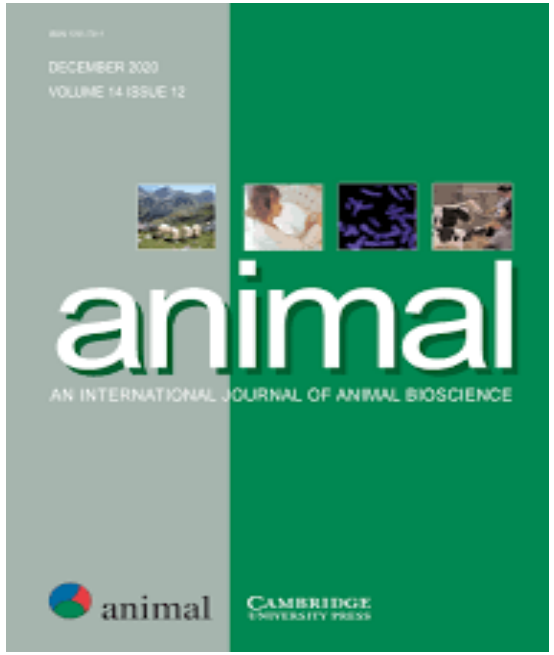
Why and how to regulate animal production and consumption: the case of the European Union

Hervé Guyomard, Zohra Bouamra-Mechemache, Vincent Chatellier, Luc Delaby, Cécile Détang-Dessendre, Jean-Louis Peyraud, Vincent Réquillart

SFER, JRSS, 07 et 08 avril 2021

Structure de la présentation

- **Services et disservices liés aux animaux d'élevage (production et consommation)**
- **Politiques publiques aujourd'hui appliquées à l'élevage (production et consommation) dans l'Union européenne**
- **Recommandations de politique économique (économie publique)**



Why and how to regulate animal production and consumption: the case of the European Union

H. Guyomard, Z. Bouamra-Mechemache, V. Chatellier, L. Delaby, C. Détang-Dessendre, J.-L. Peyraud, V. Réquillart

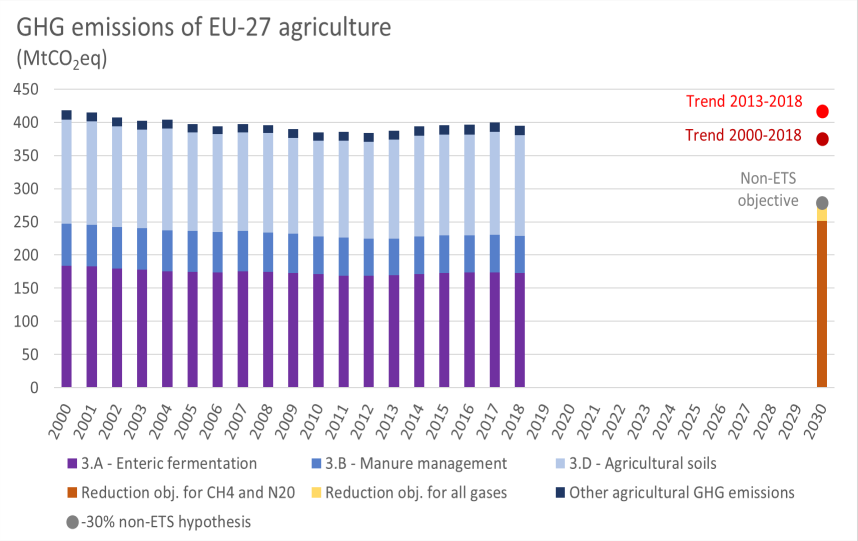
Forthcoming in Animal

INRAE

SERVICES ET DISSERVICES LIES AUX ANIMAUX D'ELEVAGE (PRODUCTION ET CONSOMMATION)

Services et disservices liés aux animaux d'élevage (production et consommation)

- **Importance économique et sociale de l'élevage dans l'Union européenne (Q, X, VA, emplois directs et indirects, territoires)**
- **Impacts sur l'usage des terres (marge extensive de production)**
  - **Plus de terres que les cultures pour produire un même niveau de calories ou de protéines (de Vries and de Boer, 2010) -> déforestation, y compris *via* les importations de produits animaux et d''aliments du bétail**
  - **Mais ressources non directement consommables par l'homme, coproduits, qualité des protéines d'origine animale**
- **Impacts climatiques et environnementaux (marge intensive de production)**
  - **Environ 7% des émissions de GES de l'UE : ruminants ; CH_4 & N_2O (EEA, 2019)**
  - **Autres gaz dont NH_3 (80% des émissions de l'UE ; EEA, 2019)**
  - **Mais services associées aux surfaces (toujours) en herbe**



- **Impacts sur la santé**
  - **Produits médicamenteux en élevage (antibiotiques & antibiorésistance)**
  - **Consommations excessives de produits animaux (viandes rouge et transformées)**
  - **Mais protéines de haute qualité nutritionnelle, source de micronutriments, recommandations pour des populations spécifiques**
- **Bien-être animal**

