

INRAE



DIVERSIFICATION DES SYSTEMES DE CULTURE ET POLITIQUES PUBLIQUES : APPLICATION A L' UE / LA PAC

Hervé Guyomard, Alain Carpentier (INRAE, France)

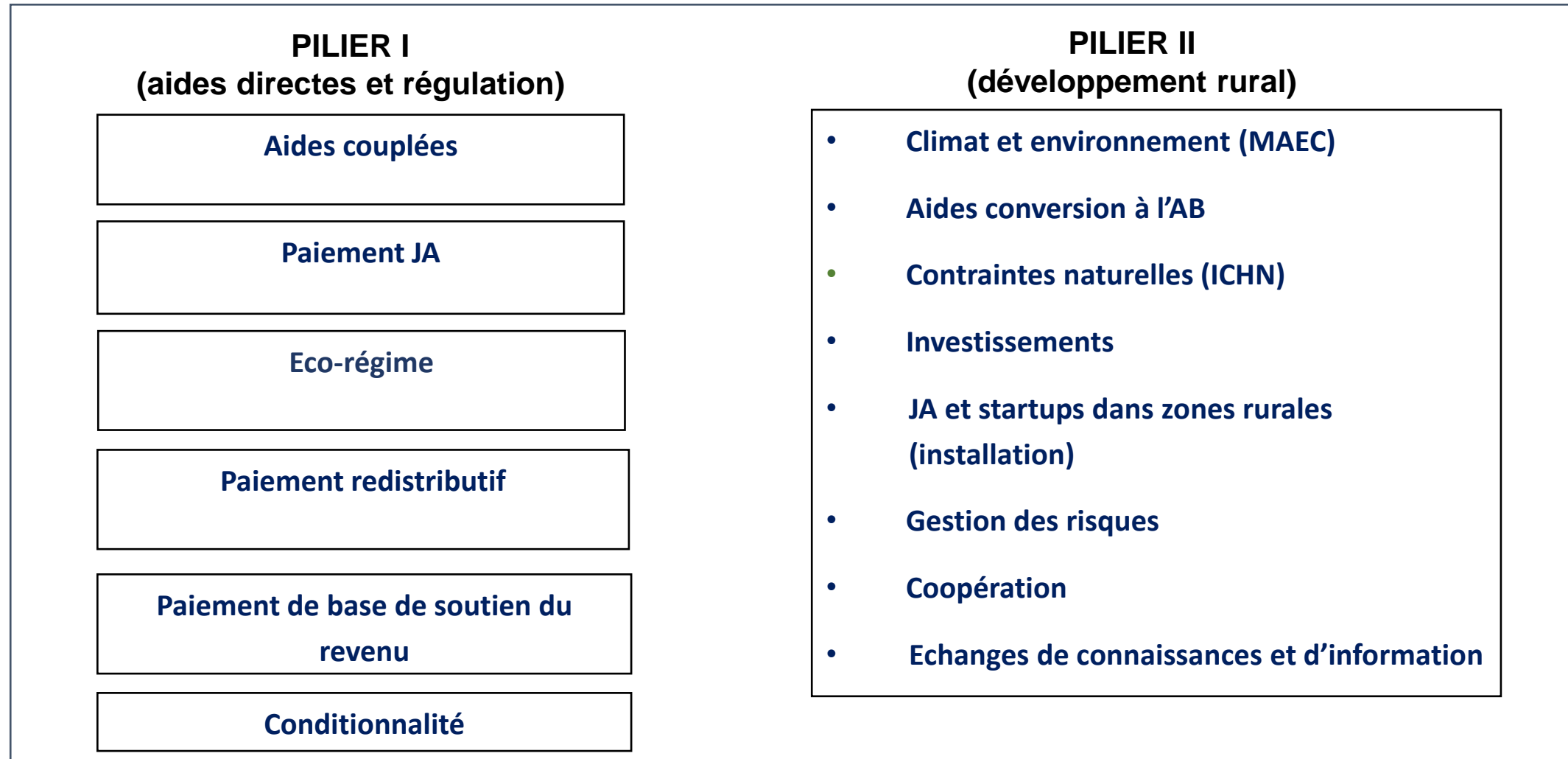
*Académie d'Agriculture de France
Diversification des systèmes de culture : Comment la piloter sur le terrain et l'accompagner au plan institutionnel ?
Paris, 29 novembre 2023*

