



INRAE

La nouvelle PAC au service de l'emploi et de l'environnement : un coup d'épée dans l'eau ?
Webinaire de la SFER du 16 mai 2023

INRAE



STRUCTURE DE L'OUVRAGE

➤ Plan et démarche adoptée : ouvrage

- **PAC et économie**

- Revenu agricole
- Travail agricole
- Commerce international
- Répartition de la valeur
- 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

- **Conclusion : PSN et Pacte vert**

- **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, AgroParisTech, CEP)**

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



La PAC, l'emploi et le renouvellement de génération

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

➤ Moins d'exploitations, plus grandes

Europe 10,5 M en 2016 (-29% /2005)

2020 (-13%/2016)

9,1 million d'exploitation en 2020 en Europe

- 1/3 en Roumanie
- 1/3 Pol +It+Esp

Baisse générale mais inégale:

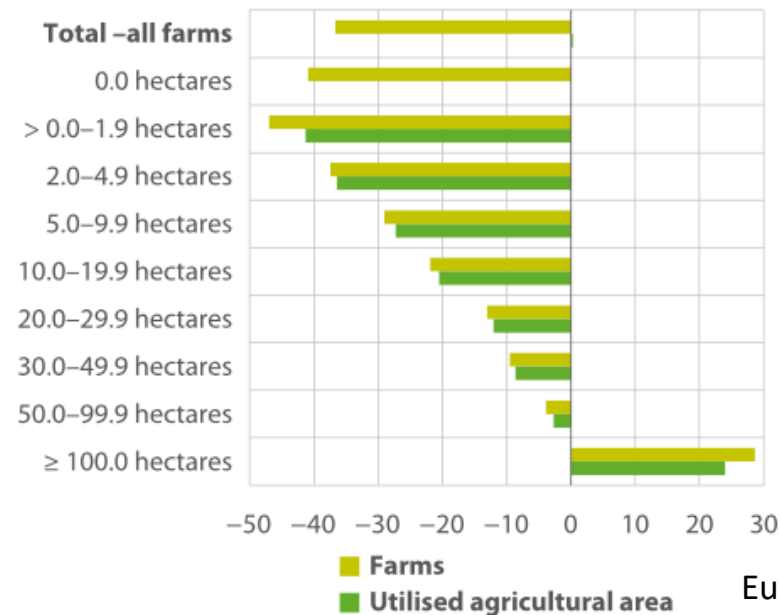
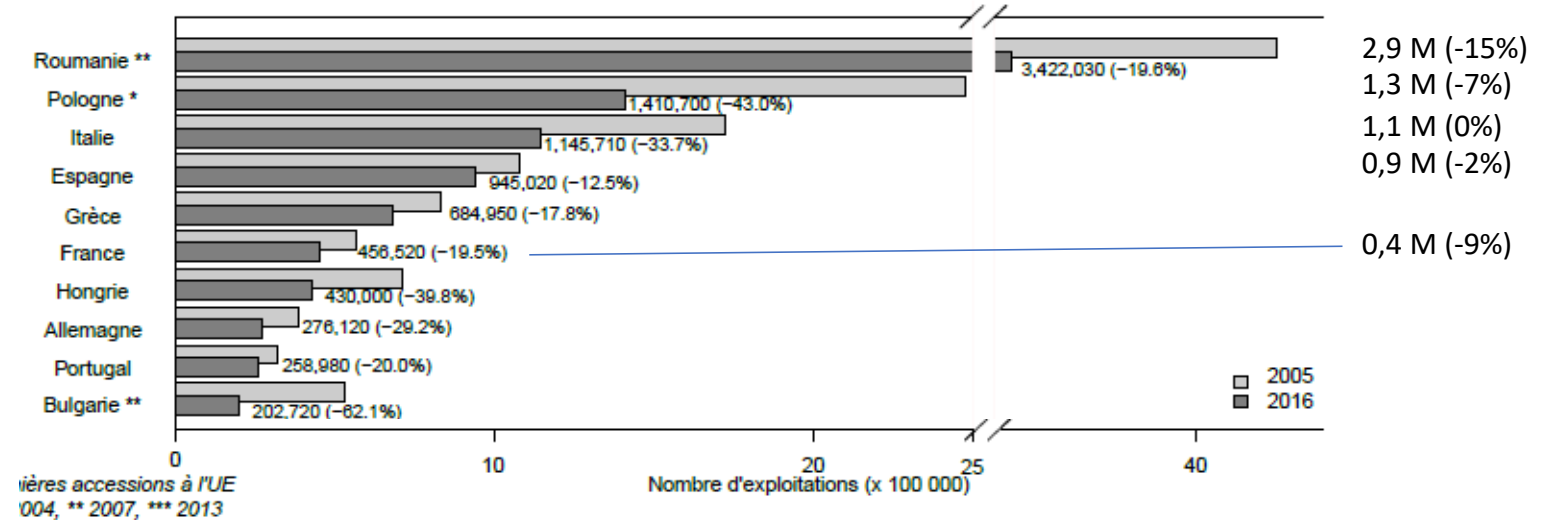
- Restructuration rapide des NEM
- La France perd plus d'exploit que IT et Esp

157 millions d'ha en UE

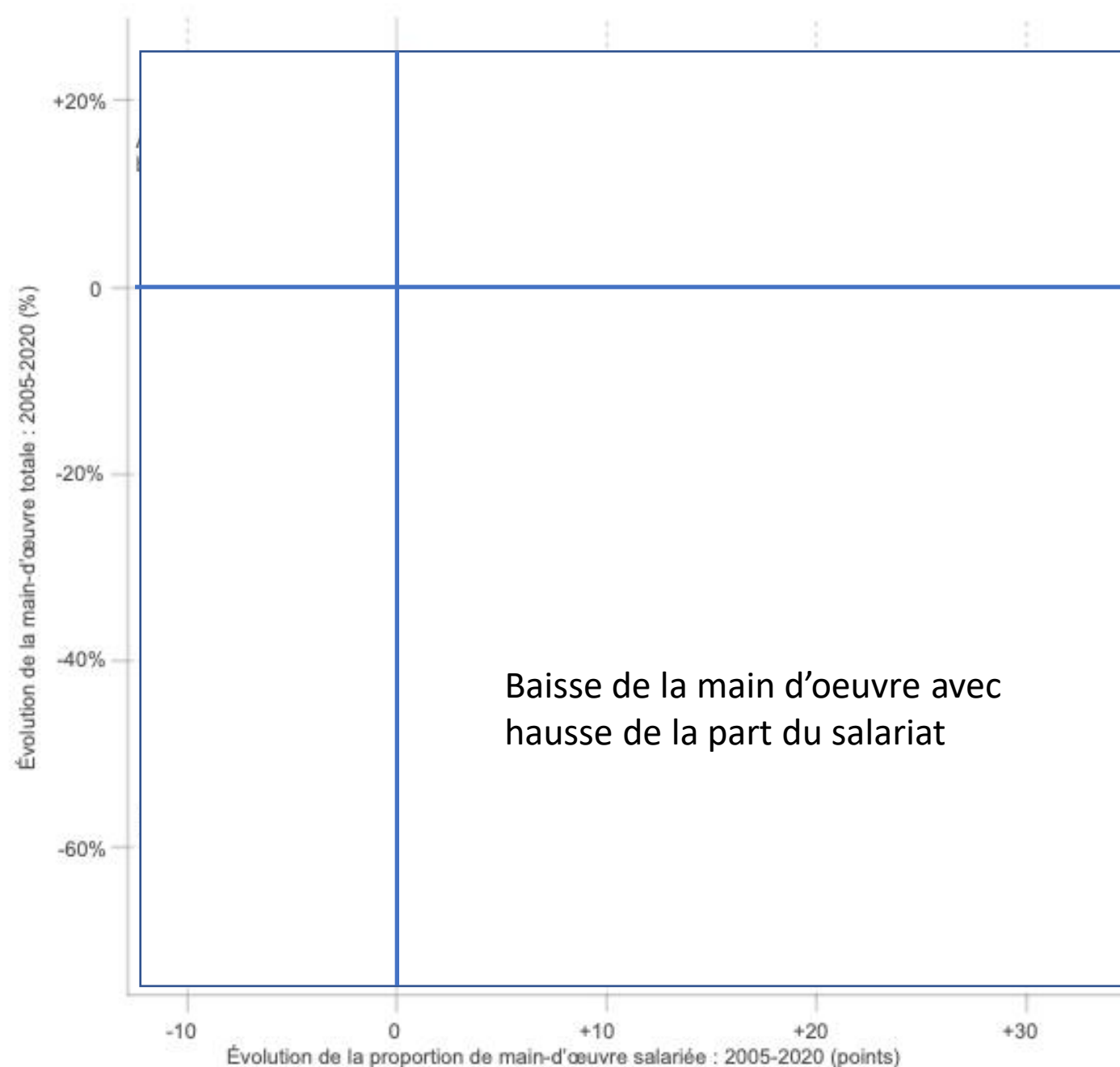
- La France, 1ere SAU (27,4 million ha)
- L'Espagne, la 2eme (23,9 millions d'ha)