POLITIQUES PUBLIQUES APPLIQUEES A l'ELEVAGE (PRODUCTION ET CONSOMMATION) DANS L'UE

L'instrumentation de la future PAC

PILIER I
(aides directes et régulation)

- Aides couplées
- Paiement JA (au moins 2% P1)
- **Eco-régime (obligatoire pour EM, volontaire pour agriculteurs)**
- Paiement redistributif (obligatoire, seuils définis par EM)
- Paiement de base de soutien du revenu (par ha)

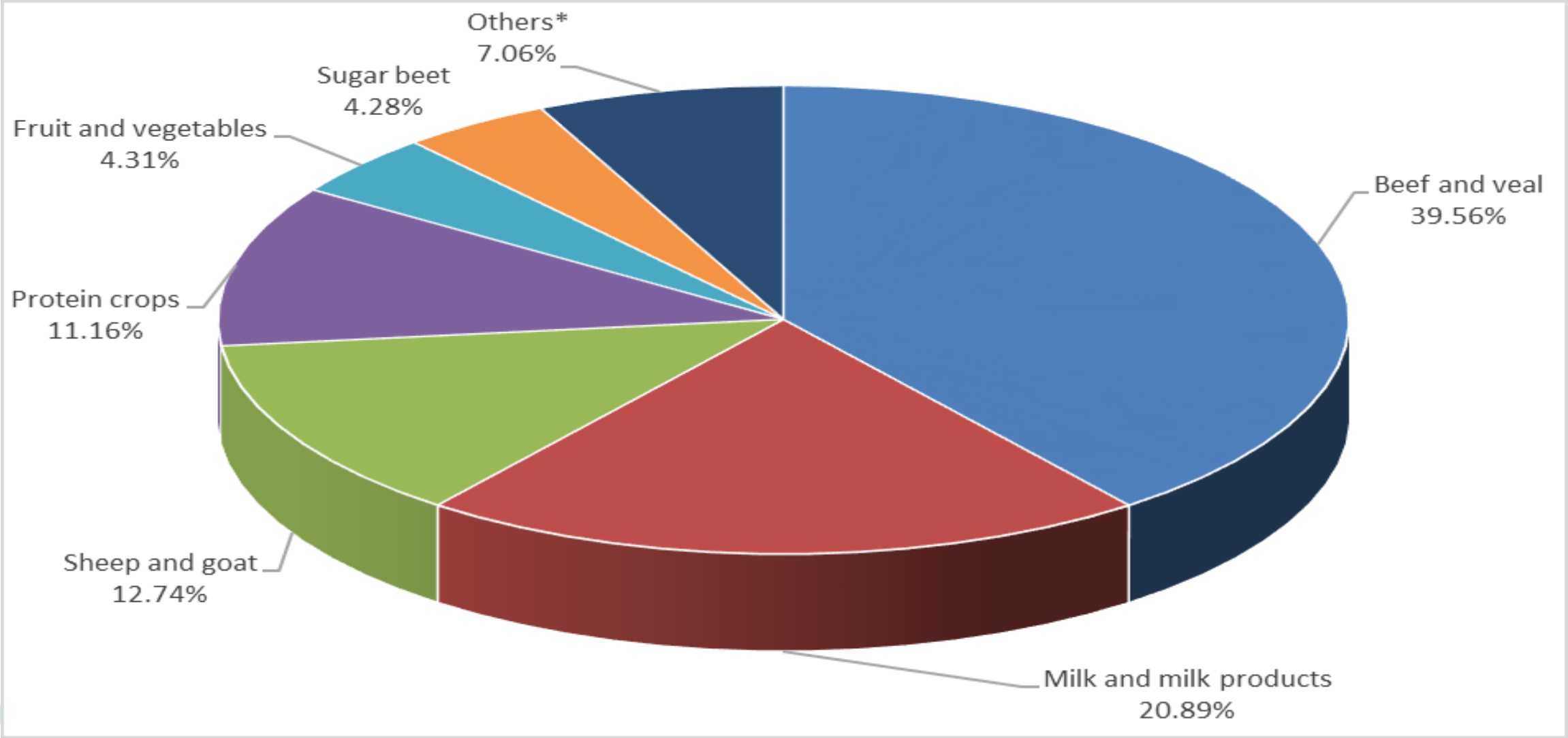
PILIER II
(développement rural)

- Climat et environnement (MAEC)
- Contraintes naturelles spécifiques
- Investissements
- JA et startups dans zones rurales (installation)
- Gestion des risques
- Coopération
- Echanges de connaissances et d'information

Source : D'après CE (2018)

