# Quelles politiques pour l'élevage

**Pierre Dupraz, SMART-LERECO, Agrocampus-Ouest, INRAE, 35000 Rennes**

Café Grenoble 9 mars 2021

# Introduction

❑ Une politique favorable aux ruminants ?

❑ Une réglementation marquée par la qualité de l'eau

❑Des enjeux climatiques longtemps ignorés par la PAC et un échec sur la biodiversité

❑ L'intégration récente de l'agriculture dans la politique climatique

❑Le Pacte Vert (Green Deal) et le défi climatique pour l'élevage et l'alimentation

- ❖ La stratégie de l'UE pour l'agriculture et l'alimentation
- ❖ Une ambition trop grande pour la future PAC?
- ❖ La nécessité d'une mise en cohérence des politiques alimentaires et commerciales

# Des enjeux climatiques longtemps ignorés par la PAC

- L'accord du Luxembourg (2003) impose **la conditionnalité des aides** incluant les bonnes conditions agronomiques et environnementales (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 2e 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 (aides couplées aux ruminants)**

- La réforme Ciolos (2013) rebaptise les mesures agri-environnementales (MAE) en **MAEC (et climatiques)** et introduit le **verdissement** avec **des objectifs climatiques explicites : stopper la destruction des prairies permanentes et conserver des éléments boisés dans les terres agricoles**.

- Mais, **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%.

# Les émissions de Gaz à effets de Serre (GES) de l'agriculture et de l'élevage en Europe

**Tableau 1.**
Emissions agricoles de gaz à effet de serre de l'UE-28
*Source : European Environment Agency (2019)*

| | $CH_4$ | $N_2O$ | $CO_2$ | Total |
|---|---|---|---|---|
| **Pouvoir réchauffant global à 100 ans, 4e rapport du GIEC (2006)** | **25** | **298** | **1** | |
| **Emissions agricoles en 2017 ($MtCO_2eq$)** | 242 | 187 | 11 | 440 |
| **Part des émissions agricoles dans les émissions totales de l'UE en 2017** | 47,4% | 72,1% | 0,26% | 10% |
| **Changements d'usage des sols en 2017** | | | +32 | +0,7% |
| **Répartition émissions agricoles** | 55,1% | 42,6% | 2,4% | 100% |
| **Origine principale des émissions agricoles** | Fermentation entérique (80%) | Fertilisation (72%) | | |

# Baisse des émissions de Gaz à effets de Serre (GES) de l'agriculture et de l'élevage en Europe: fin d'un trend favorable

**Tableau 2.**
Emissions agricoles de gaz à effet de serre de l'UE-28
*Source : European Environment Agency (2019)*

| | $CH_4$ | $N_2O$ | $CO_2$ | Total |
|---|---|---|---|---|
| **Pouvoir réchauffant global (PRG) à 100 ans, 4e rapport du GIEC (2007)**<br>**100 ans et (20 ans) , 5e rapport (2013)** | **25**<br>28 (84) | **298**<br>265 | **1**<br>1 | Forte incertitude sur les niveaux d'émissions (47%)<br>**Faible incertitude sur les évolutions (2,5%)**<br>PRG du méthane à revoir |
| **Emissions agricoles en 2017 ($MtCO_2eq$)** | 242 (55,1%) | 187 (42,6%) | 11 (2,4%) | 440 (100%) |
| **Evolution des émissions agricoles**<br>**- Entre 1990 et 2013** | -24% | -20% | -35% | -23% |
| **- Entre 2013 et 2017** | **+4%** | **+4%** | **+8%** | **+4%** |
| **- Entre 1990 et 2017** | -21% | -17% | -30% | -20% |

# L'intégration récente et inachevée de l'agriculture dans la politique climatique: peu de levier pour la PAC (conditionnalité)

- Le Règlement 842 de 2018 cite explicitement l'agriculture dans les secteurs devant contribuer à une réduction des gaz à effet de serre de 30% en 2030 par rapport à 2005

- Ce Règlement répartit la réduction attendue des secteurs hors du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) entre les Etats membres: Luxembourg -40%, France -37%, …, Bulgarie -0%

- **Aucun objectif chiffré de réduction n'est assigné à l'agriculture,** s'il le juge nécessaire, c'est au Etats-membres de le faire.

**Le méthane en question: responsabilités passée et future revues à la hausse**

- Aucun objectif de réduction de méthane n'est encore défini, alors que la convention basée sur son pouvoir réchauffant global à 100 ans (28 fois celui du CO2 selon le 5e rapport du GIEC en 2013) est de moins en moins appropriée à l'horizon 2050.
  **PRG à 40 ans proche de 60, PRG à 20 ans supérieur à 80.**

- **En outre le PRG du méthane dépend de l'évolution de ses émissions: il augmente quand elles croissent. Si elles décroissaient globalement, la dégradation du méthane atmosphérique aurait un effet refroidissant.** (Cain, M., Lynch, J., Allen, M. R., Fuglestvedt, J. S., Frame, D. J., & Macey, A. H. (2019). Improved calculation of warming-equivalent emissions for short lived climate pollutants. npj Climate and Atmospheric Science (2019)2:29 ; https://doi.org/10.1038/s41612-019-0086-4)