L'agrandissement se poursuit entre 2005 et 2020

- EU, 17 ha (les 2/3 moins de 5 ha; 11% plus de 30ha)
- France 69 ha

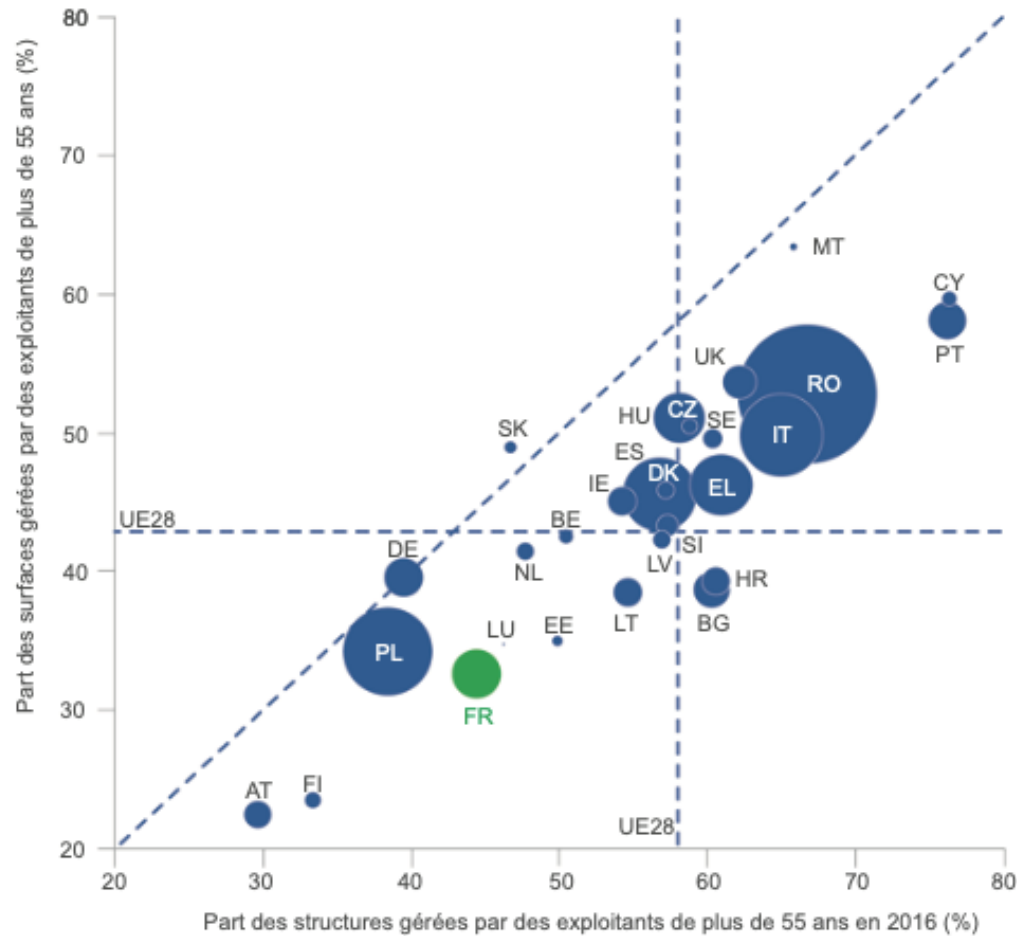


➤ Moins d'exploitants et plus de salariés



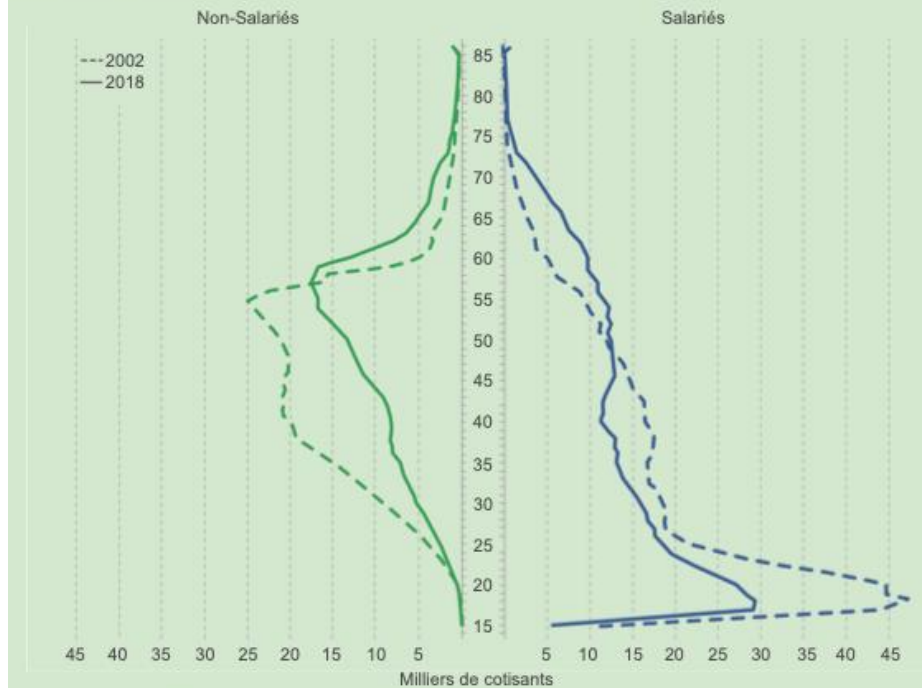
➤ Vieillesse dans toute l'UE

Surface et âge des exploitants en 2016



- Sous la ligne médiane : exploitations des plus de 55 ans plus petites que la moyenne (2016)
- Moyenne UE, près de 60% des exploitations (un peu plus de 40% de la SAU) par des plus de 55 ans.
- Relative la situation française plutôt plus « jeune » mais vieillissante

Figure 4 - Pyramide des âges des actifs agricoles non salariés et salariés en 2002 et 2018



Source : données MSA, traitement auteurs

➤ Renouvellement des génération

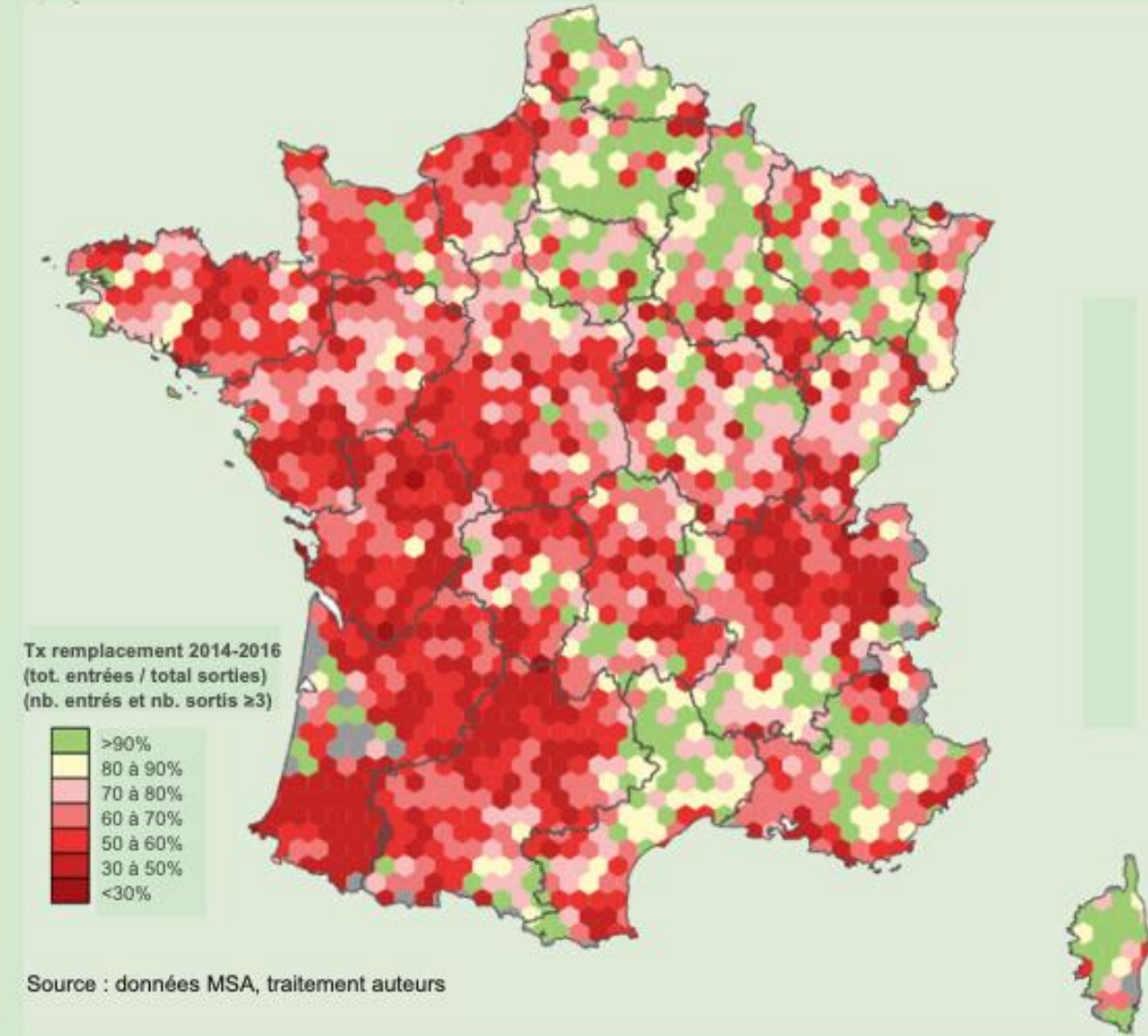
En 2017, taux de remplacement 71% (données MSA),
tendance à la dégradation

