

The logo for INRAE, consisting of the letters 'INRAE' in a bold, sans-serif font, with a stylized leaf symbol integrated into the letter 'E'.

INRAE



Le climat et l'environnement dans la PAC

Hervé Guyomard (INRAE)

13^{ème} université d'été – Sauvons le climat – Chinon – Domaine de Roiffé – 02-05 novembre 2021

➤ Structure de la présentation

- **Une (très) brève histoire de la PAC**
- **La PAC 2023-2027**
 - Principales décisions
 - Pourquoi le statuquo ?
- **Et le Green Deal ?**
- **Conclusion**





INRAE

Le climat et l'environnement dans la PAC – H. Guyomard
13^{ème} université d'été – Sauvons le climat – Chinon – Domaine de Roiffé – 02-05 novembre 2021

STUDY
Requested by the AGRI committee



The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources



Policy Department for Structural and Cohesion Policies
Directorate-General for Internal Policies
PE 629.214 - November 2020

EN

La PAC de l'après 2020 : éclairages de la recherche

Hervé GUYOMARD, Cécile DÉTANG-DESSENDRE, Pierre DUPRAZ, Alexandre GOHIN, Vincent REQUILLART, Louis-Georges SOLER, Vincent CHATELLIER, Cléopâtre BRENETTEOT, Benoît DEDEU, Luc DELABY, Sylvain FELLERIN, Jean-Louis PEYRAUD, Bertrand SCHMITT

À l'occasion du colloque organisé par la SFER en 2018, la revue *Economie rurale* a sollicité un collectif de chercheurs pour présenter leur éclairage sur le rôle de la recherche dans la construction de la PAC.

Cet article propose une analyse de plusieurs aspects des propositions législatives pour la PAC de l'après 2020 présentées par la Commission européenne le 1^{er} juin 2018. La première section, de nature transversale, aborde les questions des objectifs de la future PAC et de leur déclinaison en instruments mis en œuvre dans le cadre de plans stratégiques nationaux. Les quatre sections suivantes mettent l'accent sur quatre thématiques au cœur des débats sur la future PAC, soit : i) l'environnement et le changement climatique ; ii) les risques et leur gestion ; iii) la surproduction ; et iv) l'innovation. Pour chacun de ces thèmes, nous présentons l'état de l'art de la recherche et en déduisons des recommandations de politique publique. La conclusion analyse dans quelle mesure les propositions du 1^{er} juin 2018 sont cohérentes avec cet état de l'art et ces recommandations.

MOTS-CLÉS : PAC, environnement, changement climatique, risques, surproduction, innovation

The CAP post 2020: Insights from research

This paper offers a preliminary assessment of some aspects of the legislative proposals for the CAP after 2020, which were presented by the European Commission on June 1, 2018. In the first section, we analyze the objectives of the new CAP and their implementation in the form of national strategic plans. The next four sections focus on four themes at the core of debates on the future CAP: i) environment and climate change; ii) risk management; iii) overproduction; and iv) innovation. For each of these four themes, we formulate policy recommendations based on the latest research developments. The concluding section analyzes to what extent the June 2018 proposals for the next CAP are consistent with these research developments and policy recommendations. (JEL: Q18)

KEYWORDS: CAP, environment, climate change, risks, overproduction, innovation

La Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE) est entrée, à nouveau, dans une phase de réforme. Après la diffusion d'une première communication de vision en novembre 2017 (CE, 2017), la Commission européenne (CE) a présenté des propositions législatives le 1^{er} juin 2018 (CE, 2018a). Celles-ci devaient théoriquement entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Ce ne sera pas le cas. Le report d'une année est certain, de deux années très probable, dans un contexte où il n'y a toujours pas, à l'heure où nous

retravaillons ce texte (mars 2020), d'accord sur le budget futur de l'UE et son premier poste, le budget de la PAC.

La difficulté réside tout autant dans des intérêts divergents entre États membres (EM) selon leurs visions européennes

(CE, 2017), la Commission européenne (CE) a présenté des propositions législatives le 1^{er} juin 2018 (CE, 2018a). Celles-ci devaient théoriquement entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Ce ne sera pas le cas. Le report d'une année est certain, de deux années très probable, dans un contexte où il n'y a toujours pas, à l'heure où nous

retravaillons ce texte (mars 2020), d'accord sur le budget futur de l'UE et son premier poste, le budget de la PAC.

La difficulté réside tout autant dans des intérêts divergents entre États membres (EM) selon leurs visions européennes

(CE, 2017), la Commission européenne (CE) a présenté des propositions législatives le 1^{er} juin 2018 (CE, 2018a). Celles-ci devaient théoriquement entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Ce ne sera pas le cas. Le report d'une année est certain, de deux années très probable, dans un contexte où il n'y a toujours pas, à l'heure où nous

ECONOMIE RURALE 372/AVRIL-Juin 2020 • 11

[PDF]

FAITS ET CHIFFRES

Le paiement redistributif et le plafonnement des aides directes : deux outils de la PAC favorables aux petites exploitations agricoles françaises ?

Vincent CHATELLIER • INRAE, UMRI SMART-FERRECO, Nantes
vincent.chatellier@inrae.fr

En se focalisant sur le cas de la France, cet article propose une réflexion centrée sur deux instruments de la Politique agricole commune (PAC) qui entendent avoir un impact sur la répartition des aides directes entre exploitations agricoles. Le premier, mis en œuvre à partir de 2015, correspond au paiement redistributif alloué sur les 52 premiers hectares. Le second concerne la dégressivité et le plafonnement des aides directes, conformément aux propositions faites par la Commission européenne le 1^{er} juin 2018. Partant des données individuelles du Réseau d'information comptable agricole (RICA) et en considérant plusieurs modalités d'application de ces deux dispositifs, des simulations sont conduites pour éclairer la question de leurs impacts. Les résultats obtenus soulignent combien l'intensité des redistributions potentielles est sensible aux options fines retenues (niveau des seuils, exemption, ciblage des fonds collectés, etc.).

MOTS-CLÉS : PAC, aides directes, exploitations agricoles, plafonnement, paiement redistributif

Redistributive payment and the capping of direct payments: Two CAP instruments that work in the favor of small French farms?

Focusing on the case of France, this paper reflects on two Common Agricultural Policy (CAP) instruments that aim to have an impact on the distribution of direct payments among farms. The first, implemented from 2015, is the redistributive payment allocated to farmers for the first 52 hectares of their land. The second involves degressivity and the capping of direct payments, in accordance with the proposals made by the European Commission on June 1, 2018. Using individual data from the Farm Accounting Data Network (FADN) and several possible implementation modalities for these two instruments, some simulations are carried out to shed light on the impacts of these instruments. The results show the extent to which the level of potential redistribution is affected by the particular options chosen (threshold levels, exemption, targeting of funds collected, and so on). (JEL: Q12, Q18)

KEYWORDS: CAP, direct payments, farms, capping, redistributive payment

Depuis la réforme de la Politique agricole commune (PAC) en 1992 (Bultaut, 2004 ; Bureau et Thoyer, 2014), les aides directes à l'agriculture sont au cœur de nombreux travaux scientifiques et elles ont suscité de larges débats, tant dans les instances publiques que dans les organisations agricoles. Les travaux réalisés à l'échelle de la France ont plus globalement

de l'Union européenne (UE) ont trait notamment à leur degré de concentration (Desriers, 2000 ; Lécolle et Thoyer, 2015), à leur équité (Bultaut et al., 2002), aux effets redistributifs des mesures adoptées dans les réformes (Chatellier et Guyomard, 2011), à leur ciblage optimal (Bureau et Mahé, 2008) ; Cour des comptes européenne, 2018a), à leur capitalisation

ECONOMIE RURALE 372/AVRIL-Juin 2020 • 137

[PDF]

Animal 2020 (xxxx) xxx
Contents lists available at ScienceDirect
Animal
The international journal of animal biosciences

Review: Why and how to regulate animal production and consumption: The case of the European Union
H. Guyomard^{a,*}, Z. Bouamra-Mechemache^b, V. Chatellier^c, L. Delaby^d, C. Détang-Desseudre^e, J.-L. Royraud^f, V. Réquillart^g

^aINRAE, Université de la Méditerranée, 25 650 La Rivie, France
^bFaculty School of Economics, INRAE, University of Toulouse Capitole, 1 Esplanade de l'Université, 31 000 Toulouse Cedex 6, France
^cINRAE, INRAE, Université de la Méditerranée, 25 650 La Rivie, France
^dINRAE, INRAE, Université de la Méditerranée, 25 650 La Rivie, France
^eINRAE, INRAE, Université de la Méditerranée, 25 650 La Rivie, France
^fINRAE, INRAE, Université de la Méditerranée, 25 650 La Rivie, France
^gINRAE, INRAE, Université de la Méditerranée, 25 650 La Rivie, France

ARTICLE INFO
Article history:
Received 17 November 2020
Received in revised form 23 March 2021
Accepted 2 April 2021
Available online xxx

ABSTRACT
Throughout the world, animal production faces huge sustainability challenges. The latter are exacerbated in the European Union (EU) by consumption issues linked, in particular, to the health and environmental impacts of meat consumption, and by the increasing societal concerns linked to animal welfare. Simultaneously, animal production may also provide benefits, notably from an economic and nutritional point of view. Some livestock systems, notably grass-based systems, may also offer positive climate and environmental effects. Animal production is highly regulated in the EU, whereas the consumption of animal products is not (or very lightly) regulated. Many of the negative and positive effects are public goods that are not well taken into account by private actors and markets. Thus, there is legitimacy and scope for public policies aimed at reducing the damage and increasing the benefits of animal production and consumption. The last part of the paper regulates how this could be achieved under the EU through a significantly revised and extended Common Agricultural Policy that more closely follows the principles of public economics. Public regulation principles that are proposed have a more general scope and can be adapted to other livestock contexts.
© 2021 The Authors. Published by Elsevier B.V. on behalf of The Animal Consortium. This is an open access article under the CC BY license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Implications
Animal production and consumption generate damage and reduce benefits that are often public goods. As a result, they are not well taken into account by private actors and markets, and there is thus legitimacy and scope for public policies. We propose a set of policy recommendations aimed at minimizing the damage and maximizing the benefits of animal production and consumption in the European Union. Public regulation principles can be adapted to other livestock contexts.

Introduction
As in other parts of the world, animal production in the European Union (EU) and upstream and downstream activities that depend on it may be a significant cause of climatic, environmental and health damage (Baldwell and Nadeu, 2018). Some of the damage is common to both animal and crop production. This is the case, for example, of water pollution, whereby the origin of the excess of nitrate in the waterways can be mineral and/or organic. Other examples are specific to the animal sector, such as the enteric production of methane (CH₄) by ruminants or the use of antibiotics in animal husbandry, which increases the risk of antimicrobial resistance. Animal production is also the subject of criticism in its use of natural resources: notably, land and water use could be saved by increasing the share of plant products directly consumed by humans. Decreasing the share of animal products in food diets could also reduce the negative impacts on health of eating patterns that include excessive consumption of animal products (Bonard et al., 2015). An increasing additional

* Corresponding author.
E-mail address: herveguyomard@inrae.fr (H. Guyomard).
<https://doi.org/10.1016/j.animal.2021.03.003>
1751-7311/© 2021 The Authors. Published by Elsevier B.V. on behalf of The Animal Consortium.
This is an open access article under the CC BY license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

[PDF]

Environment and Climate in the Common Agricultural Policy

Environnement et climat dans la Politique Agricole Commune
Umwelt und Klima in der Gemeinsamen Agrarpolitik

Pierre Dupraz and Hervé Guyomard

The European Commission's (EC) legislative proposals for the CAP after 2020 define a new architecture for the agri-environmental part of this policy.

In the 2014–20 CAP, environment is targeted through a combination of measures in both Pillar 1, through cross-compliance and green payments, and Pillar 2, mainly through voluntary measures with compensation for cost incurred and income foregone. But also through support for organic farming, areas of natural constraints and Natura 2000 areas.

« La PAC doit comprendre de nouveaux mécanismes d'incitation pour obtenir de meilleurs résultats en matière d'environnement et de climat, comme la Commission l'ambitionne. »

Green payments are a novelty of the 2014–20 CAP, rewarding farmers for respecting three mandatory practices related to crop diversification, the maintenance of permanent grassland and ecological focus areas. They have been highly criticised, notably for their complexity and their low environmental effectiveness (European Court of Auditors, 2017). They

will be formally expressed in the next CAP, but their objectives remained a part of new conditionality provisions. As with cross-compliance today, conditionality will include both statutory management requirements and good agricultural and environmental condition requirements. The latter will integrate modified versions of the three greening measures of the current CAP.

A new environmental instrument is introduced in Pillar 1, the so-called 'eco-scheme'. Compulsory for Member States (MSs) to introduce but optional for farmers to adopt, these eco-schemes would have to address the CAP environment and climate objectives in ways that complement the other relevant tools available and go beyond what is already required under the conditionality requirements (European Commission, 2018a). The environment and climate measures of the Pillar 2 are largely unchanged.

Another novelty of the proposals is to implement the new CAP through national strategic plans in which every MS would enunciate the policy instruments it applies and explain how these instruments enable it to achieve the nine specific objectives of the CAP. This article examines the extent to which these proposals for the CAP after 2020 could improve the regulation of the environment and climate impacts of European agriculture. It formulates policy recommendations based on lessons from public economics and environmental federalism

aimed at improving the environment and climate effectiveness and efficiency of the CAP.

An increasing integration of environmental objectives and instruments into the CAP

The successive reforms of the CAP have progressively included environmental objectives and as a result, have introduced policy instruments to tackle them.

CAP payments for Less Favoured Areas (LFAs) were introduced from the 1970s. Their main objective is to compensate for the lower incomes earned by farmers located in disadvantaged areas. These payments are also justified on the ground that maintaining an agricultural activity is beneficial for the environment because it limits farmland abandonment, maintains diversified landscapes and preserves biodiversity.

The MacSharry reform of 1992 initiated the process of lowering market price support and replaced it by direct aid progressively more and more disconnected from production choices and levels. This reform reduced policy incentives for the intensive use of chemical inputs and water. It also introduced compulsory land set-aside for cereals and oilseeds producers. This measure had proven positive effects on farmland biodiversity (Henriksen et al., 2000) that motivated the introduction of the greening measure related to the Ecological Focus Areas (EFAs) in the 2015 CAP reform.