> Introduction

- **Réduire les impacts négatifs de l'agriculture européenne sur l'environnement**
- **Levier de la diversification des productions, plus spécifiquement des systèmes de culture**
 - Impacts positifs sur plusieurs dimensions environnementales
 - Même si des succès stories, impacts possiblement négatifs sur les performances économiques, au moins à court terme (coûts et risques du changement) [néanmoins, très peu de références robustes sur l'UE]
- **Levier des politiques publiques pour adresser le trade-off environnement vs économie**
- **Structure de la présentation**
 - **Prise en compte théorique dans la PAC 2023-2027**
 - **Prise en compte pratique dans le Plan Stratégique National Français (PSN)**
 - Eclairage rapide sur d'autres Etats Membres
 - **Evaluation de l'ambition au regard de la diversification des SdC**
 - **Pistes de progrès : Recommandations de politiques publiques**

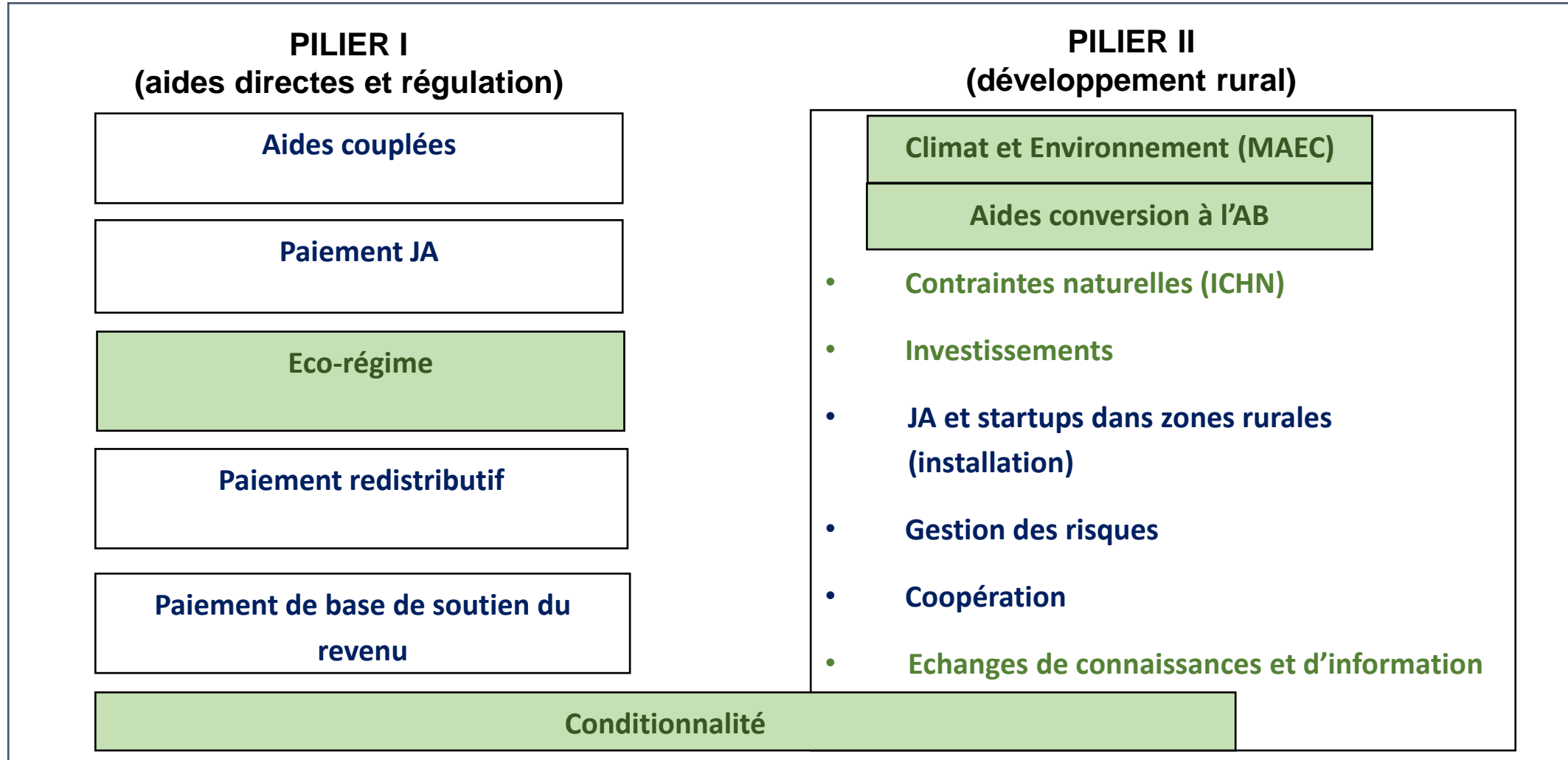


➤ L'instrumentation de la PAC 2023-2027



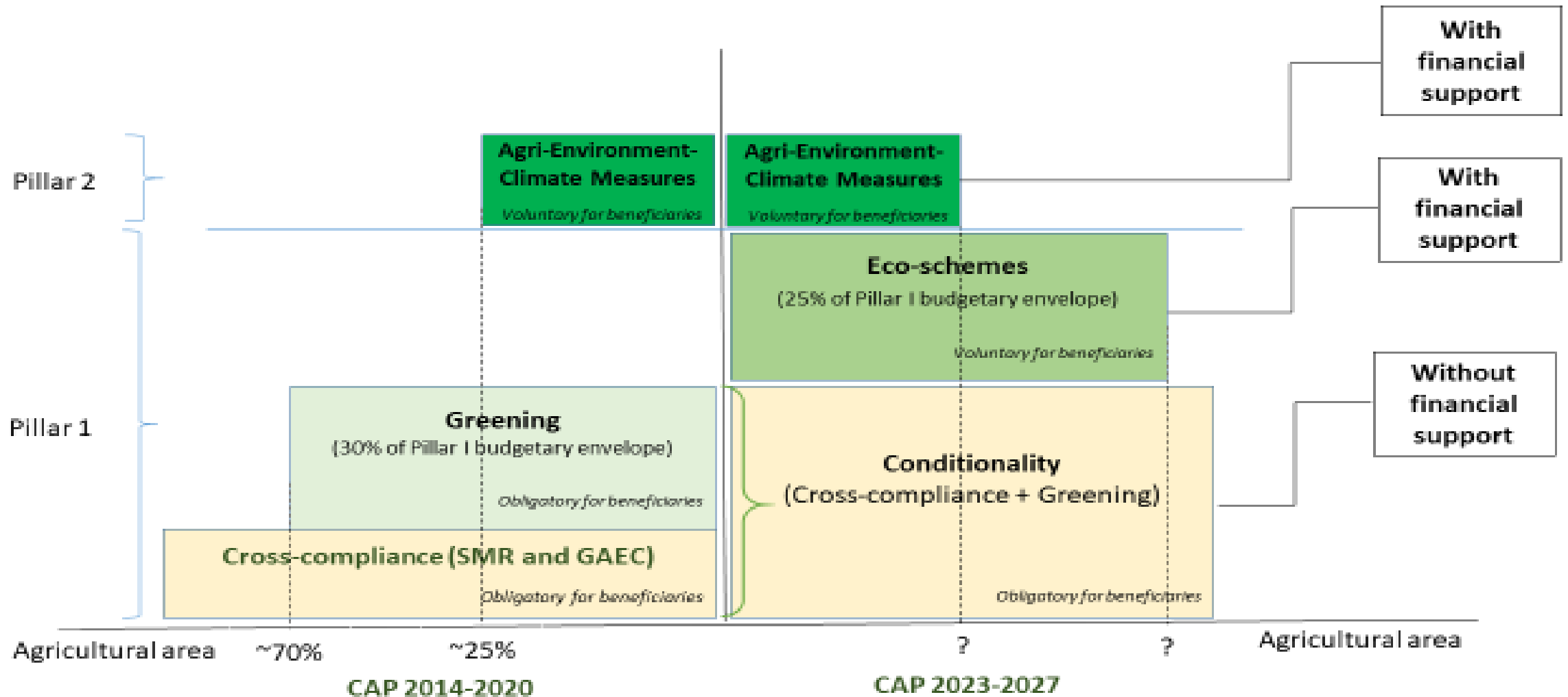
Source : D'après Commission européenne (2022)

