

# WEBINAIRE INRAE

## Quelle politique agricole commune demain ?

Lundi 14 décembre 2020  
9h > 11h

### Programme

Accueil : Hervé **Guyomard**, directeur de recherche INRAE

Introduction : Philippe **Mauguin**, Pdg INRAE

Présentation de l'ouvrage « Quelle Politique agricole commune demain ? »,  
contenu et enseignements : Cécile **Détang-Dessendre**, directrice scientifique  
adjointe Agriculture INRAE

Questions/réponses

Analyse des enseignements de l'ouvrage dans la double perspective  
de la future PAC et du Green Deal : Hervé **Guyomard**

Questions/réponses



GRATUIT/EN LIGNE

INRAE

**INRAE**



## **INTRODUCTION**

Philippe Mauguin, Président-Directeur Général d'INRAE

**INRAE**



Partie I

# **ANALYSE CRITIQUE DE LA PAC 2014-2020**

Cécile Détang-Dessendre, Directrice scientifique adjointe Agriculture,  
Directrice de recherche INRAE Bourgogne – Franche-Comté

# ➤ Supports de l'exposé

- ❖ Un groupe de travail sur le long terme
- ❖ 8 séminaires thématiques (environnement, changement climatique, risque, Brexit, production animale, alimentation et nutrition, développement rural, propositions CE)
- ❖ Une équipe pluridisciplinaire : 27 co-auteurs dont 3 zootechniciens, 4 agronomes/écologues, 1 généticien
- ❖ Etude pour le Parlement Européen (10 co-auteurs)



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

4

INRAE

Quelle politique agricole commune demain ?

Webinaire INRAE du 14 décembre 2020

## ➤ Plan et démarche adoptée : ouvrage

- **PAC et économie**

- Revenu agricole
- Répartition de la valeur
- Commerce international
- Gestion des aléas

- **PAC, environnement et santé**

- Le climat et la biodiversité
- La transition agroécologique
- Enjeux nutritionnels
- Les productions animales et la consommation de produits animaux

- **Développement rural et innovation**

- Développement rural
- Innovation

- **Pour chaque thème**

- Etat des lieux
- Prise en compte des enjeux en question dans la PAC
- Analyse critique de cette prise en compte
- Recommandations

➔ **Grille d'analyse de l'économie publique : intervention publique pour corriger**

- Distribution des revenus
- Pouvoir de marché et distorsion de concurrence
- Incomplétude de certains marchés (incertain et risque)
- Prise en compte effets externes/biens publics



# ➤ Dans la continuité de l'ouvrage : Rapport pour le Parlement européen sur « PAC et Green Deal »

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

☐ **Présentation au PE : 30 novembre 2020**

☐ **Auteurs (INRAE et AgroParisTech)**

- H. Guyomard (coordinateur)
- J.-C. Bureau (coordinateur)
- V. Chatellier
- C. Détang-Dessendre
- P. Dupraz
- F. Jacquet
- X. Reboud
- V. Réquillart
- L.-G. Soler
- M. Tysebaert

## ➤ Plan de l'expose

### 1. Une analyse critique de la PAC 2014-2020

PAC et économie (revenu, partage de la valeur)

PAC, environnement et santé (climat, biodiversité)

### 2. La PAC Post-2020

Les propositions

Le cadre d'analyse de l'économie publique comme grille de lecture

### 3. LA PAC et le Green Deal

L'ambition du Green Deal

Comment l'agriculture et la PAC peuvent-elles y contribuer?



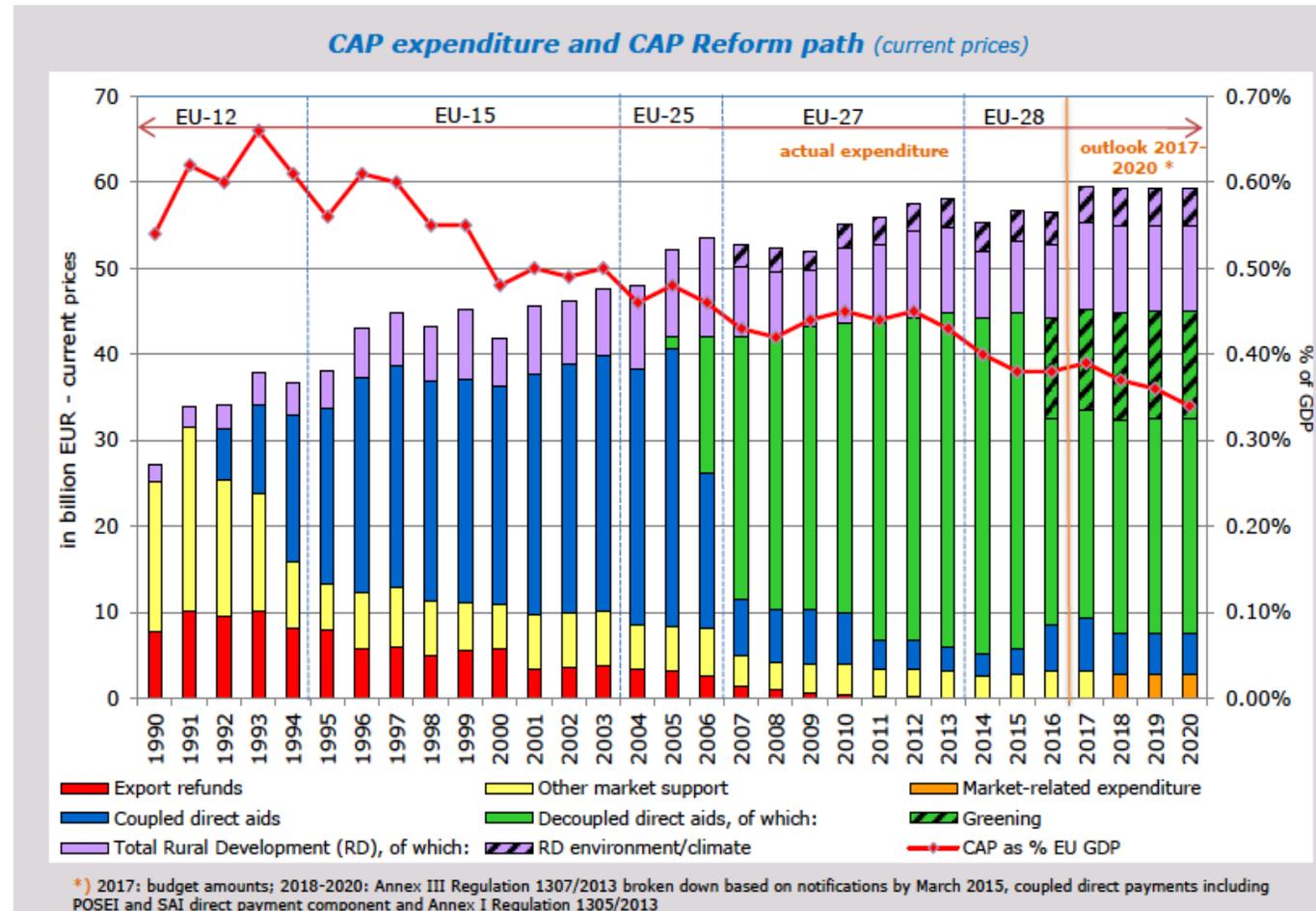
# ➤ La PAC 2014-2020 en quelques éléments

## Organisation des aides directes : (75% budget PAC)

- Paiement de base à l'hectare et conditionnalité
- Paiement vert (30% des aides directes), soumis au respect des 3 mesures de verdissement)
- Top up jeune agri (max 2% du P1)
- Aides couplées (max 12% de P1)
- Possibilité paiement redistributif (52 1<sup>er</sup> ha)

## Mesures du développement rural (25%)

- MAEC et ICHN (53% du P2 en Fr)
- 20% compétitivité des exploitations
- 10% chaînes alimentaires et gestion des risques
- Moins de 15% pour le DR



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



INRAE

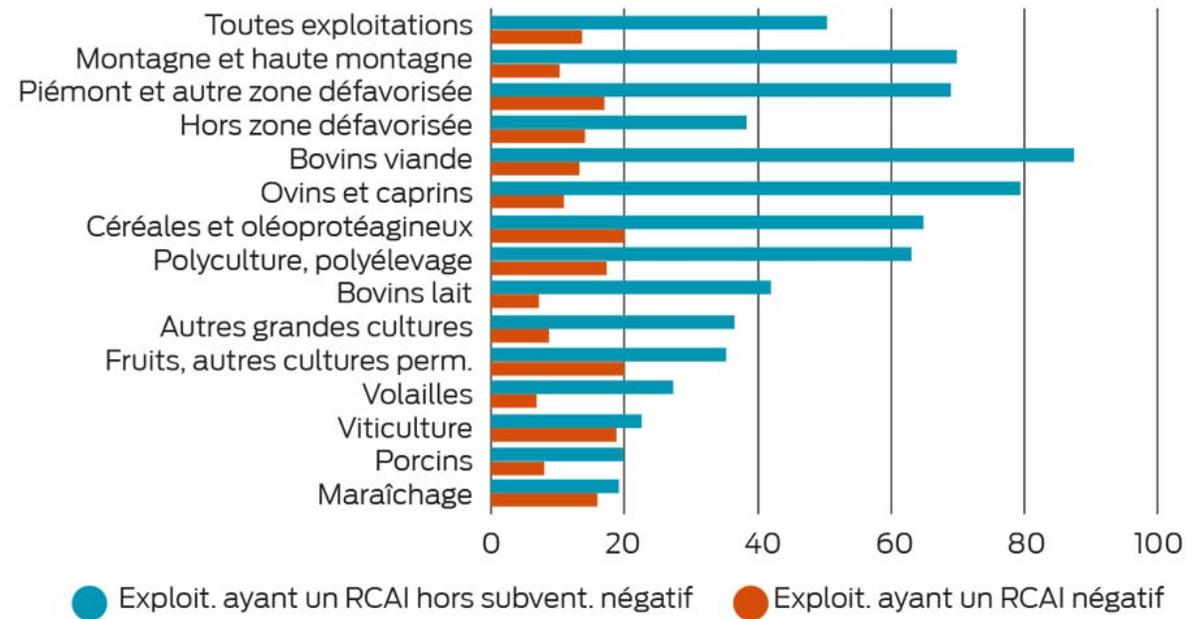
Quelle politique agricole commune demain ?