Depuis 2000 entrées autour de 13000/an

Disparités régionales et sectorielles importante:

- Quasiment tous les départements remplacés en Corse ou en Alsace
- Moins 1 sur 2 dans les Pyrénées
- Maraichage, horticulture, volaille et ovin caprin 80%
- Viti, BV et BL et Poly-Elevage autour de 1 sur 2

Figure 6 - Taux de renouvellement des non-salariés agricoles sur la période 2014-2016 (exploitants et cotisants solidaires)



➤ Le travail en agriculture

- Les exploitants agricoles – les structures
- Les emplois et les métiers : salariés/exploitants/services, délégation...
- ➔ **la PAC : une politique structurelle avant tout**



➤ L'Europe, la PAC et le travail en agriculture

Un peu d'histoire

➤ **Le plan Mansholt (1968)**

- départ de 5 millions d'agriculteurs de l'UE-6
- redistribution des terres libérées pour agrandissement,
- modernisation par moto-mécanisation rentable.

le plan finalement mis en œuvre concerne la modernisation, la cessation d'activité et la formation.

entre 1966 et 1987 la main-d'œuvre agricole (exploitants et salariés) passe en France de 3 millions à 1,4 million d'UTA, et en Allemagne de 2,3 millions à 0,8 million d'UTA (Eurostat, 2000).

➤ **Stratégie de Lisbonne (2000)** : le capital humain au cœur pour que l'Europe devienne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »

➔ Second pilier ...



➤ Les neuf objectifs (spécifiques) de la future PAC



- Des objectifs consensuels
- 3 objectifs « économiques »
- 3 objectifs « environnementaux »
- 3 objectifs « sociaux »

➔ dont soutenir le renouvellement de génération

➔ Explicitement une réflexion sur les exploitants (pas emploi)

Source : CE (2018)



INRAE

La nouvelle PAC au service de l'emploi et de l'environnement : un coup d'épée dans l'eau ?
Webinaire de la SFER du 16 mai 2023

➤ Ce que l'on sait des impacts des mesures de la PAC sur l'emploi

Les aides aux revenus

Aides de base (découplées): effets discutés sur l'emploi

- plutôt défavorable car favorable aux éco d'échelle (Powel, 2016)
- Limite les sorties (Garrone, 2019)
- Effets négatif sur l'emploi salarié (Dupraz et Piet, 2015)

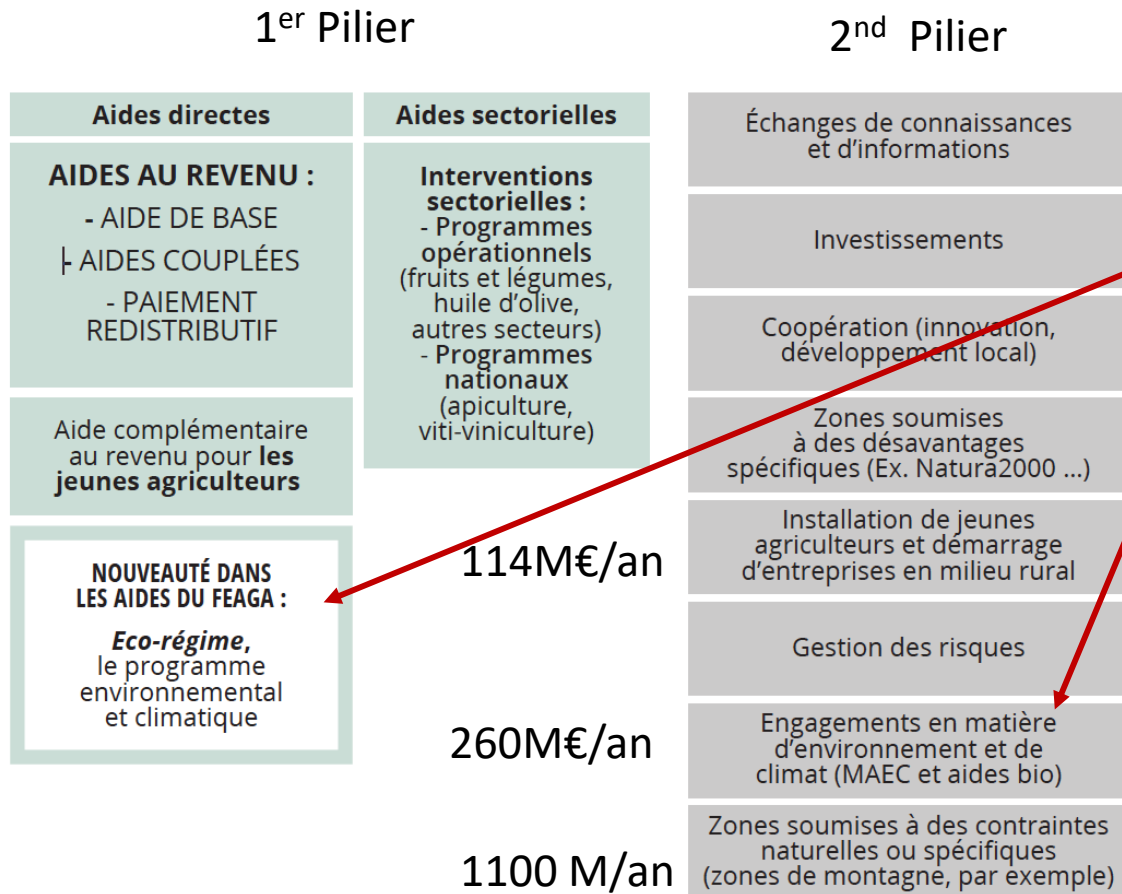
Aides couplées : sans effet (Garrone, 2019), négatif sur emploi (D P, 2015)

P. Dedistributif : renforcerait la limitation des sorties (Garrone, 2019)

	1 ^{er} Pilier (75%)	2 nd Pilier	
120€/ha 1010 M€/an 48/ha 52 ha 4469€ sur 5 ans 60, 80, 110/ha	Aides directes AIDES AU REVENU : - AIDE DE BASE ↳ AIDES COUPLÉES - PAIEMENT REDISTRIBUTIF Aide complémentaire au revenu pour les jeunes agriculteurs NOUVEAUTÉ DANS LES AIDES DU FEAGA : <i>Eco-régime</i>, le programme environnemental et climatique	Aides sectorielles Interventions sectorielles : - Programmes opérationnels (fruits et légumes, huile d'olive, autres secteurs) - Programmes nationaux (apiculture, viti-viniculture)	Échanges de connaissances et d'informations Investissements Coopération (innovation, développement local) Zones soumises à des désavantages spécifiques (Ex. Natura2000 ...) Installation de jeunes agriculteurs et démarrage d'entreprises en milieu rural Gestion des risques Engagements en matière d'environnement et de climat (MAEC et aides bio) Zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques (zones de montagne, par exemple)



➤ Ce que l'on sait des impacts des mesures de la PAC sur l'emploi



Soutien pratiques AE (plus intensive en travail?)

- France.MAEC et emploi (+) Dupraz et Latruffe (2015)
- Pas d'effet en Allemagne (Petrick et Zier (2011)
- AE et demande de travail des exploitations Guyomard et al 2017
- Performance env et emploi selon OTEX - Midler et al (2019).

