



HAL
open science

Green Deal et PAC : quelle compatibilité ?

Hervé Guyomard, Jean-Christophe Bureau, Vincent Chatellier, Cécile Détang-Dessendre, Pierre Dupraz, Florence Jacquet, Xavier Reboud, Vincent Requillart, Louis Georges Soler, Margot Tysebaert

► **To cite this version:**

Hervé Guyomard, Jean-Christophe Bureau, Vincent Chatellier, Cécile Détang-Dessendre, Pierre Dupraz, et al.. Green Deal et PAC: quelle compatibilité?. Séminaire de politiques agricoles de la Société Française d'Economie Rurale SFER, Mar 2021, Virtuel, France. hal-03179338

HAL Id: hal-03179338

<https://hal.inrae.fr/hal-03179338>

Submitted on 23 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

The logo for INRAE, featuring the letters 'INRAE' in a bold, teal, sans-serif font. The letter 'E' is stylized with a circular element on its right side.The logo for AgroParisTech, consisting of the text 'AgroParisTech' in a black, sans-serif font, with the tagline 'Talents d'une planète soutenable' in a smaller, teal font below it. To the right of the text is a stylized teal 'A' symbol.

Green Deal et PAC : quelle compatibilité ?

Hervé Guyomard, Jean-Christophe Bureau, Vincent Chatellier, Cecile Détang-Dessendre, Pierre Dupraz, Florence Jacquet, Xavier Reboud, Vincent Réquillart, Louis-Georges Soler, Margot Tysebaert

➤ Structure de la présentation

- **Le Green Deal : aspects agricoles et agroalimentaires**
- **Agriculture et agro-alimentaire UE ne sont pas sur de bon rails**
- **Nécessité d'un ensemble cohérent de politiques à l'offre et à la demande**
- **Quel rôle pour la PAC ?**
- **Conclusion : climat/environnement vs sécurité alimentaire et économie ?**



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

Matère
à débattre & décider

Quelle politique agricole commune demain ?

Cécile Détang-Dessendre, Hervé Guyomard, coord.



éditions
Quæ



INRAE

Green Deal et PAC : quelle compatibilité ?

Séminaires de politiques agricoles de la SFER, 09 mars 2021, H. Guyomard et al.

INRAE



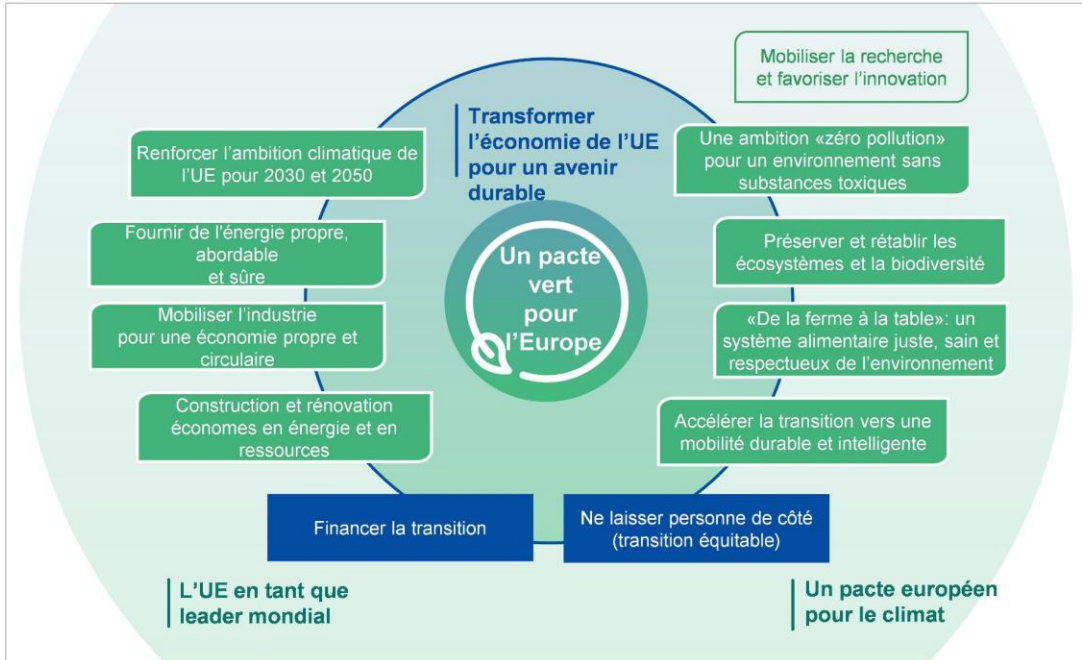
LE GREEN DEAL : ASPECTS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES



➤ 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

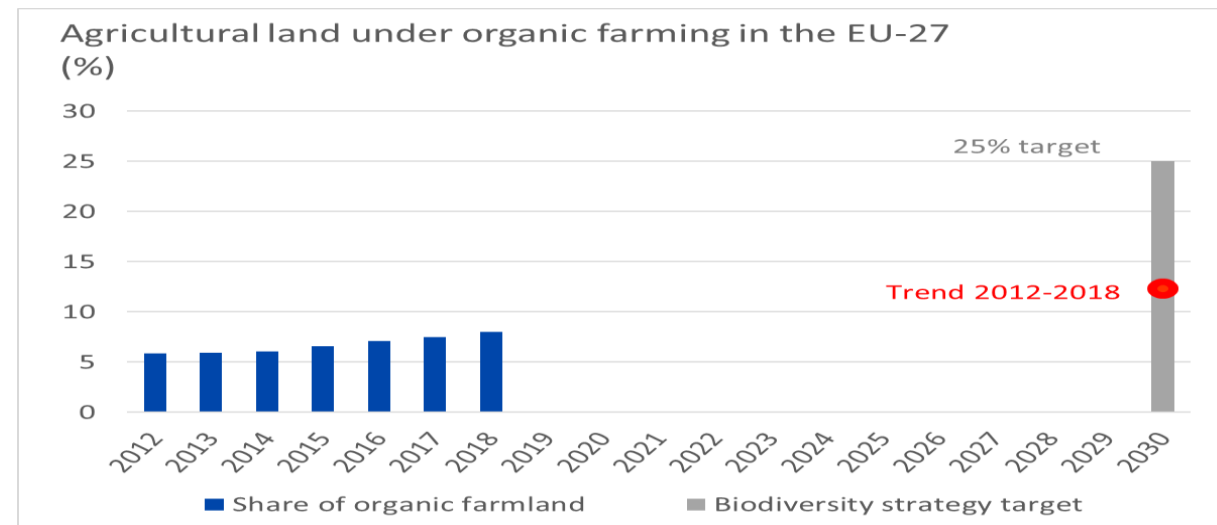