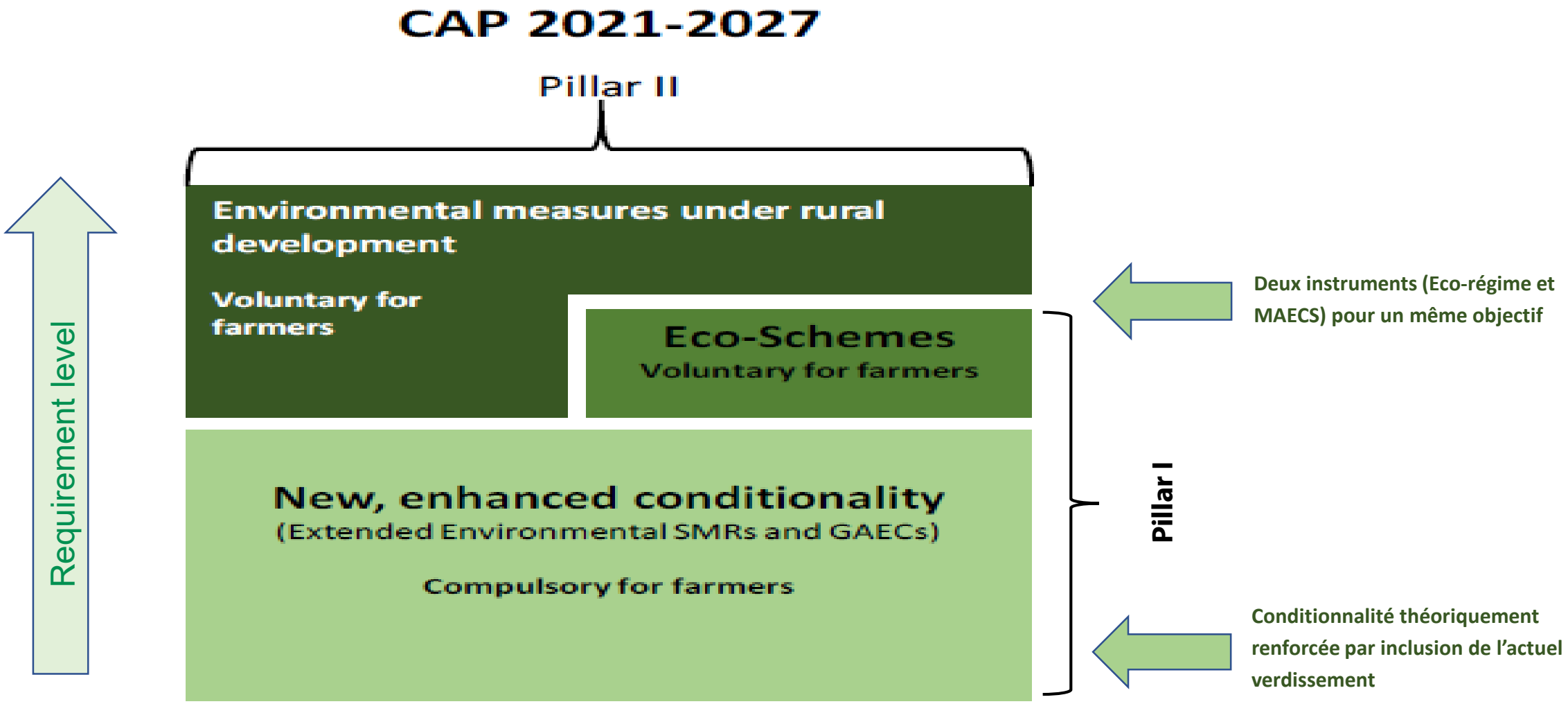
Les aides couplées de la PAC actuelle

- **Année 2020 : 4,24 milliards d'euros ; 75% élevage de ruminants**



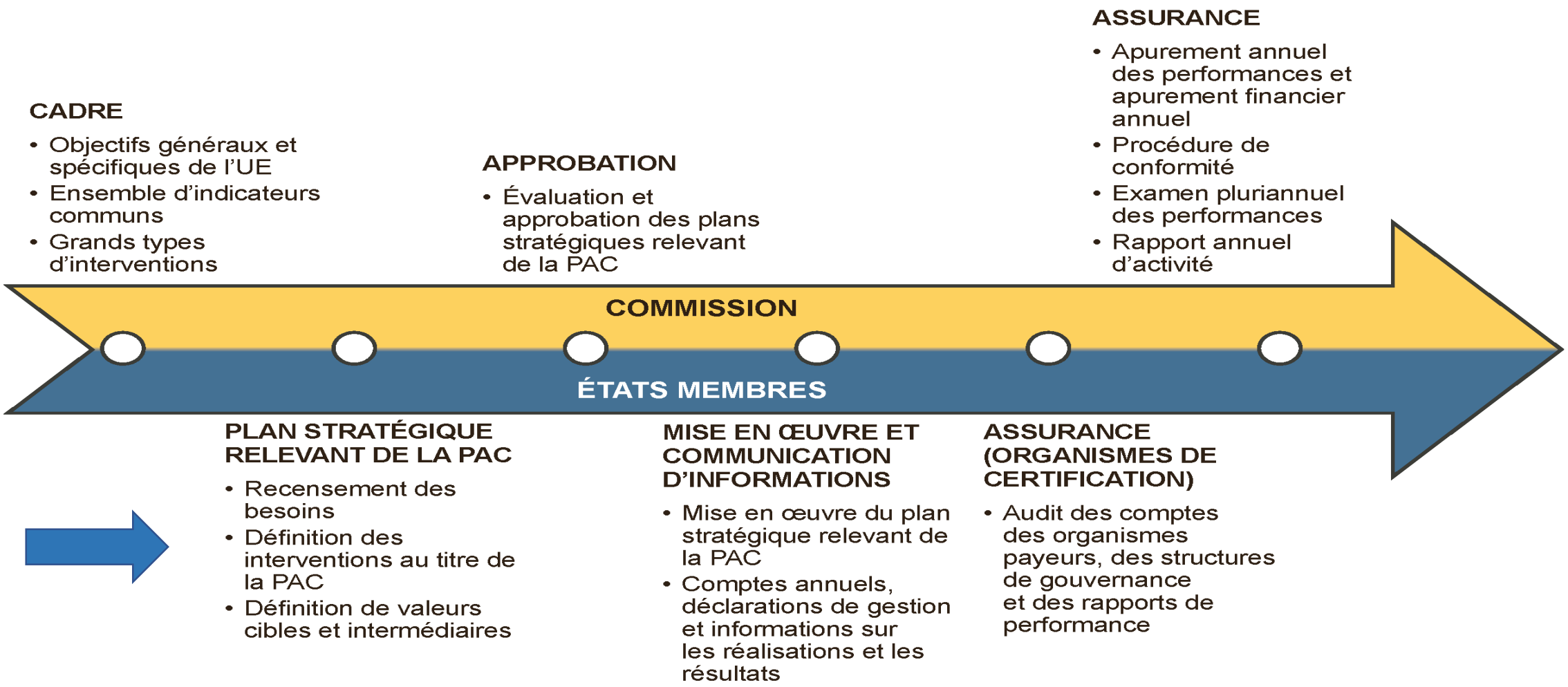
Source : CE (2020)