➤ L'environnement dans la PAC 2023-2027



Source : D'après Commission européenne (2022)

➤ L'architecture 'verte' (environnementale) de la PAC 2023-2027



➤ Déclinaison de l'architecture 'verte' dans le PSN français

- **Conditionnalité [P I et une partie des aides du P II]**
 - Exigences Réglementaires en Matière de Gestion (ERMG) dans les domaines de la santé des plantes, des animaux et des hommes, de l'environnement et du bien-être animal
 - Neuf Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE)
- **Mesures Agri-Environnementales et Climatiques (MAEC) [P II]**
- **Mesures de conversion à l'AB [P II]**
- **Eco-régime [P I]**
 - Trois voies d'accès
 - Voie des pratiques
 - Voie de la certification environnementale
 - Voie des éléments favorables à la biodiversité
 - Deux niveaux de paiement standard et supérieur
 - **Niveau spécifique plus élevé pour les exploitations certifiées en AB**

➤ Les trois voies d'accès à l'éco-régime en France

| Trois voies | Pratiques agro-écologiques | | | Eléments favorables à la Biodiversité | Certification environnementale |
|---|--------------------------------|-------------------------------------|--|---------------------------------------|---|
| | Diversité des cultures arables | Non labour des prairies permanentes | Couverture de l'inter-rang des cultures pérennes | | |
| Niveau standard (~60 €/ha) | 4 points | % >= 80% | >= 75% | Part >=7% | Au - 10 points sur 1 composante du référentiel HVE* |
| Niveau supérieur (~80 €/ha) | 5 points ou + | %>=90% | >=90% | Part >= 10% | Au - 10 points sur les 4 composantes du référentiel HVE |
| AB (~110 €/ha) | | | | | Certification AB |
| Bonus haies (7 €/ha éligible) | Oui | | | Non | Oui |

* : (1) Biodiversité ; (2) Protection des cultures ; (3) Fertilisation ; (4) Irrigation

Source : D'après MASA (2022)

➤ Soutien à la diversification des SdC dans le PSN français

▪ Conditionnalité

- **ERGM** : Aucune obligation spécifique au regard de la diversification des cultures
- **BCAE** : Une seule concerne la diversité des SdC (BCAE 7)

BCAE 1 : Obligation du maintien des prairies permanentes

BCAE 2 : Protection des zones humides et des tourbières

BCAE 3 : Interdiction de brûlage

BCAE 4 : Bandes tampons le long des cours d'eau

BCAE 5 : Gestion du labour réduisant les risques de dégradation des sols

BCAE 6 : Interdiction de sols nus durant les périodes sensibles

BCAE 7 : Rotation des cultures

BCAE 8 : Maintien des éléments du paysage

BCAE 9 : Interdiction de convertir ou de labourer les prairies permanentes dans les sites Natura 2000