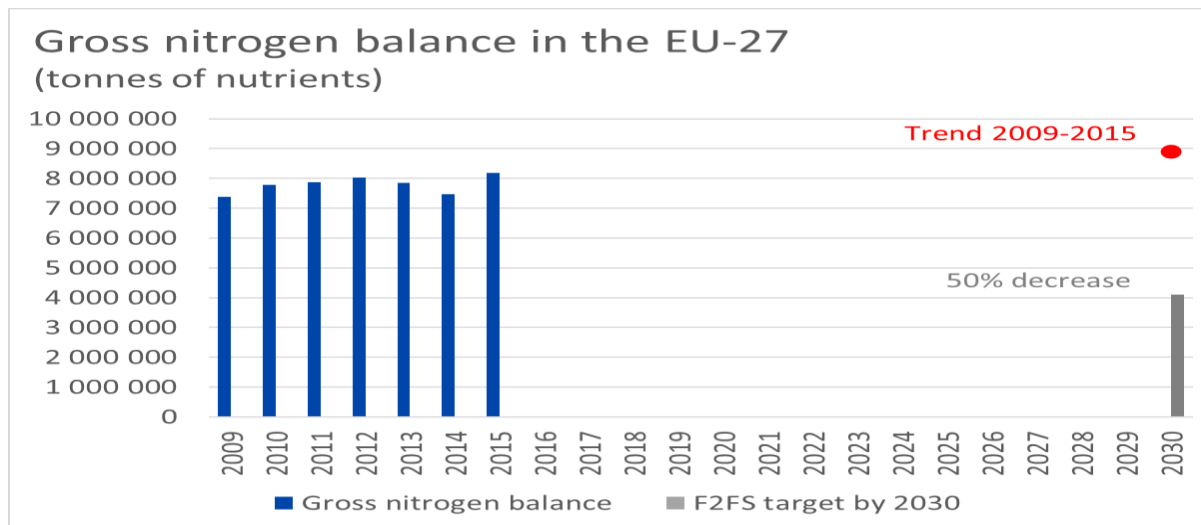
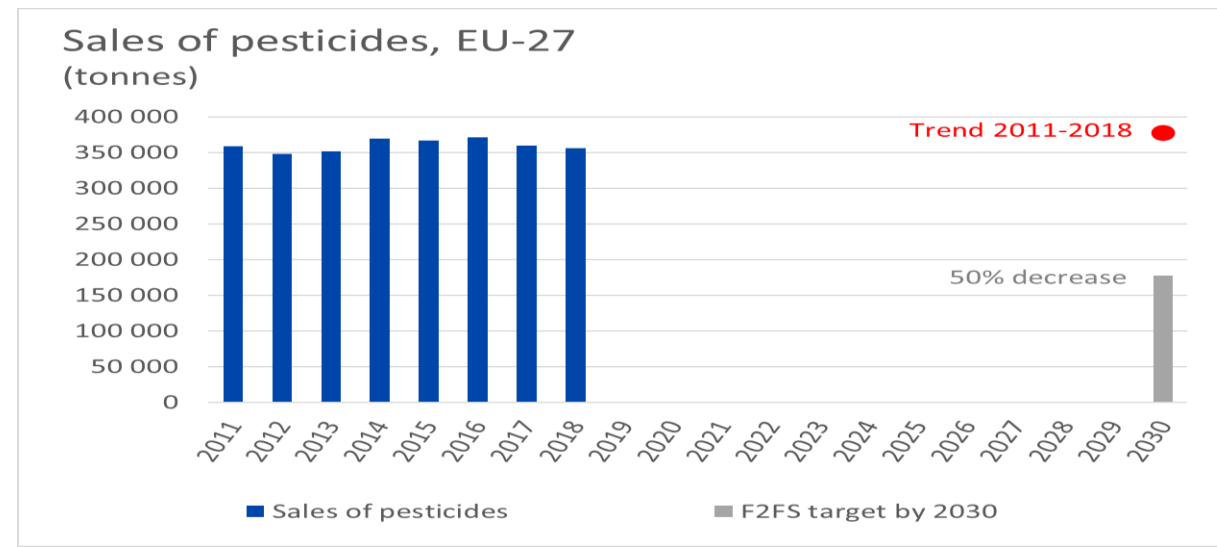
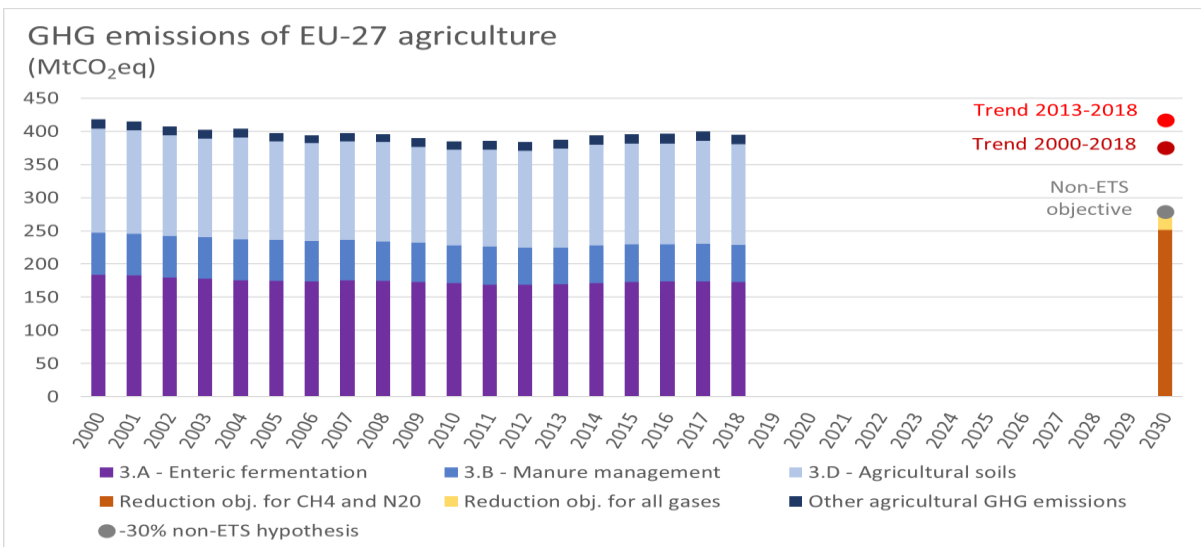
INRAE