DOI: 10.1111/1745-692X.12219
© 2019 Agricultural Economics Society and European Association of Agricultural Economists (EAEE)

[DOI]

INRAE

Le climat et l'environnement dans la PAC – H. Guyomard

13^{ème} université d'été – Sauvons le climat – Chiron – Domaine de Roiffé – 02-05 novembre 2021

INRAE



Une (très) brève histoire de la PAC

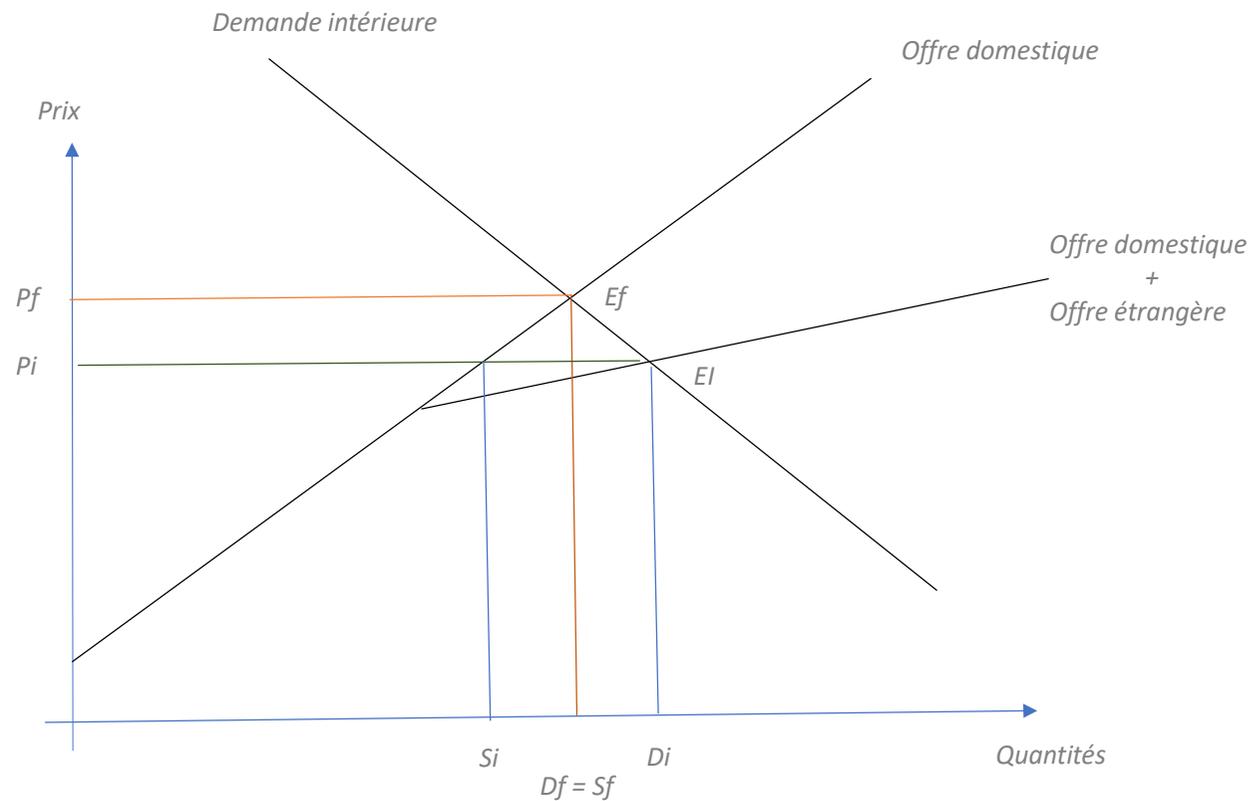


➤ Une (très) brève histoire de la PAC [1]

▪ PAC de l'origine (1960-1992)

- Aux lendemains de la seconde guerre mondiale, reconstruction de l'agriculture européenne (souveraineté alimentaire, agriculture moteur de croissance)
- Politique de substitution aux importations :
 - Prix garantis à la production
 - Droits de douane à l'importation et subventions à l'exportation
- Un succès à l'aune des objectifs initialement affichés
 - UE d'importateur net de produits agricoles « tempérés » à exportateur net (en dépit des élargissements successifs de l'UE à des pays importateurs nets)
- Des effets contraires
 - Externes : concurrence sur les marchés internationaux
 - Internes : distribution inégalitaire des aides et impacts sur le climat et l'environnement
- Réforme de la PAC de 1992 en réponse à la critique / contrainte externe

➤ Impacts d'une interdiction des importations



- **Equilibre initial EI**
 - $EI, P_i, D_i, S_i, M_i = D_i - S_i$
- **Annulation des importations (taxe prohibitive, quota d'importation fixé à zéro...)**
- **Equilibre final Ef**
 - $P_f > P_i ; D_f < D_i ; S_f > S_i ; M_i = 0$
 - Politique commerciale ayant des effets redistributifs
 - Positifs pour le producteur (P et S augmentent)
 - Négatifs pour le consommateur (P augmente et D diminue)
 - Négatifs pour l'exportateur (importations nulles)

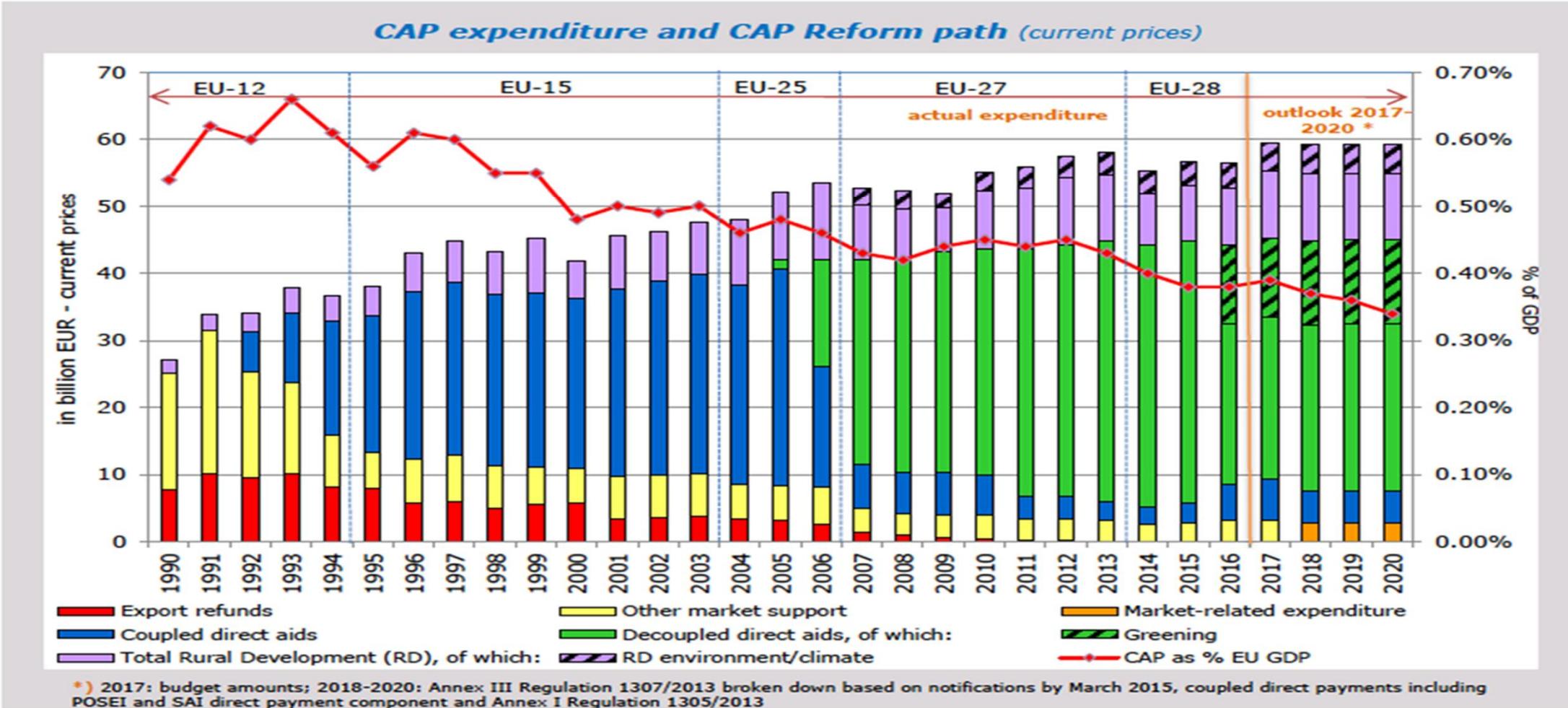
➤ Une (très) brève histoire de la PAC [2]

▪ Première réforme d'ampleur de la PAC en 1992 (réforme MacSharry)

- Suppression des distorsions à l'échange pour satisfaire aux exigences du GATT (accord agricole du cycle de l'Uruguay de 1994)
- Remplacement des prix garantis par des aides directes progressivement déconnectées des choix et niveaux de produits (processus de découplage)
- Suppression progressive des subventions à l'exportation
- Ouverture modérée du marché européen par réduction des droits de douane à l'importation et mise en œuvre de quotas tarifaires
 - Impact neutre sur les producteurs européens si compensation totale des pertes de revenu par les aides (réforme de 1992)
 - Impact variable sur les producteurs européens selon l'importance de la compensation par les aides et le degré d'ouverture du marché (réformes postérieures à 1992)
 - Impact positif sur le consommateur européen (baisse des prix) mais négatif sur le contribuable européen (financement des aides directes)



➤ Une (très) brève histoire de la PAC [3]



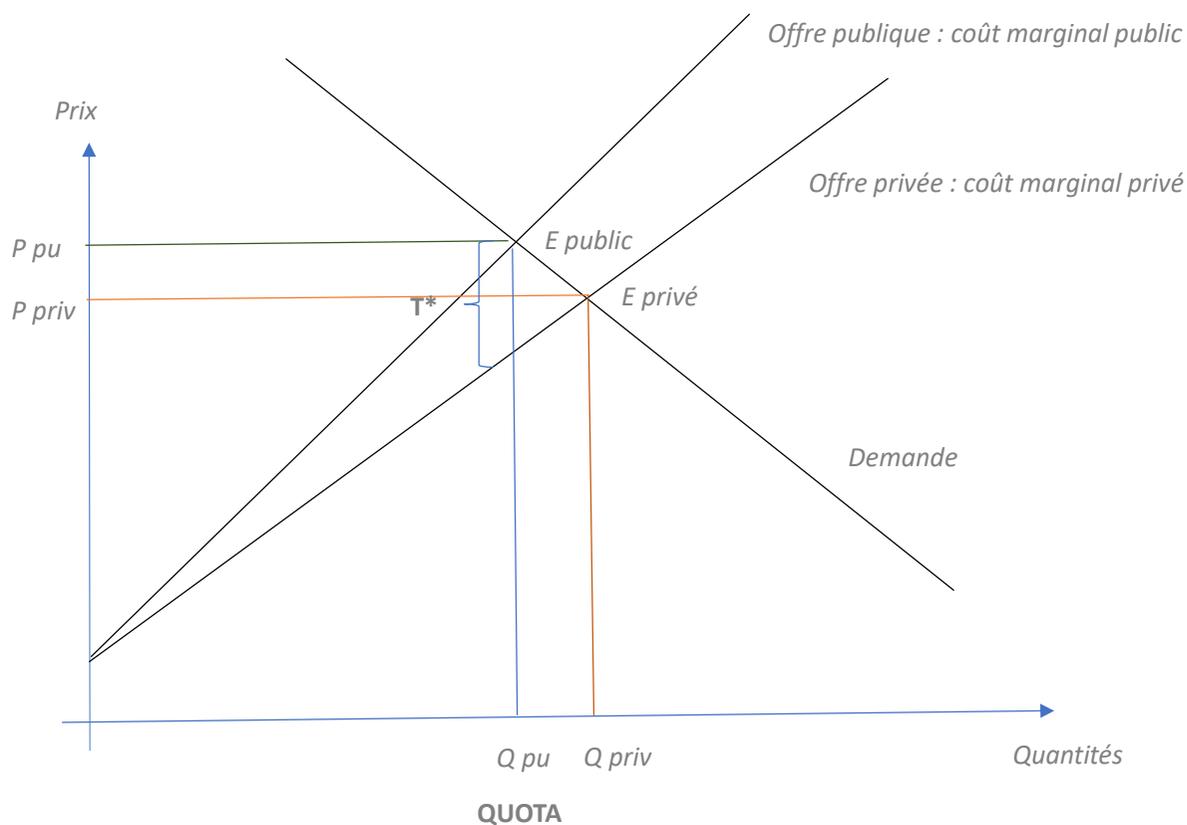
Sources: CAP expenditure for past years: European Commission, DG Agriculture and Rural Development (Financial Report). GDP: Eurostat and Global Insight.

➤ Une (très) brève histoire de la PAC [4]

- **Processus de découplage aujourd'hui quasiment-achevé (même si demeurent des aides c: pourquoi alors un processus contenu de réforme depuis 1992 ? -> Deux raisons majeures**
- **[1] Répartition des soutiens budgétaires**
 - **Entre produits (pays méditerranéens *versus* tempérés) -> prise en compte via le découplage**
 - **Entre pays (anciens et nouveaux EM) -> prise en compte via la convergence externe**
 - **Entre exploitations**
 - **Découplage théorique car aide assise sur le facteur de production terre**
 - **Plus la taille mesurée en hectares est grande, plus le soutien (aides directes découplées) est élevé (« 80% du soutien à 20% des exploitations »)**
 - **Problème que ne règle pas la convergence interne (mais dispositif du paiement redistributif)**
- **[2] Climat et environnement**
 - **Effets contraires des pratiques et systèmes agricoles « intensifs » sur le climat et l'environnement**
 - **Légitimité de l'intervention publique du fait d'effets externes et de biens publics**



➤ Politiques publiques et effets externes



- Equilibre public : E public
- Equilibre privé : E privé
- Sous-optimalité de l'équilibre privé : comment restaurer l'optimalité
- Exemples d'instruments possibles
 - [1] Taxe T à la production
 - Application du principe pollueur-payeur
 - Producteur (-), consommateur (-), environnement (+), contribuable (+)
 - [2] Quota de production
 - Producteur (-), consommateur (-), environnement (+), contribuable (0)
 - Perte pour le producteur moindre car prix au niveau de l'équilibre public
 - [3] Quota de production et subventionnement du producteur pour compenser sa perte de profit
 - Producteur (0), consommateur (-), environnement (+), contribuable (-)
 - Contraire au principe pollueur-payeur
- Des instruments... aux effets redistributifs contrastés qui renvoient à des considérations d'équité et de justice sociale

Internalisation de l'effet externe : effets redistributifs de différents instruments



INRAE

Le climat et l'environnement dans la PAC – H. Guyomard

13^{ème} université d'été – Sauvons le climat – Chinon – Domaine de Roiffé – 02-05 novembre 2021

➤ Une (très) brève histoire de la PAC [5]

▪ [2] Climat et environnement

- *Effets contraires des pratiques et systèmes agricoles « intensifs » sur le climat et l'environnement*
- *Légitimité de l'intervention publique du fait d'effets externes et de biens publics*
- **Des interventions au titre du climat et de l'environnement aux effets redistributifs contrastés selon les instruments mobilisés**
- **Problématique au cœur des discussions / décisions sur la PAC 2023-2027 dans un contexte d'un trade-off, au moins à court terme et toutes choses égales par ailleurs, entre performances économiques et performances climatiques et environnementales**



INRAE



La PAC 2023-2027 :

