



Pourquoi et comment les politiques publiques devraient (pourraient) soutenir l'amélioration des conditions d'élevage (du BEA)?

Hervé Guyomard

INRAE (Directeur de recherche)

Association LIT OUESTEREL (Président)



**LIT
EXPERT
3ème
édition**

**18 octobre
2023**



Structure de la présentation

1. Pourquoi intervenir (en agriculture) ? Pourquoi intervenir au titre du BEA ? Comment intervenir ?
2. Le bien-être animal dans les politiques publiques européennes (législation et PAC)
3. Appréciation de la prise en compte du bien-être animal dans les politiques publiques européennes
4. Pourquoi une PAC 2023-2027 du statuquo ? [Si j'ai le temps !]
5. Comment, demain, lever les freins à une prise en compte augmentée du BEA dans les politiques publiques ?

[1]

Pourquoi intervenir (en agriculture) ?
Pourquoi intervenir au titre du BEA ?
Comment intervenir ?



Pourquoi intervenir (en agriculture) ? Pourquoi intervenir au titre du BEA ? Comment intervenir ?

- **Equilibre concurrentiel de propriété privé \equiv Optimum de Pareto**
 - Vrai sous un certain nombre de conditions (les deux théorèmes fondamentaux du bien-être)
- **Pourquoi intervenir ?**
 - **Pour des raisons de « justice sociale »**
 - Modification de la répartition des revenus
 - Raison première de l'intervention des pouvoirs publics en agriculture (soutien à l'agriculture ; répartition intra pays, productions, exploitations des soutiens)
 - Intervention essentiellement *via* des aides découplées (transferts forfaitaires de la théorie)
 - **Pour des raisons de non validité des conditions d'application des deux théorèmes fondamentaux du bien être qui requièrent**
 - Concurrence pure et parfaite sur tous les marchés ; existence d'un jeu complet de marchés ; rendements décroissants de production ; **pas d'effets externes**
 - Effet externe : effet qui ne transite pas par les marchés (les prix)
 - Bien public comme un effet externe de consommation particulier où tous les consommateurs consomment la même quantité du bien (bien public local vs global)

Pourquoi intervenir (en agriculture) ? Pourquoi intervenir au titre du BEA ? Comment intervenir ?

▪ Le bien-être animal comme un bien public (Espinosa et Treich, 2023)

- Satisfaction du consommateur fonction i) de sa consommation et du niveau de BEA de sa consommation et ii) du niveau de BEA des autres consommations (effet externe)
- Comparaison de l'équilibre et de l'optimum
 - Niveau de BEA à l'équilibre inférieur au niveau de BEA à l'optimum ($d^{\wedge} < d^*$)
 - Quantité consommée à l'équilibre différente quantité consommée à l'optimum ($q^{\wedge} \neq q^*$)
- **Légitimité d'une intervention des pouvoirs publics à la fois sur les quantités et sur les niveaux BEA ; en outre, BEA comme un bien public global**

▪ Comment intervenir ?

- Non-unicité des modalités d'intervention mais avec des conséquences redistributives différentes
- Effet externe négatif de production (pollution)
 - Taxation implicite (norme) ou explicite (taxe) du pollueur (Principe Pollueur-Payeur)
 - Subventionnement du pollueur (contraire au Principe Pollueur-Payeur)
- De même effet externe positif (service)
 - Principe Fournisseur-Bénéficiaire ou contraire au Principe Fournisseur-Bénéficiaire

[2]

Le BEA dans les politiques publiques européennes (législation et PAC)

Le BEA dans la législation européenne

- **Législation européenne : Normes minimales à respecter**
 - Législation en cours de révision dans le cadre du Pacte Vert
 - Ampleur ?
 - Date ?
 - **Application implicite du Principe Pollueur-Payeur**