**AGRICULTURE ET AGRO-ALIMENTAIRE NE SONT PAS SUR
DE BONS RAILS**



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

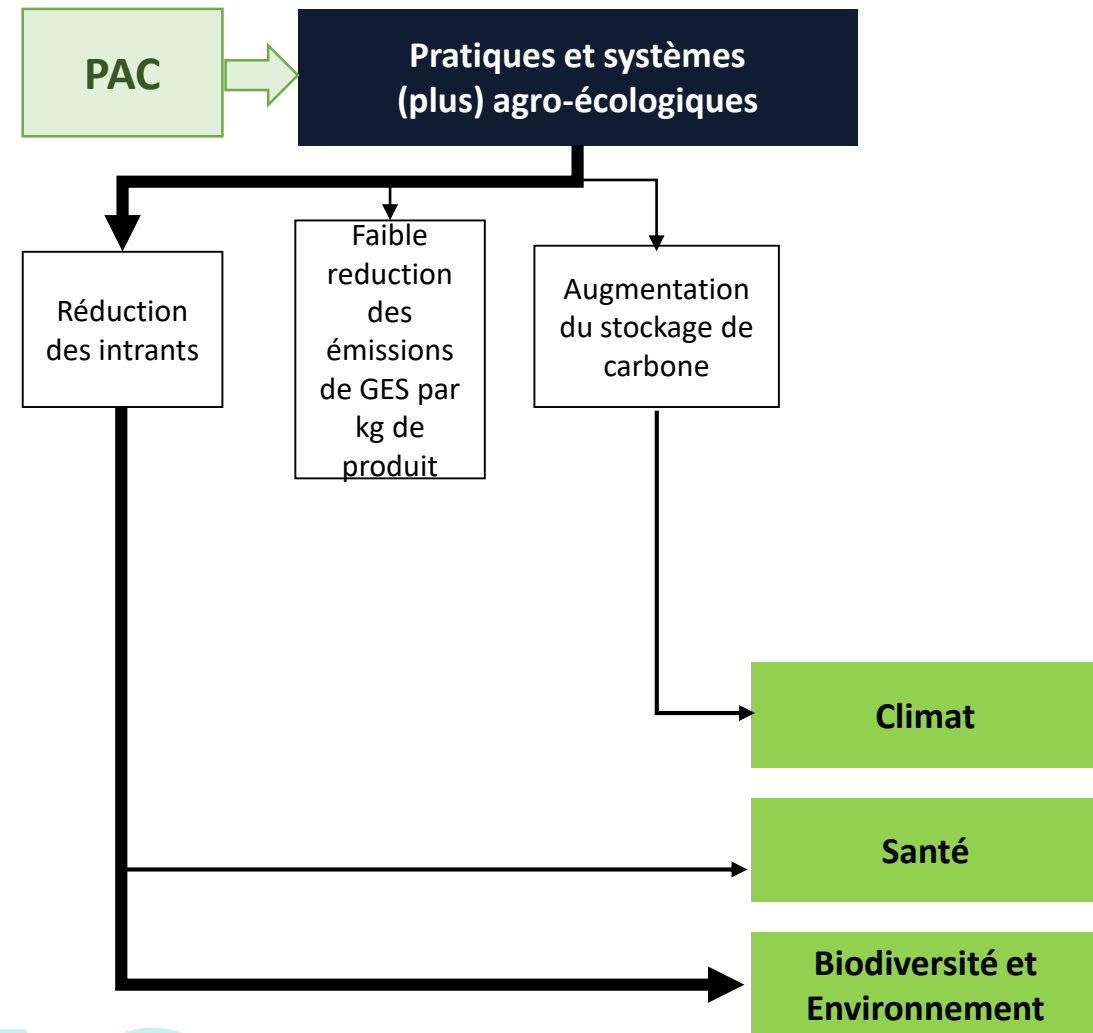


INRAE

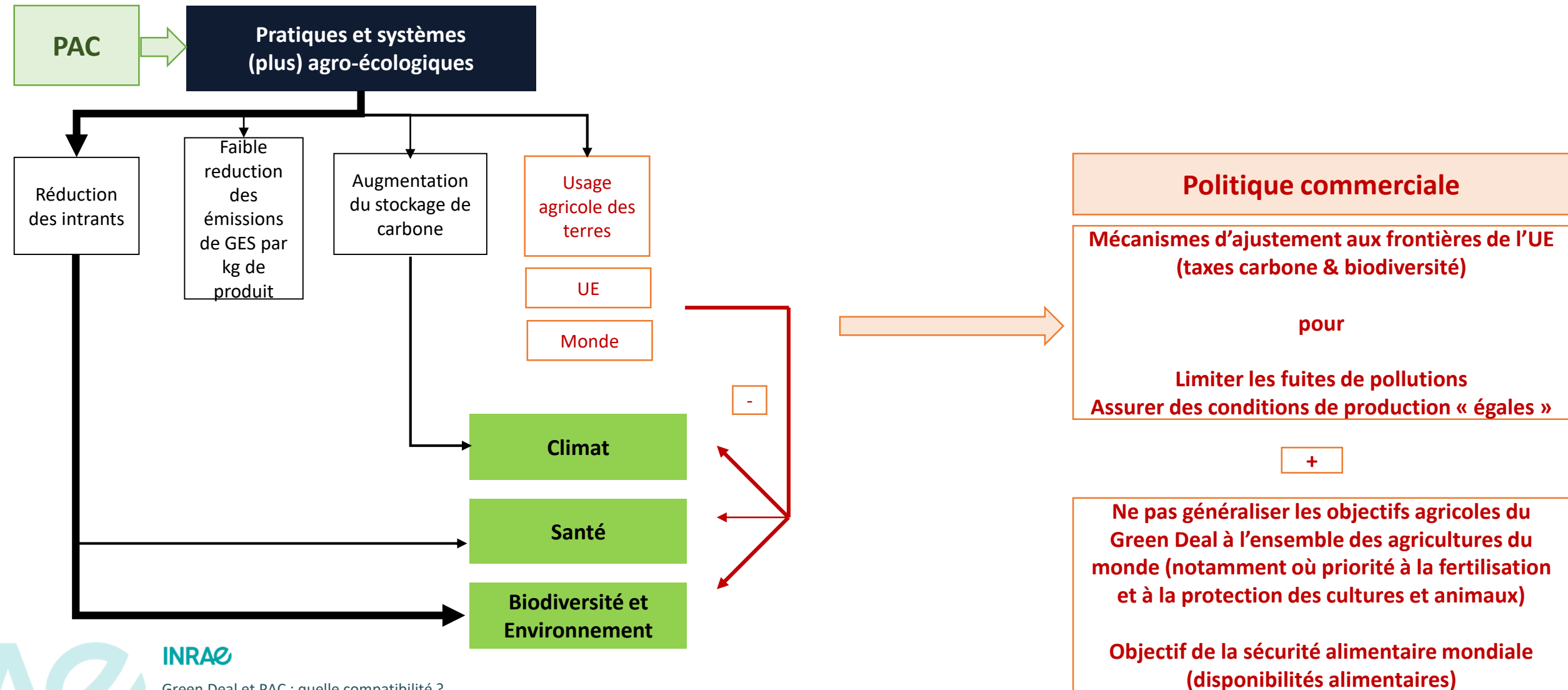


NECESSITE D'UN POLICY MIX COHERENT A L'OFFRE ET A LA DEMANDE

➤ 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]