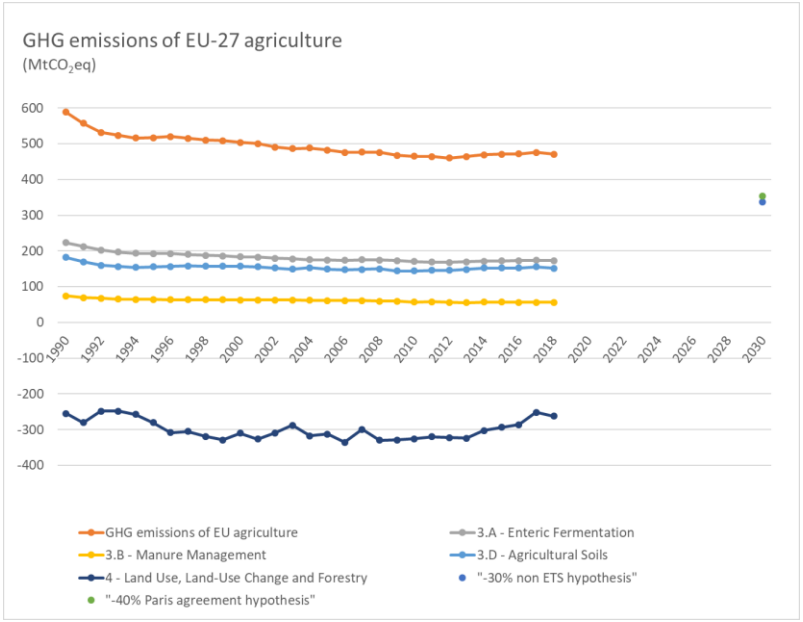
# Les déterminants de l'évolution des émissions agricoles de l'UE

- **La moitié de la baisse des émissions agricoles a lieu au tout début des années 1990** dans les pays en transition post communistes qui rejoignent l'UE au milieu des années 2000

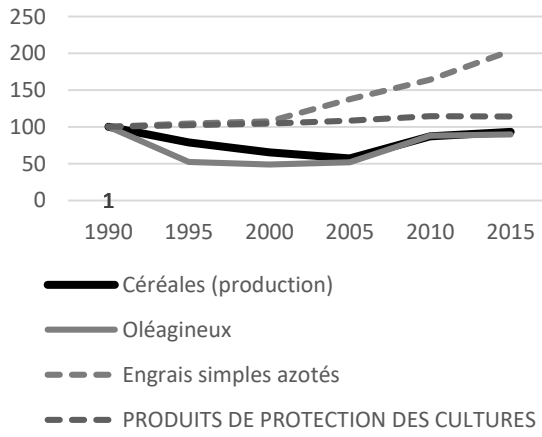
- Jusqu'à la fin des années 2000, la **productivité des engrais augmentait**, réduisant les émissions du sol par kg de céréales (rôle du ciseau des prix)

- De même **l'accroissement des performances laitières** permet la réduction des troupeaux sans baisse de production

- **Depuis 2010 environ**: accroissement des productions plus rapide que celle de la productivité des engrais et des rendements laitiers (retournement des rapports de prix depuis 2006), donc **accroissement des troupeaux et de la fertilisation**



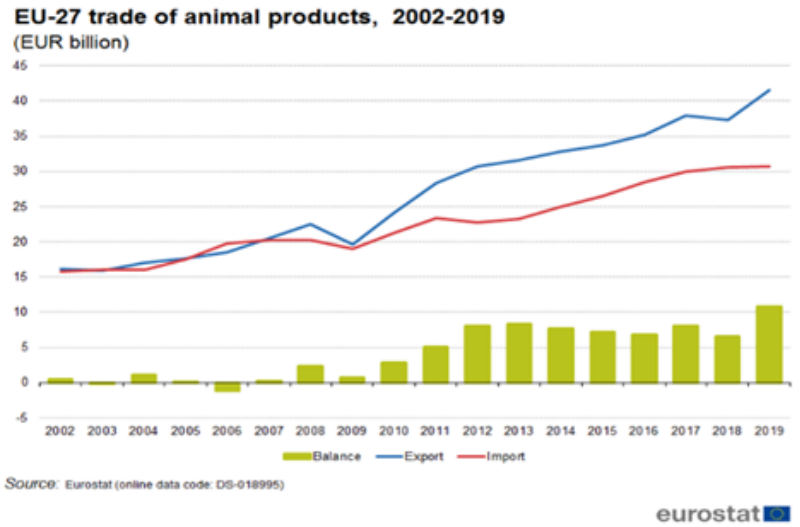

Indice des prix en France, base 100 en 2010

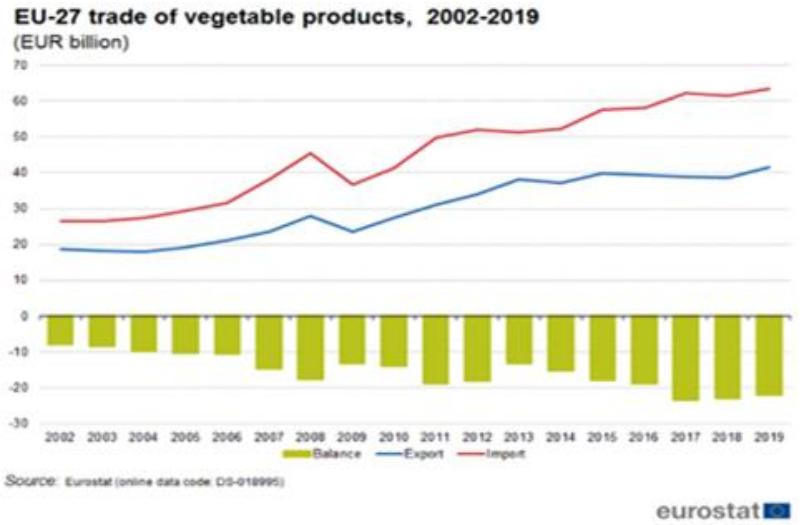


# Les déterminants de l'évolution des émissions agricoles de l'UE

- Depuis 2010: **un accroissement des productions et des émissions tiré par la demande mondiale en produits animaux**
  - Solde exportateur positif de l'UE en produits animaux
  - permis en partie par un solde négatif accru en produits végétaux (importation de soja)
  - Un succès de la PAC, notamment du découplage des aides, en faveur de la compétitivité de l'UE