Webinaire INRAE du 14 décembre 2020

## ➤ PAC et Economie : Quel avenir pour les aides directes (découplées et couplées) ?

- ➔ Répartition des soutiens entre pays et entre exploitations
- ➔ Objectif de soutien aux revenus agricoles, quelle légitimité ?
  - Problème d'évaluation des revenus agricoles
  - Réduction de la pauvreté (et non soutien sectoriel)
  - Mise en place d'un revenu minimum ?
- ➔ Distinguer actions en fonction des EM et selon les types d'agriculture

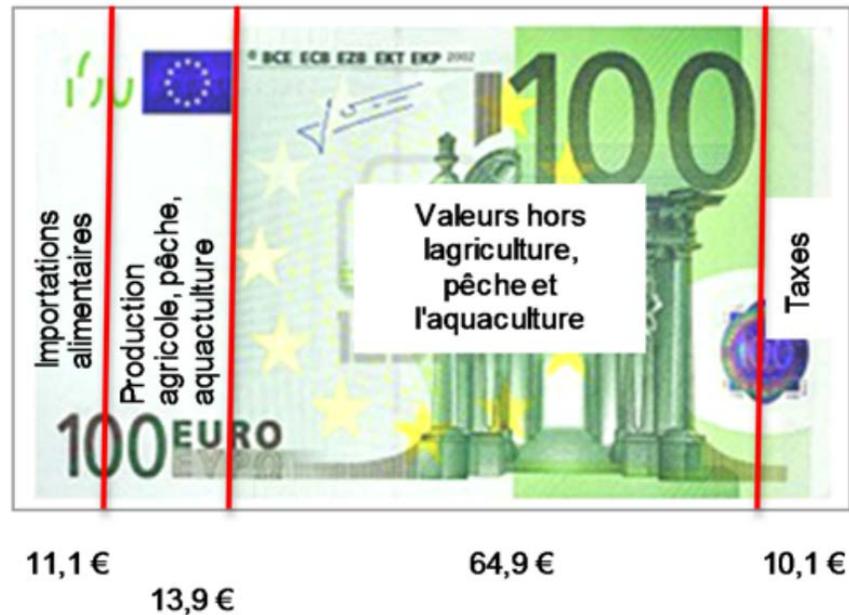
Part des exploitations ayant un revenu courant avant impôt négatif, avec et hors subventions d'exploitation par orientation en %



Source: Agreste, 2017

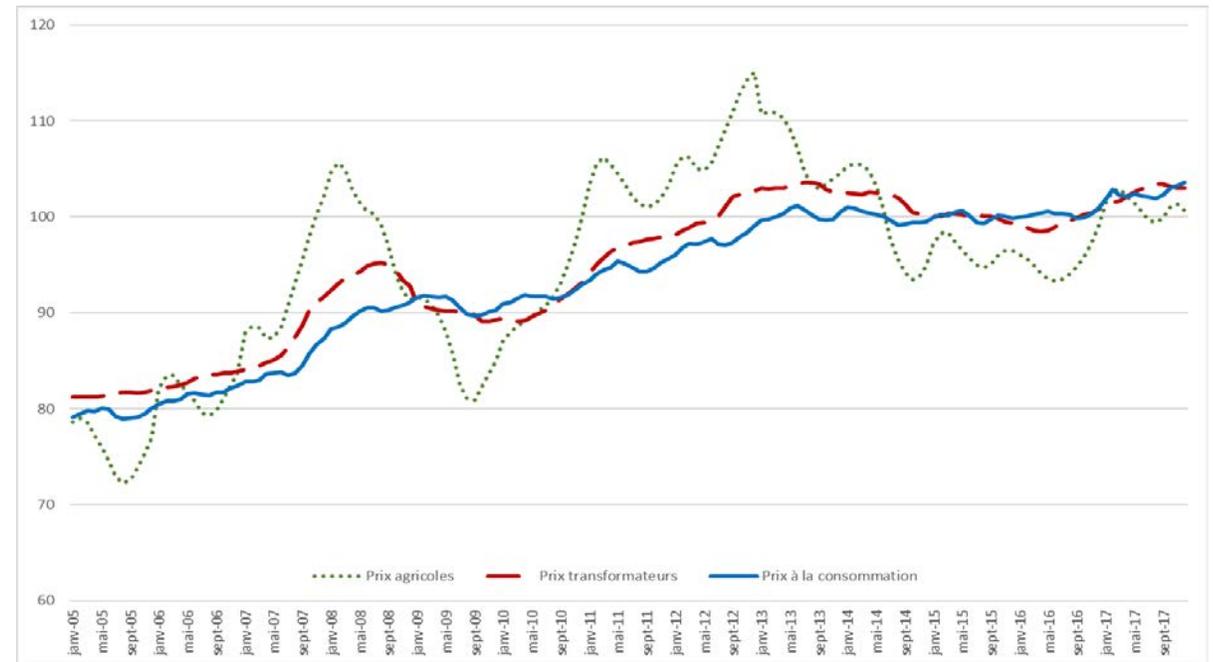
# ➤ Rééquilibrer la répartition de la valeur entre les acteurs de la chaîne

## Décomposition de l'Euro alimentaire 2015



Source: Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, 2019

## Indices des prix tout au long de la chaîne alimentaire UE-28



Source : Eurostat, . Calcul des auteurs



## ➤ PAC et Climat

Agriculture : 2<sup>ième</sup> secteur émetteur loin derrière le transport et proche du secteur résidentiel  
 Hétérogénéité entre les EM (30% IR, et 5% Malte)

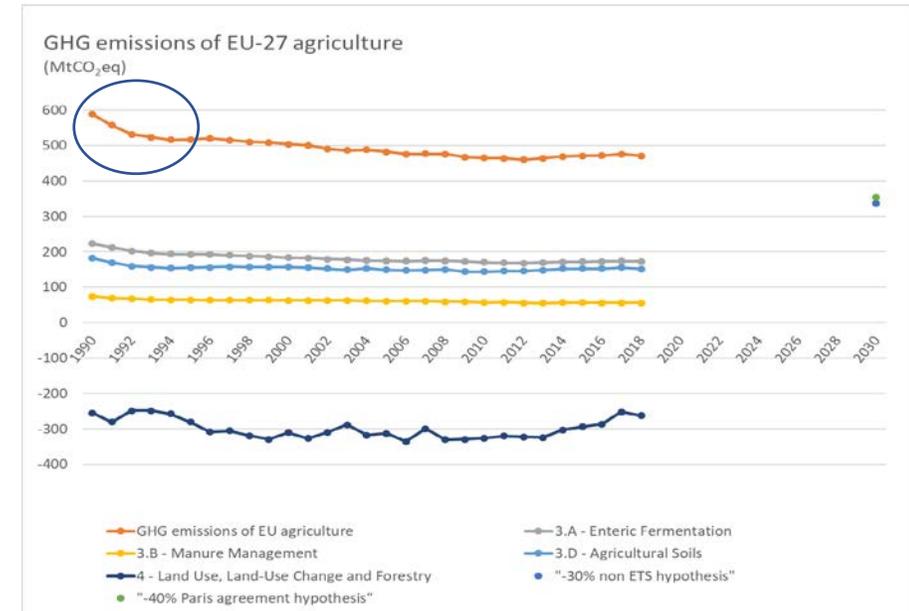
	CH <sub>4</sub>	N <sub>2</sub> O	CO <sub>2</sub>	Total
<b>Pouvoir réchauffant global à 100 ans, 4<sup>e</sup> rapport du GIEC (2007)</b>	<b>25</b>	<b>298</b>	<b>1</b>	
<b>Emissions agricoles en 2017 (MtCO<sub>2</sub>eq)</b>	242	187	11	440
<b>Part des émissions agricoles dans les émissions totales de l'UE en 2017</b>	47,4%	72,1%	0,26%	10%
<b>Changements d'usage des sols en 2017</b>			+32	+0,7%
<b>Répartition émissions agricoles</b>	55,1%	42,6%	2,4%	100%
<b>Origine principale des émissions agricoles</b>	Fermentation entérique(80%)	Fertilisation (72%)		
<b>Evolution des émissions agricoles entre 1990 et 2013</b>	-24 %	-20%	-35%	-24%
<b>entre 2013 et 2017</b>	+4%	+4%	+8%	+4%