➤ **BCAE 7 relative à la rotation des cultures**

- **Terres arables** autres que les cultures pluriannuelles, les prairies temporaires, les terres mises en jachères ou les cultures se développant sous l'eau
 - **Exemptions** si i) AB, ou ii) TA < 10 ha, ou iii) forte présence de PF, légumineuse et/ou PP

➤ Soutien à la diversification des SdC dans le PSN français

- **Deux critères cumulatifs** (sauf dans la Plaine du Rhin : 3 points sur la base du critère de la diversité des cultures de la voie d'accès des pratiques de l'éco-régime)
 - **Critère annuel au niveau de l'EA:** sur au moins 35% des terres arables, culture principale différente de la culture principale précédente ou suivie d'une culture secondaire
 - Liste des 52 cultures considérées comme différentes, y compris une même culture de d'hiver vs de printemps
 - Culture secondaire implantée après la culture principale ou sous couvert de cette dernière, présente au moins entre le 15 novembre et le 15 février, intrants chimiques autorisés
 - *Exonération du critère annuel en 2023 (guerre en Ukraine)*
 - **Critère pluriannuel au niveau de la parcelle :** sur une période de 4 années glissantes, au moins 2 cultures principales différentes ou implantation d'une culture secondaire chaque année
 - Exemption du maïs semence
- **Appréciation**
 - Difficile (pas d'évaluation ex ante de la mesure par les pouvoirs publics)
 - BCAE qui ne devrait pas être très contraignante pour un grand nombre d'EA (presse agricole)
 - Mécanisme des pénalités peu sévère / dissuasif

➤ Soutien à la diversification des SdC dans le PSN français

■ Aides couplées :

- 15% de l'enveloppe du P I (~ 1 Md €) : % inchangé relativement à la période 2014-2020
- Augmentation progressives des aides aux protéines végétales (135 millions € en 2022, 155 millions € en 2023, 236 millions € en 2027)
- *Via* une diminution progressive des aides aux productions animales (850 millions € en 2022, 819 millions € en 2023, 739 millions € en 2027)
- Incitation suffisante pour une augmentation significative des protéines végétales (utilisation pour satisfaire à la conditionnalité / accéder à l'éco-régime) ?

■ MAEC :

- Relativement à la programmation précédente, i) réduction du catalogue des mesures (simplicité et lisibilité), ii) évolution des cahiers des charges, iii) évolution des territoires sur lesquels il sera possible de contractualiser, et iv) renforcement de l'accompagnement des agriculteurs
- Budget total uniquement très légèrement augmenté (de 250 à 260 millions € par an)
- Comme par le passé, choix des MAEC les plus simples/les moins ambitieuses sur le plan environnemental ?

➤ Soutien à la diversification des SdC dans le PSN français

▪ Eco-régime (1,6 Mds € par an) :

- Accès au niveau standard pour la quasi-totalité des agriculteurs, accès au niveau supérieur pour un très grand nombre

| Specialization | Access to the eco-scheme (%) | Access / No access (%) | | |
|-------------------------|------------------------------|------------------------|---------------------|-----------|
| | | Superior level | Standard level only | No access |
| S1500: COP | 99.66 | 70.14 | 25.52 | 0.34 |
| S1600: Arable crops | 99.78 | 66.88 | 32.90 | 0.22 |
| S4500: Dairy cattle | 100 | 93.33 | 6.67 | 0 |
| S4600: Beef cattle | 100 | 99.69 | 0.31 | 0 |
| S6184: Mixed crop- liv. | 100 | 86.49 | 13.41 | 0 |
| Total | 99.89 | 86.49 | 13.41 | 0,11 |

Source : Lassalas et al. (2023)

- Surprime de 20€/ha entre les niveaux standard vs supérieur insuffisante relativement au surcoût pour inciter les producteurs au niveau standard seulement de passer au niveau supérieur