- **Echanges et inventaire des émissions**
  - Les émissions des imports ne sont pas comptabilisés dans l'UE
  - Celles des exports, consommés par d'autres le sont.
  - **Améliorer l'inventaire de l'UE en baissant sa production plus vite que sa consommation domestique est très risqué pour le climat**



# Un poids accru du climat dans la future PAC

- Le climat est **l'un des 9 objectifs de la future PAC** selon les propositions législatives de la Commission en juin 2018. La future conditionnalité intègre certaines mesures du verdissement. Le soutien couplé, y compris aux ruminants, reste possible.

- Les indicateurs de suivi des Plans Stratégiques des Etats-membres, constituant les contrats d'application de la PAC (new delivery model) ne comportent **pas d'indicateurs d'émissions de GES agricoles.**

- Dans sa communication de 2018 sur la future PAC, la Commission souhaitait que **40% des aides** soit consacrés au climat,
  - Sera-ce une contrainte réglementaire pour les Plans Stratégiques des Etats-membres?

**Des mesures toujours peu cohérentes avec les enseignements en économie publique** (Dupraz et Guyomard, 2019)

- Décentralisation du climat (enjeux global) aux Etats-membres voire aux Régions (MAEC)
- Très faible application du principe pollueur payeur
- Paiements et sanctions (conditionnalité) très mal corrélés aux effets climatiques

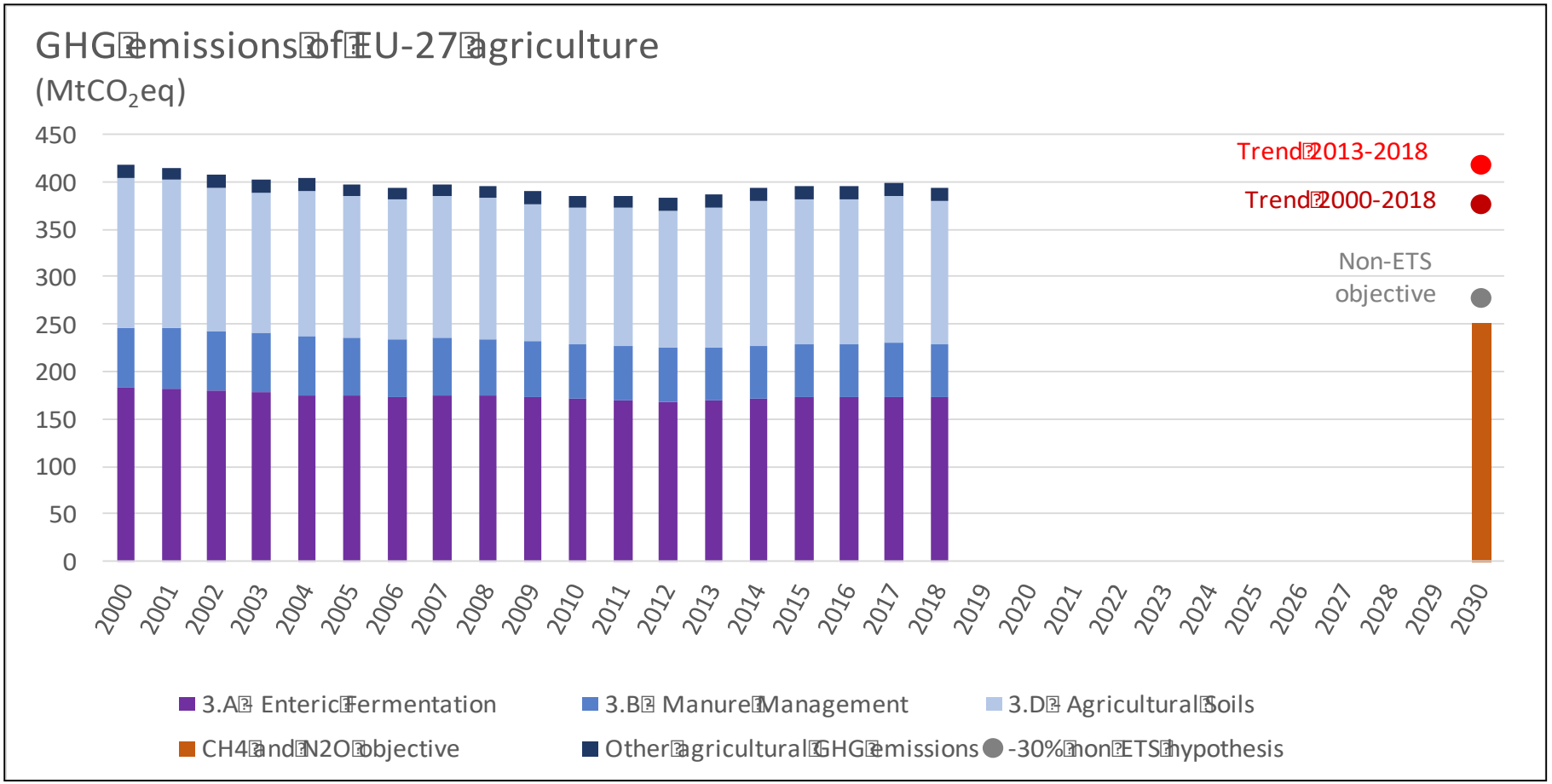
- **Des améliorations possibles au travers de des Ecoschemes nationaux (20 à 30% des aides du premier pilier) nécessitant une bonne coordination européenne (New Delivery Model)**

