



Strategiczny wymiar francuskiej polityki rolnej

Amanda Dziubińska

Kryzys gospodarczy wywołany pandemią, a ostatnio rosyjska inwazja na Ukrainę, uwypakowały zasadność myślenia o polityce rolnej nie tylko w wymiarze zysków z wymiany handlowej, ale też suwerenności i bezpieczeństwa żywnościowego. Coraz częściej we francuskiej debacie publicznej podkreśla się strategiczny charakter rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego oraz potrzebę działań protekcyjnych. Wyzwaniem dla Francji będzie zapewnienie suwerenności żywnościowej przy jednoczesnej dalszej transformacji ekologicznej tego sektora.

Francja jest pierwszym producentem rolnym w UE (ok. 18% produkcji) i największym beneficjentem Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Francuska produkcja rolna w 2021 r. osiągnęła wartość 82,3 mld euro według cen bazowych (wzrost o 7,5% wobec roku 2020), stanowiąc ponad 3% PKB. Według danych Ministerstwa Rolnictwa i Żywności w 2021 r. nadwyżka w handlu produktami rolno-spożywczymi wyniesie prawie 8,2 mld euro, czyli o 2 mld euro więcej niż w 2020 r., co jest trzecią z kolei nadwyżką w handlu towarami po sektorze lotniczym i chemicznym. Najwięcej produkuje się zboża, wina, wołowiny, drobiu, produktów mlecznych, roślin oleistych i ziemniaków. Sektor rolniczy i przemysł rolno-spożywczy w 2019 r. tworzył ok. 1,5 mln miejsc pracy we Francji, co stanowiło ok. 5% zatrudnienia.

Wyzwania francuskiego sektora rolno-spożywczego. Pomimo odporności branży na wstrząsy zewnętrzne, francuskie produkty rolno-spożywcze odnotowały spadek konkurencyjności na rynku unijnym. Utrata ok. 30% udziału w rynku w mniej niż 20 lat wynika także z różnic w normach regulujących produkcję krajową i tych, które nałożono na import spoza UE. Z importu – głównie z państw UE – pochodzi ok. 20% żywności. W ciągu dekady Francja straciła jedną trzecią nadwyżki w handlu żywnością, która obecnie jest przede wszystkim efektem eksportu win i napojów spirytusowych (98% produkcji koniaku jest eksportowane) oraz produktów mlecznych, nasion i zbóż, głównie do Afryki Północnej i na Bliski Wschód. Bez udziału win, napojów spirytusowych oraz zbóż Francja byłaby importem netto produktów rolno-spożywczych.

Rynek krajowy jest uzależniony od importu spoza UE towarów strategicznych, tj. białka roślinnego, które jest podstawą pasz dla zwierząt (groch, rzepak, soja, słonecznik) i ważnym produktem spożywczym (soczewica, ciecierzycza). Ich znaczenie w rywalizacji międzynarodowej uwypakowała m.in. wojna handlowa między USA a Chinami. Wolumen produkcji białka roślinnego w UE nie odpowiada zapotrzebowaniu na pasze wysokobiałkowe, co generuje silne uzależnienie od importu (z USA, Brazylii, Argentyny) i obnaża słabości strukturalne europejskiego rolnictwa. UE importuje rocznie ok. 17 mln ton nieprzetworzonego białka roślinnego, w tym ok. 13 mln ton soi, co czyni ją drugim po Chinach największym importerem na świecie. We Francji blisko 90% importowanego białka ma przeznaczenie paszowe, co zagraża konkurencyjności hodowli na rynku światowym, gdyż nakłady na pasze mogą stanowić ponad połowę kosztów produkcji zwierzęcej. Wzrósł ponadto import słonecznika z rejonu Morza Czarnego (Ukraina, Rosja). Remedium może być ograniczenie tych produktów w dawkach paszowych i rozwój produkcji krajowej rzepaku i słonecznika.

Wiele gałęzi rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego traci rentowność. Wpływa to na poziom życia rolników i potęguje problemy demograficzne na wsi. Blisko 90% dochodów we francuskim rolnictwie pochodzi z płatności bezpośrednich (średnia w UE to 63%). Szacuje się, że rolnicy pracują średnio 55 godzin tygodniowo (ustawowy wymiar czasu pracy to 35 godzin). Odsetek pracujących rolników sukcesywnie spada, a średnia wieku w rolnictwie wynosi 52 lata. W ciągu najbliższych dziesięciu lat Francja może stracić jedną czwartą rolników.

Wyzwaniem ekologicznym jest tendencja do koncentracji gospodarstw (gospodarstwo we Francji zajmuje średnio 63 hektary), dekarbonizacja oraz rozwój rolnictwa niskoemisyjnego. Sektor rolny odpowiada za 19% emisji, co powoduje, że rolnictwo jest trzecim sektorem (po transporcie i przemyśle) o najwyższym poziomie emisji gazów cieplarnianych. Przyjęta przez Francję Narodowa Strategia Niskoemisyjna (Stratégie Nationale Bas-Carbone) zakłada zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie o 45% do 2050 r.