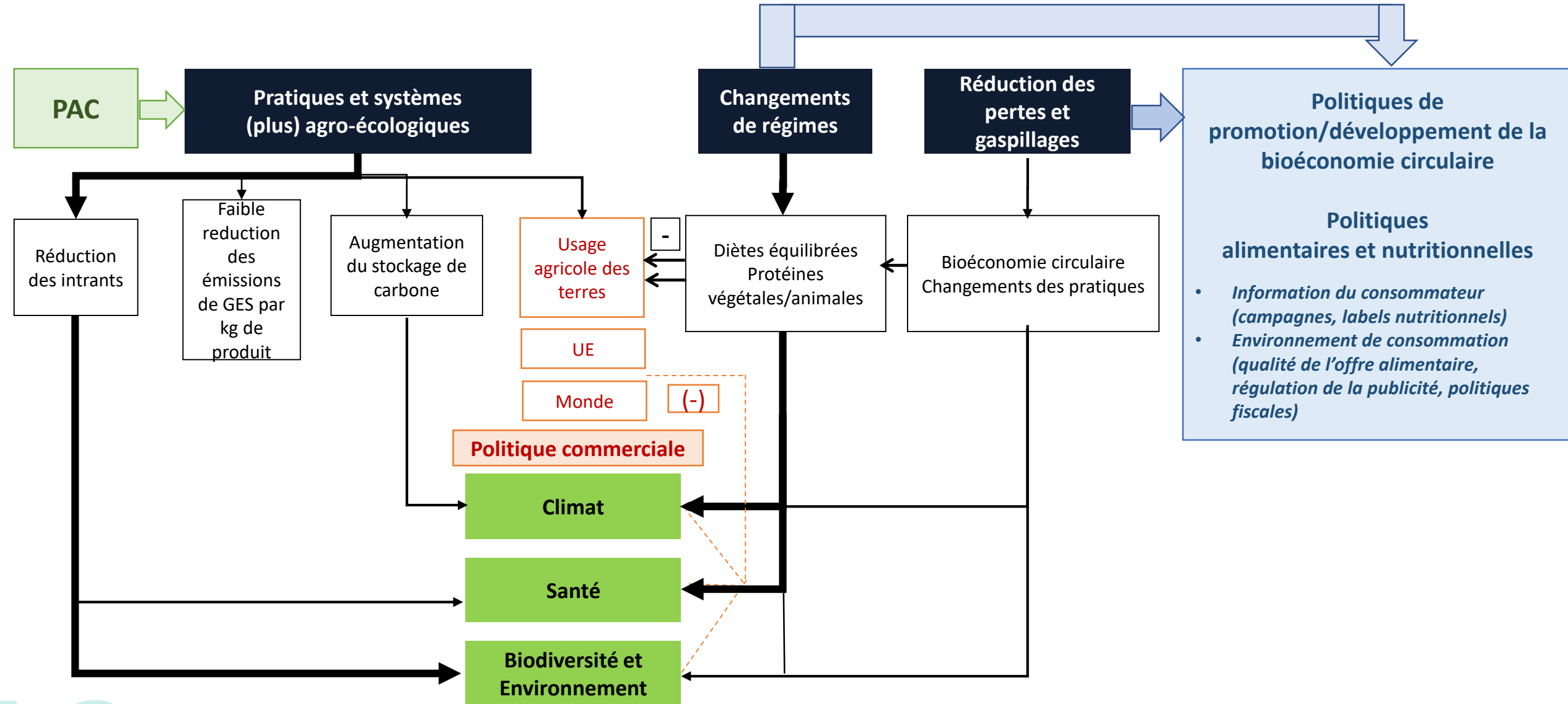


INRAE

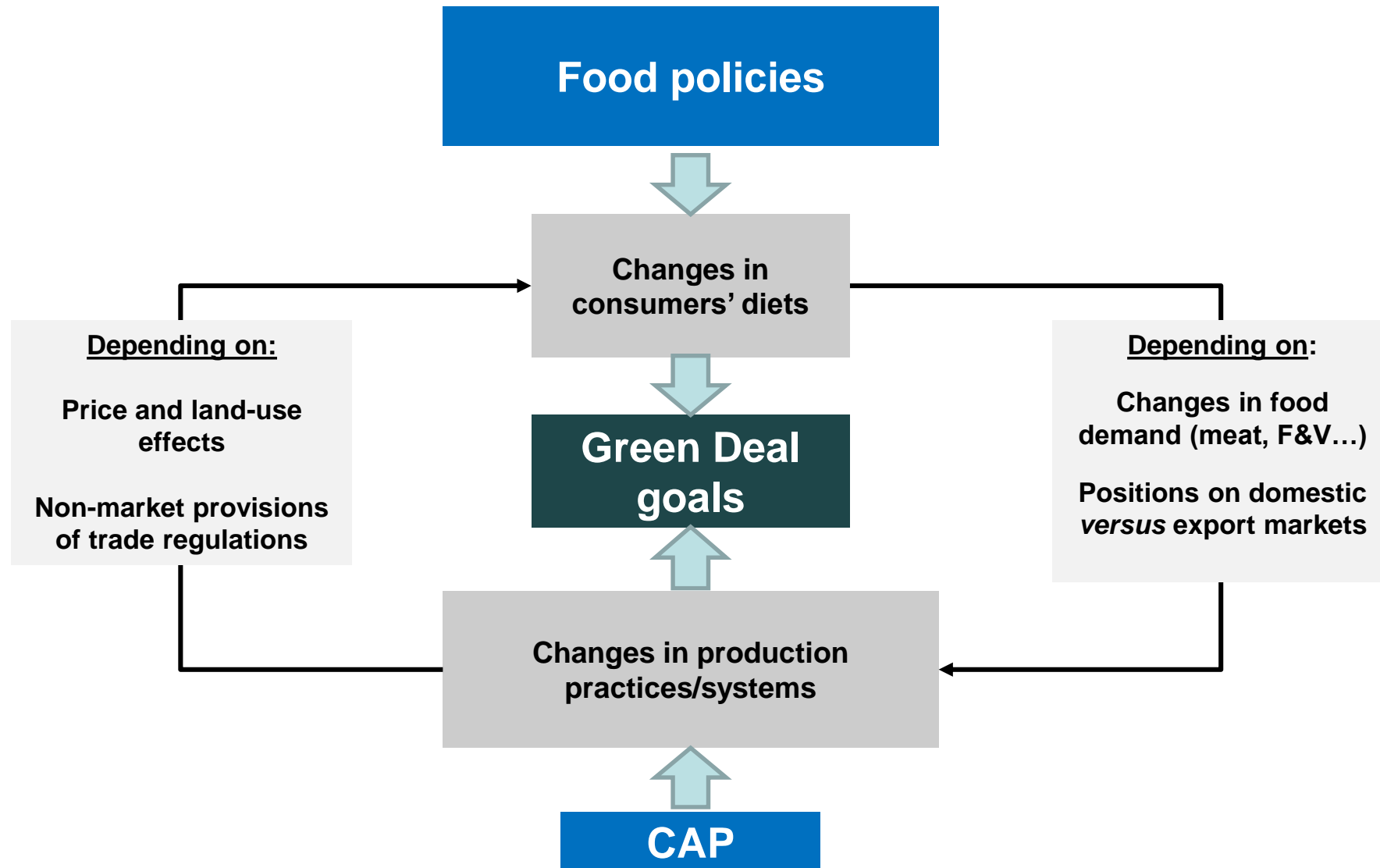
Green Deal et PAC : quelle compatibilité ?

Séminaires de politiques agricoles de la SFER, 09 mars 2021, H. Guyomard et al.

➤ 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]



To place the EU agricultural and food sector on the right track, supply and demand actions and policies are needed



INRAE



QUEL RÔLE POUR LA PAC ?