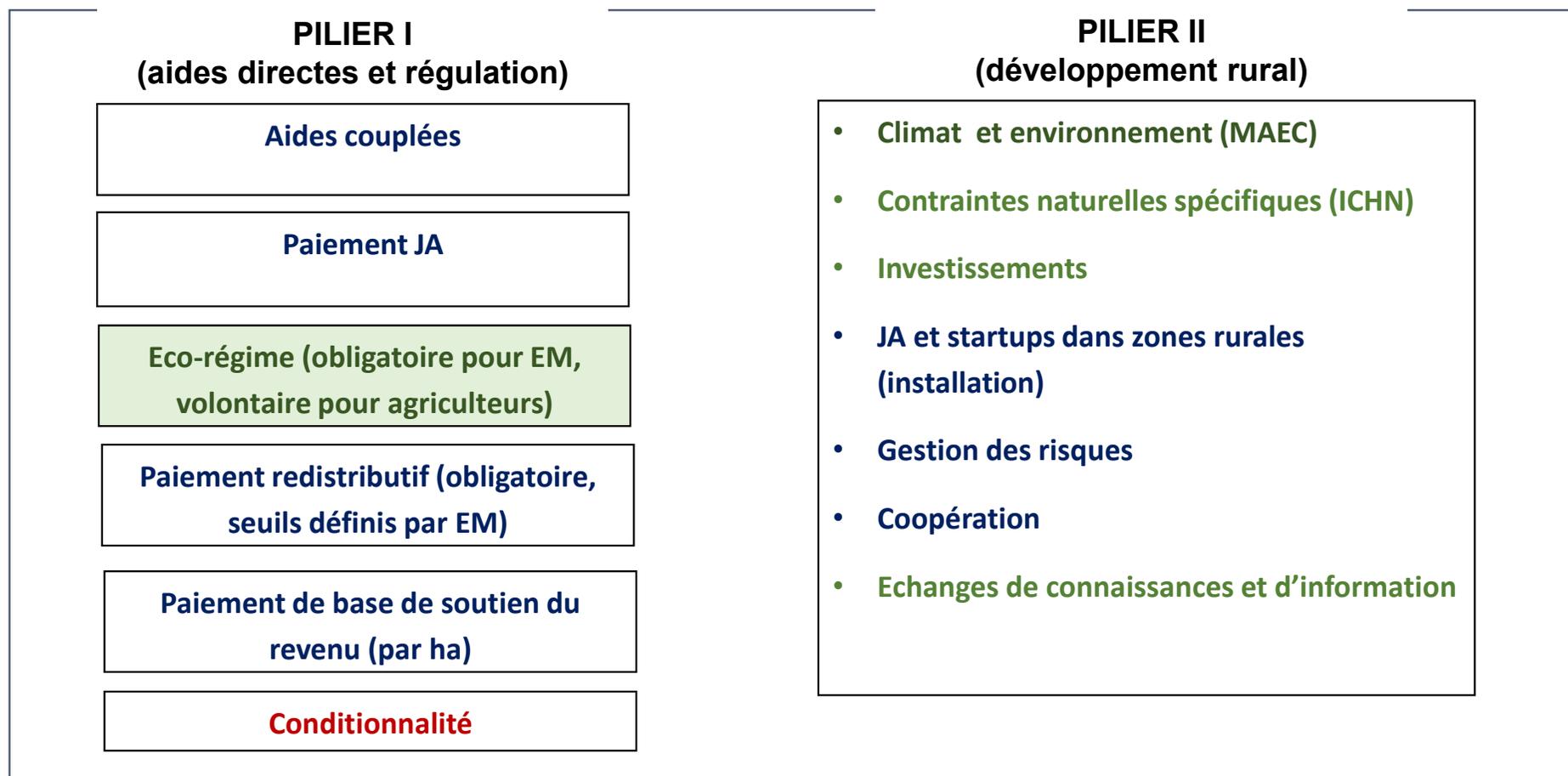


INRAE



A. Principales décisions à date

➤ L'instrumentation de la PAC 2023-2027 [1]



Source : D'après CE (2018)

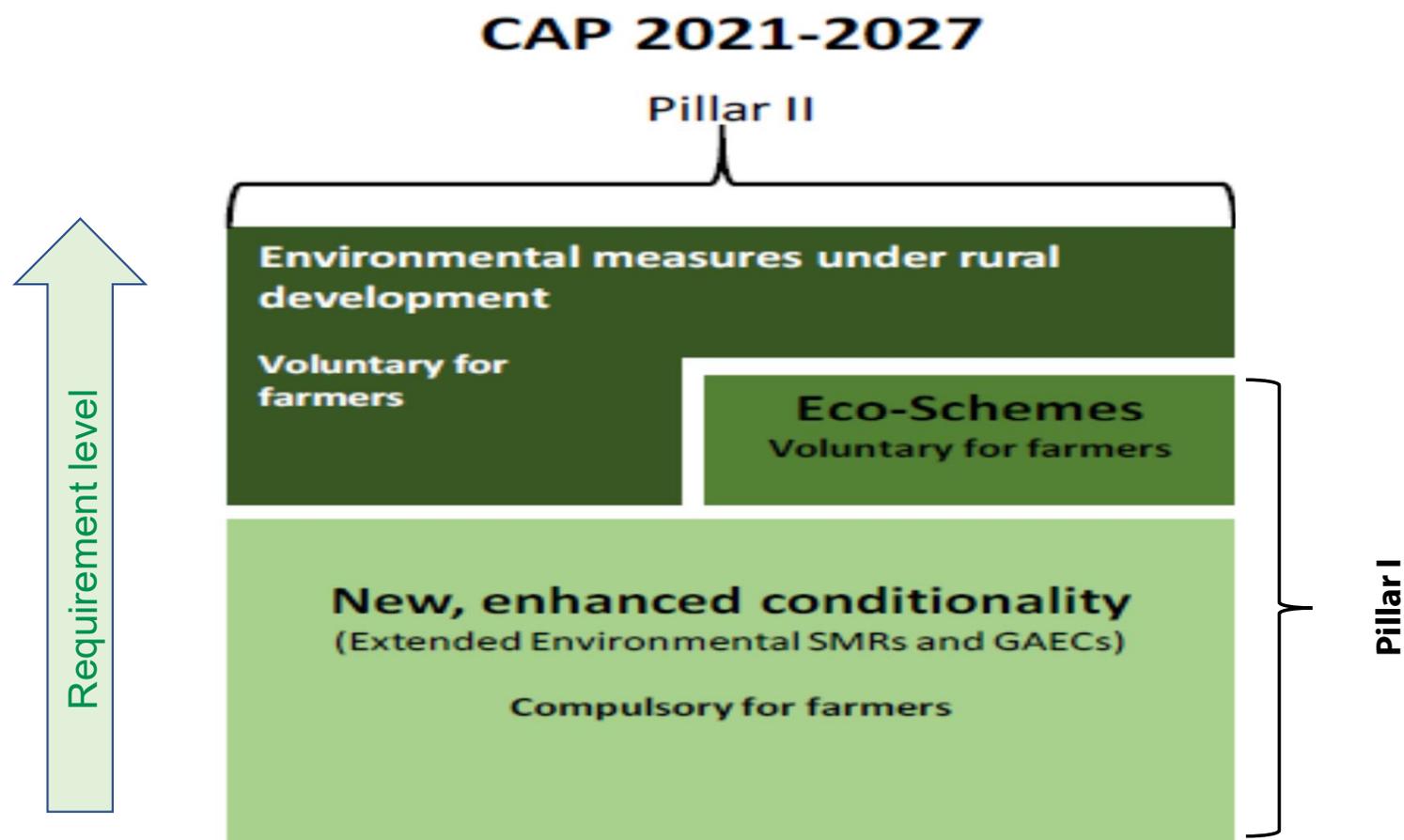


INRAE

Le climat et l'environnement dans la PAC – H. Guyomard

13^{ème} université d'été – Sauvons le climat – Chinon – Domaine de Roiffé – 02-05 novembre 2021

➤ L'architecture environnementale de la PAC 2023-2027 [2]

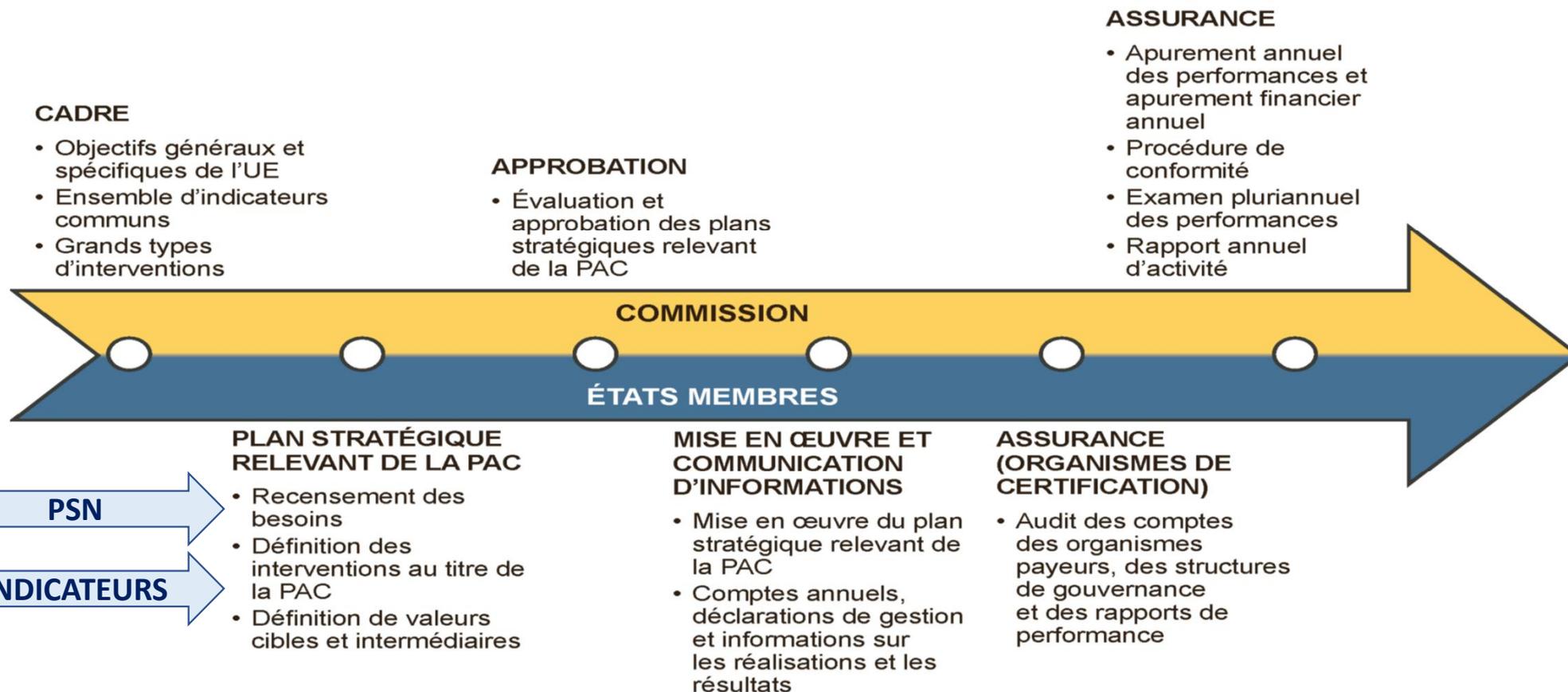


➤ Les principales décisions du trilogue des 24 et 25 juin 2021 [3]

PILIER I (aides directes et régulation)	
Aides couplées	13 % de l'enveloppe du P1 + 2% si protéagineux
Paiement JA	4 % de l'enveloppe du P1 Jeune et Nouvel Agriculteur
Eco-régime (obligatoire pour EM, volontaire pour agriculteurs)	25 % de l'enveloppe du P1 (20% en 2023 et 2024) 2 domaines dans une liste : CC, biodiversité, pesticides, eau...
Paiement redistributif (obligatoire, seuils définis par EM)	10 % de l'enveloppe du P1 (situation française actuelle)
Paiement de base de soutien du revenu (par ha)	Convergence externe (répartition du budget entre EM) Convergence interne à 85%
Conditionnalité	Intégration des mesures actuelles du verdissement
Pas de transfert additionnel de ressources entre les deux piliers	



➤ Ce qui reste à décider dans le cadre du nouveau modèle de gouvernance (NDM) [4]



Source : CCE (2018)



INRAE

Le climat et l'environnement dans la PAC – H. Guyomard

13^{ème} université d'été – Sauvons le climat – Chinon – Domaine de Roiffé – 02-05 novembre 2021

➤ Ce qui reste à décider dans le cadre des Plans Stratégiques Nationaux (PSN) [5]

▪ Contenu détaillé

- De la conditionnalité
- De l'éco-régime
- Des mesures du deuxième pilier, notamment des MAEC

▪ V1 du PSN en septembre 2021 avant proposition à la Commission à la fin de l'année civile 2021

▪ V1 (fortement) critiquée

- Cour des Comptes (octobre 2021)
- Autorité environnementale (octobre 2021)

Cour des comptes



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

- Critiques principales : ambition climatique et environnementale insuffisante
- Dans le détail : absence d'analyse quantitative liant mesures politiques – changements de pratiques – impacts climatiques et environnementaux ; incomplétude et insuffisance des indicateurs ; voie B de l'éco-régime dite de la certification HVE non encore définie ; insuffisante prise en compte du Green Deal



INRAE

Le climat et l'environnement dans la PAC – H. Guyomard

13^{ème} université d'été – Sauvons le climat – Chinon – Domaine de Roiffé – 02-05 novembre 2021

➤ L'éco-régime français de la V1 du PSN [6]

▪ Trois (deux) voies d'accès :

- (V1) Pratiques agricoles : non-labour des prairies permanentes / diversité des cultures / couverture végétale des inter-rangs pour les cultures pérennes
 - (V2) Certification : AB, HVE3, HVE2+ (non encore défini) [HVE : Haute Valeur Environnementale]
 - (V3) Pourcentage de la SAU en IAE non productives [IAE : Infrastructures Agro-Ecologiques]
- Remarque : possibilité de mobiliser la 3^{ème} voie comme un bonus aux deux premières

▪ Deux niveaux de paiement : « standard » et « supérieur »

	Voie 1		Voie 2	Voie 3
Standard	Ratio des PP non labourées sur 5 ans > 80%	4 points (*)	Diversité de base Couverture inter-rangs > 75%	HVE2+ Ratio des IAE/SAU > 6%
Supérieur	Ratio des PP non labourées sur 10 ans > 90%	5 points (*)	Diversité augmentée Couverture inter-rangs > 90%	HVE3, AB Ratio des IAE/SAU > 10 %

▪ Volonté du gouvernement français d'engager un maximum d'agriculteurs (« dispositif de masse »)

- EA disposant de terres arables : aujourd'hui 72% à 5 points et 13% à 4 points... sans compter la mobilisation de la certification... au détriment de l'ambition climatique et environnementale



INRAE

Le climat et l'environnement dans la PAC – H. Guyomard

13^{ème} université d'été – Sauvons le climat – Chinon – Domaine de Roiffé – 02-05 novembre 2021