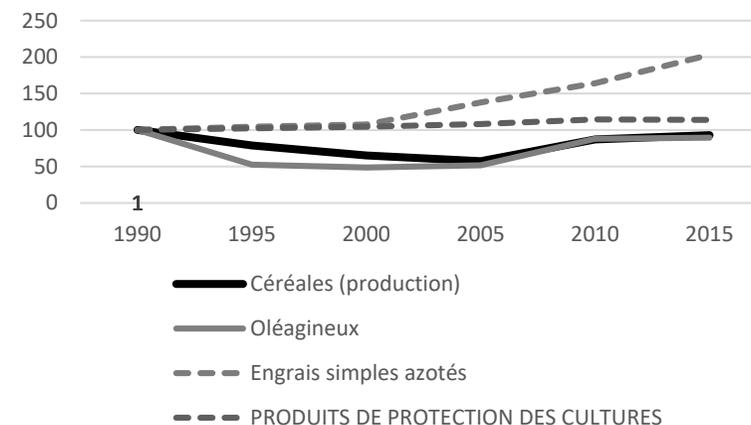
# ➤ Les déterminants de l'évolution des GES de l'agriculture dans UE

- ❖ **Début des années 1990**, rôle des nouveaux Etats Membres
- ❖ Jusqu'à la fin des années 2000, la **productivité des engrais augmentait**
- ❖ De même, **accroissement des performances laitières**
- ❖ **Depuis 2010** : accroissement des productions plus rapide que celle de la productivité des engrais et des rendements laitiers (retournement des rapports de prix depuis 2006)

➔ **Accroissement des troupeaux et de la fertilisation ET un accroissement des productions et des émissions tiré par la demande mondiale en produits animaux**



Indice des prix en France, base 100 en 2010

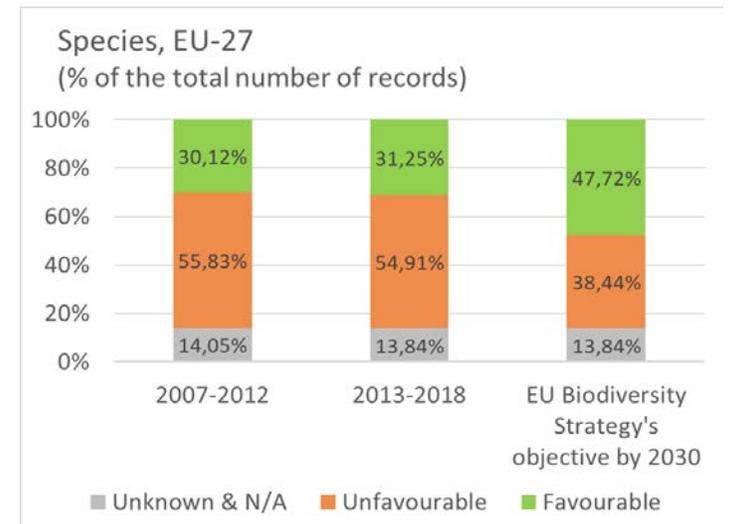
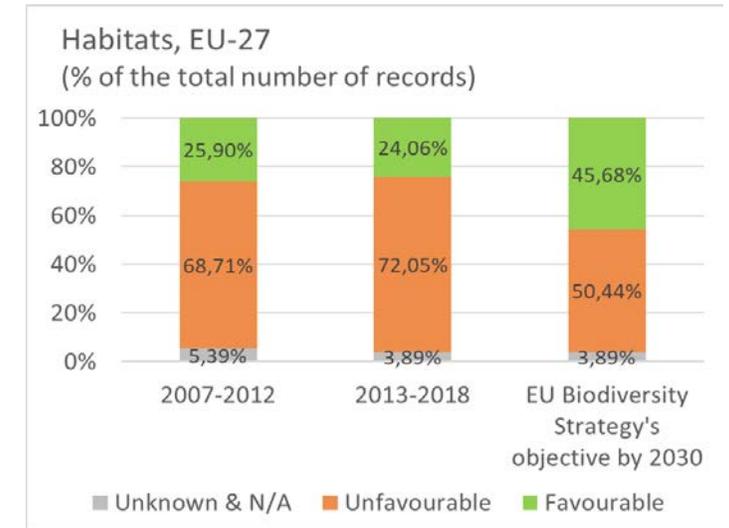


## ➤ PAC et biodiversité

### Les pratiques agricoles comme facteurs de déclin de la biodiversité

- Intensification des pratiques agricoles
- Extension des terres agricoles (dans les pays tiers)
- Recours aux produits phytosanitaires
- Disparitions des éléments semi-naturels
- Moindre diversité des cultures
- Abandon progressif des zones marginales conjointement à remise en culture de jachères (essentiellement à l'Est)
- Etalement urbain

### Status des habitats et des espèces EU-27



## ➤ Une attention à la biodiversité dans la PAC, mais des moyens limités

La **conditionnalité** des aides découplées: respect Directives oiseaux et habitats, BCAE pour bandes tampons, contrôle prélèvement d'eau, pratiques de travail du sol, maintien d'éléments topographiques...

Les 3 mesures de **verdissement** (prairies permanentes, diversité et SIE) : octroi 30% des aides directes à leur respect

**MAEC** : Contrats volontaires pour l'adoption de pratiques favorables à l'environnement avec compensation des surcoûts ou des pertes de revenu (1/4 des surfaces agricoles)

- ➔ Faible niveau d'ambition de la conditionnalité et des mesures de verdissement
- ➔ Modestie des pénalités, faible taux d'inspection
- ➔ Complexité des dispositifs

## ➤ Enjeu climatique tardivement intégré dans la PAC

- L'accord du Luxembourg (2003) : la conditionnalité des aides incluant les BCAE protégeant le carbone du sol et le respect des Directives limitant la fertilisation organique notamment, sans objectif explicite d'atténuation du changement climatique.
- Apparition d'un objectif climatique facultatif dans le 2<sup>e</sup> pilier de la PAC à la suite du Bilan de Santé (2008) de l'Accord de Luxembourg.
- **Des mesures plus cohérentes pour le carbone du sol... que pour limiter les émissions de l'élevage.**
- La réforme Ciolos (2013) : les MAE en **MAEC** et **verdissement** avec des objectifs climatiques explicites : stopper la destruction des prairies permanentes et conserver des éléments boisés dans les terres agricoles.
- L'élevage de ruminants reste soutenu par des aides couplées : minimum de 8% en 2008, repartant à la hausse après le Bilan de santé entre 10 et 15%.