L'architecture environnementale de la future PAC



Source : Lotz et al. (2019)

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



Source : CCE (2018)

RECOMMENDATIONS DE POLITIQUE ECONOMIQUE (ECONOMIE PUBLIQUE)

Recommandations de politique économique (économie publique)

- **Application plus stricte du principe pollueur payeur (PPP) pour mieux légitimer son corollaire, le principe fournisseur bénéficiaire (PFB) qui sous-tend à la fois éco-régime et MAECs**
- **Dans un contexte où il est difficile, pour des raisons politiques, d'envisager un schéma cohérent de taxation (des effets externes négatifs) et de subventionnement (des effets externes positifs), mobilisation de l'architecture verte de la future PAC pour mimer les effets de la politique de premier rang**

Application des principes pollueur payeur et fournisseur bénéficiaire en jouant sur les quatre leviers (i) de la conditionnalité, (ii) des éco-régimes et des MAECs, (iii) des budgets alloués aux éco-régimes et aux MAECs, et (iv) de la gouvernance (indicateurs, suivi, contrôle)

Paiements pour services

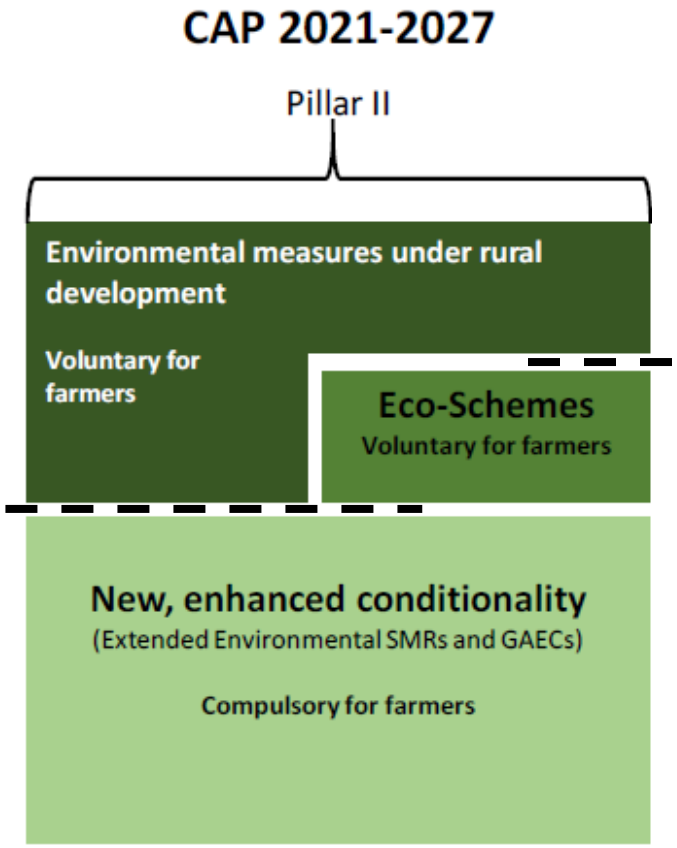
Subventions

Principe Fournisseur-Bénéficiaire

Economie Publique

Principe Pollueur-Payeur

Exigences



Biens publics locaux

Fédéralisme Fiscal

Biens publics globaux

Source : Guyomard, Bureau et al. (2020)

Recommandations de politique économique (économie publique)