INRAE



B. Pourquoi le statuquo ?

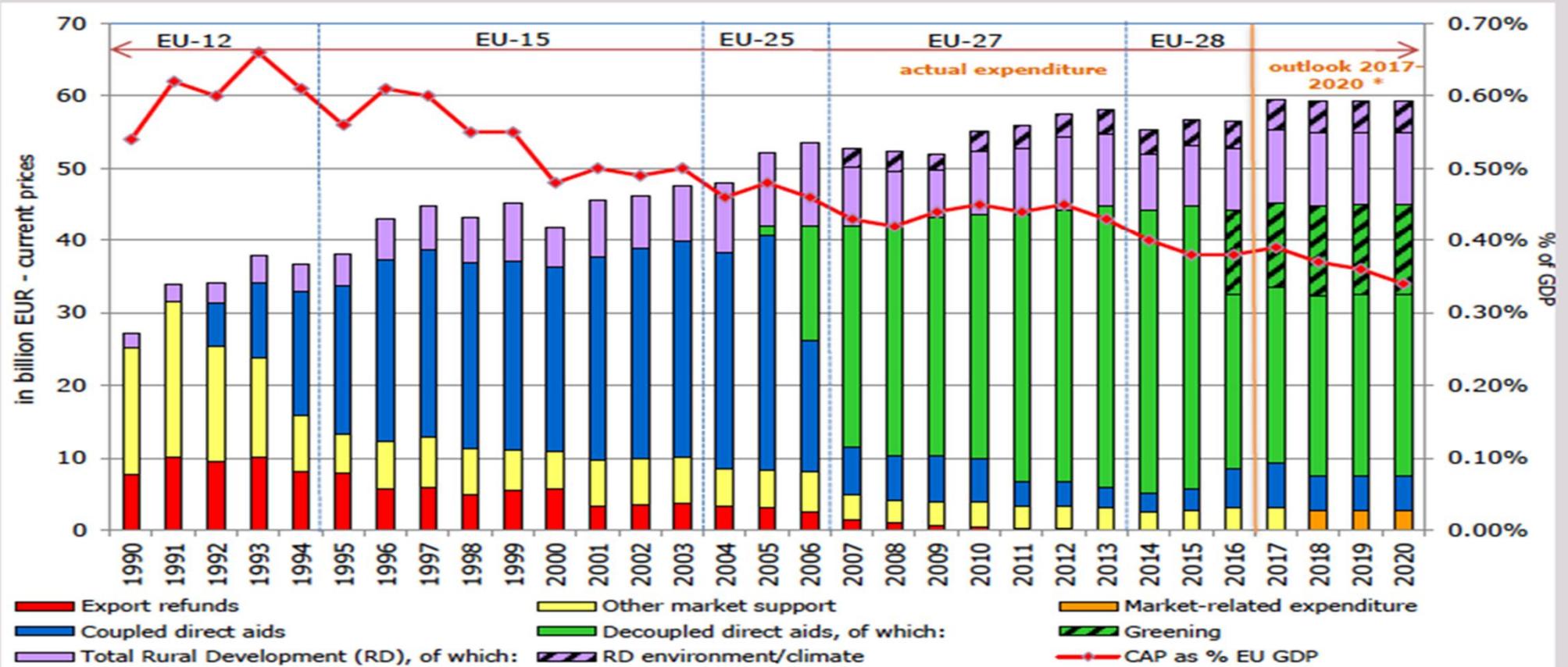
➤ PAC 2023-2027 : pourquoi le statu quo ? [1]

- **Au-delà des considérations politiques et des pouvoirs relatifs des différents lobbys**
- **PAC : deux objectifs principaux**
 - **Distribution / redistribution des soutiens budgétaires**
 - **Climat et environnement**
- **Redistribution : logique des vases communicants dans le cadre contraignant d'un budget donné**
 - **Ce ne fut pas toujours le cas -> PAC des décennies 1990 et 2000**



➤ Le budget de la PAC depuis 1990 [2]

CAP expenditure and CAP Reform path (current prices)



*) 2017: budget amounts; 2018-2020: Annex III Regulation 1307/2013 broken down based on notifications by March 2015, coupled direct payments including POSEI and SAI direct payment component and Annex I Regulation 1305/2013

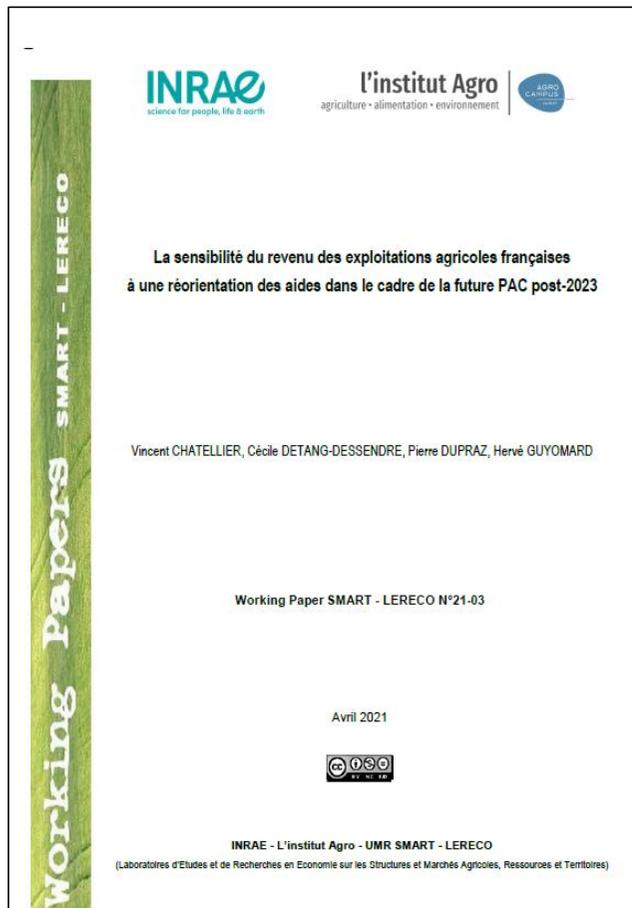
Sources: CAP expenditure for past years: European Commission, DG Agriculture and Rural Development (Financial Report). GDP: Eurostat and Global Insight.

➤ PAC 2023-2027 : pourquoi le statu quo ? [3]

- *Au-delà des considérations politiques et des pouvoirs relatifs des différents lobbies*
- *PAC : deux objectifs principaux*
 - *Distribution / redistribution des soutiens budgétaires*
 - *Climat et environnement*
- *Redistribution : logique des vases communicants dans le cadre contraignant d'un budget donné*
 - *Ce ne fut pas toujours le cas -> PAC des décennies 1990 et 2000*
 - **C'est aujourd'hui la cas**
 - **Illustration dans le cas français sur la base de différentes mesures à visée strictement / essentiellement redistributive**
 - **Convergence interne à 100%**
 - **Paiement redistributif à 20% du P1 sur les 52 premiers hectares**
 - ***[Diverses modalités d'octroi des aides couplées aux productions animales]***



➤ Document de travail INRAE d'avril 2021



1. Introduction

2. Les revenus des exploitations agricoles françaises et le poids des soutiens budgétaires

- 2.1. Revenu et soutien budgétaire toutes orientations de production confondues
- 2.2. Revenu et soutien budgétaire pour différentes orientations de production
- 2.3. Les différents types d'aides directes dans les orientations de production
- 2.4. Revenu, soutien budgétaire et superficie des exploitations
- 2.5. Revenu, soutien budgétaire et localisation géographique

3. L'impact de quatre scénarios redistributifs des aides directes de la PAC

- 3.1. Scénario 1 - Un transfert des aides du premier pilier au bénéfice des petites fermes
- 3.2. Scénario 2 - La réorientation des aides couplées aux productions bovines
- 3.3. Scénario 3 - La convergence interne intégrale du paiement de base par hectare
- 3.4. Scénario 4 - Le renforcement du paiement redistributif

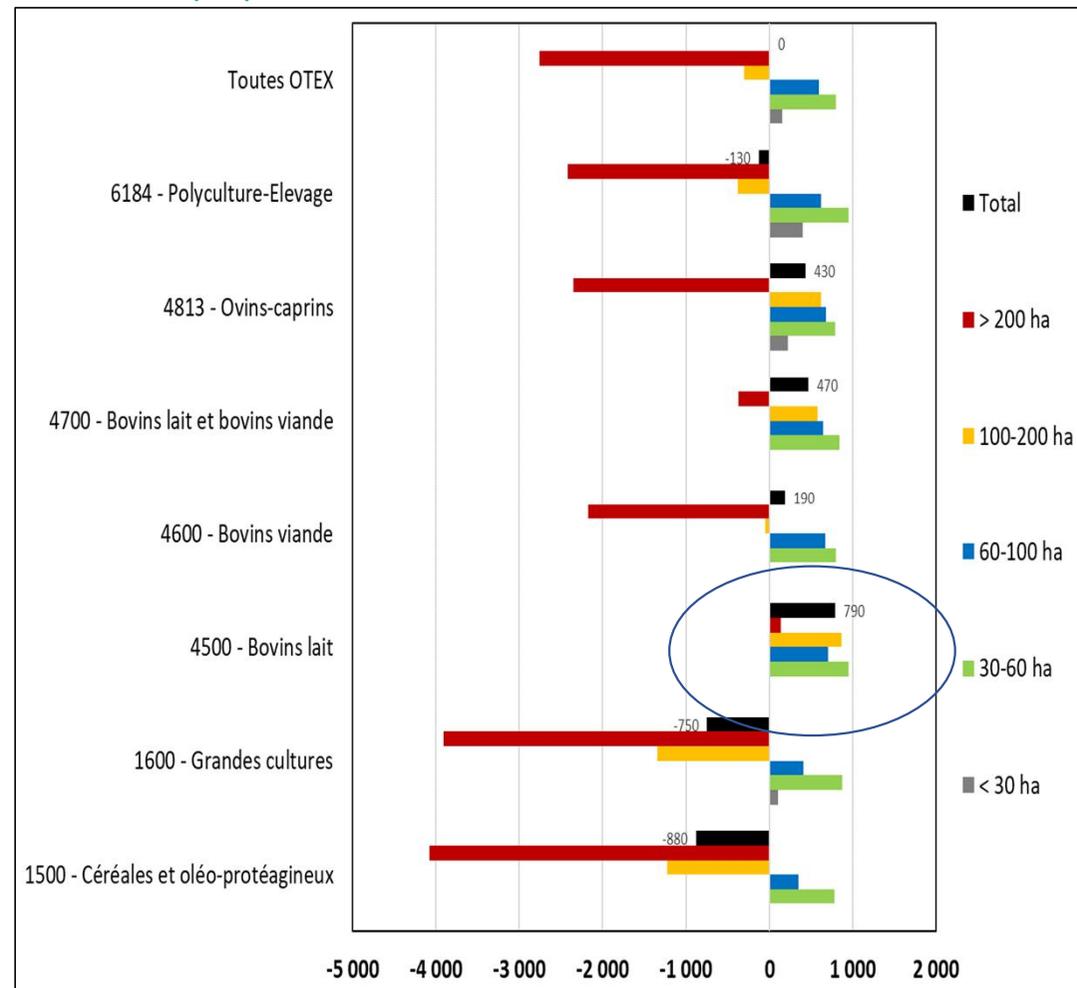
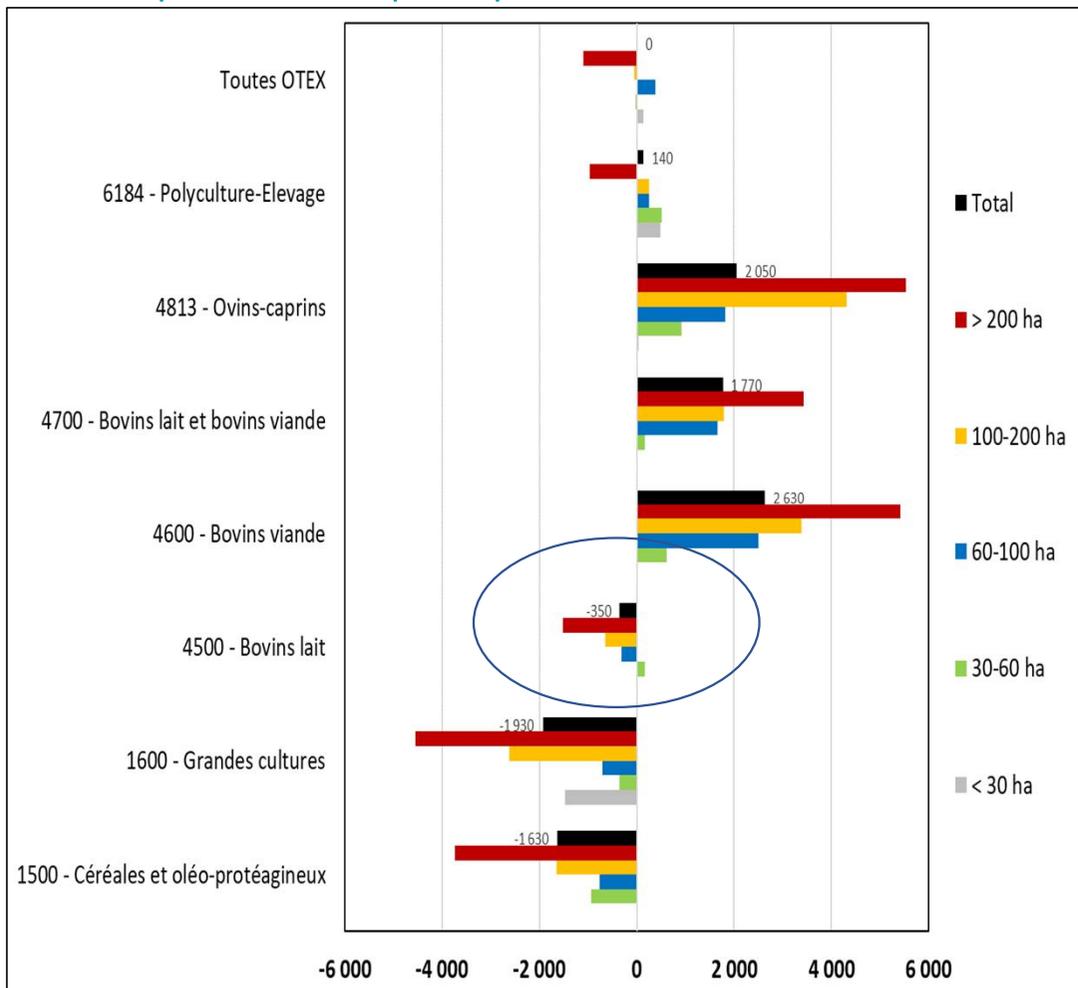
4. Les effets redistributifs de mesures climatiques et environnementales

- 4.1. L'architecture climatique et environnementale de la prochaine PAC
- 4.2. Scénario 6 - Transfert de 15 % de l'enveloppe budgétaire du premier pilier vers les MAEC et les mesures de soutien à l'agriculture biologique dans le second pilier
- 4.3. Scénario 7 - Un éco-régime ciblé sur les prairies permanentes et l'usage des pesticides dans les terres arables