# Le Pacte vert: une ambition climatique accrue pour la PAC ?

- Horizon 2050: neutralité carbone (la séquestration doit égaler les émissions) et un environnement sans polluants toxiques
- La stratégie de l'UE pour l'agriculture et l'alimentation pour 2030
  - Réduction des pertes de nutriments de: 50%  (réduction de 20% de la fertilisation)
  - Réduction de 50% des pesticides et antibiotiques, 25% en AB, 10% d'infrastructures agroécologiques
  - Une alimentation plus saine (réputée favorable au climat) et une transition juste
  - Grâce à la bio-économie circulaire, à l'innovation et à l'étiquetage des produits
- Une ambition trop grande pour la future PAC 2021-2027 ?
  - Avec 60% des terres cultivées destinées à l'alimentation du bétail, l'effet climatique de la stratégie passe par la réduction de la fertilisation ($N_2O$) et implicitement par le renchérissement des couts de production de l'élevage ($CH_4$)?
  - L'objectif « pesticides » implique des mesures très incitatives (ecoscheme élevé avec une prime négative en fonction des utilisations de pesticides?)
- Nécessité d'une mise en cohérence des politiques alimentaires et commerciales

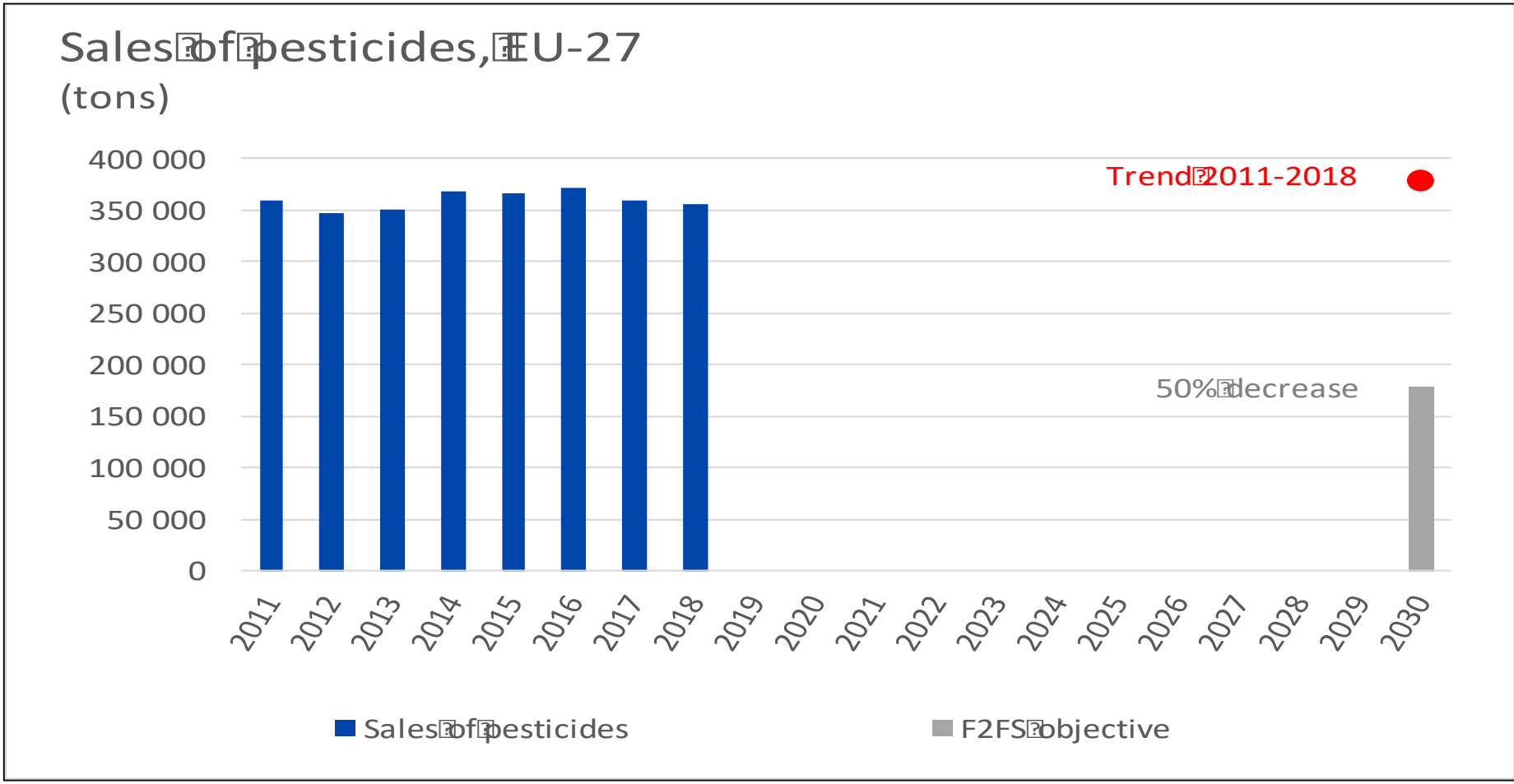
# Evolution des émissions de GES agricoles et objectif pour les gaz non-CO2

European Commission (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Stepping up Europe's 2030 climate ambition, Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people. COM (2020) 562 final, 25 p.