Aide aux revenus du 2nd pilier (compensation sur-coûts)

- Pas d'effet UE27 sur l'emploi 210 R - Garrone (2019)
- France. impact positif sur emploi familial et salarié (faible) - Dupraz et Latruffe (2015)



➤ Les freins à l'installation – renouvellement (Zondag et al, 2016)

- Accès à la terre (propriété et location)
- Accès et montant des aides (inadéquation, difficulté)
- Revenus
- Accès au crédit et au capital
- Main d'œuvre (qualifiée et temporaire)
- Formation, conseil
- Règles et législation



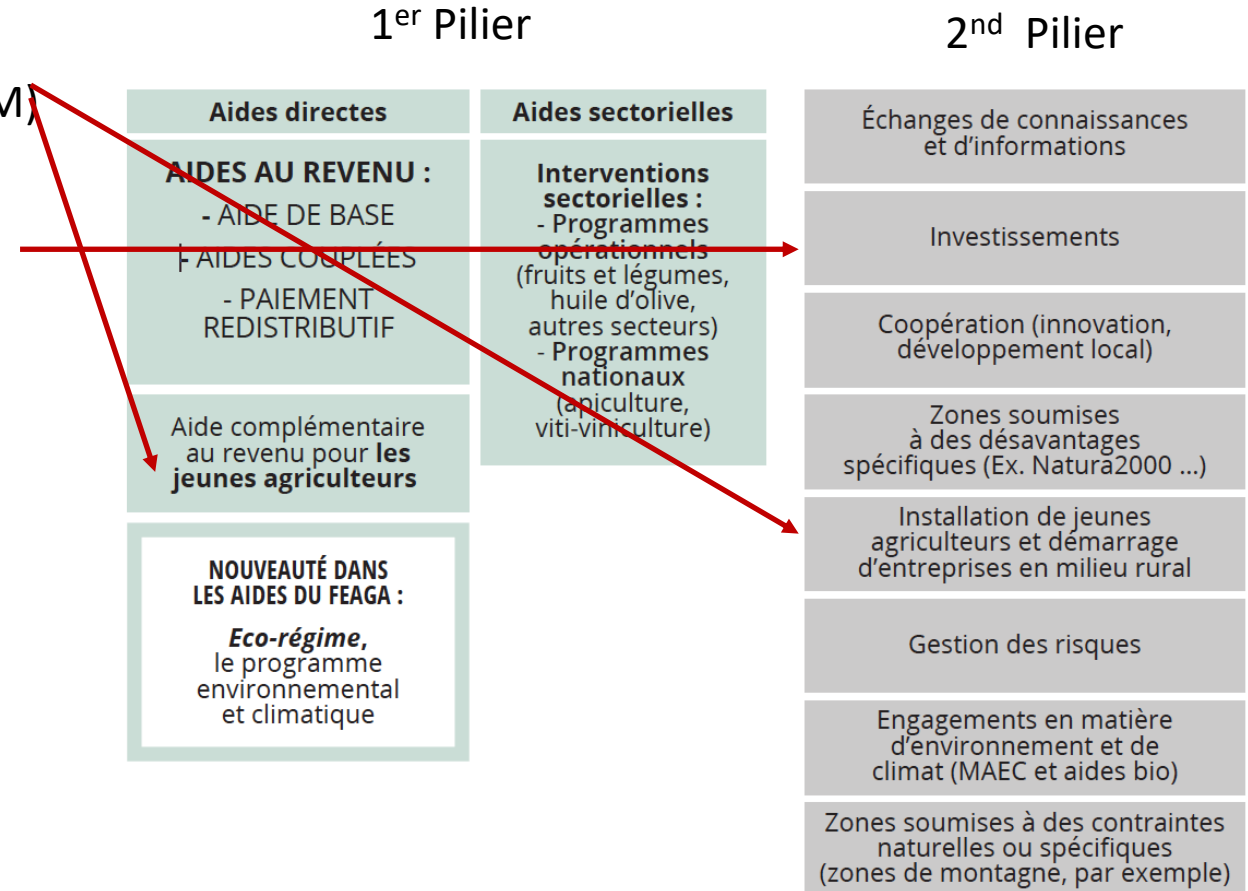
➤ Ce que l'on sait des impacts des mesures de la PAC sur le renouvellement

Les aides renouvellement

- Aide installation (aide forfaitaire plafonnée, déclinée région)
- Aides complémentaires au revenus (max 2%P1, discrétion EM)
- Soutien inv bonification 20%
- Aides au départ anticipé (pas en 2014, ni en 2023)

Impact de ces mesures

- Majoration aides directes : effets mitigés. Audit CE, pas d'effet; IR desserrement contraintes de crédits. Pas d'effet sur installation
- Aide à l'installation, pas d'outils pour évaluer effectivité sur renouvellement (CC UE)



➤ Dispositifs nationaux sur volume d'emploi

Régulation foncière, des mesures très hétérogènes entre EM

- la France, le plus haut degré de régulation foncière
 - Les droits de préemption par structure service pub présent aussi en All, Flandres, Italie, Pologne
 - Conditions d'accès selon certaines conditions (jeunes en particulier).
- ➔ Pas d'évaluation de l'impact sur les installations. Mais limitation de l'agrandissement et « protection du modèle familiale »



➤ Dispositifs nationaux sur volume d'emploi

Mesures fiscales, sociales et réglementaires

allègement de charges sociales et aides fiscales 4,1 milliard euros en France en 2019

- Effet potentiellement positif sur l'emploi si diminution du coût du travail
- Effet potentiellement négatif sur l'emploi si modification des coûts relatifs (substitution K/T)

➤ Plus de questions que de réponses...

- **Aides directes PAC**

- Soutien aux revenus : effet mitigé
- Faut-il soutenir les plus petites structures?
- Paiement à l'actif ? Sur la France : effet positif sur l'emploi, mais qui n'enraye pas la baisse tendancielle (Magali, +2,7% / scénario tendancielle)

- **Accès au foncier**

- interdiction de cumul PAC et retraite (mais prob niveau des retraites...)
- Coordination soutien départ et installation (à la main des Régions)
- Abandon notion jeunes agriculteurs pour primo-installation (en France, dans certaines Régions)
- Évaluation des performances et non critère de taille
- Réfléchir rôle du portage du foncier

- **L'emploi salarié** historiquement absent des préoccupations de la PAC

- La conditionnalité sociale – respect du droit UE
- Attractivité et protection contre moins disant ?



PAC 2023-2027, CLIMAT/ENVIRONNEMENT, PACTE VERT

Hervé Guyomard, Directeur de recherche INRAE Bretagne - Normandie

➤ Chapitre conclusif de l'ouvrage

- **Chapitre conclusif structuré en trois sections**
 - Synthèse de l'analyse : enseignements et recommandations
 - Est-ce que la PAC 2023-2027 est en accord avec les enseignements et les recommandations ?
 - La PAC et le Pacte Vert
- **Focus aujourd'hui sur PAC et climat/environnement**



➤ Les neuf objectifs (spécifiques) de la future PAC



Source : CE (2018)

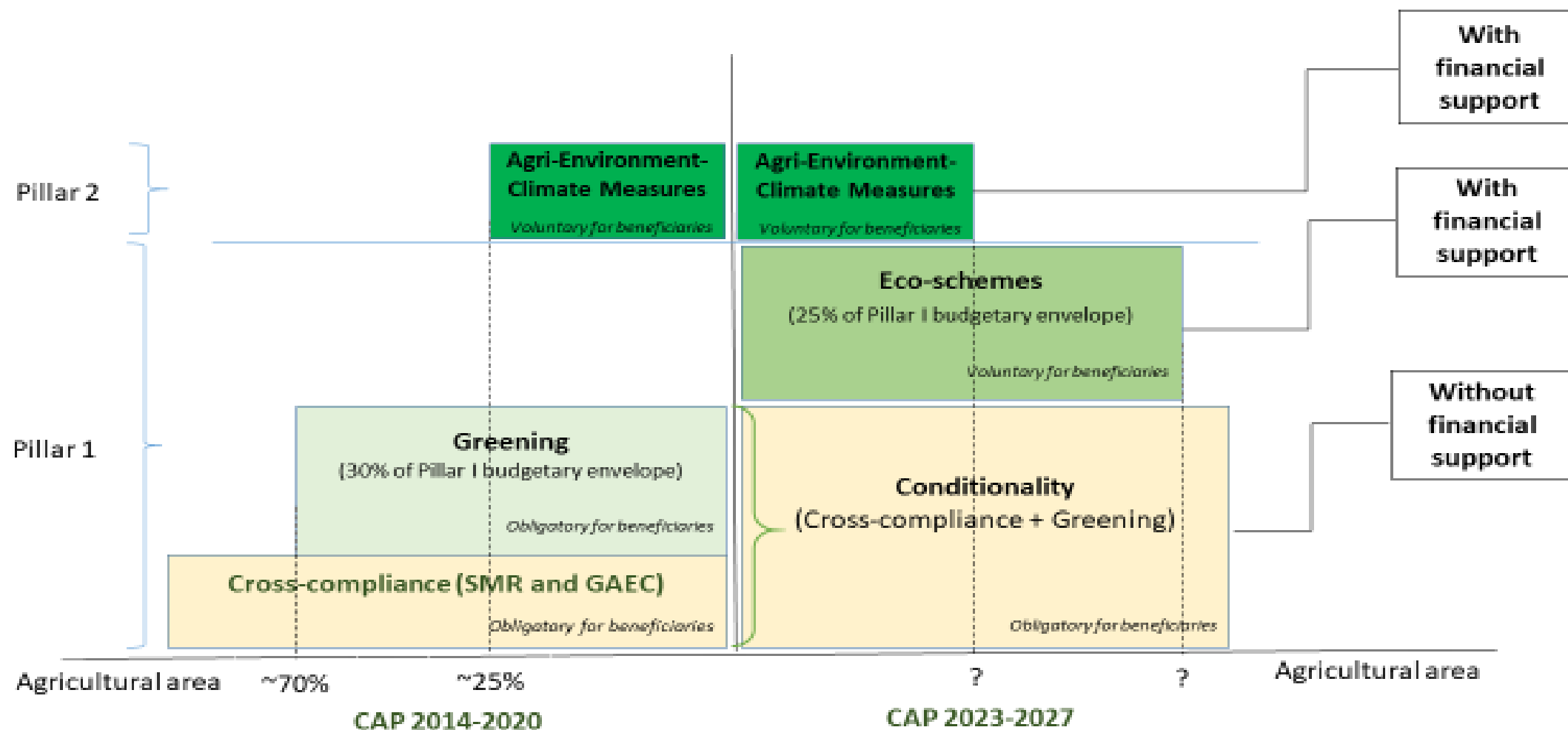
- Des objectifs consensuels
- Des objectifs non quantifiés (obligation de moyens vs obligations de résultats/impacts)
- Suite de la présentation
 - La PAC 2023-2027 en France
 - Pour quelle ambition climatique et environnementale ?
 - En accord avec l'ambition et les objectifs du Pacte Vert ?
 - Conclusion