- *Application plus stricte du principe pollueur payeur (PPP) pour mieux légitimer son corollaire, le principe fournisseur bénéficiaire (PFB) qui sous-tend à la fois éco-régime et MAECs*
- *Dans un contexte où il est difficile, pour des raisons politiques, d'envisager un schéma cohérent de taxation (des effets externes négatifs) et de subventionnement (des effets externes positifs), mobilisation de l'architecture verte de la future PAC pour mimer les effets de la politique de premier rang*
  - **Ligne de partage entre ce qui relève du « bâton » (conditionnalité) *versus* de la « carotte » (éco-régime et MAECs) -> transition (poids des soutiens budgétaires dans les revenus) qui ne doit pas être prétexte au statuquo (aides couplées aux productions animales)**
  - **Eco-régimes sur biens publics globaux (éco-régime « prairies permanentes) et MAECs sur biens publics locaux**
  - **D'une obligation de moyens à une obligation de résultats (impacts)**
    - **Paiements pour services**
    - **« Mauvaise » excuse de la boite verte de l'OMC**
    - **Développement de paiements pour services financés non seulement par le contribuable, mais aussi par l'usager intermédiaire et final**

Poids des soutiens budgétaires dans les revenus agricoles

Table1 (UE)
Total subsidies granted to European farms according to production types in 2018 (Guyomard et al., 2021)

	Farms (number)	Subsidies per farm (€)	Subsidies per AWU (€)	Subsidies per hectare of UAA	Subsidies in % of income
Farms specialized in					
- Dairy	438 600	20 600	10 900	439	57%
- Sheep and goats	328 000	14 400	10 200	297	85%
- Cattle	**356 900**	**22 800**	**17 000**	**401**	**133%**
- Pig and poultry	**111 200**	**16 900**	**7 000**	**399**	**30%**
- Mixed crops	180 400	7 100	4 500	335	44%
- Mixed livestock	100 400	10 700	6 800	357	76%
- Mixed crops and livestock	545 100	12 100	8 100	353	107%

AWU: Average Work Unit; UAA; Utilized Agricultural Area.

Source: DGAGRI – FARDN 2018

Tableau 2 (France)
Les résultats économiques et les aides directes dans les exploitations agricoles françaises selon plusieurs OTEX en 2019 (Chatellier et al., 2021)

	Sélection d'OTEX*								Total**
	1500	1600	3500	4500	4600	4700	4813	6184	
Nombre d'exploitations (Univers RICA)	56 870	19 780	44 620	39 840	**35 250**	**7 220**	**9 920**	**34 440**	285 650
Unité de travail agricole (UTA)	1,32	2,18	2,67	1,91	**1,36**	**2,02**	**1,59**	**1,93**	2,00
UTA non salariées (UTANS)	1,20	1,39	1,27	1,63	**1,27**	**1,78**	**1,41**	**1,50**	1,39
Superficie agricole utile (SAU)	127	117	25	97	**109**	**134**	**86**	**116**	91
Production agricole (hors aides) / UTA	107 200	134 200	88 000	117 700	**58 000**	**101 400**	**57 000**	**110 100**	103 600
Résultat courant (RCAI)	25 800	64 400	55 300	45 300	**20 200**	**41 600**	**28 200**	**39 800**	41 700
RCAI / UTA non salariée	21 500	46 400	43 600	27 800	**15 900**	**23 400**	**20 000**	**26 600**	30 000
RCAI / UTA non salariée sur 10 ans***	27 000	50 700	47 100	24 600	**18 600**	**23 500**	**20 300**	**25 400**	29 500
Aides directes / Exploitation	33 100	31 300	5 000	36 500	**50 500**	**56 600**	**46 600**	**38 600**	30 700
Aides directes / UTA	25 100	14 400	1 900	19 100	**37 100**	**28 000**	**29 300**	**20 000**	15 400
Aides directes / Ha de SAU	260	266	195	377	**462**	**423**	**544**	**332**	340
Aides directes / Production agricole	23%	11%	2%	16%	**64%**	**28%**	**51%**	**18%**	15%
Aides directes / RCAI	128%	49%	9%	80%	**250%**	**136%**	**165%**	**97%**	74%
Aides directes / RCAI - 10 ans ***	114%	59%	7%	87%	**195%**	**126%**	**152%**	**106%**	77%

Sources : SSP - RICA / Traitement INRAE, UMR SMART-LERECO

(*) Définition des codes des OTEX : 1500 : Céréales et oléo-protéagineux ; 1600 : grandes cultures ; 3500 : viticulture ; 4500 : bovins-lait ; **4600 : bovins-viande ; 4700 : mixte bovins-lait/bovins viande ; 4813 : ovins-caprins ; 6184 : polyculture et polyélevage.**

(**) Ensemble des exploitations agricoles, toutes OTEX confondues, y compris celles non représentées dans le tableau.

(***) Moyenne sur dix ans de la période 2010-2019 (en euros constant de 2019 et %).