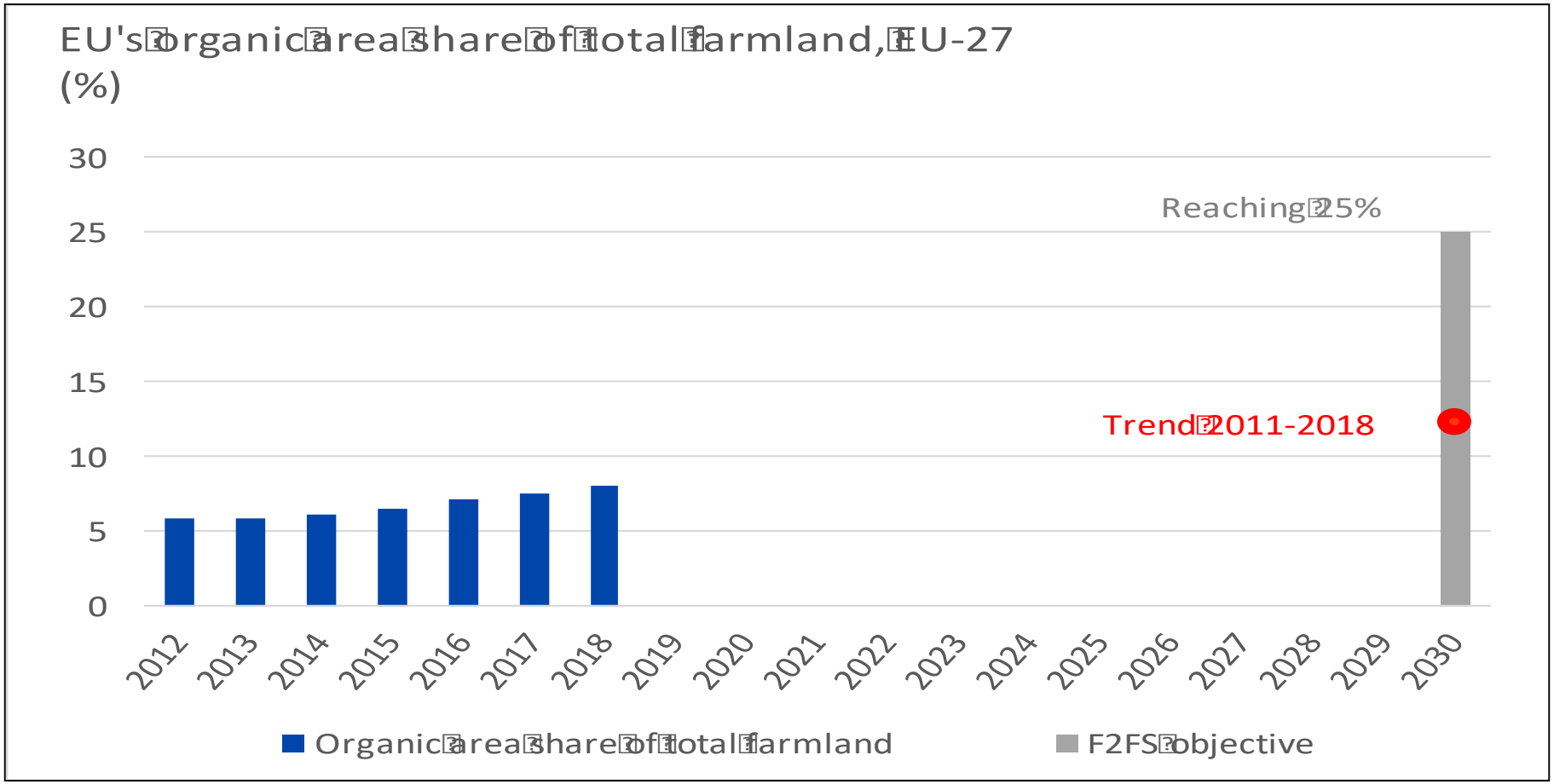
# Evolution des ventes de pesticides et objectif du Green Deal (F2FS)

European Commission (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Farm to Fork Strategy: For a Fair, Healthy and Environmentally Food System. COM (2020) 381 final, 18 p + Annex.



# Evolution des surfaces en Bio et objectif du Green Deal (F2FS)

European Commission (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Farm to Fork Strategy: For a Fair, Healthy and Environmentally Food System. COM (2020) 381 final, 18 p + Annex.



# Pesticide et climat: l'équation impossible?

- Bareille et Gohin (2020): - 37% de pesticides en France, ce serait plus d'importation et moins d'exports, déforestation en Amérique du sud et en Asie, intensification partout ailleurs: + 9 M de tonnes CO2eq (> 10% émissions agricoles françaises)
- Smith et al. (2019) Un scénario de conversion 100% AB de l'agriculture de l'Angleterre et du pays de Galles conduit
  - à une réduction des émissions de GES domestiques
  - mais à une augmentation des émissions de GES globalement du fait d'une augmentation des importations
- Solutions:
  - Manger moins (de calories, de produits animaux et de produits transformés)… comme le font les 20% de consommateurs achetant le plus de Bio (Solagro, 2019)
  - séquestrer (beaucoup) plus (Pellerin et al., 2019): le stockage supplémentaire en France pourrait atteindre un maximum de +1,9 ‰ pour toutes les terres agricoles et forestières (3,3 ‰ pour les seules terres agricoles et 5,2 ‰ si elles sont limitées aux terres arables), **soit 41% des émissions de GES agricoles de 2016 et plus de 30 % à un coût inférieur à 100 € / tCO2eq.** Ce sont en effet les terres arables, où les stocks actuels sont les plus faibles, qui présentent le plus grand potentiel de stockage supplémentaire avec 86% du total
  - Réduire les inefficacités « climatiques » de l'élevage (Dakpo et al., 2017)

# Merci de votre attention - Pour en savoir plus :


- Bareille F., Gohin A. (2020). **Simulating the market and environmental impacts of French pesticide policies: a macroeconomic assessment**. Annales of economics and statistics, in Press.