5. Conclusion

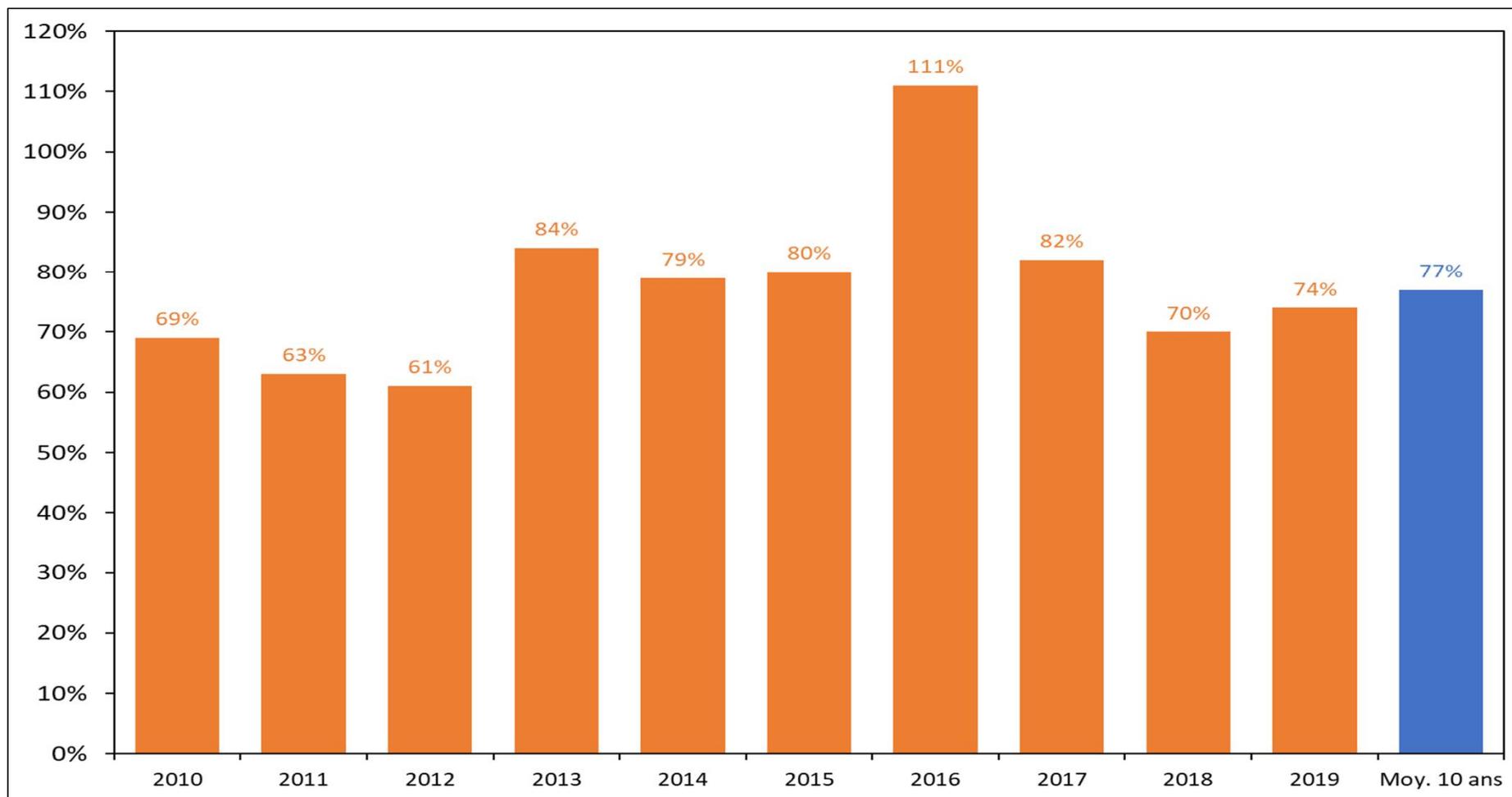
➤ Convergence intégrale du DPB par hectare versus renforcement du paiement redistributif (20% sur les 52 premiers hectares)

- Impact en euros par exploitation selon les OTEX et les classes de SAU - (13)



➤ Aides directes / RCAI dans les exploitations agricoles

- Toutes OTEX (France) sur la période 2010-19 - % (7)



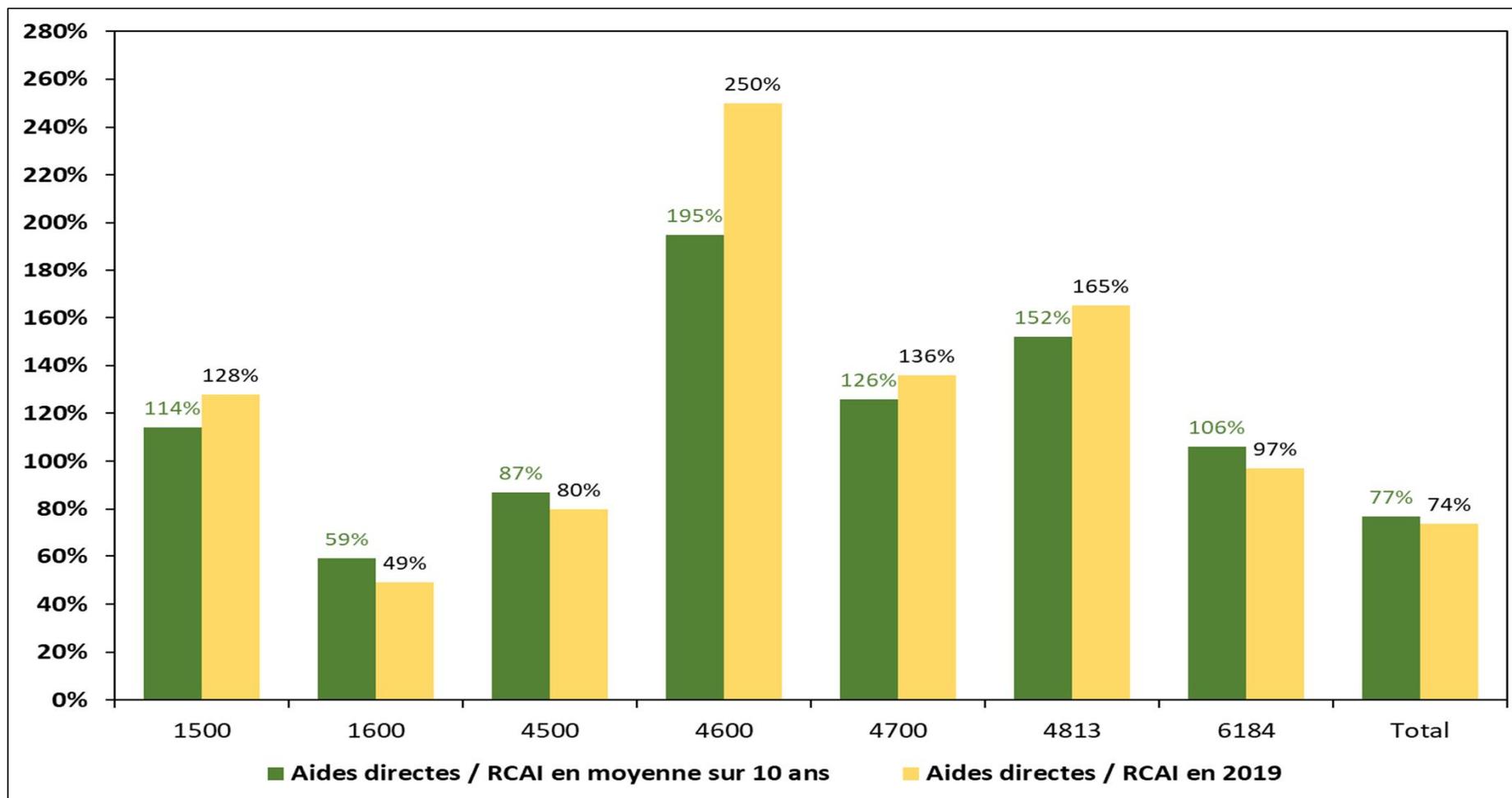
Le climat et l'environnement dans la PAC – H. Guyomard

13^{ème} université d'été – Sauvons le climat – Chinon – Domaine de Roiffé – 02-05 novembre 2021

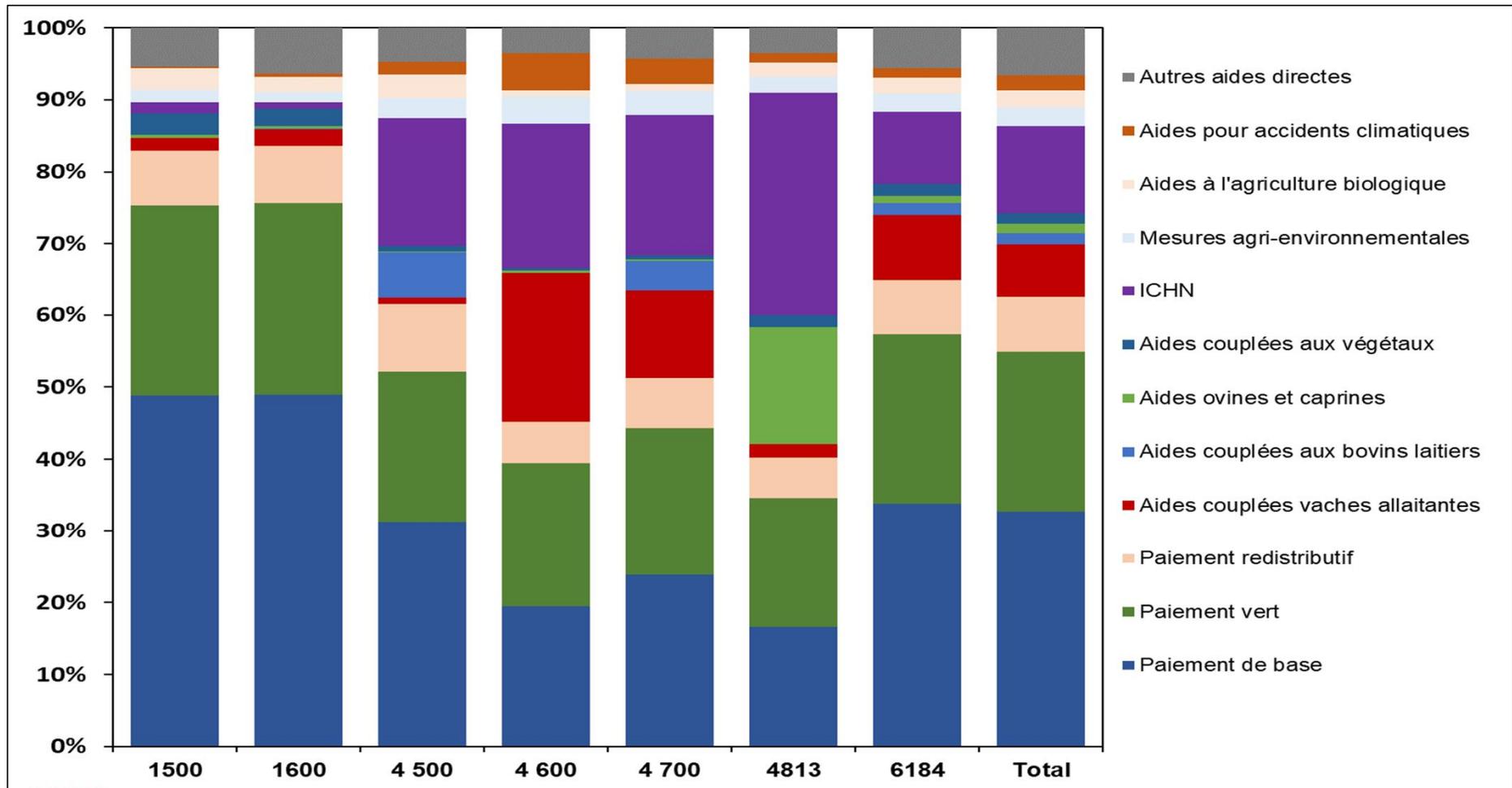
SSP-RICA / Traitement INRAE, SMART-LERECO

➤ Aides directes / RCAI (%) - Selon les OTEX (France) – (8)

1500 : Céréales et oléo-protéagineux ; 1600 : grandes cultures ; 4500 : bovins-lait ; 4600 : bovins-viande ; 4700 : mixte bovins-lait/bovins viande ; 4813 : ovins-caprins ; 6184 : polyculture et polyélevage



➤ Poids des différentes catégories d'aides directes dans les exploitations agricoles françaises selon plusieurs OTEX* en 2019 (en %)



1500 : Céréales et oléo-protéagineux ; 1600 : grandes cultures ; 4500 : bovins-lait ; 4600 : bovins-viande ; 4700 : mixte bovins-lait/bovins viande ; 4813 : ovins-caprins ; 6184 : polyculture et polyélevage

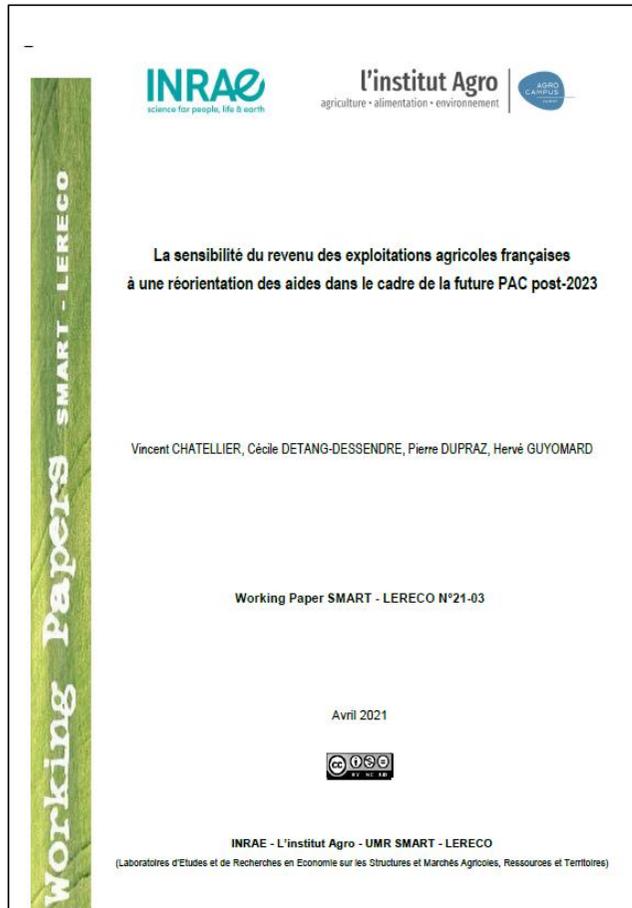
SSP-RICA / Traitement INRAE, SMART-LERECO

➤ PAC 2023-2027 : pourquoi le statu quo ? [4]

- *Au-delà des considérations politiques et des pouvoirs relatifs des différents lobbies*
- *PAC : deux objectifs principaux*
- *Redistribution : logique des vases communicants dans le cadre contraignant d'un budget donné*
- **Climat et environnement : trade-off, au moins à CT, entre performances économiques et performances climatiques/environnementales**
 - **Transfert augmenté du P1 vers le P2**
 - **Eco-régime (hypothétique) sur prairies permanentes et pesticides**



➤ Document de travail INRAE d'avril 2021



1. Introduction

2. Les revenus des exploitations agricoles françaises et le poids des soutiens budgétaires

- 2.1. Revenu et soutien budgétaire toutes orientations de production confondues
- 2.2. Revenu et soutien budgétaire pour différentes orientations de production
- 2.3. Les différents types d'aides directes dans les orientations de production
- 2.4. Revenu, soutien budgétaire et superficie des exploitations
- 2.5. Revenu, soutien budgétaire et localisation géographique