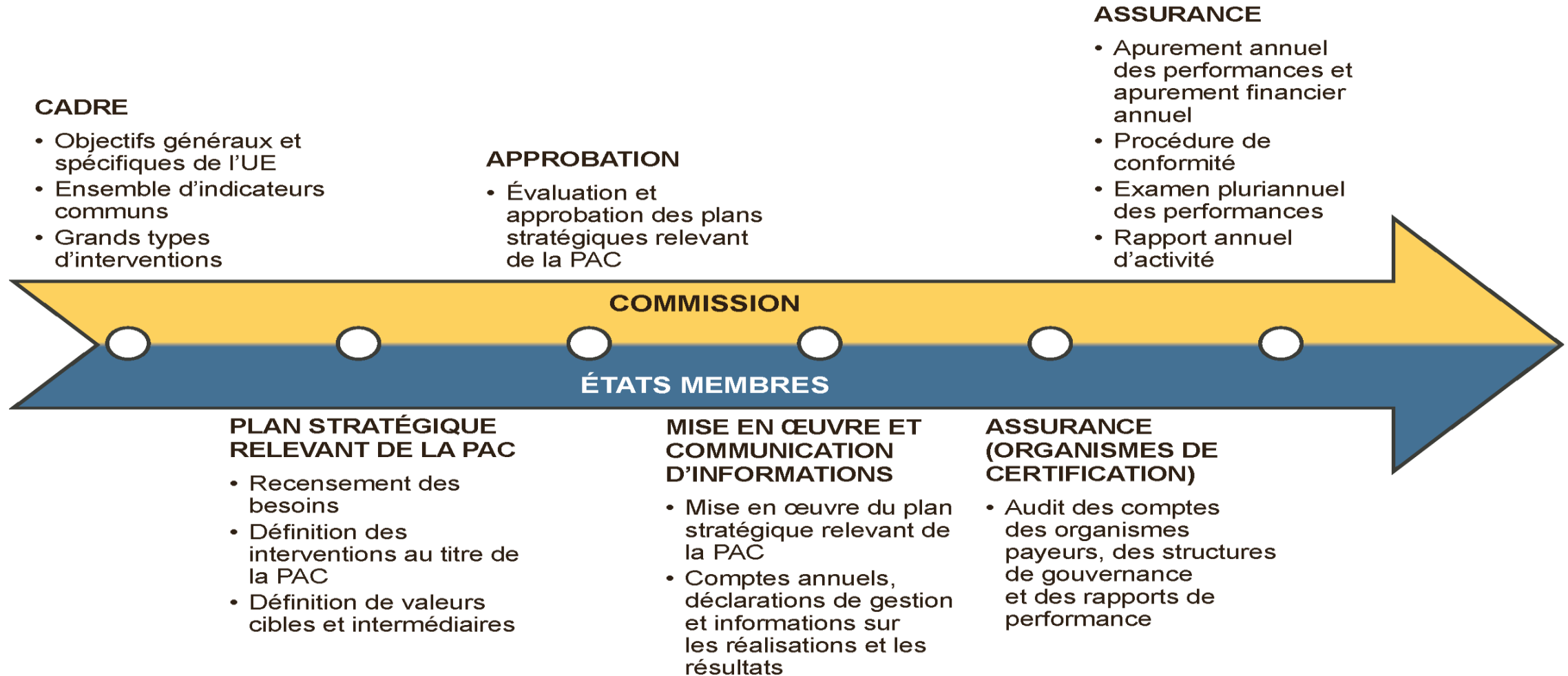
INRAE

La nouvelle PAC au service de l'emploi et de l'environnement : un coup d'épée dans l'eau ?
Webinaire de la SFER du 16 mai 2023

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

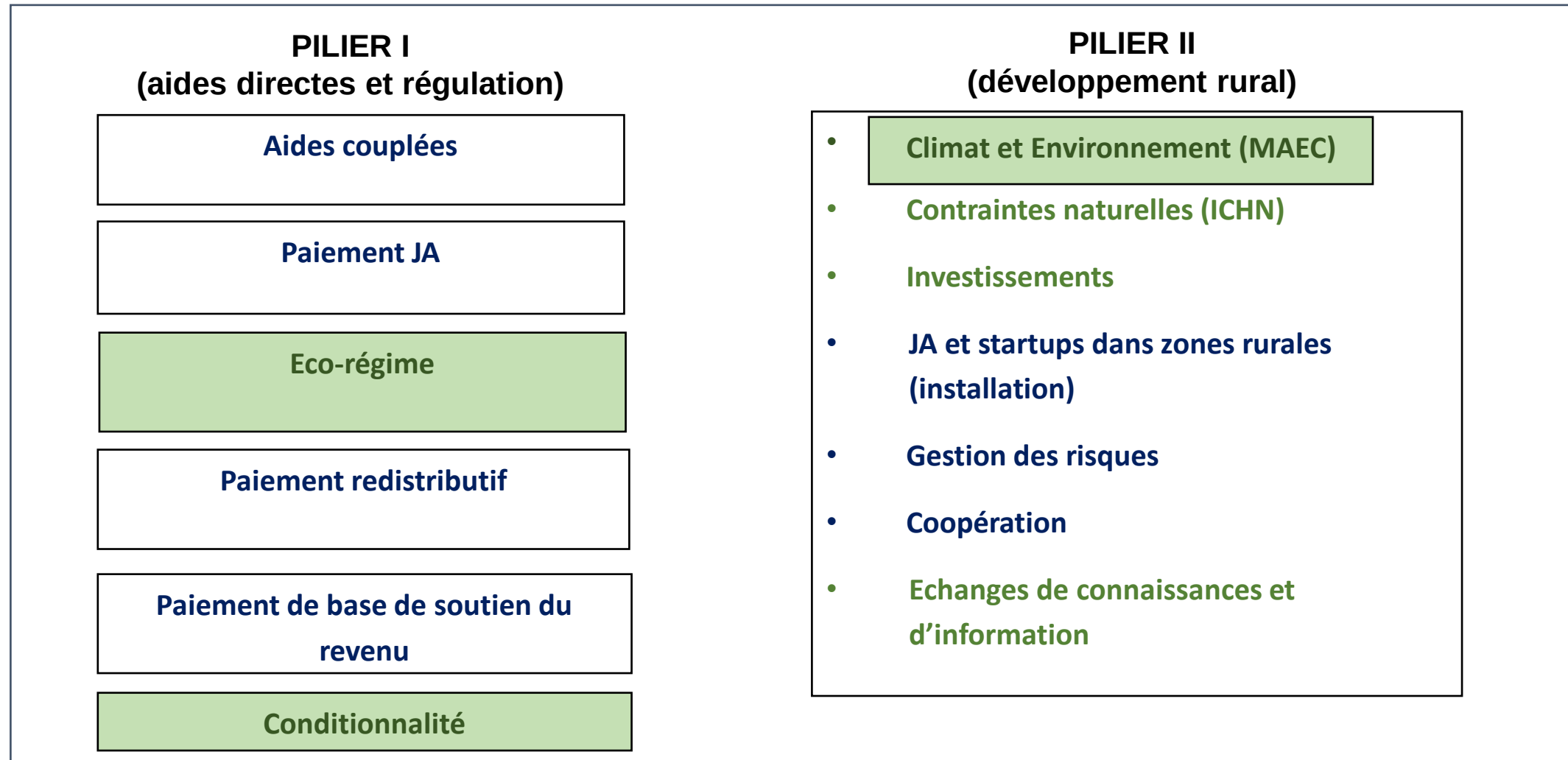


➤ Le nouveau modèle de gouvernance de la future PAC via des Plans stratégiques nationaux (PSN) et des indicateurs de « performance »



Source : CCE (2018)

➤ L'instrumentation de la PAC 2023-2027 en France



Source : D'après CE (2022)