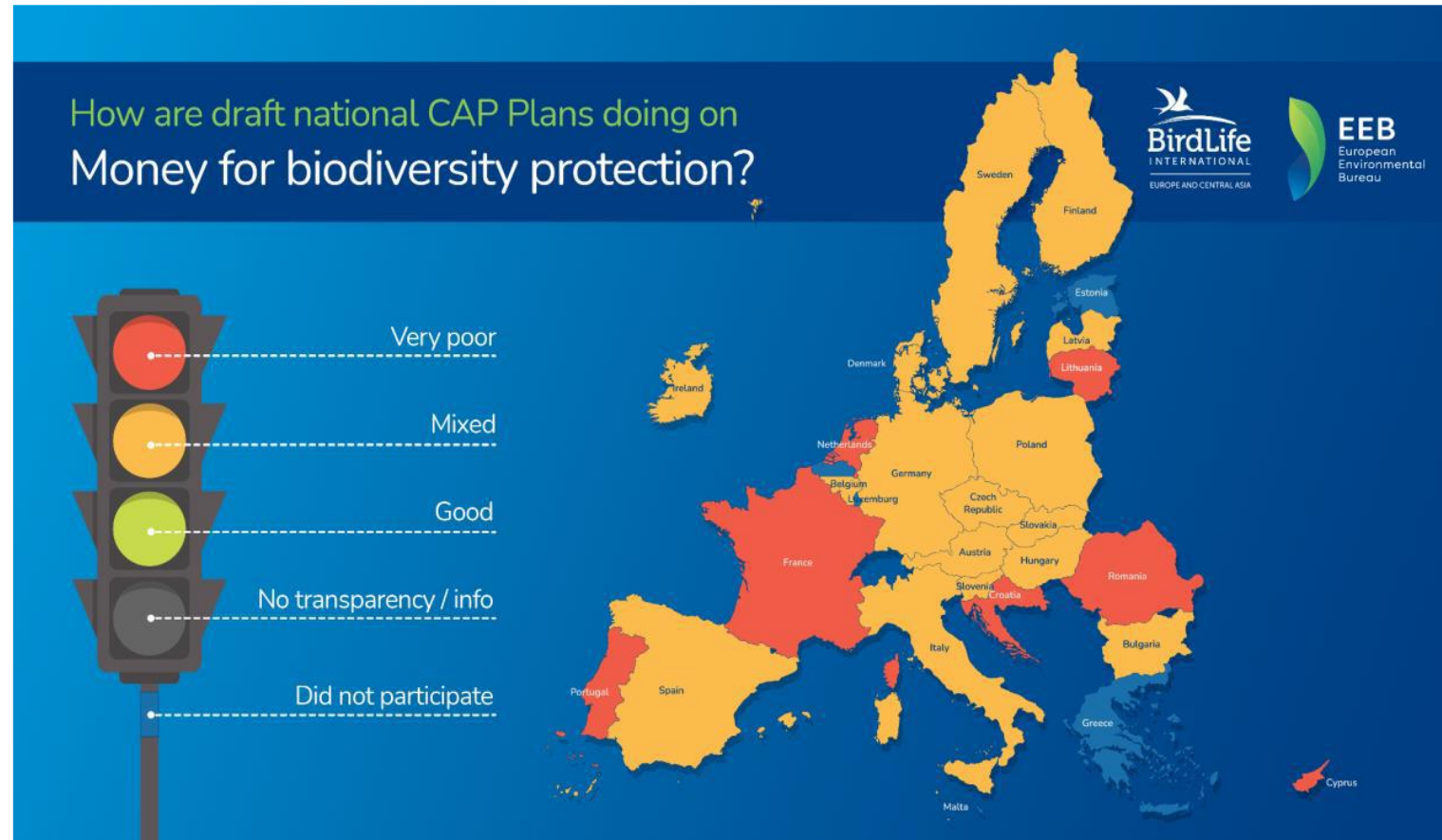
➤ Soutien à la diversification des SdC dans le PSN français