**INRAE**



Parties II & III

**LA FUTURE PAC ET LE GREEN DEAL A LA  
LUMIERE DES ENSEIGNEMENTS DE L'OUVRAGE**

Hervé Guyomard, Directeur de recherche INRAE Bretagne - Normandie

## ➤ Les objectifs (spécifiques) de la future PAC

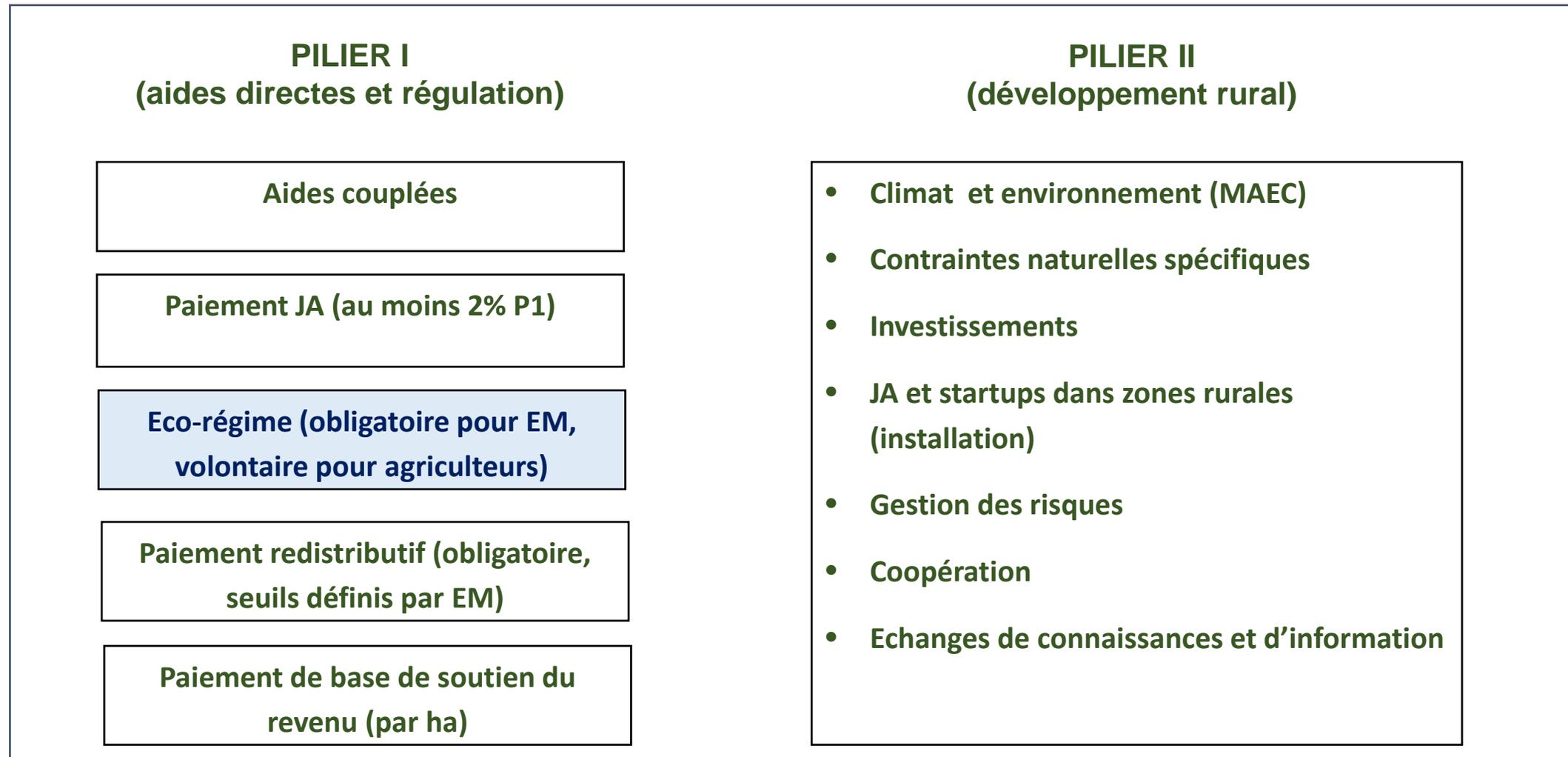


### Structure de la suite de la présentation

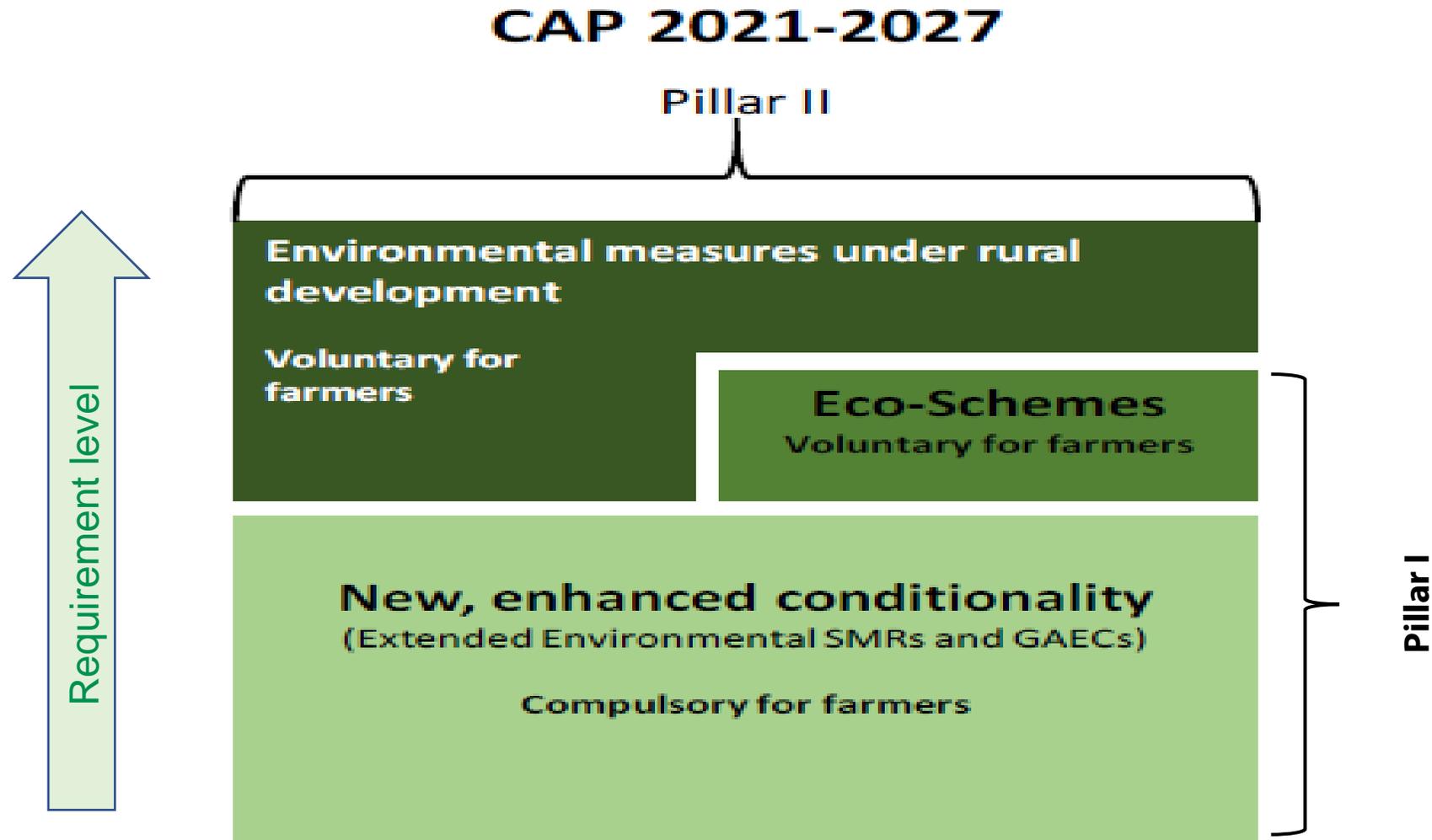
- Des objectifs consensuels mais généraux (non quantifiés)
  - Présentation (rapide) de la future PAC
  - Une instrumentation adaptée (lecture à la lumière des enseignements de l'ouvrage – *chapitre conclusif* –) ?
  - Des mesures à la hauteur des objectifs ?
  - Des objectifs à la hauteur des défis : Le Green Deal ?



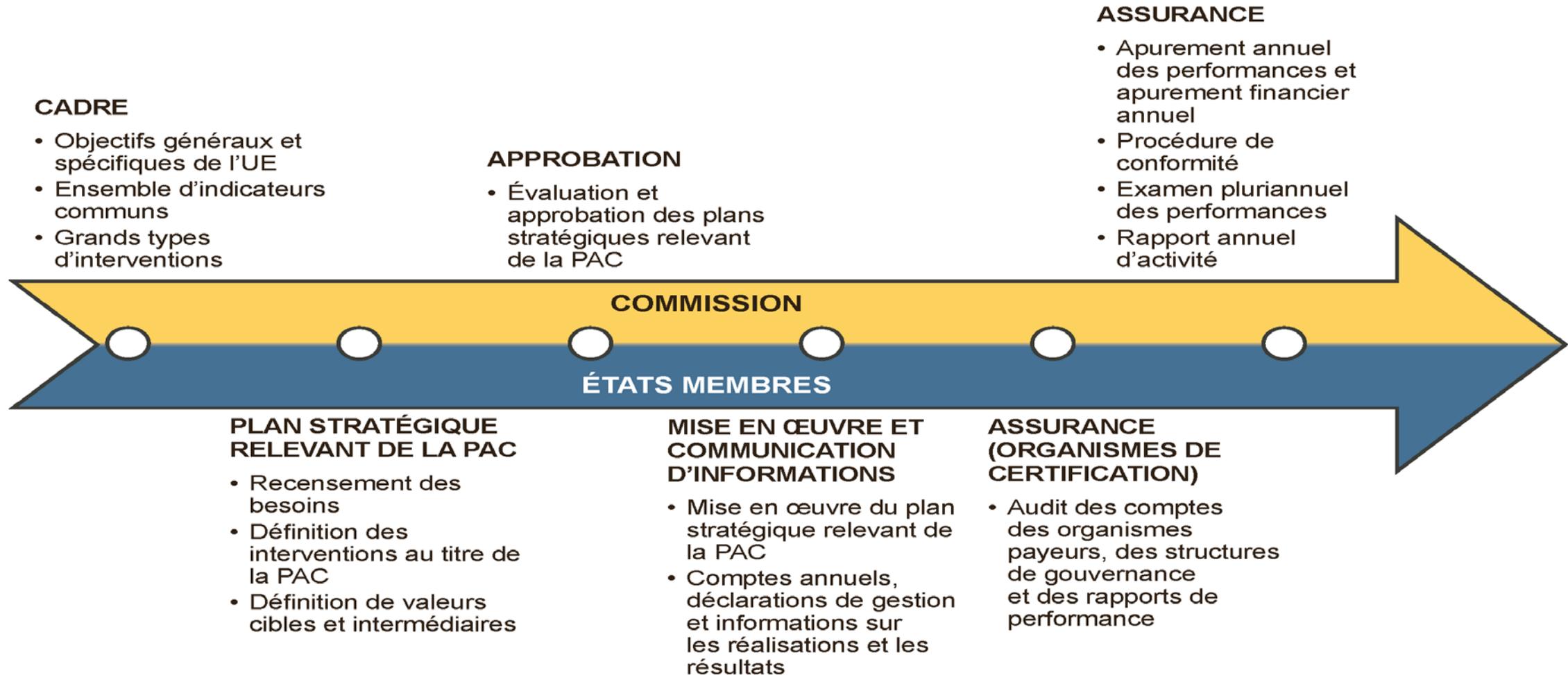
## ➤ L'instrumentation de la future PAC



# ➤ L'architecture environnementale de la future PAC



# ➤ Le nouveau modèle de gouvernance de la future PAC via des Plans stratégiques nationaux (PSN) et des indicateurs de « performance »