INRAE

La nouvelle PAC au service de l'emploi et de l'environnement : un coup d'épée dans l'eau ?
Webinaire de la SFER du 16 mai 2023

➤ L'instrumentation de la PAC 2023-2027 (Pilier 1) en France

Aides couplées	1010 M€/an (inchangé) Révision des modalités d'octroi des aides animales et (légère) diminution ; renforcement des aides végétales (protéines)	
Paie ment JA	Forfait de 4469 € (vs 3468 sur via un paie ment / ha sur les 34 premiers ha)	
Eco-régime	Principale nouveauté avec 2 niveaux de paie ment : ~60 ~€/ha au niveau standard et ~80~€/ha au niveau supérieur (110 €/ha pour AB)	5591 M€/a
Paie ment redistributif	48 €/ha sur les 52 premiers hectares (inchangé)	VS
Paie ment de base de soutien du revenu	120 €/ha (vs 114 ~€/ha)	5669 M€/a
Conditionnalité	Théoriquement renforcée par inclusion des trois mesures du verdissement	

Source : D'après CE (2022)



INRAE

La nouvelle PAC au service de l'emploi et de l'environnement : un coup d'épée dans l'eau ?
Webinaire de la SFER du 16 mai 2023

➤ 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			Oui	Non



INRAE

La nouvelle PAC au service de l'emploi et de l'environnement : un coup d'épée dans l'eau ?
Webinaire de la SFER du 16 mai 2023

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

Source : MASA (2022)

➤ La PAC 2023-2027 en France

➤ Objectifs principaux de la PAC :

- Soutien des revenus agricoles
- Répartition plus équitable du soutien entre pays / EA
- Climat et environnement

➤ Application en France

- Statu quo (en euros courants)
- Modeste (entre pays) et statu quo (entre EA)
- Très peu de progrès

➤ Très peu de progrès sur le plan climatique et environnemental

- Conditionnalité incluant le verdissement : application essentiellement du principe de « non régression » + quelques améliorations sur les GAEC (politique des petits pas)
- MAEC du P2 : 260 M € /an (+10 M €) ; pas de corrections des défauts majeurs : budget limité (total et par ha), effets d'aubaine, discontinuités spatiales... (Cullen et al., 2018, Dupraz et Guyomard, 2019, Guyomard et al., 2023)
- Eco-régime du P1 : 1684 M € (25 % du budget du P1) ; accessibilité à un très grand nombre d'EA sans changement des pratiques



➤ L'accès à l'éco-régime en France

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. (2023a)

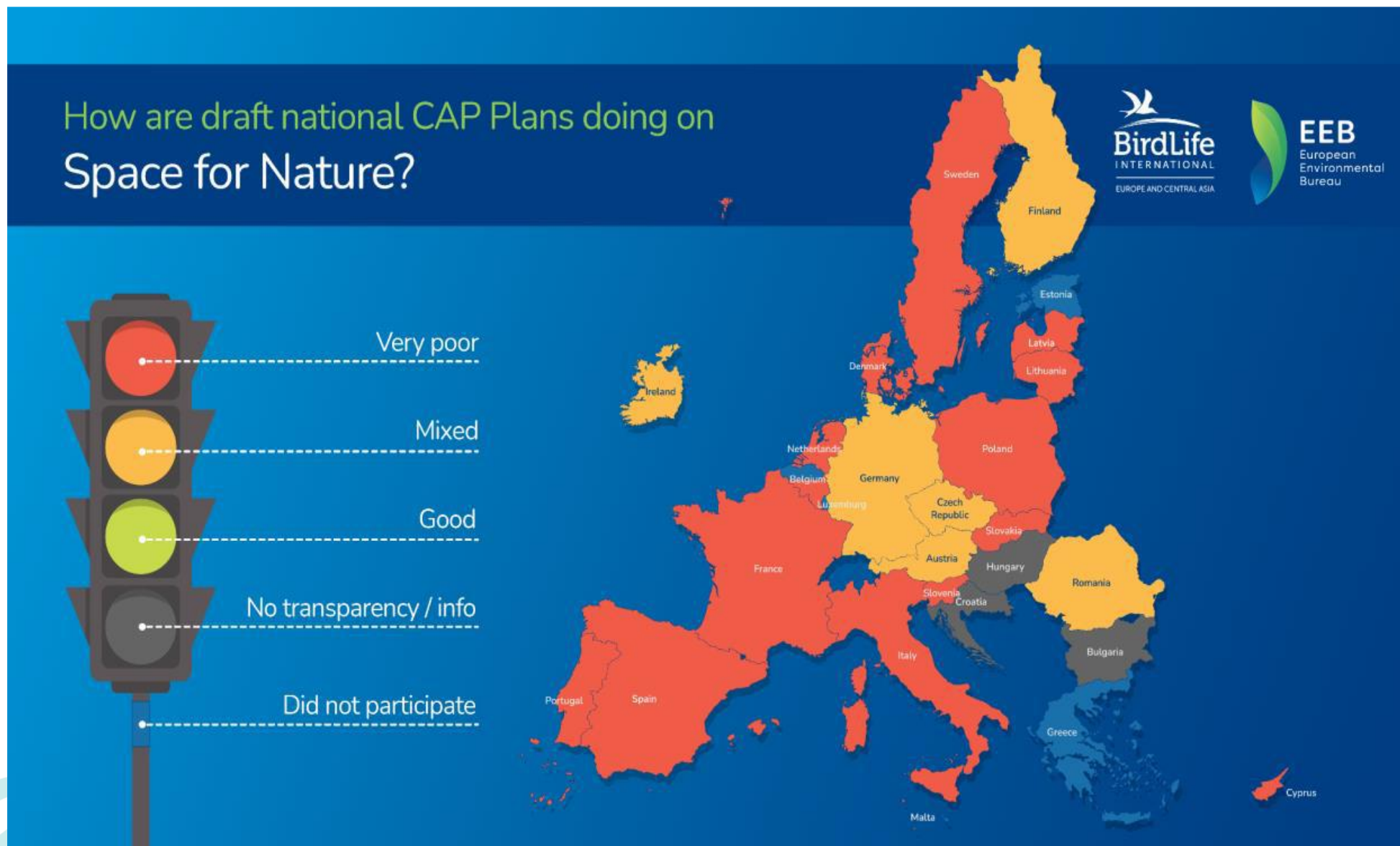
- De plus surprime de 20€/ha entre les niveaux standard vs supérieur insuffisante relativement au surcoût pour inciter les producteurs au niveau standard seulement de passer au niveau supérieur (Lassalas et al., 2023b)



INRAE

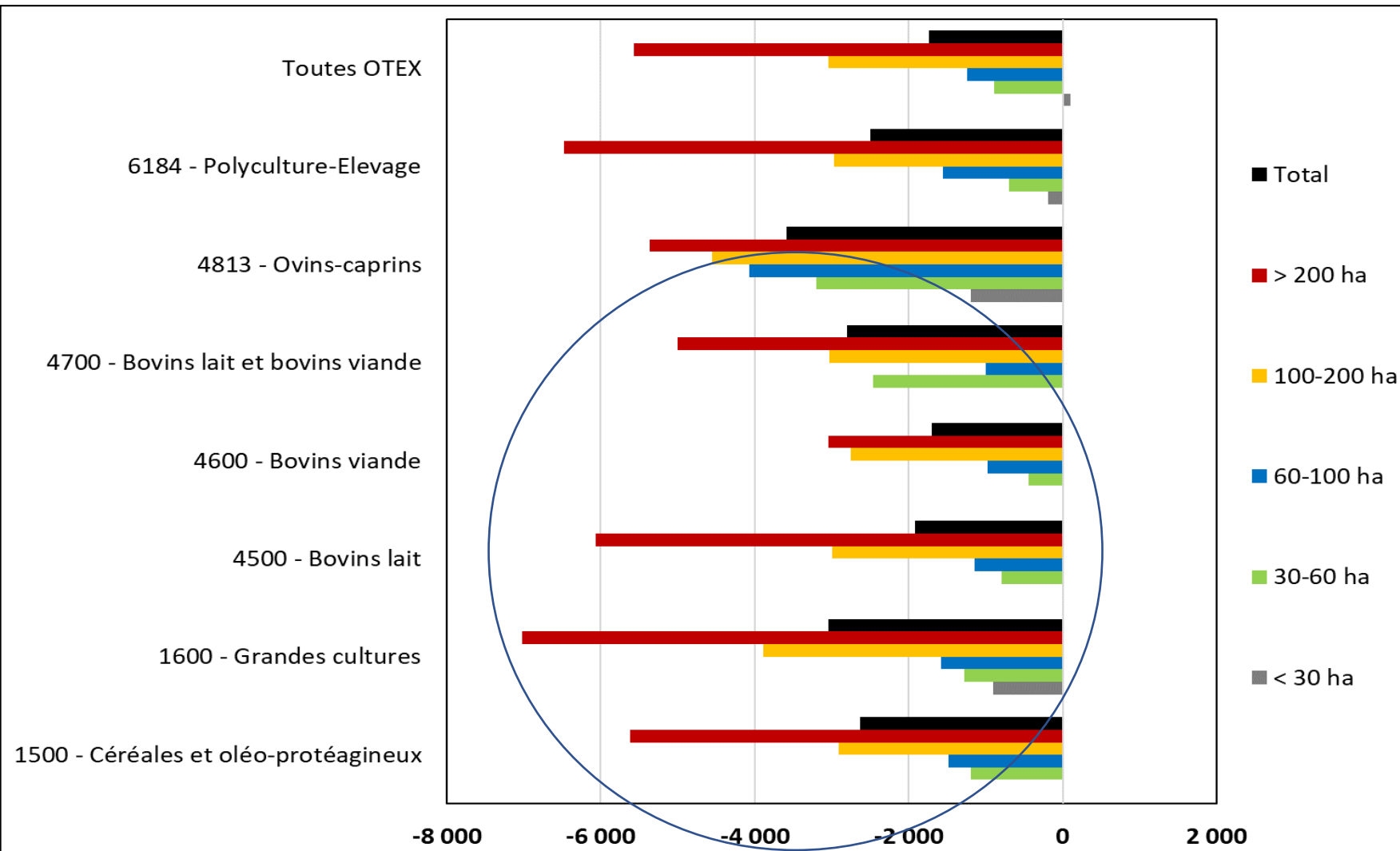
La nouvelle PAC au service de l'emploi et de l'environnement : un coup d'épée dans l'eau ?
Webinaire de la SFER du 16 mai 2023