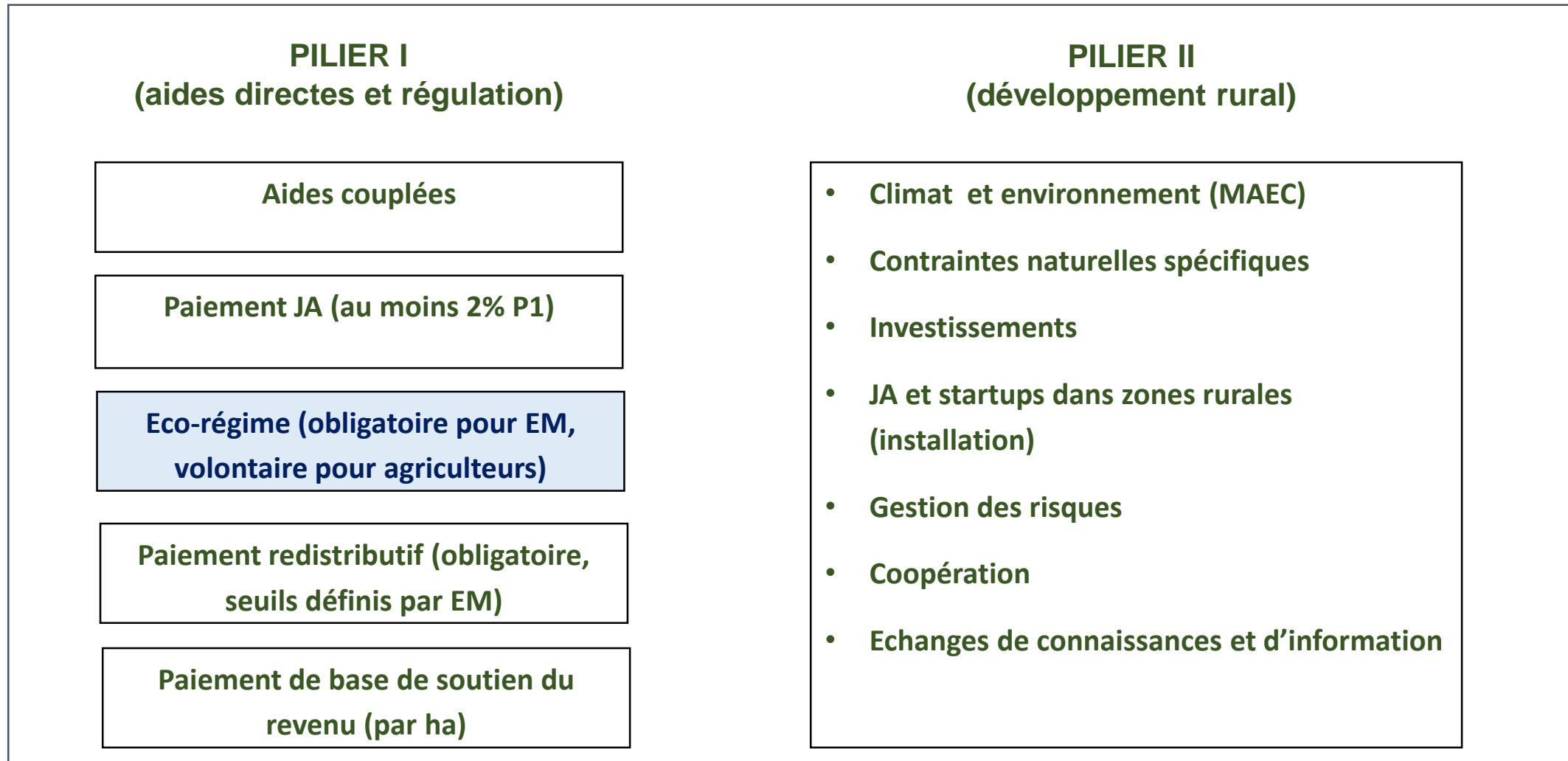


➤ Les objectifs (spécifiques) de la future PAC

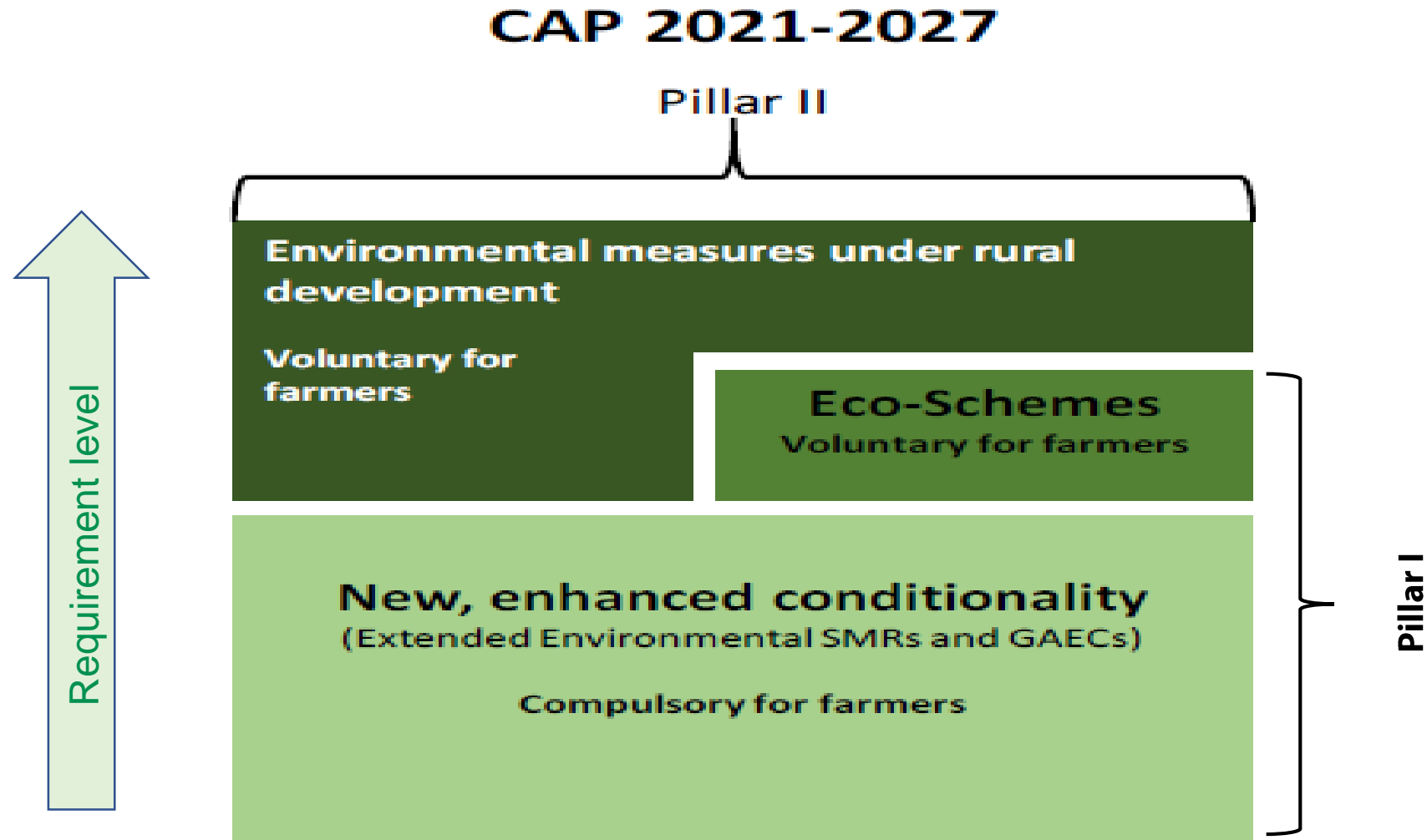


Source : CE (2018)