3. L'impact de quatre scénarios redistributifs des aides directes de la PAC

- 3.1. Scénario 1 - Un transfert des aides du premier pilier au bénéfice des petites fermes
- 3.2. Scénario 2 - La réorientation des aides couplées aux productions bovines
- 3.3. Scénario 3 - La convergence interne intégrale du paiement de base par hectare
- 3.4. Scénario 4 - Le renforcement du paiement redistributif

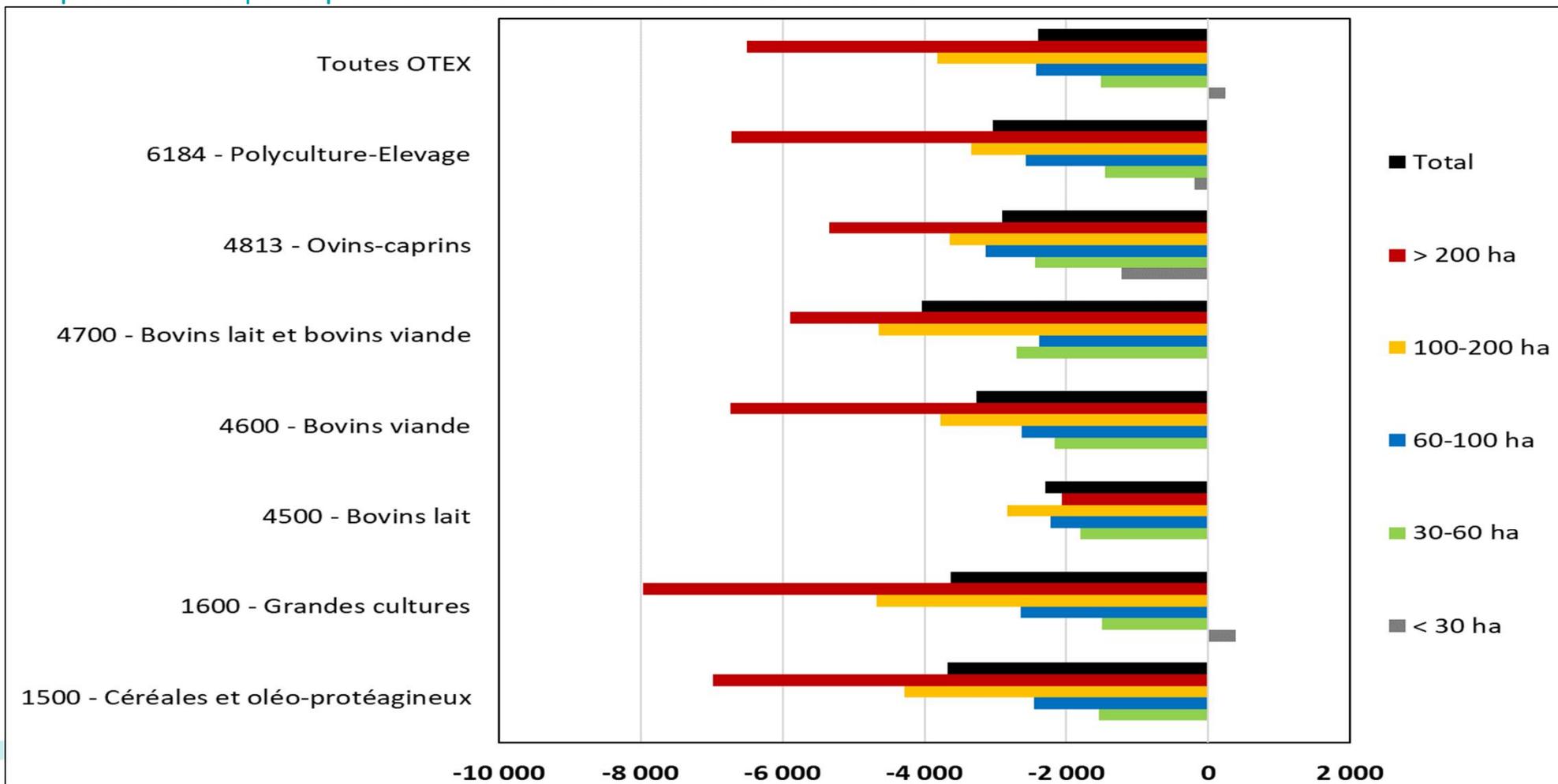
4. Les effets redistributifs de mesures climatiques et environnementales

- 4.1. L'architecture climatique et environnementale de la prochaine PAC
- 4.2. Scénario 6 - Transfert de 15 % de l'enveloppe budgétaire du premier pilier vers les MAEC et les mesures de soutien à l'agriculture biologique dans le second pilier
- 4.3. Scénario 7 - Un éco-régime ciblé sur les prairies permanentes et l'usage des pesticides dans les terres arables

5. Conclusion

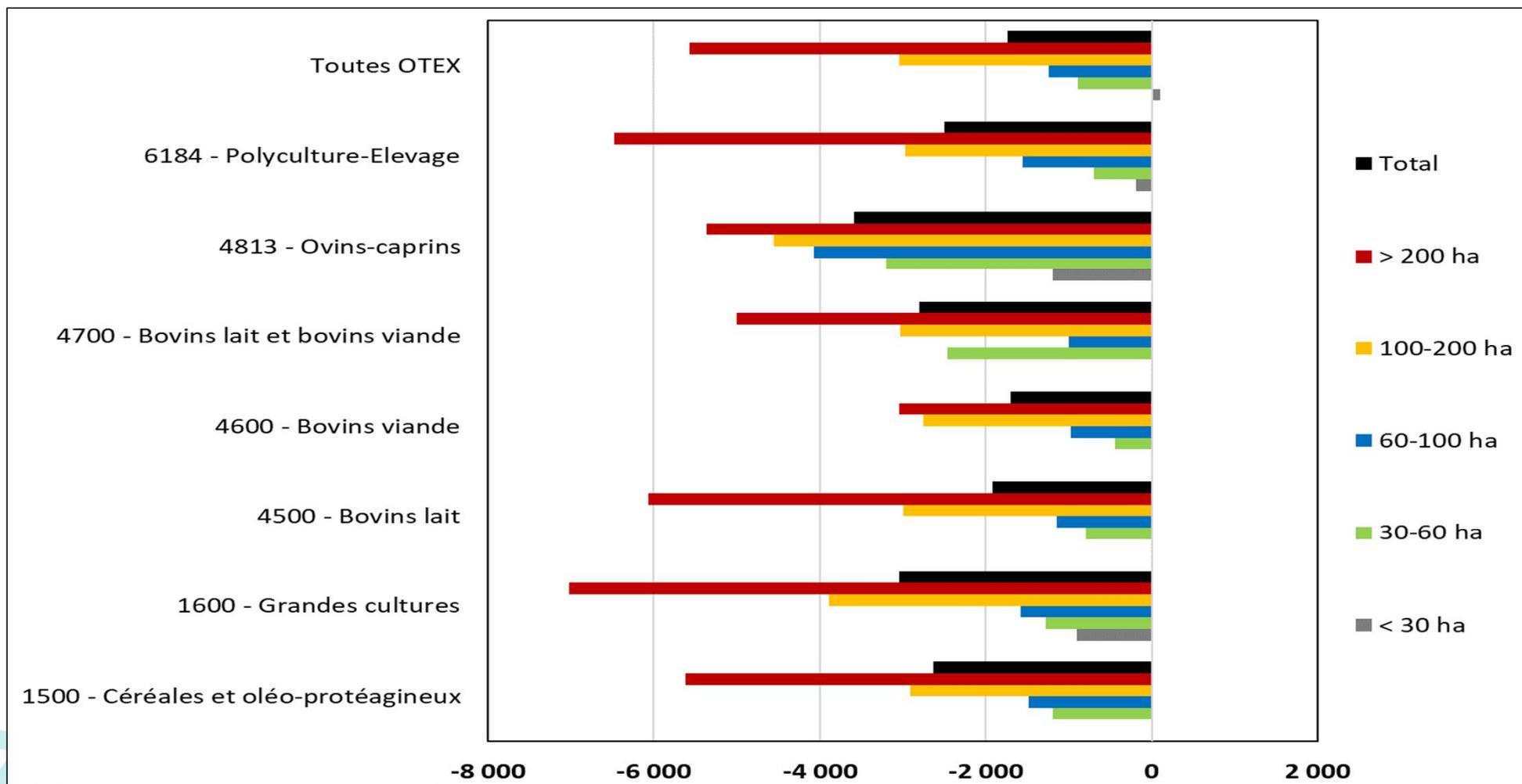
➤ Impact d'un transfert de 15% des aides directes du premier pilier vers les MAEC et les MBO du deuxième pilier

- Impact en euros par exploitation selon les OTEX et les classes de SAU



➤ Impacts d'un eco-regime hypothétique ciblés sur les prairies permanentes et la réduction des usages de pesticides

- Impact en euros par exploitation selon les OTEX et les classes de SAU



INRAE



Et le Green Deal ?



INRAE



A. Aspects agricoles et alimentaires du Green Deal

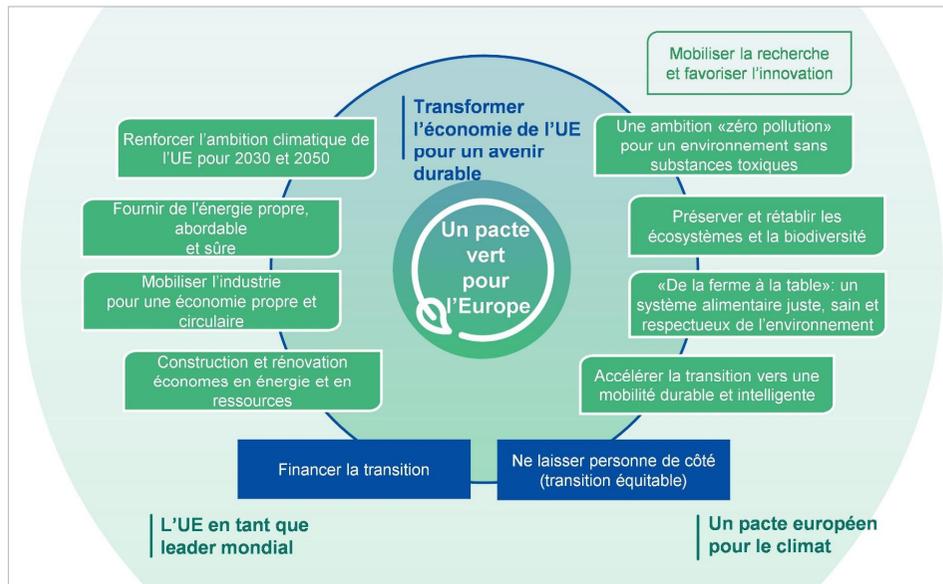


➤ Aspects agricoles et agro-alimentaires du Green Deal [1]



Neutralité carbone en 2050

Croissance décarbonée et durable



Fixation d'objectifs quantitatifs ambitieux pour l'agriculture en 2030

- **Gaz à effet de serre non CO2 : -35% par rapport à une référence 2015**
- **Pesticides et pesticides les plus risqués : -50%**
- **Nitrate en excès : -50% (-> usages : -20%)**
- **Antimicrobiens : -50%**
- **Surfaces en AB : 25%**
- **Zones protégées : 10%**
- **Éléments fixes du paysage : 10% de la SAU**
- **Pertes et gaspillages : -50%**

Déclinaison dans le cadre de nombreuses stratégies dont

Stratégie de la Ferme à la Table

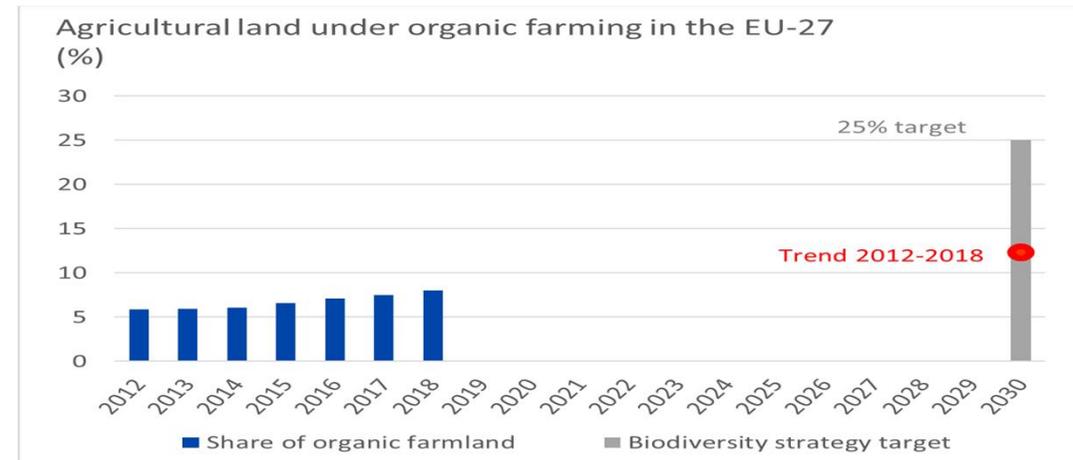
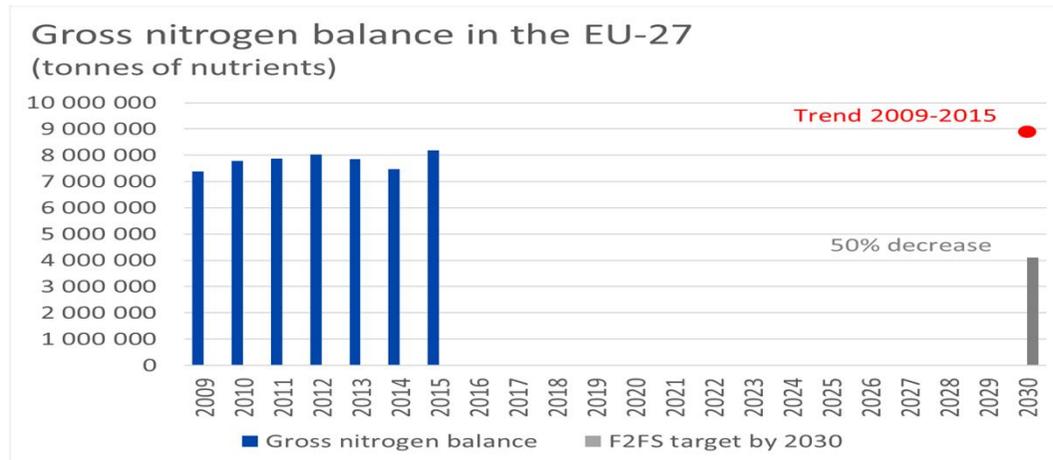
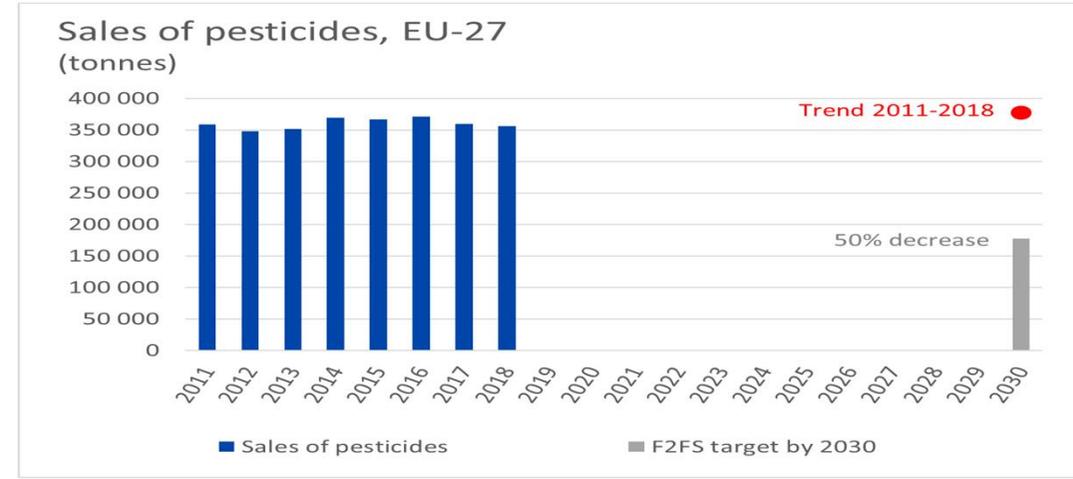
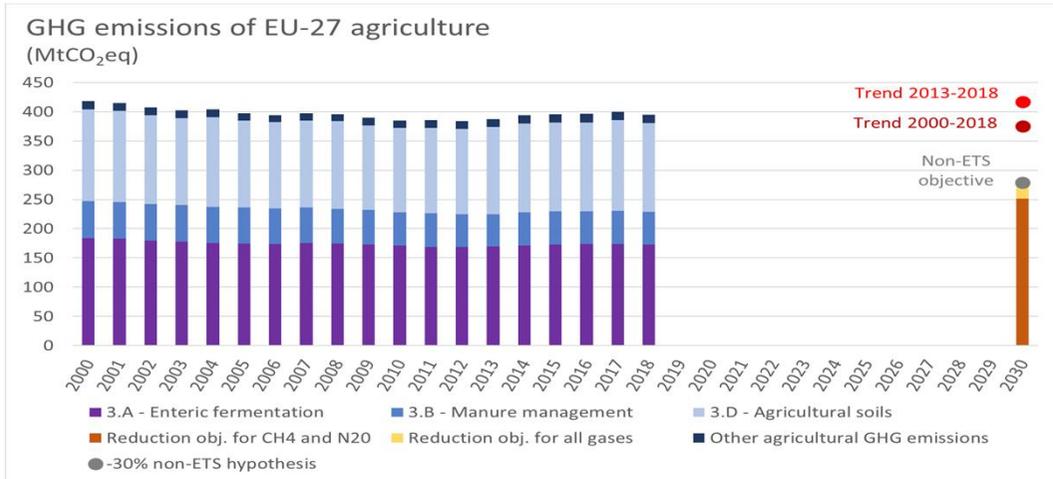
Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030