➤ Faible ambition climatique et environnementale également dans les autres EM



➤ Pourquoi ce manque d'ambition climatique et environnementale ?

- Trade-off entre performances environnementales et résultats économiques, du moins dans un cadre statique à court terme (prix et structures inchangés, pas de progrès technique)

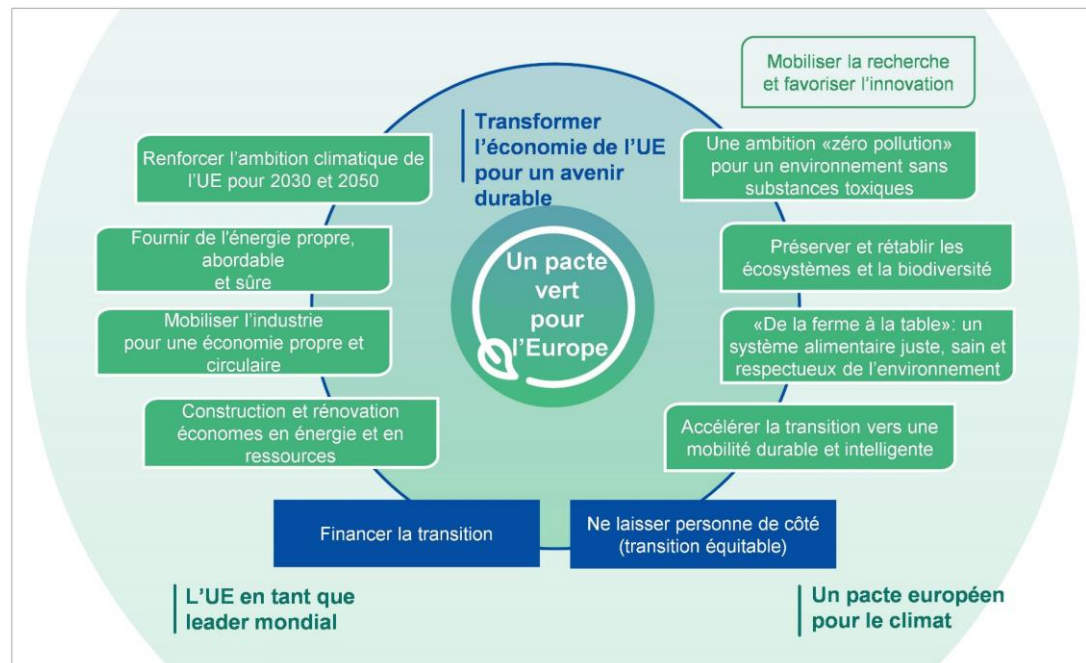


➤ PAC et Pacte Vert



Neutralité carbone en 2050

Croissance décarbonée et durable



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

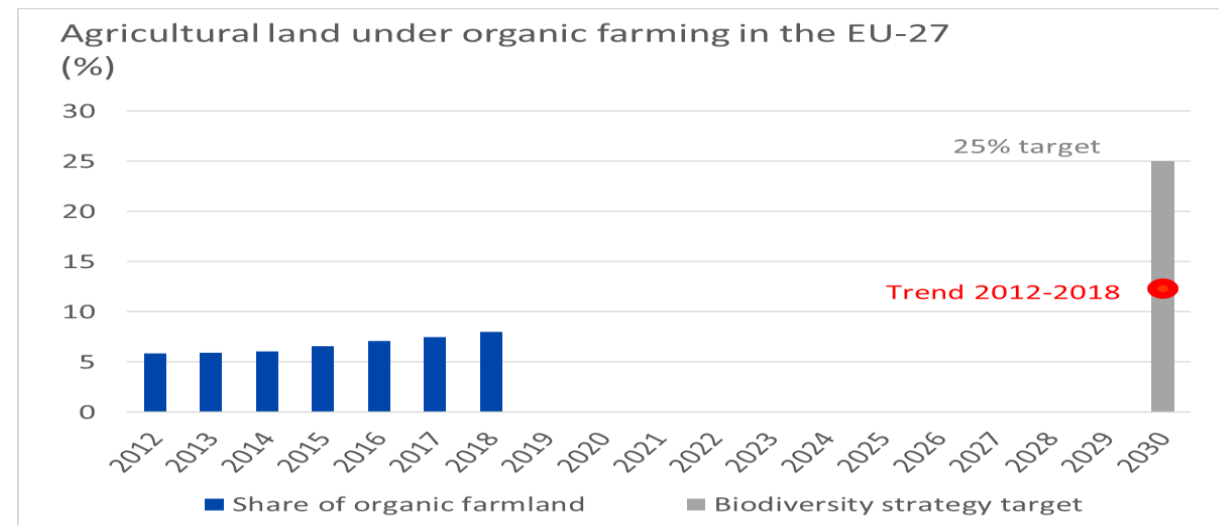
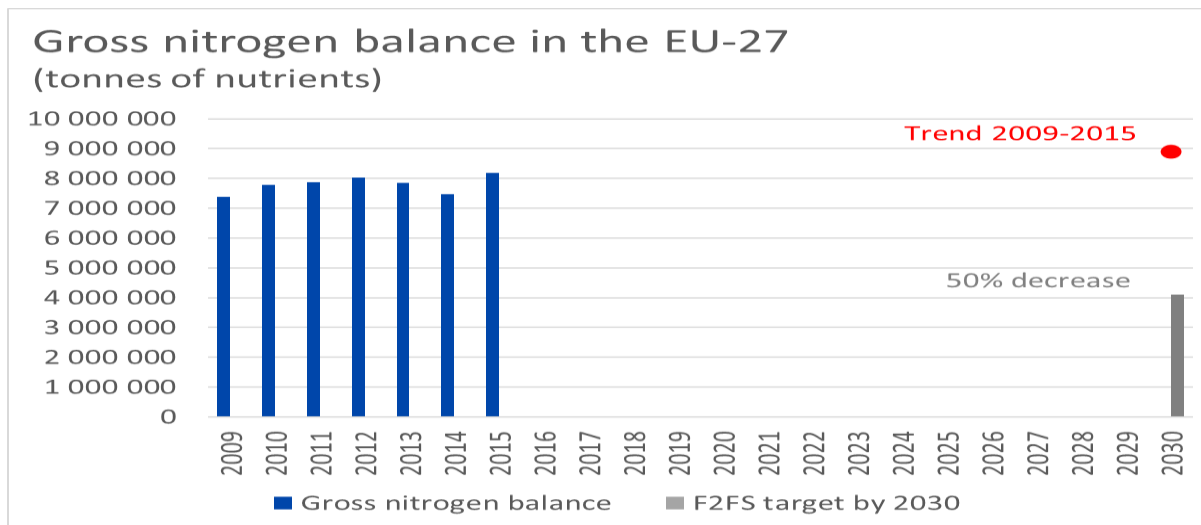
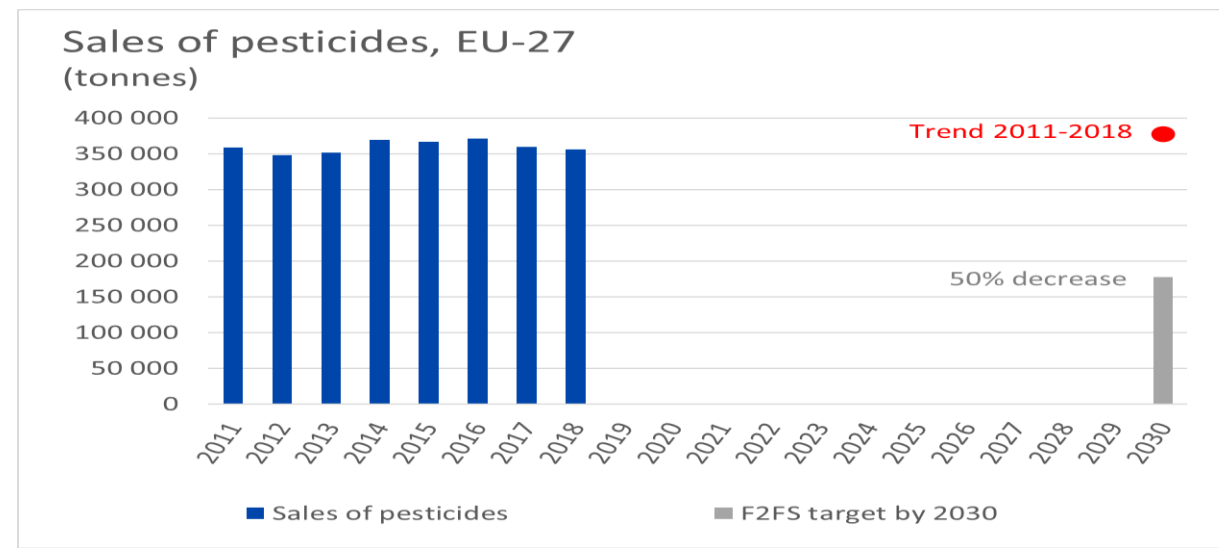
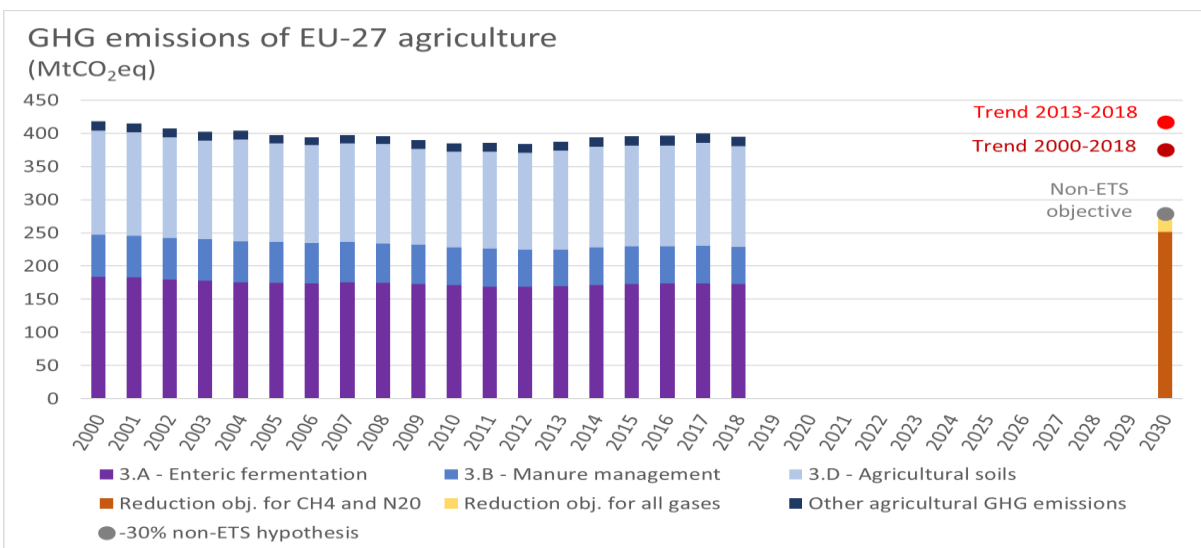
- **Gaz à effet de serre non CO2 : -35% par rapport à une référence 2015**
- **Pesticides et pesticides les plus risqués : -50%**
- **Nitrate en excès : -50% (-> usages : -20%)**
- **Antimicrobiens : -50%**
- **Surfaces en AB : 25%**
- **Zones protégées : 10%**
- **Éléments fixes du paysage : 10% de 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