Le BEA dans la PAC : Objectifs de la PAC 2023-2027

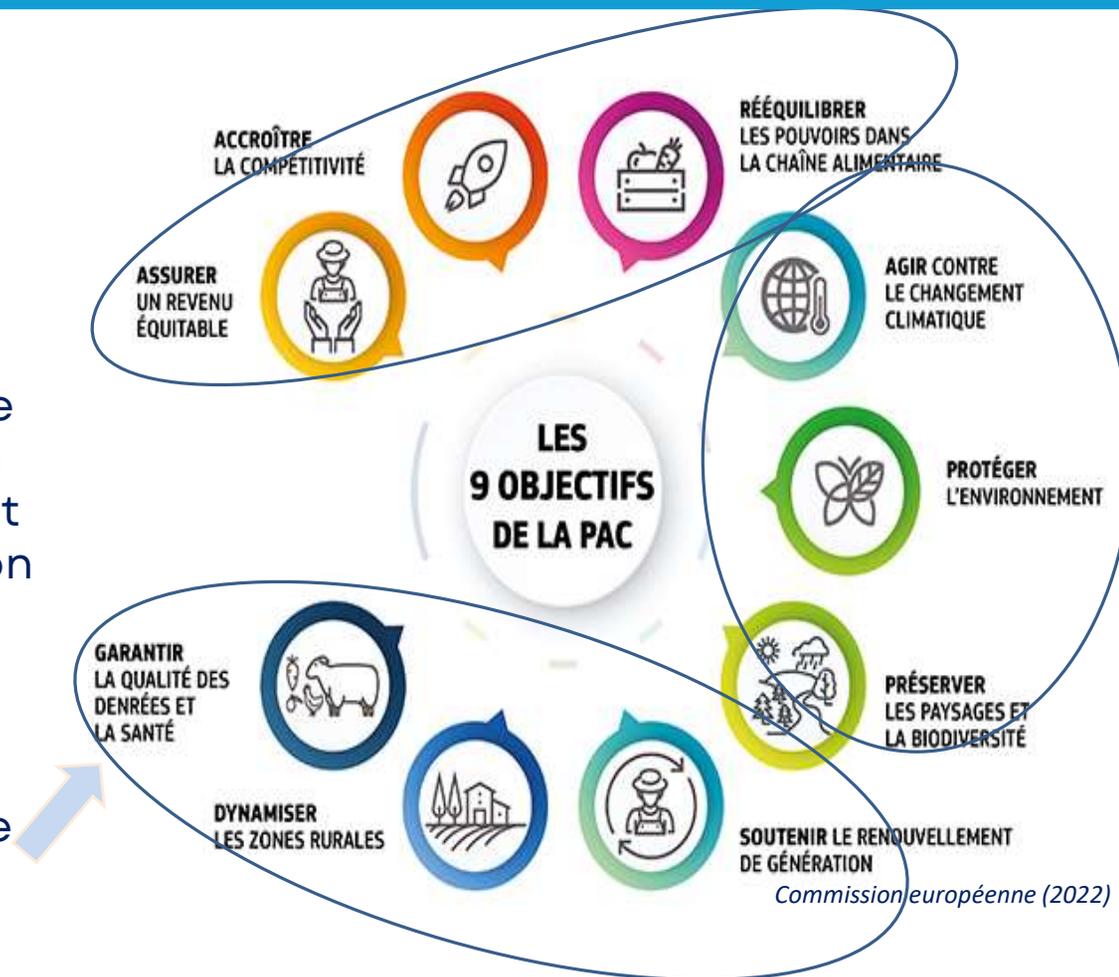
Les 9 objectifs de la PAC 2023-2027

- 3 objectifs économiques
- 3 objectifs environnementaux
- 3 objectifs sociétaux

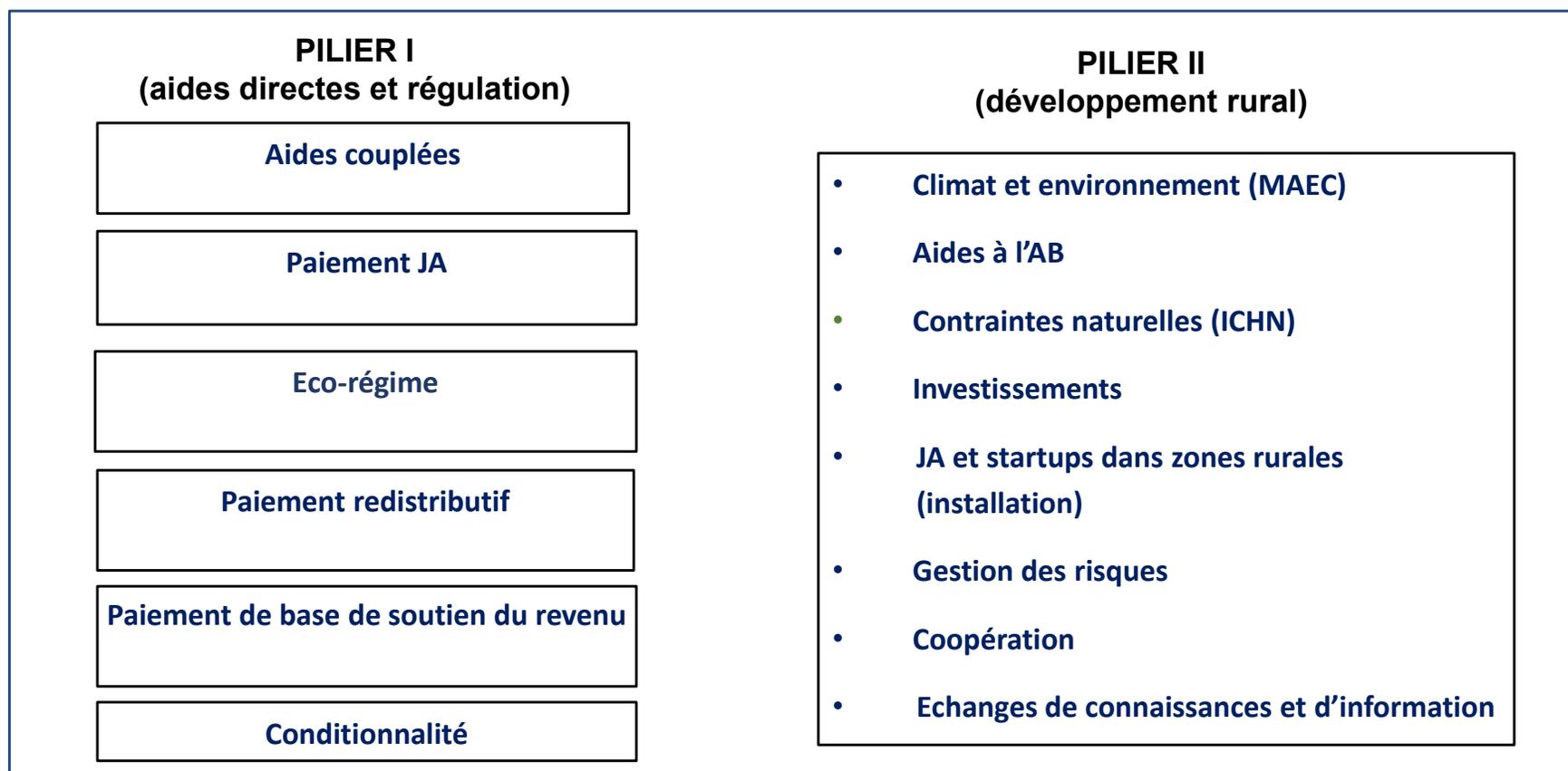
Dont l'objectif 9

Améliorer la façon dont l'agriculture de l'UE fait face aux exigences de la société en matière d'alimentation et de santé, y compris une alimentation de grande qualité, sûre et nutritive issue d'une production durable, réduire les déchets alimentaires, ainsi qu'améliorer le bien-être animal et lutter contre la résistance aux antimicrobiens