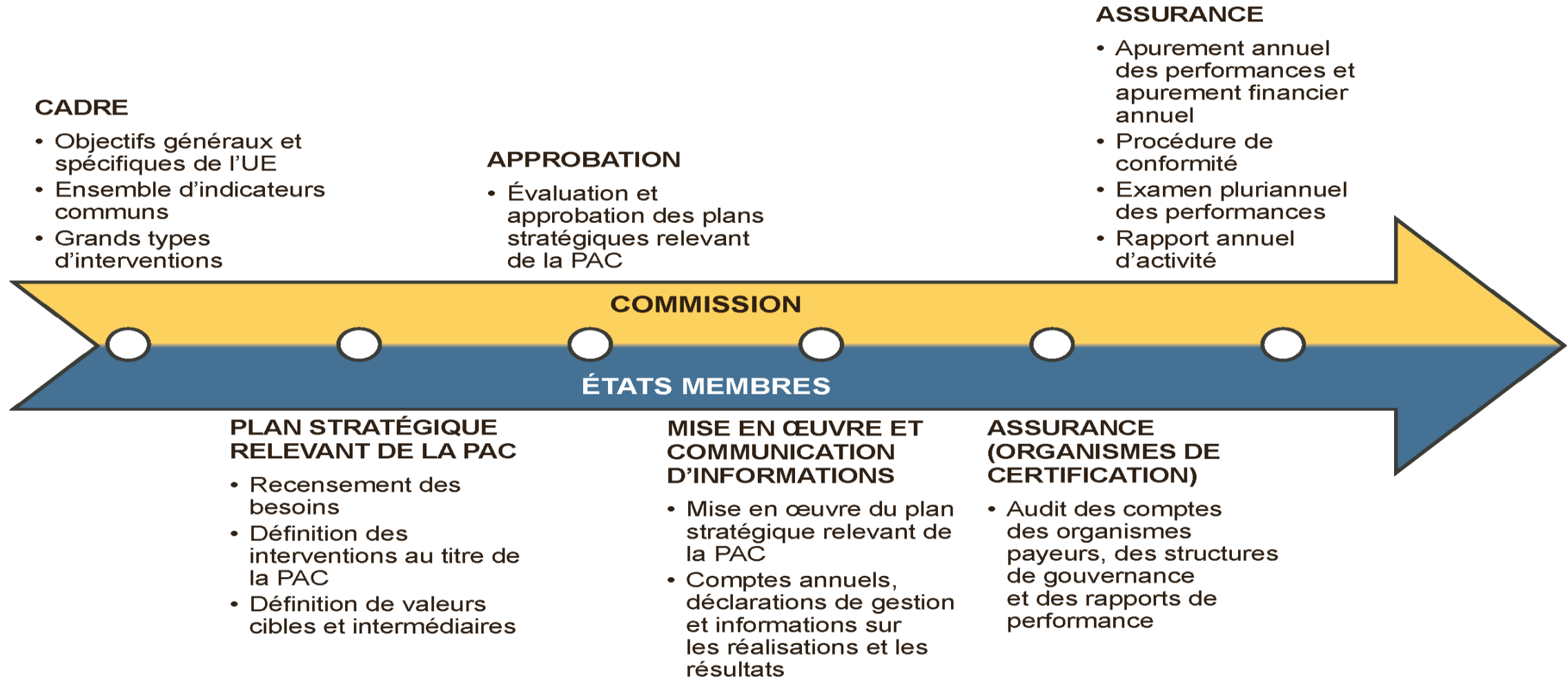
➤ L'instrumentation de la future PAC



➤ L'architecture environnementale de la future PAC

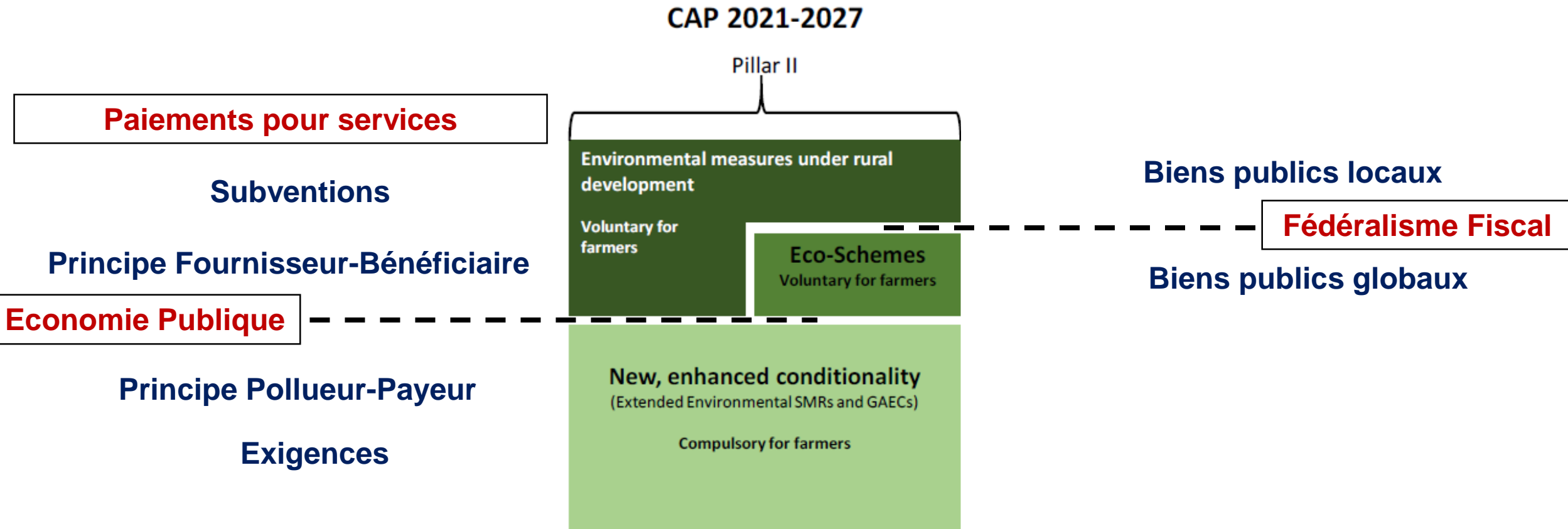


➤ Le nouveau modèle de gouvernance de la future PAC via des Plans stratégiques nationaux (PSN) et des indicateurs de « performance »



➤ 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)

▪ Climat et environnement



➤ Mettre le cadre de la future PAC au service des objectifs du Green Deal

▪ Climat et environnement

▪ 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

Strengthened conditionality requirements...

1. Cross-compliance and greening requirements of the current CAP: no-backsliding principle
2. No exemption/ exception (whole agricultural area)
3. More stringent provisions for some proposed GAEC:
#1 (permanent grassland), #2 (peatlands & wetlands), #9 (high-diversity landscape features)
4. Introduction of new GAEC in relation to the Green Deal:
11 (pesticides), #12 (antimicrobials), #13 (GHG greenhouse gas emissions)
 - Indexes (uses/emissions)
 - Reporting
 - Base for corresponding eco-scheme measures

GAEC:
Good Agricultural and
Environmental Conditions

... in order to better legitimize the remuneration of additional efforts through eco-scheme and Pillar 2 measures

Eco-scheme measures on global public goods: climate mitigation, biodiversity preservation/restoration, animal welfare

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)
	ER#2	Zones humides et tourbières
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)
	ER#4	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)
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

Three ring-fenced budgets

Pillar 2

A 35% ring-fencing of P2 spending for climate- and environment-related interventions (including payments for natural and other area-specific constraints with a weighting factor of 40%)