- Dakpo, K. H., Jeanneaux, P., & Latruffe, L. (2017). **Greenhouse gas emissions and efficiency in French sheep meat farming: A non-parametric framework of pollution-adjusted technologies.** European Review of Agricultural Economics, 44(1), 33-65.

- Dupraz P., Pellerin S., Sirami C. (2020). **Deux enjeux majeurs pour la future PAC : le climat et la biodiversité**. In Détang-Dessendre C., Guyomard H. (coord.). Quelle politique agricole demain ?. Editions QUAE, Versailles, 139-168.

- Dupraz P., Guyomard H. (2019). **Environment and climate in the Common Agricultural Policy. EuroChoices,** 18(1), 18-24.

- European Environment Agency - EEA (2019). **Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2017 and inventory report 2019.** Submission under the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol, 27 May 2019, EEA/PUBL/2019/051, 962 p.

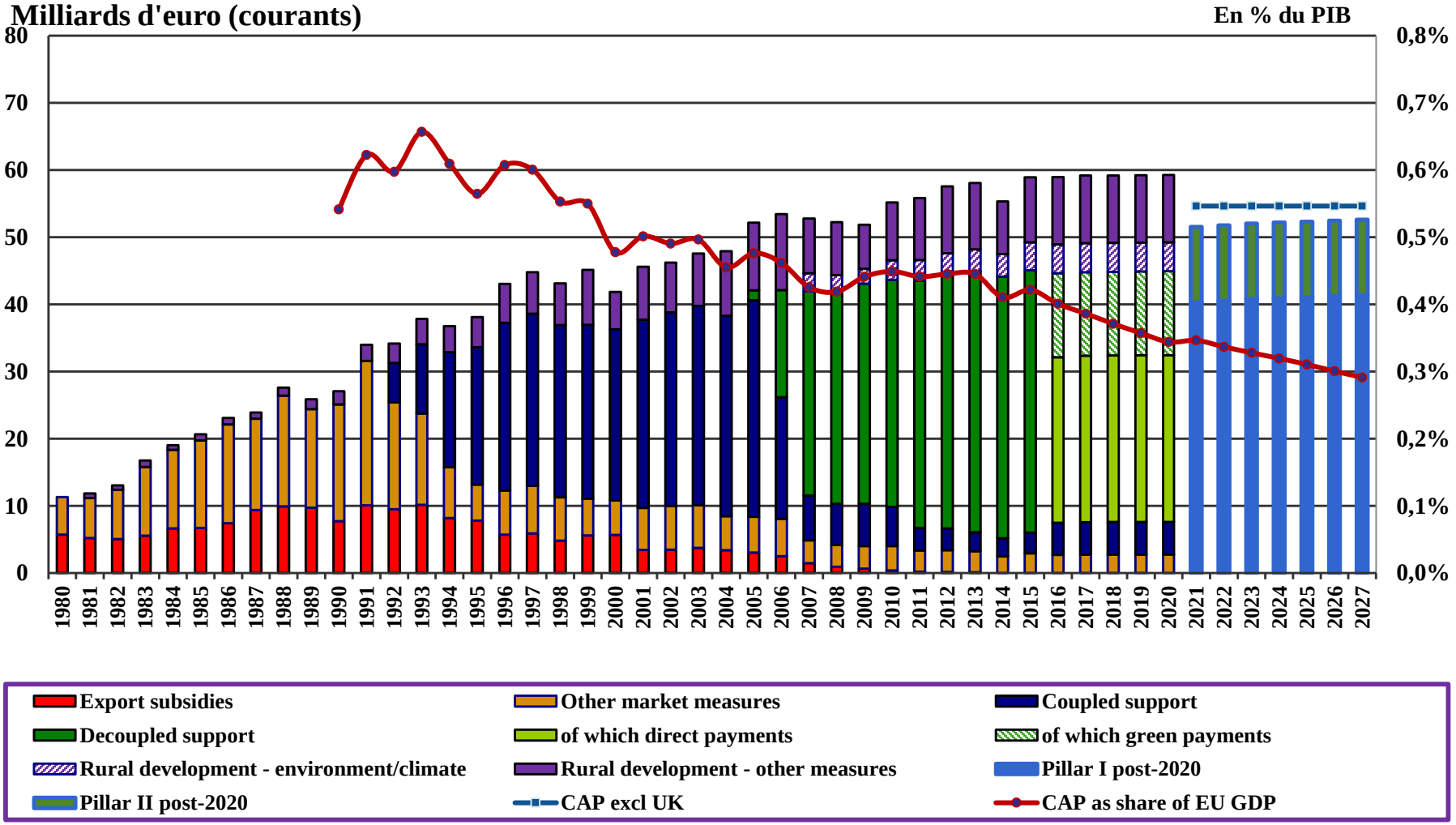
- Guyomard, H., Bureau J.-C. et al. (2020), Research for AGRI Committee – **The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources.** European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

- Pellerin S. (pilote scientifique), Bamière L. (pilote scientifique), Réchauchère O. (coordinateur), (2019). **Stocker du carbone dans les sols français : quel potentiel au regard de l'objectif 4 pour 1000 et à quel coût?** INRA, étude réalisée pour l'ADEME et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, synthèse, 114 p.

- Smith, L. G., Kirk, G. J., Jones, P. J., & Williams, A. G. (2019). The greenhouse gas impacts of converting food production in England and Wales to organic methods. Nature communications, 10(1), 1-10..

- Solagro, (2019). **Le revers de notre assiette.** 63 pages..