Le BEA comme attente sociétale

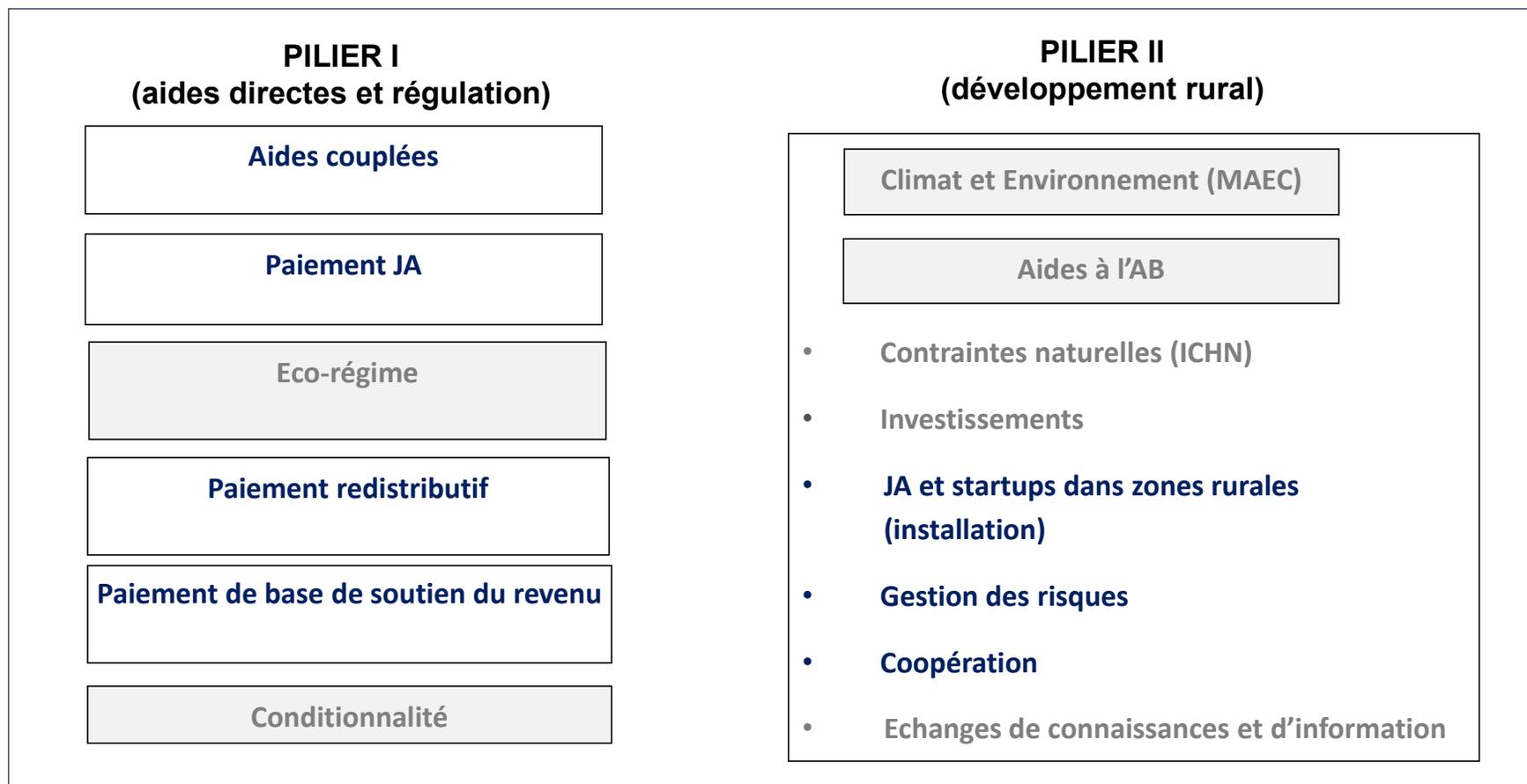


Le BEA dans la PAC : Les deux piliers de la PAC 2023-2027



Source : D'après Commission européenne (2022)

Le BEA dans la PAC : Instruments BEA dans la PAC 2023-2027



Source : D'après Commission européenne (2022)

Le BEA dans la PAC 2023-2027 (1/3)

[1] La conditionnalité dans la PAC 2023-2027

- Versement des soutiens budgétaires uniquement si respect des critères de la conditionnalité
 - Exigences Réglementaires en Matière de Gestion (ERGM)
 - Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE)
- Environnement, santé animale, santé végétale, sante humaine, BEA
- BEA uniquement concerné par les ERGM (articles 3 et 4 des directives sectorielles de 2008 sur les veaux et les porcs ; article 4 de la directive de 1998 sur le BEA dans les élevages)
- **Application renforcée du Principe Pollueur-Payeur car réduction des soutiens budgétaires si non respect**
- **Mécanisme de sanction bienvenu dans un contexte où l'application de la législation européenne BEA dans les différents EM est hétérogène, souvent lacunaire (Commission européenne, 2016)**
- **Pourquoi la limitation de la conditionnalité à une petite partie seulement de la législation ?**