▪ Soutien à l'AB :

- **Ambition affichée du PSN français :** 18% des surfaces en AB en 2027 (10% en 2021)
- **Aide à la CAB dans le P II (// MAEC) et aide au MAB dans le P I** (via l'éco-régime, de façon automatique avec un paiement supérieur) + mesures nationales
 - Aide théorique MAB de l'éco-régime : 110 €/ha
 - Annonce du Ministre de l'agriculture du 10 octobre 2023 : 92 €/ha (abaissement parallèle des aides des niveaux standard et supérieur, avec maintien d'un différentiel de 30 € entre les niveaux AB et supérieur)
 - Demande de la FNAB : 145 €/ha
- **Le défi du changement d'échelle de l'AB** (Cour des comptes, 2022)
- **Le défi du marché en contexte d'inflation alimentaire**
 - Pertinence d'un objectif fixé en termes de surfaces consacrées à l'AB ?
 - Compatibilité d'un soutien simultané à l'AE et l'AB (Guyomard *et al.*, 2024) par augmentation du niveau standard et réponse de l'AB par renforcement du cahier des charges, des coûts et des pour maintenir une forte segmentation, mais impact négatif des prix augmentés sur la demande des produits AB ?

➤ Et dans les autres Etats Membres ?

- **Money for biodiversity protection** (BirdLife and EEB, in the basis of drafts NSPs)
 - The CAP should be one of the key EU funding instruments supporting biodiversity conservation. However, 16 out of 23 countries reported that some good schemes for biodiversity have been included in the national CSPs, but they lack sufficient funding and sufficient target area to make a difference. 7 countries reported that proposed voluntary measures for biodiversity are of both insufficient quality and quantity