## ➤ Des instruments conformes aux enseignements de l'ouvrage ? [1]

### ▪ Une répartition plus égalitaire / plus équitable des soutiens (chapitre 2) ?

- Convergence externe : problématique inter-pays
- Paiement redistributif, dégressivité et plafonnement : problématique inter-exploitations en fonction de la taille avec des effets redistributifs potentiellement importants (illustration dans le cas de la France ; *Chatellier, 2018*)

Impact en euros / EA	< 50 ha	Entre 50 et 100 ha	Entre 100 et 200 ha	Entre 200 et 300 ha	Plus de 300 ha	Ensemble
<b>PRO</b>	<b>276</b>	<b>470</b>	<b>-260</b>	<b>-1 525</b>	<b>-3 310</b>	<b>0</b>
<b>PR1</b>	<b>550</b>	<b>940</b>	<b>-520</b>	<b>-3 050</b>	<b>-6 620</b>	<b>0</b>
PR2	920	1 570	-870	-5 080	-11 140	0
PR3	1 920	1 710	-1 560	-7 070	-14 560	0
<b>PD1</b>	<b>30</b>	<b>100</b>	<b>110</b>	<b>-250</b>	<b>-2 390</b>	<b>0</b>
PD2	160	480	500	-1 500	-10 600	0
PD3	450	1350	1 500	-3 600	-32 820	0

PR (redistributif) : (1) 100 euros/ha (20% des AD) sur les 52 premiers hectares ; (2) 150 euros/ha (30% des AD) sur les 52 premiers hectares ; (3) 150 euros/ha sur les 30 premiers hectares (PRO : situation actuelle à 10 %)

PD (dégressif) : (1) propositions de la CE de juin 2018 ; (2) plafonnement dès 60 K euros ; (3) plafonnement dès 60 k euros sans transparence GAEC

- En outre, éco-régimes, mesures du deuxième pilier, transferts budgétaires entre les deux piliers

### ▪ Au total, redistribution intra fonction des choix qui seront faits par les EM dans leurs PSN respectifs

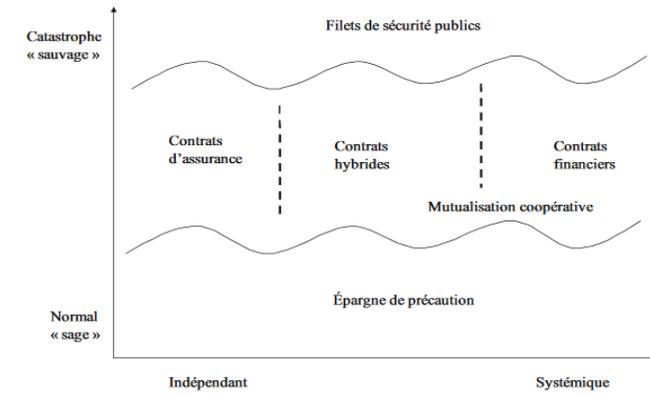
## ➤ Des instruments conformes aux enseignements de l'ouvrage ? [2]

### ▪ Une répartition plus équilibrée de la valeur entre les différents maillons des filières (chapitre 4)

- Peu de nouveautés dans la future PAC (circuits courts, construction de filières)
- Responsabilité largement déléguée aux EM « en dehors » de la PAC (loi EGalim en France)

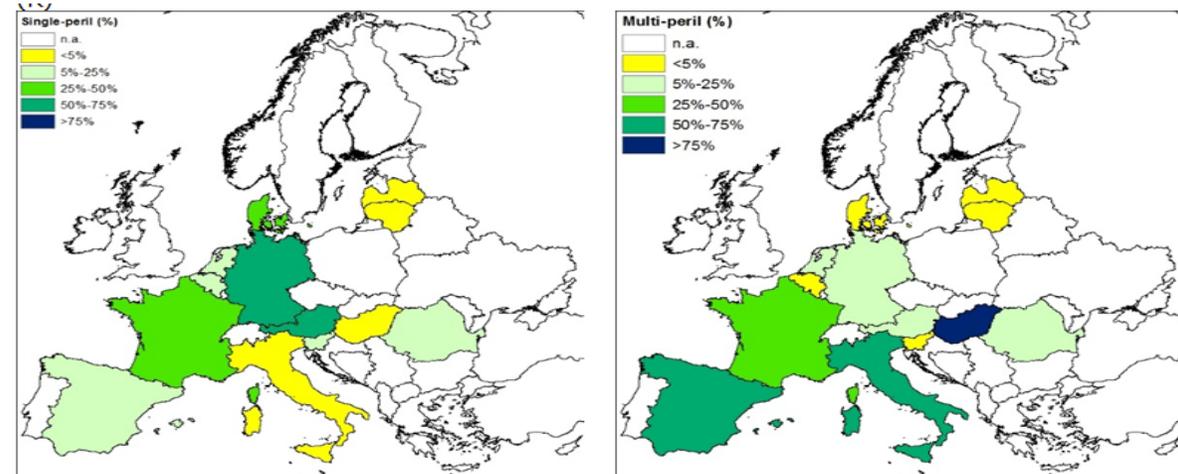
### ▪ Gestion des aléas (chapitre 5)

- Peu de nouveautés dans la future PAC
- Boite à outils de gestion des risques riche et conforme aux enseignements de la théorie économique
- Comprendre la sous-utilisation de la boîte à outils (impact des interventions des pouvoirs publics en « dernier ressort »)
- Conditions d'utilisation de la réserve de crise (a-t-on appris des crises passées ?)



Source : Cordier, Debar (2004)

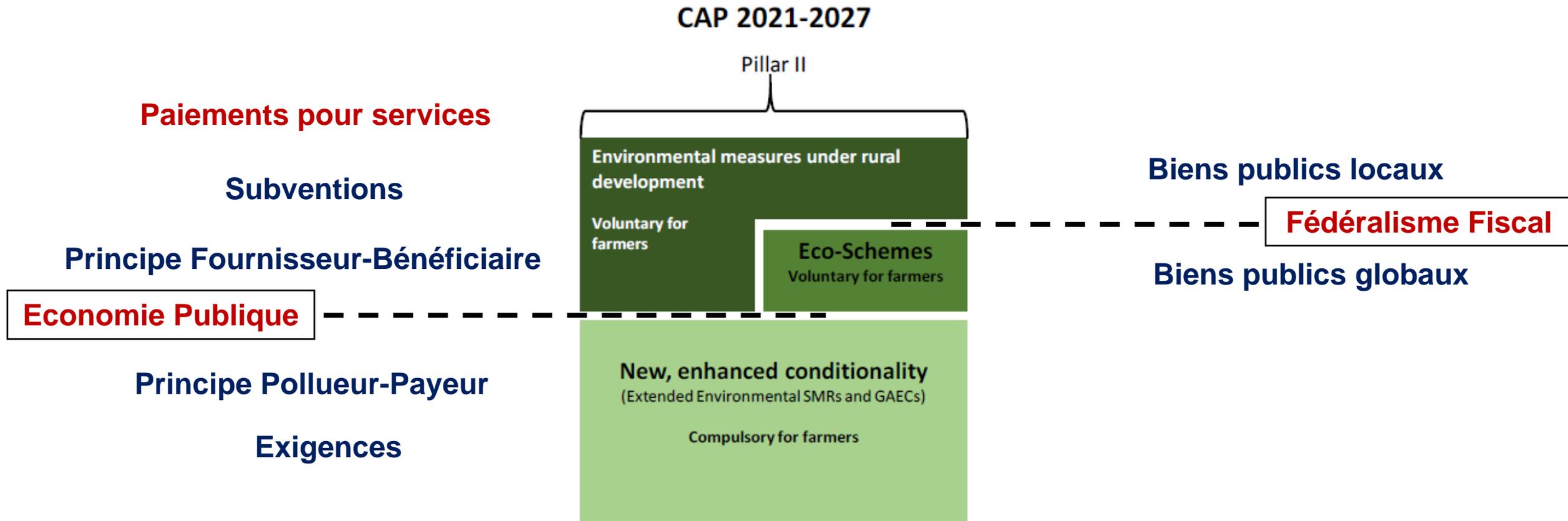
Variation des pratiques assurantielles dans les EM



Source : Cordier (2018)

## ➤ Des instruments conformes aux enseignements de l'ouvrage ? [3]

### ▪ Climat et environnement (chapitres 6 et 7)



# ➤ Des instruments conformes aux enseignements de l'ouvrage ? [4]

## ▪ Climat et environnement (chapitres 6 et 7) - suite

### ▪ Architecture partiellement conforme aux deux principes pollueur-payeur et fournisseur-bénéficiaire

- Ligne de partage entre ce qui relève de la conditionnalité *versus* des éco-régimes et des MAEC ?
- Quelques règles pour la conditionnalité : pas de régression, ensemble des surfaces et des agriculteurs, obligation de reporter émissions, usages et flux (pour assoir les aides des éco-régimes et des MAEC), montée progressive des exigences dans le temps

### ▪ Eco-régimes *versus* MAEC ?

- Fédéralisme fiscal (environnemental)
  - Eco-régimes du P1 (100% budget UE) sur biens publics globaux : climat, biodiversité + bien-être animal + *cibles du Green Deal*
  - MAEC du P2 (cofinancements nationaux) sur biens publics locaux : sols, eau, air, paysages

### ▪ D'une logique de compensation des surcoûts/pertes de profit à des paiements pour services

- D'une obligation de moyens à une obligation de résultats (impacts)
- « Mauvaise » excuse de la boîte verte de l'OMC (larges marges de manœuvre de l'UE)
- Paiements proportionnés aux services, notamment climatiques et environnementaux (PSCE)
  - Meilleure légitimation du soutien public
  - Développement de paiements pour services financés par l'utilisateur intermédiaire et/ou final