Le BEA dans la PAC 2023-2027 (2/3)

[2] Les mesures du deuxième pilier

- Dans le cadre de la PAC 2014-2020, menu communautaire de mesures obligatoires et facultatives
 - Mesure 14 spécifiquement dédiée au BEA
 - Adoption par une majorité d'EM, mais pas la France
 - Financement d'infrastructures BEA (enclos plus grands, aménagements de parcours extérieurs, augmentation des temps de sevrage)
 - Compensation des surcoûts
 - Mesure 11 relative au soutien à l'AB (soutien au BEA dans la mesure où le cahier des charges BEA est mieux-disant en termes de BEA)
 - Mesure 4 relative aux aides à l'investissement (soutien au BEA si ciblage des aides sur des objectifs BEA ou conditions BEA d'octroi des aides)
- Pas de changements notables dans la PAC 2023-2027
- **Application explicite du Principe Fournisseur-Bénéficiaire (PFB) au sens de rémunération des agriculteurs pour les efforts allant au-delà de la conditionnalité / législation**
- **Mais rémunération limitée à la compensation des surcoûts**

Le BEA dans la PAC 2023-2027 (3/3)

[3] Les écorégimes du premier pilier

- Principale, si ce n'est unique, nouveauté de la PAC 2023-2027
- 2 domaines au moins parmi 7

MS	CC Mitigation	CC Adaptation	Water	Soil	Biodiversity	Pesticides	Animal Welfare
AT	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
BE-FL	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
BE-WA	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
BG	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
CY	No	No	Yes	Yes	No	Yes	No
CZ	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
DE	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
DK	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
EE	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
EL	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
ES	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	No
FI	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No
FR	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	No
HR	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes
HU	Yes	No	No	Yes	Yes	Yes	No
IE	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No
IT	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes
LT	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
LU	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	No
LV	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
MT	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
NL	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
PL	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
PT	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
RO	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes
SE	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes	No
SI	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
SK	Yes	Yes	No	Yes	Yes	No	Yes
Total	24 (86%)	22 (79%)	24 (86%)	28 (100%)	27 (96%)	22 (79%)	11 (39%)

Le BEA dans la PAC 2023-2027 (3/3)

[3] Les écorégimes du premier pilier

- Rémunération des efforts au-delà de la conditionnalité / de la législation
- Rémunération limitée à la compensation des surcoûts mais porte ouverte à aller plus loin (possibilité non mobilisée par les EM - > Paiements pour Services (PSE))
- Grandes marges de manœuvre laissées aux EM (priorités, mesures, budget) au nom de la subsidiarité
- Application explicite du Principe Fournisseur-Bénéficiaire
- Deux instruments (mesures du P2 et éco-régimes du P1) pour un « même » objectif ?