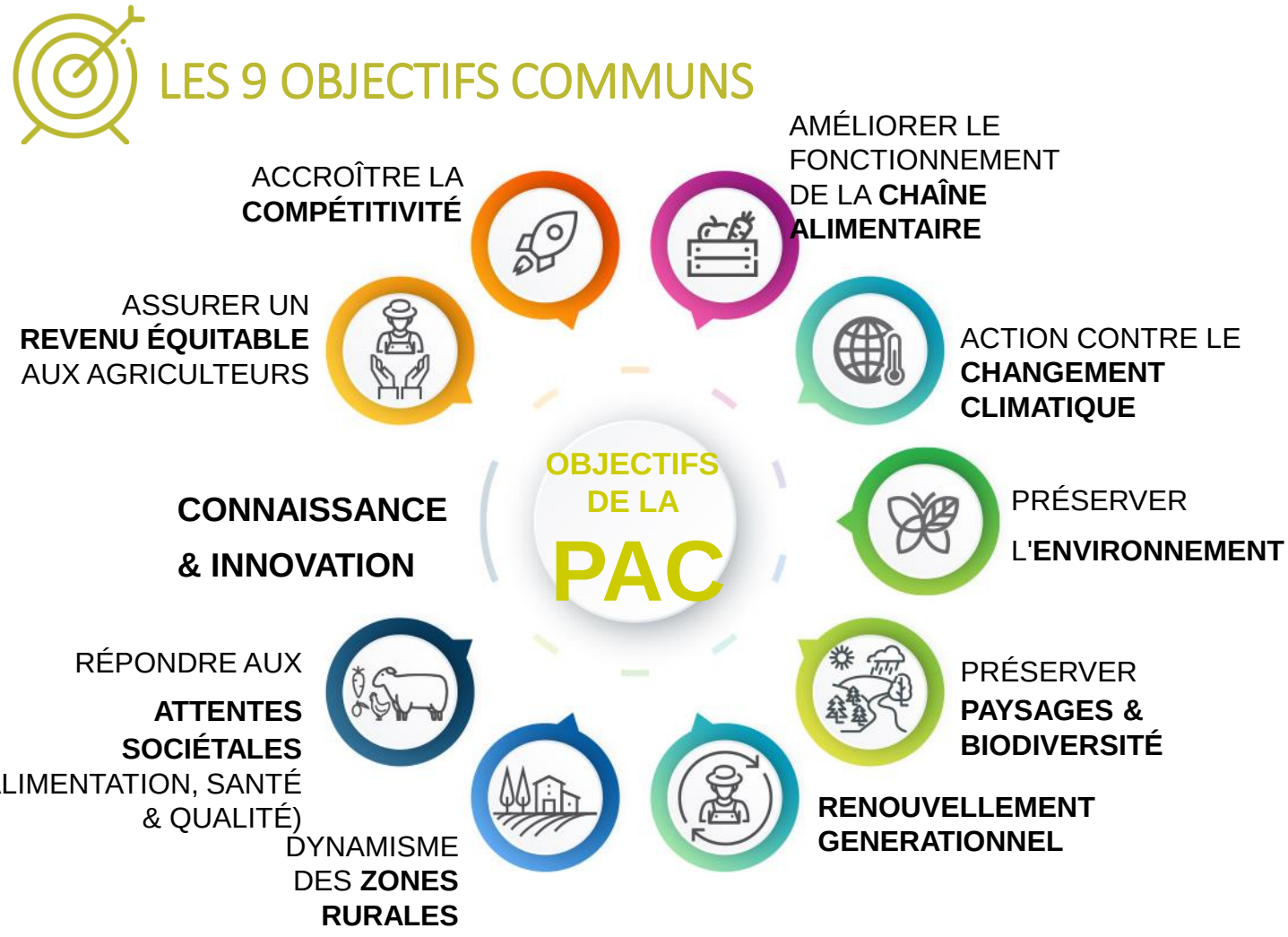
# LE BUDGET DE LA PAC EN PERSPECTIVE (et en baisse)