Les aides couplées aux productions animales (de ruminants) : effets contraires

- **Inefficacité économique par fuite des soutiens vers les fournisseurs et les clients des exploitations d'élevage, *via* un ajustement à la baisse des prix, mais peu vers le consommateur final**
  - **Effet positif sur les revenus des aides découplées versus effet négatif des aides couplées – effet positif d'un instantané d'un accroissement des aides couplées compensé par effet négatif l'année suivante (Ciliberti et Frascarelli, 2018) ->**
  - **Effet positif sur les revenus des aides découplées et des aides du P2 supérieur à effet positif des aides couplées (Ciaian et al., 2013)**
  - **France sur 1980-2015, bovins viande (Veysset et al., 2019) : surplus économique pour 57% lié aux aides, dont les 9/10 sont captés par l'aval ; baisse du prix à la production de +40% alors qu'augmentation des prix à la consommation de +25%**
- **Pas d'incitation à maximiser les performances zootechniques (Rizov et al., 2913)**
- **Fixation dans les productions soutenues au détriment des adaptations / réorientations, fixation aggravée par le fait que les stratégies des exploitations (investissements) sont pensées en incluant les aides couplées**
- **Maintien de l'offre à des niveaux élevés au détriment des prix (crise du lait ; Baldock et Mottershead, 2017)**

Mesure de l'éco-régime ciblée sur les prairies permanentes

- **Schéma assis sur les services climatiques et environnementaux**

	Stockage C	Biodiversité	Régulation flux de N	Niveau aides
PT graminées (< 5 ans)	0	0	0	0
PT avec légumineuses < 5 ans	+/-	+	+	+
PT avec légumineuses > 5 ans	+	+	++	++
PP (> 10 ans) intensive	++	++	++	+++
PP (> 10 ans) extensive	+++	+++	+++	++++

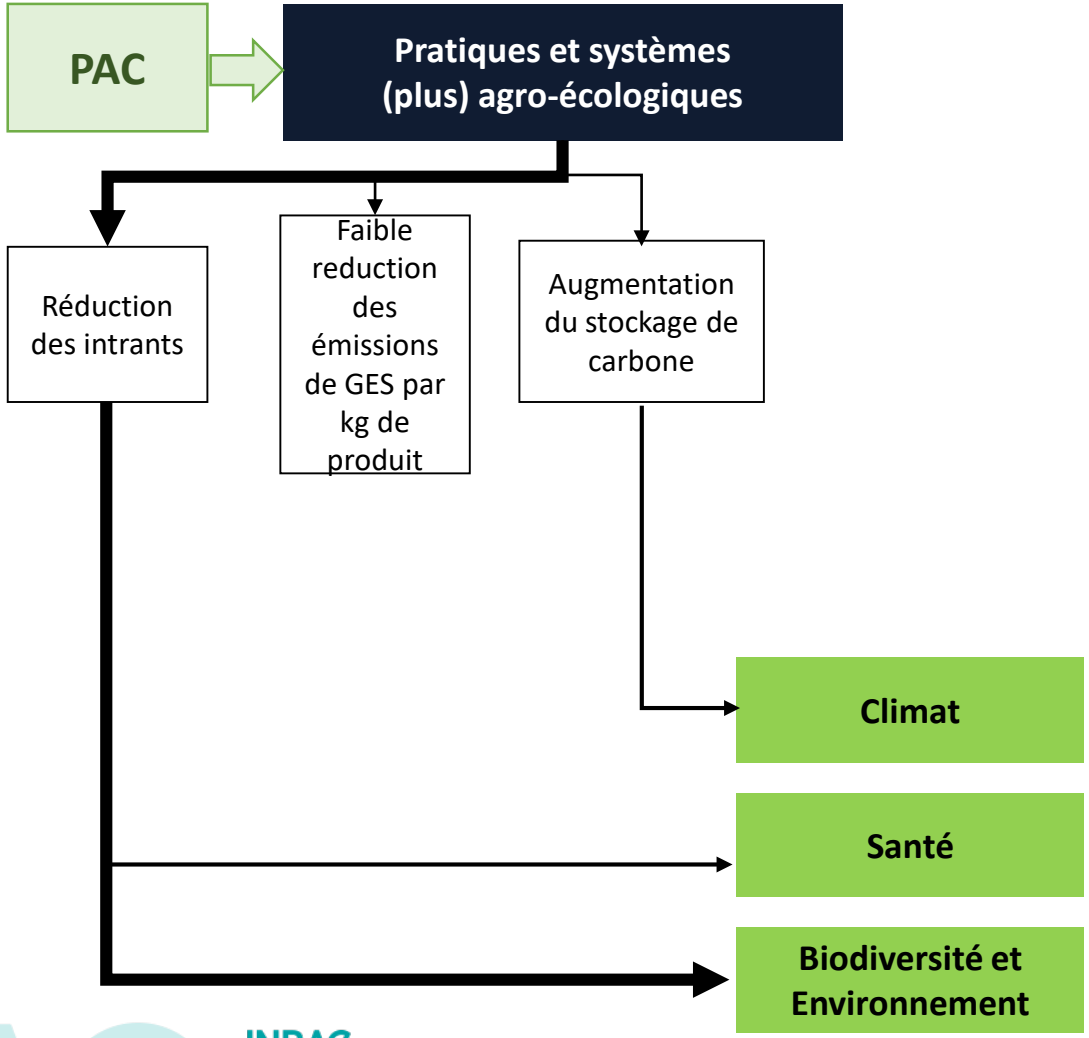
Source :Guyomard et al. (2021)