## > Des mesures à la hauteur des objectifs ?

- **Appréciation très difficile compte tenu des nombreuses incertitudes qui demeurent -> fonction des contenus détaillés des PSN**
- **PSN qui doivent être accompagnés d'études d'impacts : scénarios, impacts et trade-offs**
- **Etude d'impact UE de juin 2018 par la Commission européenne (CE, 2018)**
  - **Exercice difficile à réaliser... et à analyser**
  - **Néanmoins, un enseignement : trade-off économie vs environnement, au minimum à court terme**

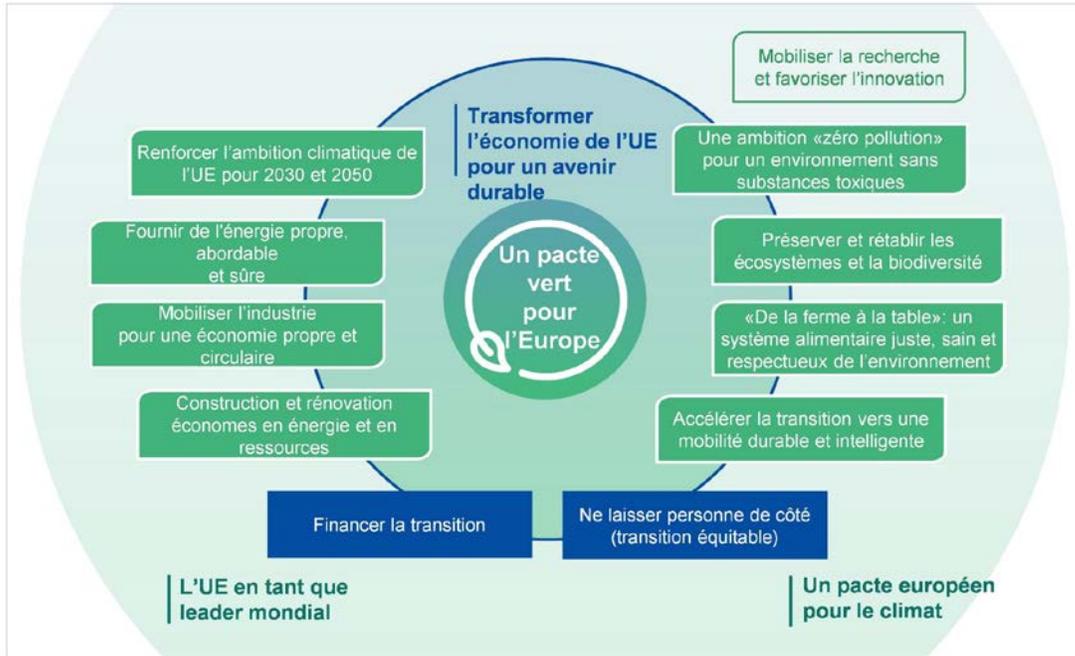
*“Enhancing the environmental and climatic performance of the CAP will contribute to preserve natural resources (e.g. the soil) to produce in a more sustainable way; over the medium and long term, this is expected to have positive effects on productivity. However in the short term, it could come at an economic cost for farmers and the agri-food sector. In particular, the extended requirements considered under the new conditionality (e.g. obligation to dedicate more land to non-productive elements, land re-allocation to fulfil crop rotation and cover crop costs) lead to a significant decline in cereal area in favour of set aside and fallow land, and thus to a decline in market revenue of arable crop producers as well as to a deterioration of the EU trade balance. Approaches supporting the shift towards different production systems and new technologies are necessary to smoothen the impact on farm income and food security.” (EC, 2018)*



# ➤ Des objectifs à la hauteur des défis ? Le Green Deal



**Neutralité carbone en 2050**  
**Croissance décarbonée et durable**

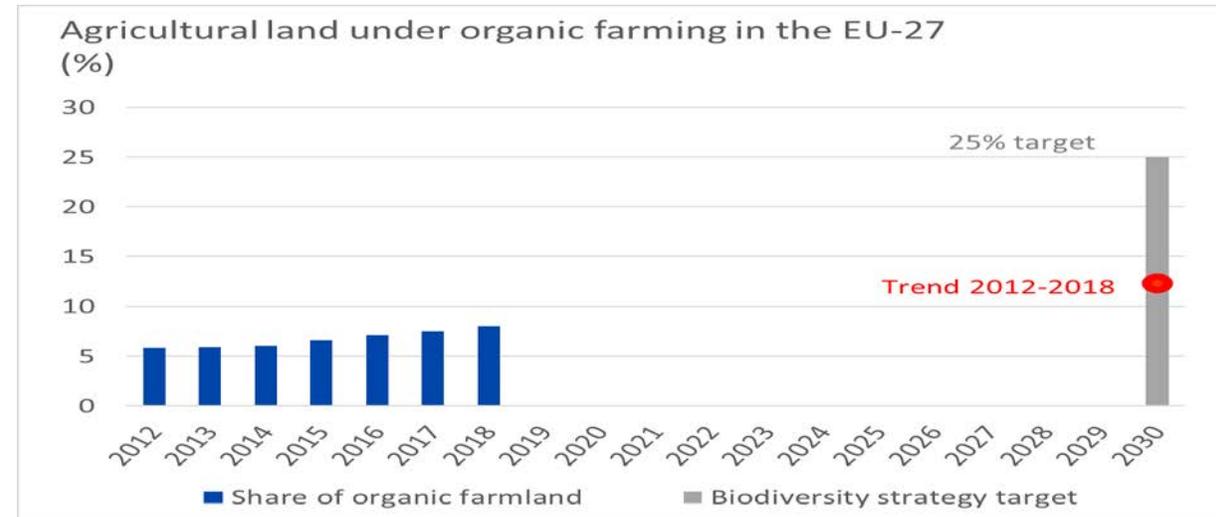
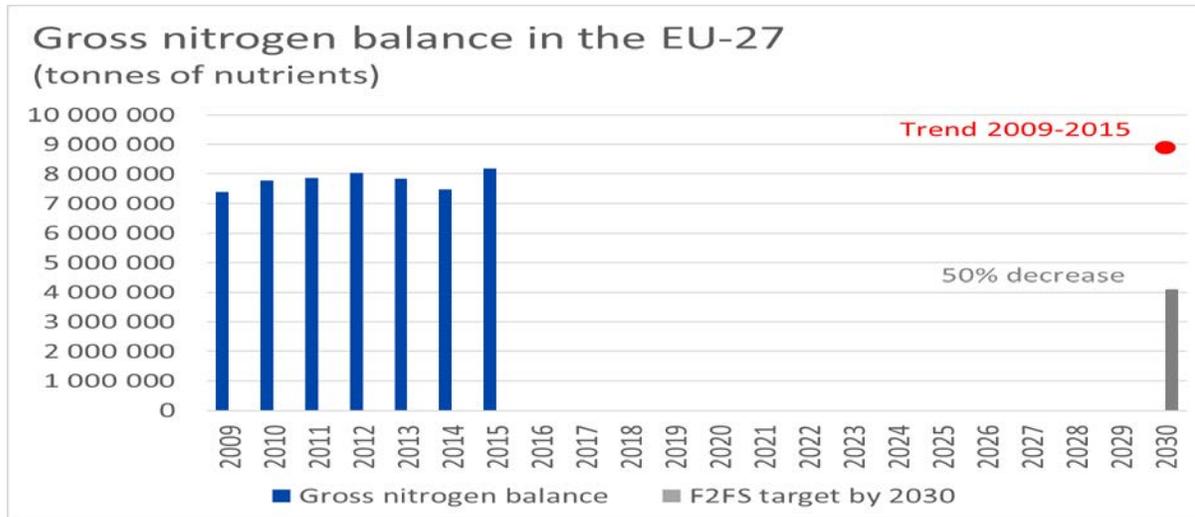
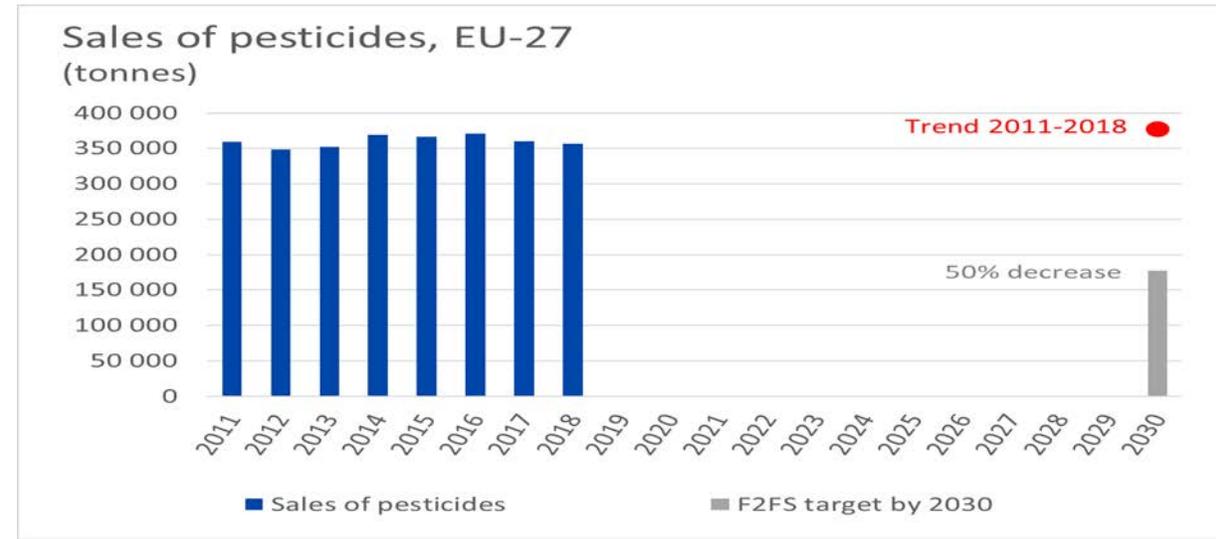
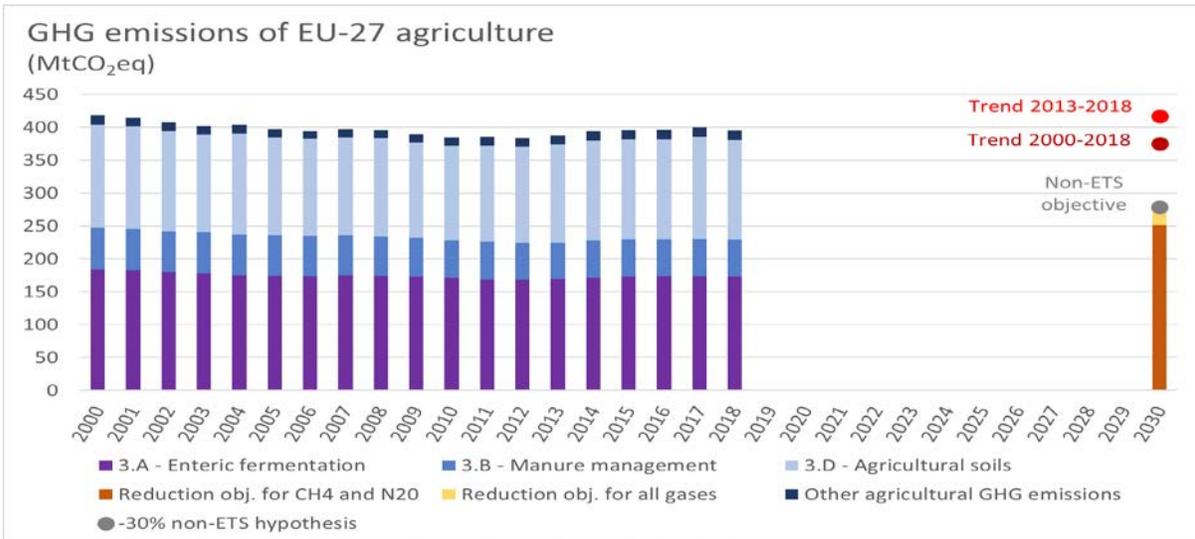