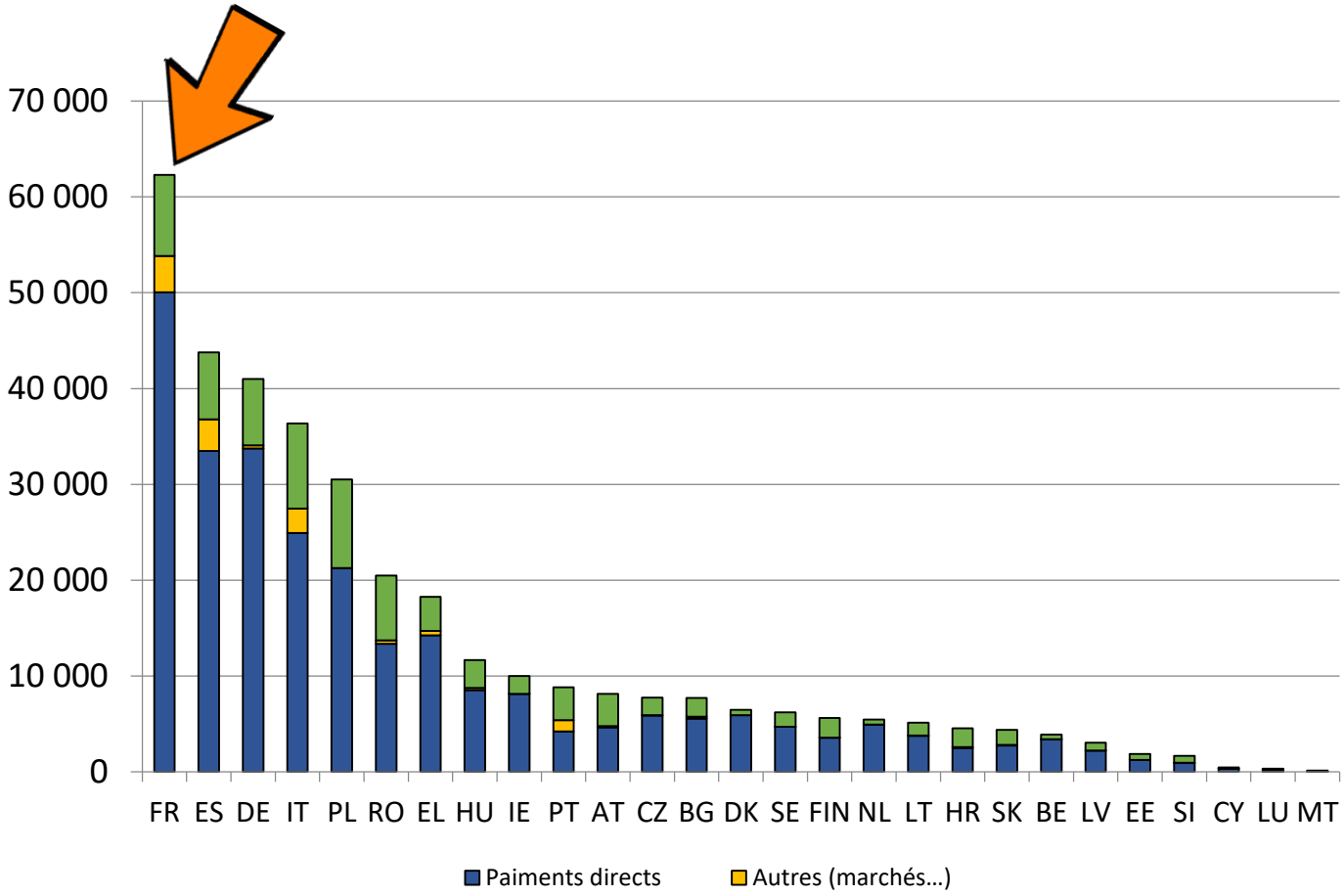

*Source: EC-DG AGRI.*
*Note: Budget figures are actual until budget year 2016, programmed from 2017-2020, and based on the MFF proposal for 2021-2027.*

Commission européenne

# LES 9 OBJECTIFS COMMUNS



# LE BUDGET DE LA PAC PAR ETAT MEMBRE




European Commission

## Les propositions de la Commission européenne pour la future PAC

- **Maintien de l'architecture en deux piliers -> au-delà du financement, 100% UE dans le P1 et cofinancements dans le P2, justification et lisibilité de cette structure en 2 piliers ?**
- **Pilier 1: financement des paiements 100% UE**

objectif redistributif:

Soutien au revenu de base en faveur de la durabilité (aide / ha) : dégressivité et plafonnement

Soutien au revenu redistributif (aide / ha) : désormais obligatoire pour petites et moyennes EAs

Poursuite des convergences externe et interne

**objectifs environnementaux:**

**Eco-scheme : obligatoire au niveau de l'EM, optionnel pour l'agriculteur -> ciblage sur l'environnement et le changement climatique**

**Conditionnalité renforcée -> inclusion des mesures de verdissement et nouvelles exigences**

Mesures d'adaptation aux marchés -> globalement inchangées (intervention publique, aide au stockage privé, réserve de crise, programmes sectoriels pour les F&L, le vin, le houblon, l'huile d'olive et l'apiculture, avec extension possible à d'autres secteurs jusqu'à 3% des aides directes)

renouvellement des générations: Soutien en faveur des jeunes agriculteurs

## Les propositions de la Commission européenne pour la future PAC

- **Pilier 2: cofinancement obligatoire par les EM en baisse**
  - **Pas de changements notables relativement à 2014-2020 -> même couverture thématique dans le cadre d'une baisse du budget plus forte pour le P2 que pour le P1**
  - **8 catégories de mesures [taux de financement UE en hausse]**
    - **Mesures agri-environnementales et climatiques (MAECs) [80%]**
    - **Aides compensatrices dans les zones moins favorisées (aide / ha) [65%]**
    - **Aides compensatrices dans les zones protégées (aide / ha) [80%]**
    - Soutien aux investissements [80 %]
    - Installations des jeunes agriculteurs et de startups dans les zones rurales (paiements forfaitaires) [43%, 70% dans les régions moins développées]
    - Outils de gestion des risques (cf. réglementation Omnibus) [43%, 70% dans les régions les moins développées]
    - Coopération [80%]
    - Connaissance & innovation [43%, 70% dans les régions les moins développées]
  - **+ Mesures LEADER [80%]**

Les propositions de la Commission européenne pour la future PAC

- **The *new delivery model*: Régulation des piliers 1 et 2 dans le cadre des Plans Stratégiques Nationaux**
  - **EM : choix des instruments et des budgets affectés à chaque instrument, et argumentaire expliquant comment les choix nationaux aideront à atteindre les objectifs de la PAC -> mise en œuvre concrète ?**
  - **Une batterie d'indicateurs de réalisation, de résultats et d'impacts pour le suivi (réalisation et résultats) et l'évaluation (impacts) du plan stratégique.**
  - **Seuls la réalisation et les résultats impliquent des sanctions financières des Etats, ainsi responsabilisés, par l'UE (dont une prime au dépassement des objectifs)… Mais on en reste à des obligations de moyens (Ex: Résultat 29 = part de la terre agricole soumise à des engagements pour la gestion du paysage, y compris les haies)**