Pillar 1 (eco-schemes)

A 20% ring-fencing of P1 spending for climate mitigation intervention (with a very low weighting factor (< 10%) for decoupled direct aids)

A 20% ring-fencing of P1 spending for interventions addressing biodiversity preservation and restoration (with a very low weighting factor for decoupled direct aids)

- ➔ **Will help the CAP to achieve the commitment to devote 40% of its budget to climate mitigation**
- ➔ **Issue of binding ring-fenced budgets?**

INRAE



**CONCLUSION : CLIMAT/ENVIRONNEMENT VS SECURITE
ALIMENTAIRE ET ECONOMIE ?**

➤ Une future PAC à la hauteur de l'ambition du Green Deal ?

- **Test de crédibilité de l'ambition de la CE du Green Deal ... et surtout des EM (gouvernements nationaux)**
- **Sur la base des textes aujourd'hui en débat au sein du trilogue (Conseil, Parlement européen, Commission européenne) : ambition climatique et environnementale vraisemblablement (très/trop) modeste**
- **Néanmoins, appréciation difficile à l'heure actuelle compte tenu des nombreuses incertitudes qui demeurent -> fonction des contenus détaillés des PSN avec hétérogénéités selon le courage politique des différents EM -> risques de distorsions augmentées**
- **Conséquences productives et économiques**
- **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)

➤ Le Green Deal : un renforcement des mesures climatiques et environnementales au détriment de la sécurité alimentaire et de l'économie ?

▪ 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
Blog inrae

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

➤ Le Green Deal : renforcement des mesures climatiques et environnementales au détriment de la sécurité alimentaire et de l'économie ?

- **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**