INRAE



B. Le système alimentaire européen n'est pas sur de bons rails

➤ Atteindre les objectifs agricoles du Green Deal requiert d'inverser de nombreuses tendances [1]



INRAE

Le climat et l'environnement dans la PAC – H. Guyomard

13^{ème} université d'été – Sauvons le climat – Chinon – Domaine de Roiffé – 02-05 novembre 2021

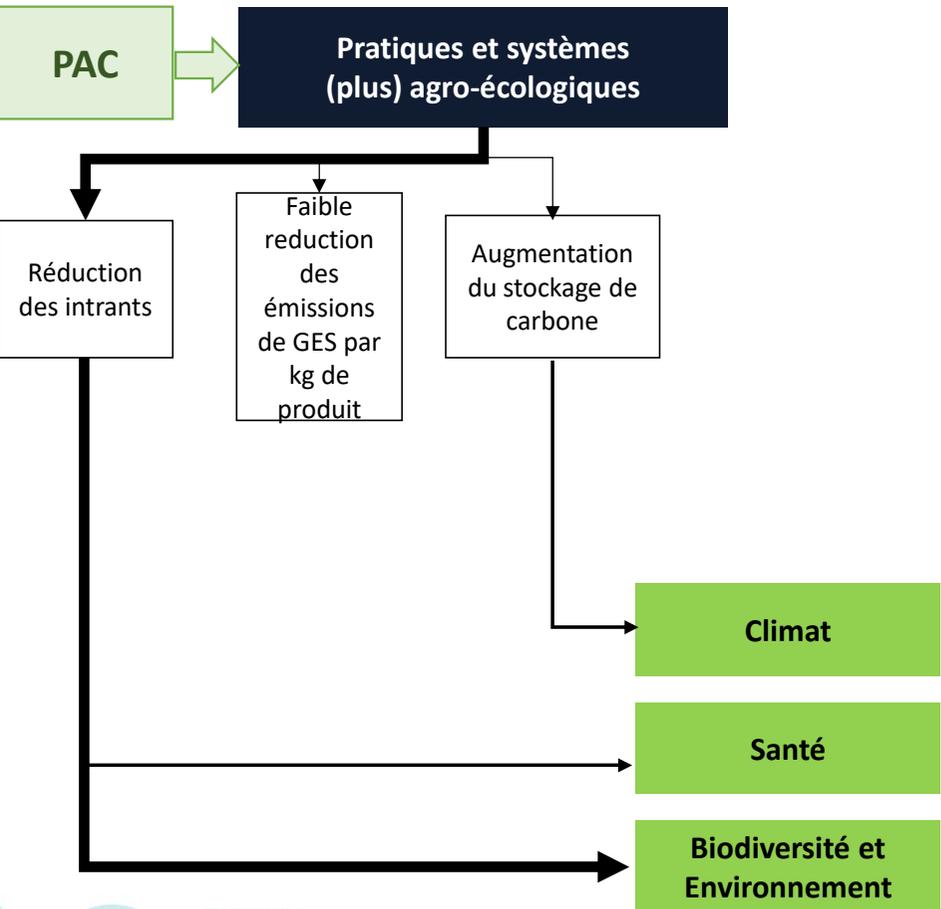
Source : Guyomard, Bureau et al. (2020)

INRAE



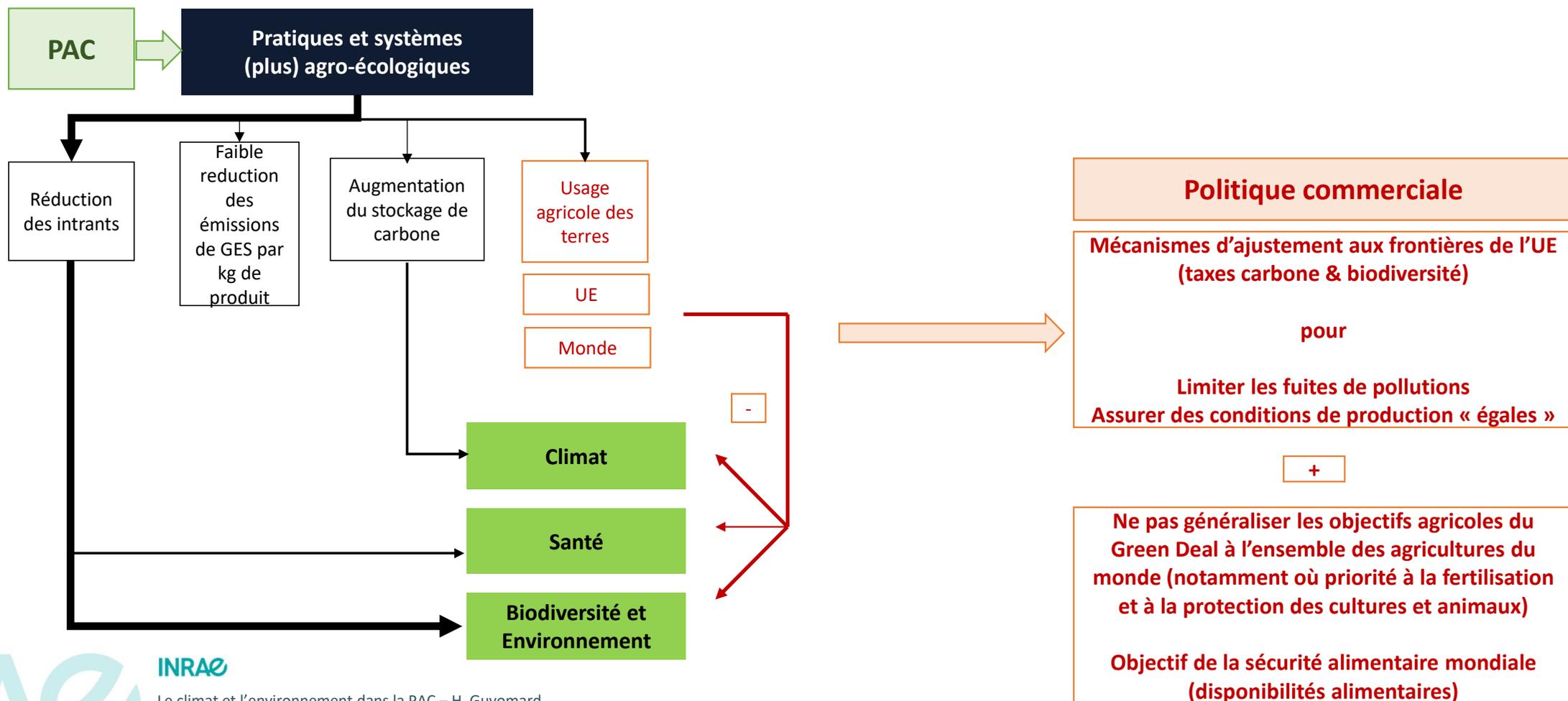
C. Agir de façon cohérente et complémentaire à l'offre et à la demande au regard des objectifs du Green Deal

➤ Au-delà de l'agriculture et de la PAC, une approche de l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la production primaire à la consommation finale : nécessité d'autres politiques UE/N [1]



INRAE

- Au-delà de l'agriculture et de la PAC, une approche de l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la production primaire à la consommation finale : nécessité d'autres politiques UE/N [2]

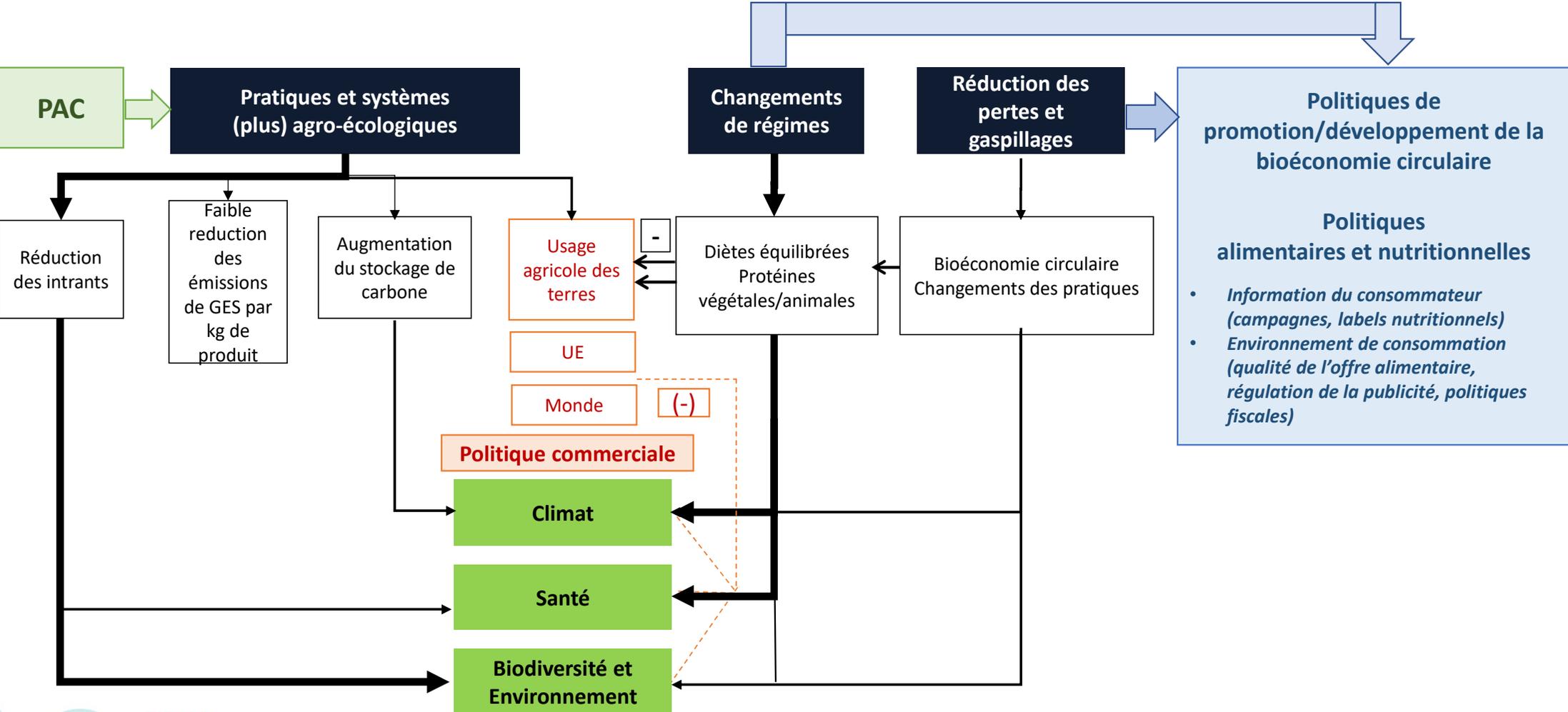


INRAE

Le climat et l'environnement dans la PAC – H. Guyomard

13^{ème} université d'été – Sauvons le climat – Chinon – Domaine de Roiffé – 02-05 novembre 2021

➤ Au-delà de l'agriculture et de la PAC, une approche de l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la production primaire à la consommation finale : nécessité d'autres politiques UE/N [3]