- **Problème de la compatibilité avec les règles de la boite verte à l'OMC ?**
- **Services versus (et/ou) effort : différenciation selon la localisation (pas/peu d'alternatives versus existence d'alternatives), possiblement avec des exigences plus fortes là où pas/ou d'alternatives (exigences plus fortes -> efforts plus importants)**

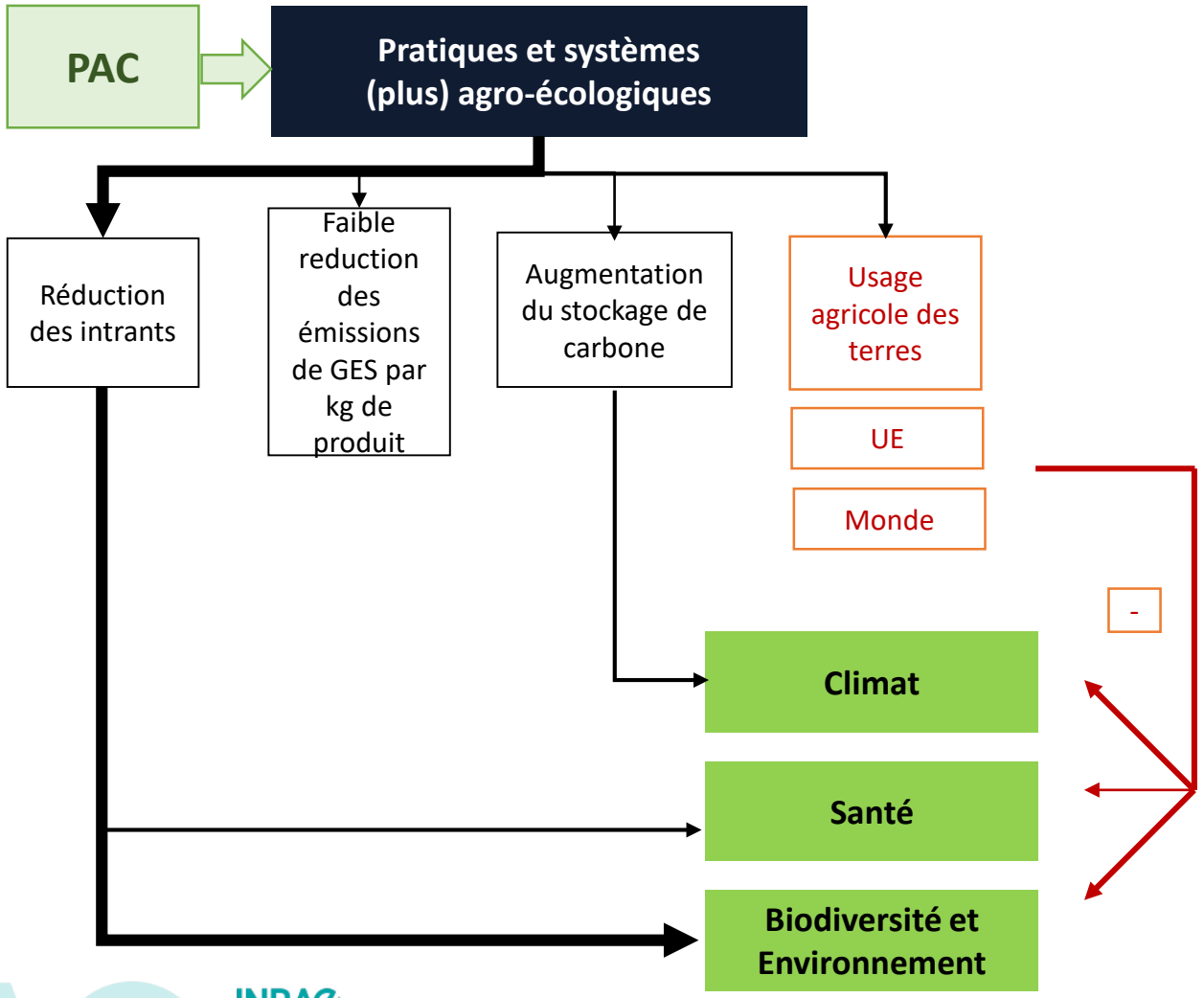
Recommandations de politique économique (économie publique)