Zewnętrzne instrumenty oddziaływania w sektorze rolno-spożywczym. Reforma WPR była przedmiotem trudnych negocjacji podczas prezydencji niemieckiej i portugalskiej w Radzie UE. Francja pod naciskiem rodzimych organizacji rolniczych dążyła do stabilizacji budżetu, uproszczenia mechanizmów płatności bezpośrednich dla rolników i utrzymania ich roli jako zasadniczego elementu WPR, zapewnienia rolnikom godziwego dochodu oraz zwiększenia konkurencyjności na rynku. Nowe zasady na lata 2023–2027, które wejdą w życie 1 stycznia 2023 r., zakładają m.in. – zgodnie z intencjami Francji – wspieranie transformacji terenów rolnych w celu zwiększenia konkurencyjności przy jednoczesnej ochronie środowiska. Priorytety francuskiego planu strategicznego dla WPR odpowiadają wyzwaniom strategicznym. Zakładają rozwój produkcji roślin strączkowych oraz podwojenie powierzchni upraw ekologicznych do 2027 r. Przewidują dywersyfikację upraw, wzmocnienie zdolności agroekosystemu do reagowania na zmiany klimatyczne oraz synergię upraw i hodowli zwierząt.

Francja zacieśniła współpracę z Hiszpanią w celu promowania tzw. klauzul lustrzanych w negocjacjach KE dotyczących umów handlowych z krajami trzecimi, aby nałożyć na nie te same co w UE wymogi i standardy produkcji, a tym samym chronić rynek wewnętrzny. W negocjacjach [umowy handlowej UE z Mercosurem](#) Emmanuel Macron odwoływał się do potrzeby ochrony klimatu, zabezpieczając jednocześnie interesy krajowego rolnictwa. Prezydencja Francji w Radzie UE będzie także dążyć do ograniczenia stosowania pestycydów w ramach [strategii KE „Od pola do stołu”](#) i rewizji właściwej dyrektywy. W obliczu agresji Rosji na Ukrainę francuscy rolnicy apelują o zwiększenie krajowej produkcji zbóż w celu zaspokojenia popytu państw Europy i Afryki Północnej, które są zależne od importu z Rosji i Ukrainy. Francja – jako trzeci największy eksporter zbóż na świecie – nie chce stracić udziału w rynku na korzyść USA i Kanady.

Rolnictwo w kampanii prezydenckiej. Polityka rolna zajmuje ważne miejsce w propozycjach kandydatów na urząd prezydenta. Macron podkreśla potrzebę wzmocnienia

suwerenności żywnościowej, reformy wynagrodzeń rolników, zwiększenia inwestycji w innowacje sektorowe (agrorobotyka, biotechnologia) i przeprowadzenia zmiany pokoleniowej na wsi. Valérie Pécresse stawia w centrum suwerenność żywnościową i proponuje poluzowanie norm produkcji żywności, które we Francji są znacznie bardziej restrykcyjne niż normy europejskie. Marine Le Pen zapowiada rewizję umów o wolnym handlu w celu zwiększenia konkurencyjności wysokiej jakości produktów francuskich, a także wprowadzenie wymogu zaopatrzenia stołówek w 80% produktami krajowymi. Podobnie jak postuluje Éric Zemmour, Le Pen chce zakazu importu produktów spożywczych, które nie spełniają francuskich norm. Zemmour proponuje ponadto dotacje w wysokości 10 tys. euro na każde dziecko urodzone w gminie wiejskiej. Lewicowy kandydat Jean-Luc Mélenchon opowiada się za wprowadzeniem cen minimalnych na produkty rolno-spożywcze i podniesieniem płacy minimalnej, co miało by zwiększyć popyt na nie, stosowaniem bonów żywnościowych w wysokości 150 euro dla najuboższych oraz zwiększeniem produkcji roślin strączkowych przeznaczonych na cele żywnościowe.

Wnioski i perspektywy. W trwającej kampanii prezydenckiej rolnicy są ważną grupą wyborców. Według badań jest to bardzo zmobilizowany elektorat, który może wpłynąć na ostateczny rezultat głosowania. Ich poglądy polityczne są bliskie centroprawicy (ok. 45% wyborców), a skrajną prawicę popiera ok. 15% z nich. Pozyskanie elektoratu wiejskiego będzie dużym wyzwaniem dla Macrona, którego działania w tym obszarze nie są dobrze oceniane. Trzech na czterech rolników jest raczej pesymistycznych co do przyszłości francuskiego rolnictwa.

Dążenie do suwerenności żywnościowej może negatywnie wpłynąć na wymianę handlową z oboma Amerykami. Handel pszenicą będzie w następnych latach szczególnie istotny i może podnieść konkurencyjność Francji dzięki zwiększeniu produkcji i wykorzystaniu krajowej nadwyżki pszenicy na eksport. Spadek podaży w Rosji i na Ukrainie stwarza szansę na odzyskanie rynku Algierii, która ograniczyła import z Francji na rzecz Rosji. Wojna na Ukrainie wpływa także na wzrost cen gazu, co we Francji zwiększy koszty produkcji nawozów, a w konsekwencji – produktów spożywczych, tj. mąki i pieczywa.

Zarówno dla Polski, jak i dla Francji korzystne jest zwiększanie konkurencyjności na rynku rolnym, ustanowienie stałej rezerwy kryzysowej na wypadek niestabilnych cen lub rynków rolnych oraz przyspieszenie modernizacji rolnictwa w celu ograniczenia jego negatywnych skutków dla klimatu i poprawy efektywności energetycznej. Podczas kształtowania WPR dla Polski – w przeciwieństwie do Francji – ważne będzie utrzymanie szerokiego wsparcia dla małych i średnich gospodarstw rolnych.