**Fixation d'objectifs quantitatifs ambitieux pour l'agriculture en 2030**

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

# ➤ Atteindre les objectifs agricoles du Green Deal requiert d'inverser de nombreuses tendances



- La future PAC peut contribuer à l'atteinte des objectifs agricoles du Green Deal en jouant sur quatre leviers : la conditionnalité, les éco-régimes, la sanctuarisation de budgets, la gouvernance (indicateurs, suivi, contrôle)

### Eco-régimes

CC	ER#1	Prairies permanentes (non labour à l'échelle de la parcelle, 3 niveaux de paiement en fonction de l'âge de la PP, bonus pour légumineuses) Zones humides et tourbières
	ER#2	
Biodiversité	ER#3	Diversité des cultures (paiement croissant avec la valeur d'un index de diversité, bonus 1 pour parcelles de petite taille et bonus 2 pour couverture permanente des sols) Infrastructures du paysage (exclusion des usages productifs des terres, 3 niveaux (5, 10 et >10%), bonus 1 pour les infrastructures rares et bonus 2 pour continuité spatiale)
	ER#4	
Cibles du GD	ER#5 ER#6 ER#7	Efforts au-delà de la moyenne/médiane, paiement croissant avec l'effort
BEA	ER#8	Efforts au-delà de la conditionnalité, paiement croissant avec l'effort

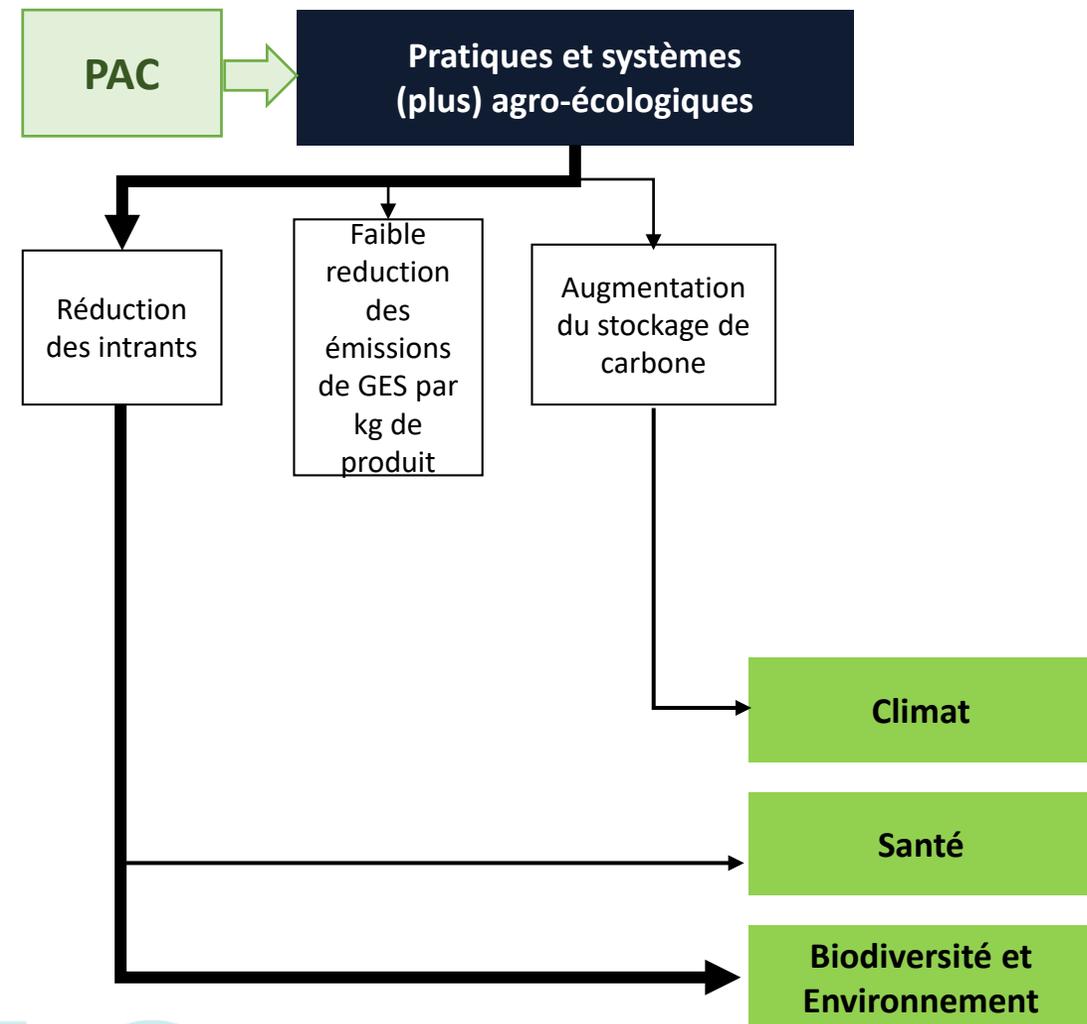
Source : Guyomard, Bureau et al. (2020)