INRAE

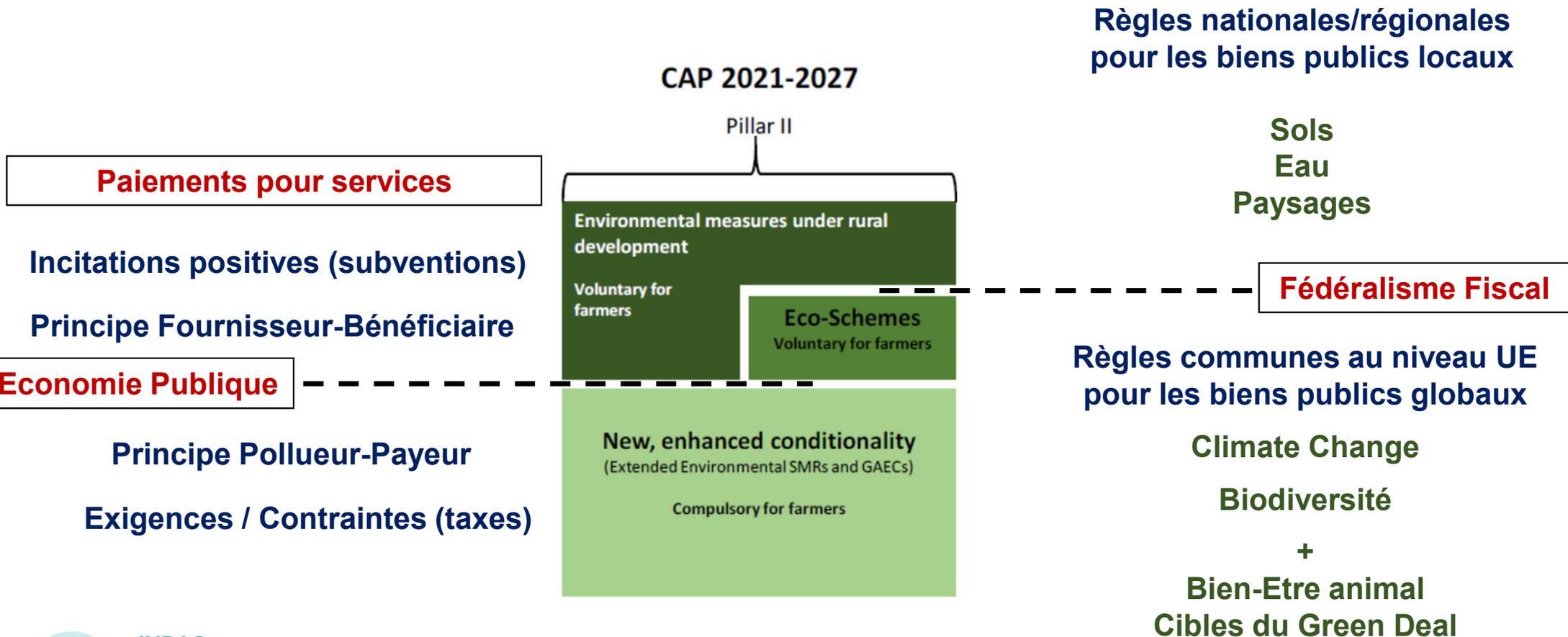
Le climat et l'environnement dans la PAC – H. Guyomard
 13^{ème} université d'été – Sauvons le climat – Chinon – Domaine de Roiffé – 02-05 novembre 2021

INRAE



D. Quel rôle pour la PAC ? ... après 2027 (ou avant ?)

➤ Climat et environnement dans la PAC... après 2027 (ou avant ?) [1]



Source : Guyomard, Bureau et al. (2020)

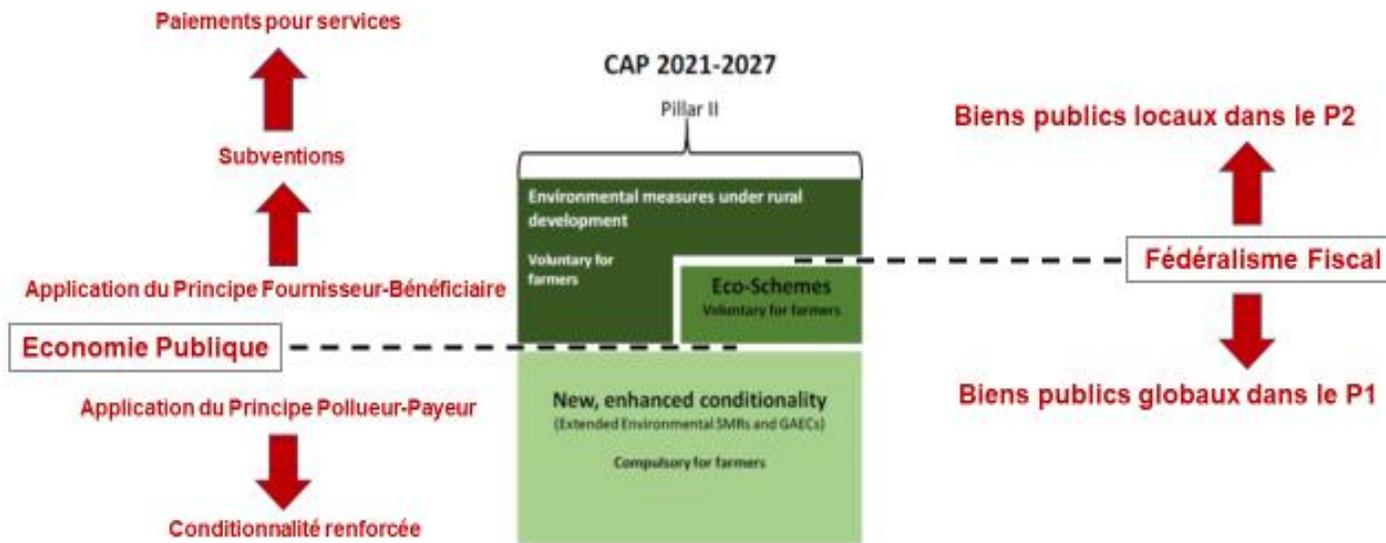


INRAE

Le climat et l'environnement dans la PAC – H. Guyomard

13^{ème} université d'été – Sauvons le climat – Chinon – Domaine de Roiffé – 02-05 novembre 2021

➤ Climat et environnement dans la PAC ... après 2027 (ou avant ?) [2]



Source : Guyomard, Bureau et al. (2020)

- Ligne de partage entre l'obligation (PPP) et la rémunération (PFB)
 - Revenus agricoles versus environnement
 - Conditionnalité forte versus faible
 - Eco-régimes et MAEC fortement versus faiblement exigeants
 - Si fortement exigeants -> environnement (+)
 - Mais surcoûts -> revenus agricoles (-) [au moins à court terme] car abondement des dispositifs environnementaux de la PAC par prélèvement sur d'autres mesures (vases communicants)
 - Sortie du dilemme par de nouvelles sources de financement dont paiements pour services (usager intermédiaire et final)
- Echelle européenne versus nationale/régionale
 - Biens publics globaux versus locaux



INRAE

Green Deal et PAC : quelle compatibilité ?
Séminaires de politiques agricoles de la SFER, 09 mars 2021, H. Guyomard et al.



INRAE

Le climat et l'environnement dans la PAC – H. Guyomard

13^{ème} université d'été – Sauvons le climat – Chinon – Domaine de Roiffé – 02-05 novembre 2021

p. 18

INRAE



Conclusion



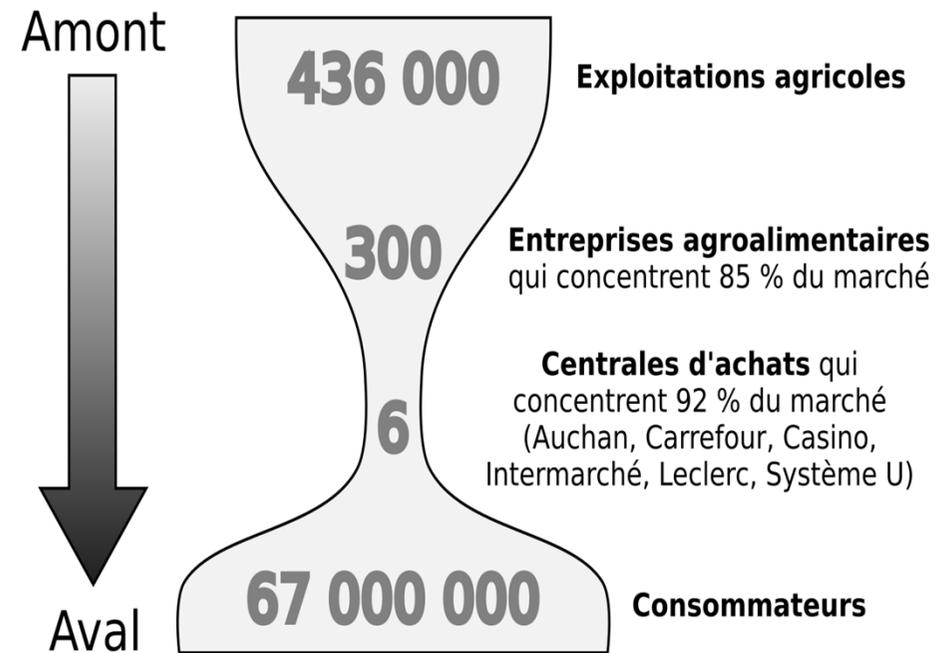
➤ Conclusion [1]

- PAC au service d'objectifs redistributifs et climatiques/environnementaux
- Q1: complétude des objectifs (au-delà de leur « simple affichage »)?
 - Sécurité alimentaire ?
 - Sécurité alimentaire quantitative (disponibilités) : discours excessivement politique sur la souveraineté alimentaire (« réduire les importations... mais augmenter les exportations ! »)
 - Sécurité alimentaire qualitative : réduction des inégalités d'accès à l'alimentation -> mesures à la demande (chèques alimentaires)
 - Renouvellement des générations ?
 - Un objectif explicite de la future PAC essentiellement pris en compte par des tops up + aide ponctuelle à l'installation
 - En assurant des revenus suffisants et stables (cf. infra)
 - Via des conditions de vie et de travail égales à celles des autres CSP -> accès aux services publics et privés -> politiques non agricoles
 - Compétitivité ?
 - Répondre aux besoins des marchés (et donc ne pas se focaliser sur la situation actuelle -> suppression des aides couplées aux productions animales) et aux attentes des consommateurs (par ex., en termes de bien-être animal)
 - Ne pas se priver a priori de leviers : génétique/sélection, agriculture de précision



➤ Conclusion [2]

- *Compétitivité ?*
- *Répondre aux besoins des marchés (et donc ne pas se focaliser sur le statu quo) et aux attentes des consommateurs (par ex., en termes de bien-être animal)*
- *Ne pas se priver a priori de leviers : génétique/sélection, agriculture de précision*
- **Partage de la valeur entre les différents maillons des filières**
 - Essentiellement, politiques nationales (loi EGalim en F)
 - Principes d'action conformes aux enseignements de la théorie économique (regroupement de l'offre, contractualisation, circuits courts, vente directe)
 - PAC et droit de la concurrence
 - Peut-on définir une répartition optimale de la valeur ?
 - Partage potentiellement au détriment de la compétitivité sur les marchés (concurrence à l'importation et à l'exportation)

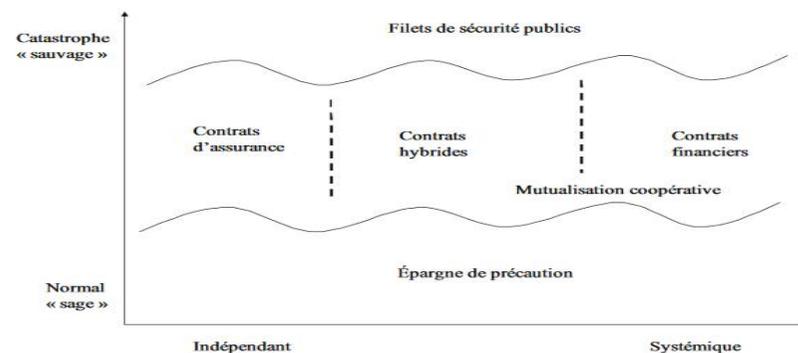


Les Greniers d'Abondance (2020)

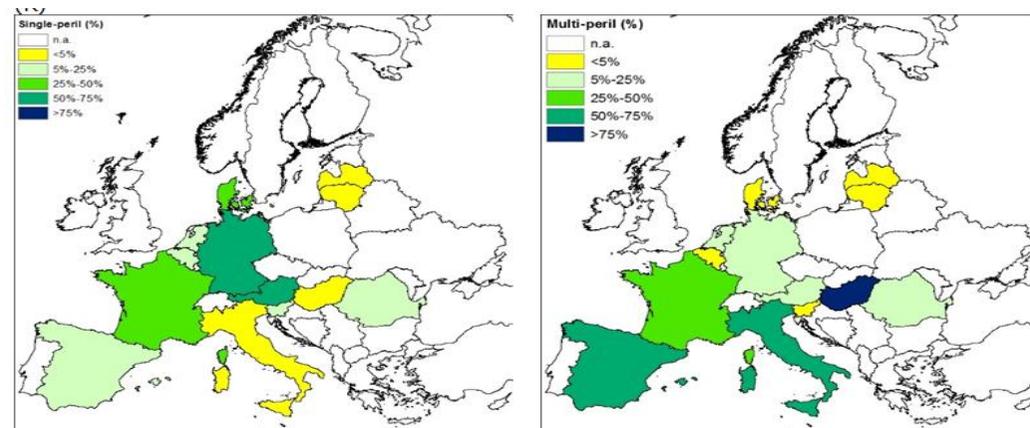
➤ Conclusion [3]

• Stabilité des revenus agricoles

- Très peu de nouveautés dans la PAC 2023-2027
- Boite à outils de gestion des risques riche (complète) et globalement conforme aux enseignements de la théorie économique
- Quatre questions
 1. Comprendre la sous-utilisation de la boîte à outils (impact des interventions des pouvoirs publics en « dernier ressort »), et la variabilité de cette utilisation selon les EM
 2. Conditions d'utilisation de la réserve de crise (a-t-on appris des crises passées ?)
 3. Solidarités verticales (filières) et horizontales (territoires)
 4. Rendre obligatoire l'assurance récolte/revenu dans un contexte d'accroissement des aléas/risques



Source : Cordier, Debar (2004)



Variation des pratiques assurantielles dans les EM

Source : Cordier (2018)

➤ Conclusion [4]

- PAC au service d'objectifs redistributifs et climatiques/environnementaux
- Q2: objectif redistributif
 - Redistribution souhaitée/souhaitable des soutiens budgétaires de la PAC ?
 - Faut-il soutenir les revenus agricoles par des aides directes découplées relevant d'une politique sectorielle (la PAC) ?
 - Instauration d'un revenu minimum en agriculture ?
 - Sortir de la logique des vases communicants (cf. infra)
- Q3 : climat/environnement
 - Légitimité des objectifs climatiques et environnementaux du Green Deal
 - Test « grandeur » réelle de la PAC 2023-2027 à la lumière du Green Deal : échec
 - Ce n'est que partie remise -> cf. stratégies bas carbone de l'UE et des EM (ex. de la France)
 - Trade off, au moins à court terme, entre performances climatiques/environnementales et performances économiques
 - **Trade-off qui est malheureusement utilisé comme un prétexte à maintenir inchangée la situation actuelle alors que le statu quo n'est plus une option compte tenu de l'urgence climatique et environnementale**
 - **Trade-off également trop souvent ignoré par les tenants d'une PAC ambitieuse sur le plan climatique et environnementale !**
 - Trouver des solutions pour sortir du trade off :



➤ Conclusion [4]

- Trouver des solutions pour sortir du trade off :
 - **Transition progressive (mais risque d'une transition trop lente)**
 - **Gains de productivité (agriculture de précision, génétique et sélection)**
 - **Solidarités horizontales et verticales (cf. certificats d'économie de produits phytosanitaires)**
 - **Consentement du consommateur à payer plus chère son alimentation si pratiques plus respectueuses de l'environnement (cf. AB) -> réduction des inégalités d'accès à l'alimentation par des aides publiques (chèques alimentaires)**
 - **Paiement pour services financés par l'utilisateur intermédiaire et final**
 - **Compensation des surcoûts agricoles par des économies de dépenses en matière d'environnement et de santé (redistributions vers l'agriculture)**
- > **Sortir de l'agriculture et de la politique agricole pour définir le futur de l'agriculture et de la PAC**



INRAE

➤ Merci de votre attention