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



➤ Impacts marchands et non marchands du Pacte Vert sur le système alimentaire européen

- Modèle d'équilibre partiel du système alimentaires UE
- Trois agrégats (cultures, ruminants, monogastrics)
- Offre de terre avec trois usages (cultures, fourrages, infrastructures écologiques)
- Echanges net (importations/ exportations nettes)
- Marges constantes entre prix à la consommation et à la production
- Prise en compte des pertes post récolte
- **Trois scenarios (chocs exogènes)**
 - SS: cibles agricoles du Pacte Vert (sauf AB)
 - SWS: SS + réduction of des pertes post récolte
 - SWAS: SWS + reduction by 15% de la consommation de produits animaux (R & M)
- **Impacts marchands**
 - Prix, production, consommation, échanges nets
- **Impacts non marchands**
 - Émissions GES, indicateur du dommage à la biodiversité, plusieurs indicateurs nutritionnels

	RESULTS	Scenario		
		SS	SWS	SWAS
Agricultural prices	crops	26,0%	16,2%	10,6%
	Ruminants	12,8%	7,0%	-10,7%
	monogastrics	7,2%	0,0%	-15,0%
Final prices	crops	1,8%	1,1%	0,7%
	Ruminants	2,0%	1,1%	-1,7%
	monogastrics	1,3%	0,0%	-2,8%
Consumed quantities	crops	-0,4%	-0,3%	-0,7%
	Ruminants	-0,8%	-0,5%	-19,6%
	monogastrics	-0,4%	0,3%	-18,8%
Land	crops	-0,5%	-1,1%	-1,3%
	Ruminants	-2,8%	-2,7%	-3,1%
	Total land	3,2%	3,0%	2,7%
Domestic production	crops	-11,8%	-14,5%	-15,8%
	Ruminants	-7,7%	-8,3%	-14,9%
	monogastrics	-5,2%	-6,4%	-11,5%
Trade	crops	78,0%	48,6%	31,8%
	Ruminants	-64,1%	-35,0%	53,3%
	monogastrics	-35,9%	0,2%	74,8%
Economic impacts	Consumer expenditures	1,2%	0,6%	-12,3%
	producer revenues			
	Vegetal	11,2%	-0,6%	-6,9%
	Ruminants	4,1%	-1,9%	-23,9%
	Monogastrics	6,8%	0,2%	-30,9%
	Total producers	8,4%	-0,7%	-16,8%



INRAE

La nouvelle PAC au service de l'emploi et de l'environnement : un coup d'épée dans l'eau ?
Webinaire de la SFER du 16 mai 2023

> Conclusion

- **PAC 2023-2027, en France comme dans les autres Etats Membres**
 - Priorité à l'économie, plus précisément à la « défense des acquis »
 - Faible ambition climatique et environnementale ; faible contribution à l'ambition et aux objectifs du Pacte Vert
 - Ce n'est pas un problème d'absence d'instruments (cf. architecture verte) mais de « design » de ces instruments
 - Trade-off entre performances économiques/productives et performances climatiques et environnementales
 - D'un côté, arguments en faveur du statu quo (professionnels, gouvernements)
 - De l'autre côté, insuffisante prise en compte du trade-off par les acteurs qui soutiennent la transition agroécologique de l'agriculture de l'UE -> impacts de la transition agro-écologique sur toutes les dimensions de la durabilité ; impacts de l'ensemble des composantes du Pacte Vert avec des effets différenciés selon que mesures à l'offre versus à la demande (pertes post récolte, changements des régimes alimentaires)
- **Demain ?**
 - Incertitudes fortes (souveraineté alimentaire, inflation alimentaires, « pause » environnementale, etc. versus urgence climatique et environnementale, définition/révision de règlements, directives et plans d'actions, évolutions au Royaume Uni, ambition climatique et environnementale en Allemagne)
 - Nouveau document stratégique sur la PAC après 2027 (fin 2024-début 2025)

INRAE

➤ Conclusion (2)

- **Réelle ambition climatique et environnementale que si les trade-offs sont explicitement adressés**
 - **En premier lieu, le trade-off économie vs environnement**
 - Trade-off économie vs environnement variable selon les éléments du GD pris en compte
 - Pratiques agricoles
 - Pertes et gaspillages
 - Régimes alimentaire
 - **Sortir du trade-off en sorte de la logique des vases communicants (« de plus déshabiller Paul pour habiller Pierre »)**
 - Etalement dans le temps de la nécessaire transition (risque fort de la poursuite du statuquo en privilégiant l'adaptation plutôt que la mitigation)
 - Supprimer les aides ad-hoc au fur et à mesure des évènements (sauf catastrophes)
 - Développer les solidarités verticales (acteurs des filières, amont et aval) et horizontales (acteurs territoriaux) et verticales
 - Développer de nouvelles sources de revenus : paiements pour services payés par l'utilisateur (intermédiaire et final)
 - Utiliser les économies de dépenses de (de)pollution et de santé pour plus que compenser les perdants, permettre les changements structurels
 - Autres pistes : faire preuve d'imagination en sortant du cadre actuel de la PAC agricole centré



INRAE

➤ Merci de votre attention