➤ Pistes de progrès : Recommandations de politiques publiques

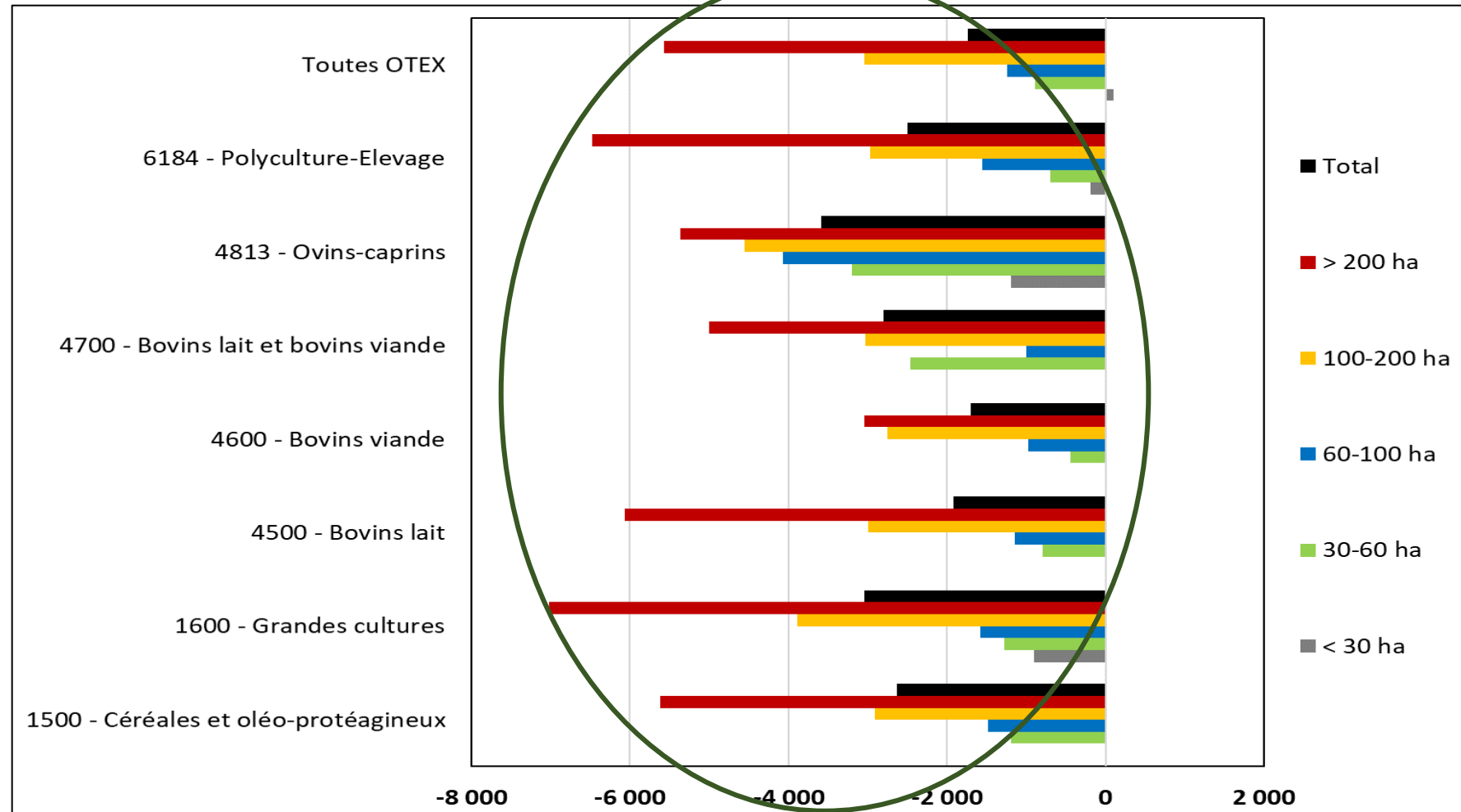
- **Statuquo de la PAC 2023-2027** : Priorité à l'économie relativement à l'environnement
- **Pourquoi le statuquo ?** Trade-off, au moins à CT et toutes choses égales par ailleurs, entre performances économiques et performances environnementales

Impacts statiques en France d'un éco-régime ambitieux ciblé sur

i) le maintien et le non labour des PP au niveau individuel

ii) La baisse des utilisations de pesticides au niveau individuel

Source : Chatellier et al. (2022)



➤ Pistes de progrès : Recommandations de politiques publiques

- **Utilisation de l'architecture de la PAC 2023-2027 (le bâton et la carotte)**
 - **Améliorations** : Progressivité des exigences de la conditionnalité ; biens publics globaux dans le P I vs biens publics locaux dans le P II (fédéralisme fiscal/environnemental ; Dupraz et Guyomard, 2019 ; Guyomard *et al.*, 2023) ; engagements pluriannuels ; passage progressif d'une obligation de moyens (pratiques) à une obligation de résultats : développement de PSE (financés par le contribuable et l'utilisateur)
- **Compléter l'architecture verte de la PAC 2023-2027**
 - **Taxer les externalités négatives sans taxer les agriculteurs** (mécanisme de *Tax and Refund* ; Carpentier *et al.*, 2023) dans la triple perspective de minimiser les impacts sur les revenus agricoles, la compétitivité, et les fuites de pollution à l'étranger *via* des importations augmentées
 - **Reconnaître explicitement que la transition agro-écologique aura un coût** (// avec la transition écologique (décarbonation) de l'économie ; Pisani-Ferry et Mahfouz, 2023)
 - En finir avec la logique des vases communicants (« déshabiller Pierre pour habiller Paul »)
 - *Via* de nouvelles sources de financement de la transition agro-écologique
 - Fonds ciblé de la transition (IEEP, 2023) abondé par une partie des aides PAC et par de nouvelles ressources publiques, y compris les économies de dépenses de dépollution et de santé (Guyomard *et al.*, 2023)

INRAE



Merci de votre attention