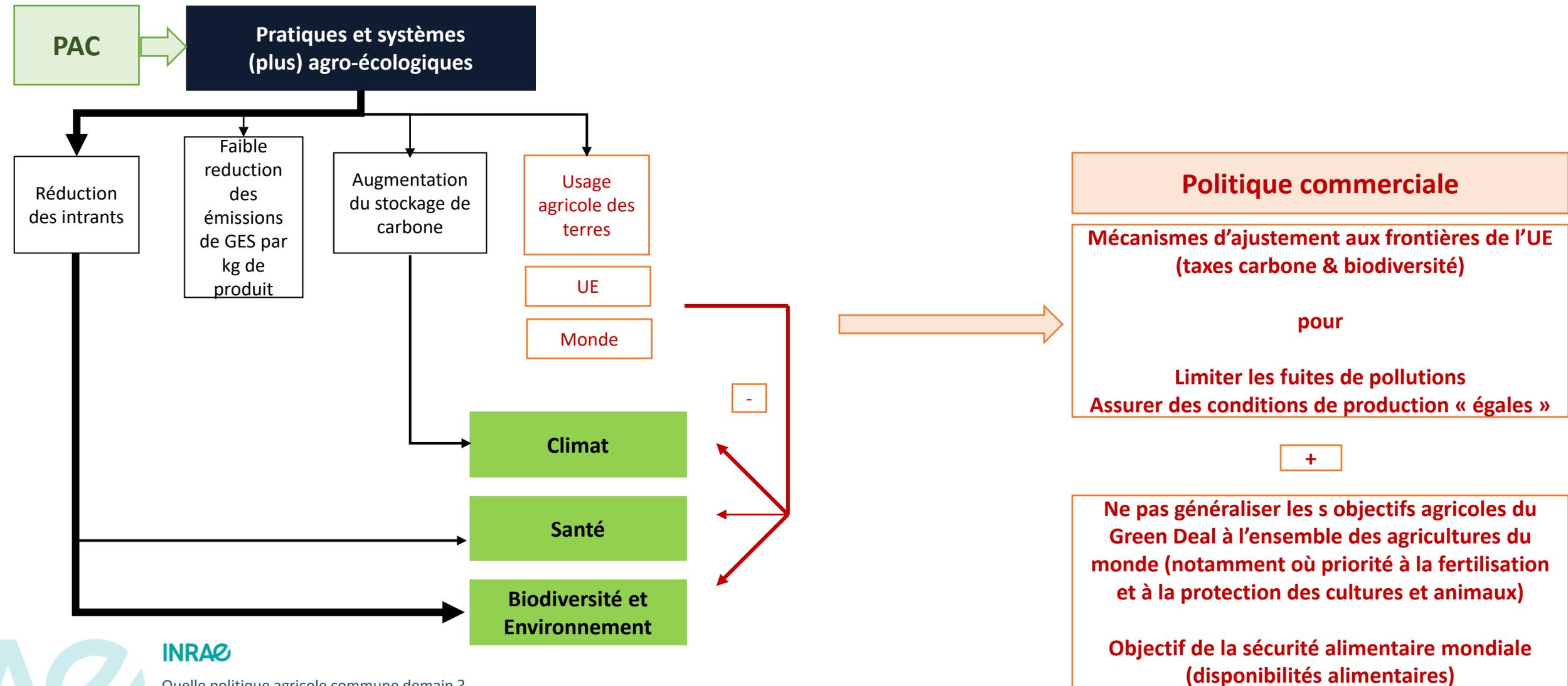
INRAE

Quelle politique agricole commune demain ?  
Webinaire INRAE du 14 décembre 2020

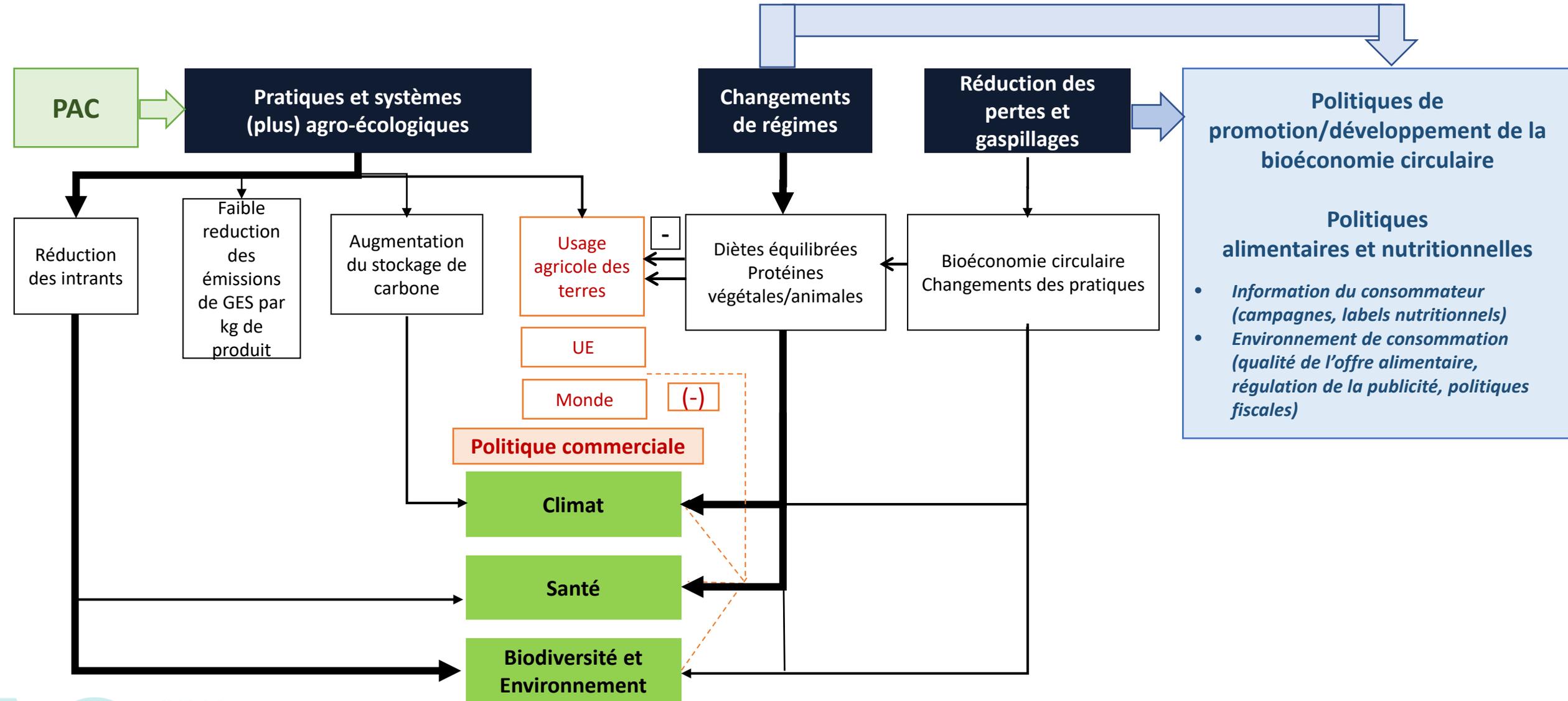
➤ Au-delà de l'agriculture et de la PAC, une approche de l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la production primaire à la consommation finale : nécessité d'autres politiques UE/N [1]



➤ 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]



➤ 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]



# ➤ Le Green Deal : un renforcement des mesures climatiques et environnementales au détriment de l'économie ? [1]

## ▪ Etude USDA sur les impacts des mesures agricoles du GD sur l'économie et la sécurité alimentaire (*Beckman et al., 2020*)

- Scénario UE dans un contexte où les deux autres scénarios (extension aux partenaires historiques de l'UE dont Afrique, puis au monde) sont hypothétiques et certainement non souhaitables
- UE : baisse des productions (-12%), hausse des prix (+17%), hausse des importations (+2%) et baisse des exportations (-20%)
- Sens des évolutions conformes à la théorie économique (désintensification)
- Des interrogations sur des hypothèses et des résultats, par exemple :
  - Variations en % des productions et des prix des biens individuels vs variations des agrégats
  - Baisse du revenu agricole brut de 16% (ne peut s'expliquer que par des hypothèses additionnelles non précisées)
- Simulations statiques sans prise en compte des ajustements (structures, productivités)
- Non mise en regard des bénéfices climatiques, environnementaux et de santé
- Non prise en compte des aspects demande alimentaire du Green Deal



**Résultats et limites de l'étude de l'USDA-ERS**  
**Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies**  
Guy RICHARD (INRAE), Chantal Le Mouël (INRAE), Alan Thomas (INRAE)  
Jean-Christophe Bureau (APT) et Hervé Guyomard (INRAE)  
3 décembre 2020

DECEMBER 7, 2020 by Yelto ZIMMER  
EU Farm to Fork Strategy: How reasonable is the turmoil predicted by USDA?

## ➤ Le Green Deal : renforcement des mesures climatiques et environnementales au détriment de l'économie ? [2]

- **Non souhaitable d'étendre telles quelles à toutes les agricultures du monde les mesures agricoles du Green Deal (désintensification)**
- **Agriculture ≠ agriculture et alimentation**
- **PAC ≠ politiques du Green Deal**
- **Nécessité d'études d'impact sur l'ensemble des dimensions de la durabilité et pour l'ensemble des acteurs**
  - **De nombreuses inconnues et donc scénarios**
- **Impacts statiques ≠ dynamiques**
  - **Gains à attendre des réductions des inefficacités ; de l'agriculture de précision et de la génétique/sélection ; de pratiques et systèmes plus agroécologiques à grande échelle et dans la durée ?**
    - **De nombreuses inconnues et donc flexibilités (paramètres des mesures)**
  - **Impacts économiques marchands possiblement négatifs (revenus de certaines catégories d'exploitations, dépenses alimentaires des catégories les plus défavorisées) en regard des bénéfices climatiques, environnementaux et de santé**
    - **Compensations par transferts**
  - **Mobilisation du plan de relance et de la finance verte (investissements verts)**
  - **Développement de paiements pour services, financés par le contribuable et l'utilisateur**

**INRAE**

➤ **Merci de votre attention**



# WEBINAIRE INRAE

## Quelle politique agricole commune demain ?

Lundi 14 décembre 2020  
9h > 11h

### Programme

Accueil : Hervé **Guyomard**, directeur de recherche INRAE

Introduction : Philippe **Mauguin**, Pdg INRAE

Présentation de l'ouvrage « Quelle Politique agricole commune demain ? »,  
contenu et enseignements : Cécile **Détang-Dessendre**, directrice scientifique  
adjointe Agriculture INRAE

Questions/réponses

Analyse des enseignements de l'ouvrage dans la double perspective  
de la future PAC et du Green Deal : Hervé **Guyomard**

Questions/réponses



GRATUIT/EN LIGNE

INRAE