- *Application plus stricte du principe pollueur payeur (PPP) pour mieux légitimer son corollaire, le principe fournisseur bénéficiaire (PFB) qui sous-tend à la fois éco-régime et MAECs*
- *Dans un contexte où il est difficile, pour des raisons politiques, d'envisager un schéma cohérent de taxation (des effets externes négatifs) et de subventionnement (des effets externes positifs), mobilisation de l'architecture verte de la future PAC pour mimer les effets de la politique de premier rang*
  - *Ligne de partage entre ce qui relève du « bâton » (conditionnalité) versus de la « carotte » (éco-régime et MAECs) -> transition (poids des soutiens budgétaires dans les revenus) qui ne doit pas être prétexte au statuquo (aides couplées aux productions animales)*
  - *Eco-régimes sur biens publics globaux (éco-régime « prairies permanentes) et MAECs sur biens publics locaux*
  - *D'une obligation de moyens à une obligation de résultats (impacts)*
    - *Paiements pour services*
    - *« Mauvaise » excuse de la boite verte de l'OMC*
    - *Développement de paiements pour services financés non seulement par le contribuable, mais aussi par l'usager intermédiaire et final*
- **Au-delà de la seule PAC (actions à l'offre), nécessité d'une approche pour l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la production primaire à la consommation finale -> Green Deal**

Green Deal : cohérence d'une approche pour l'ensemble de la chaine alimentaire



Green Deal : cohérence d'une approche pour l'ensemble de la chaine alimentaire



Politique commerciale

Mécanismes d'ajustement aux frontières de l'UE (taxes carbone & biodiversité)

pour

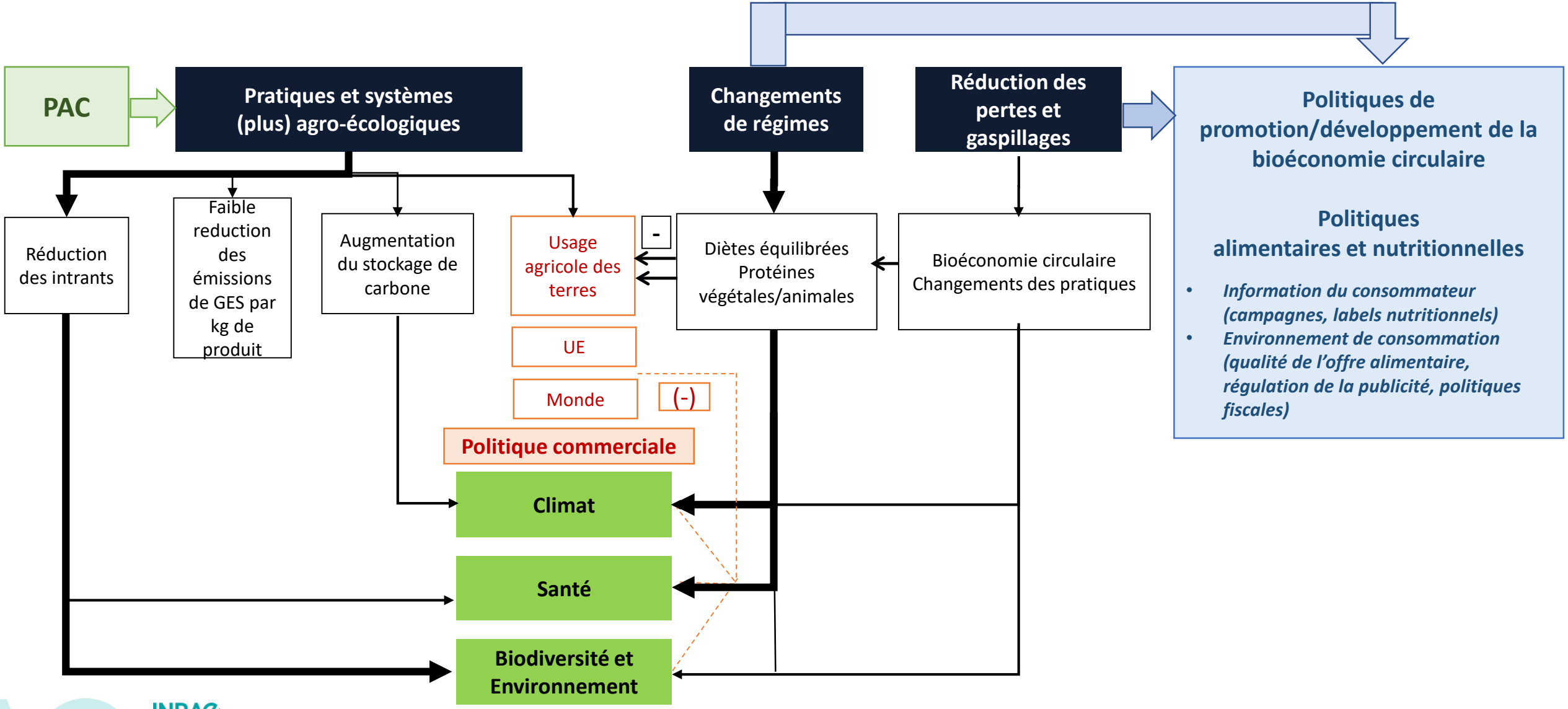
Limiter les fuites de pollutions
Assurer des conditions de production « égales »

+

Ne pas généraliser les objectifs agricoles du Green Deal à l'ensemble des agricultures du monde (notamment où priorité à la fertilisation et à la protection des cultures et animaux)

Objectif de la sécurité alimentaire mondiale (disponibilités alimentaires)

Green Deal : cohérence d'une approche pour l'ensemble de la chaine alimentaire



INRAE

- Merci de votre attention