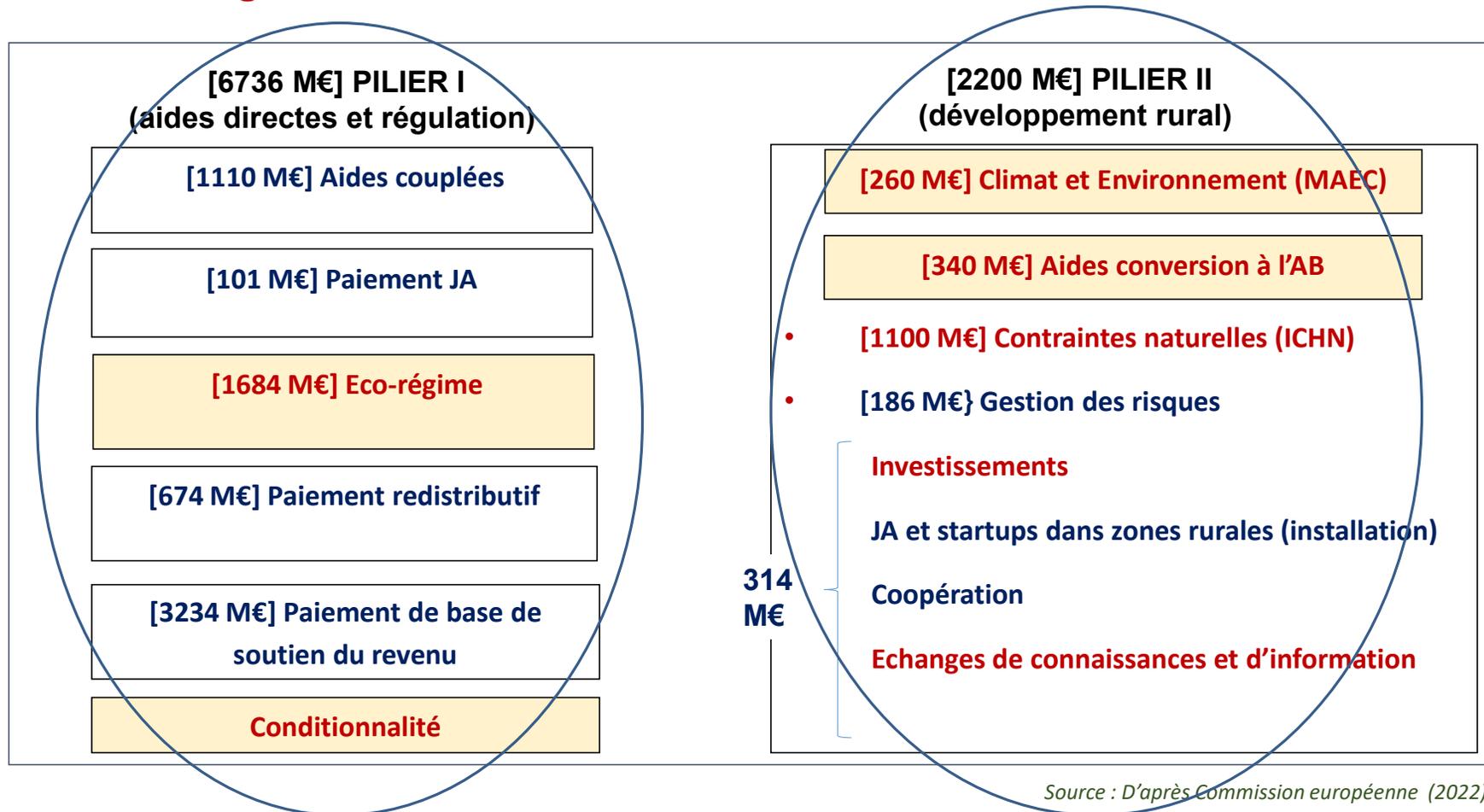
[3]

Appréciation de la prise en compte à date du BEA dans les politiques publiques européennes

Appréciation de la prise en compte du BEA dans les politiques publiques européennes

- Exercice difficile (encore impossible pour la PAC 2023-2027)
- La PAC comme vecteur de renforcement de la législation européenne et d'accélération de sa mise en œuvre
 - En dépit des affichages et des affirmations, PAC et Pacte Vert comme 2 processus déconnectés
 - Influence de la PAC sur la législation possible *via* la conditionnalité
 - Effet au mieux très limité (conditionnalité « statique », exclusion de nombreux aspects de la réglementation BEA, nombreuses exemptions et exceptions, mécanique trop peu dissuasive des pénalités, etc.)
- La PAC comme vecteur incitatif (négatif ou positif) à aller au-delà de la conditionnalité
 - Mesures du P2 : Modestie du budget du P2 et de l'ambition BEA des mesures -> impact au mieux modeste sur le BEA
 - Eco-régime dans le P1 : Effet de levier potentiellement plus important (25% du budget du P1), mais dans 11 PSN seulement sur 28 (39%) avec priorité à l'accès à l'éco-régime pour le plus grand nombre et financement du respect de la législation -> impact au mieux modeste sur le BEA

Répartition du budget de la PAC 2023-27 en France (montants annuels, fonds européens et nationaux)



Source : D'après Commission européenne (2022)

[4]

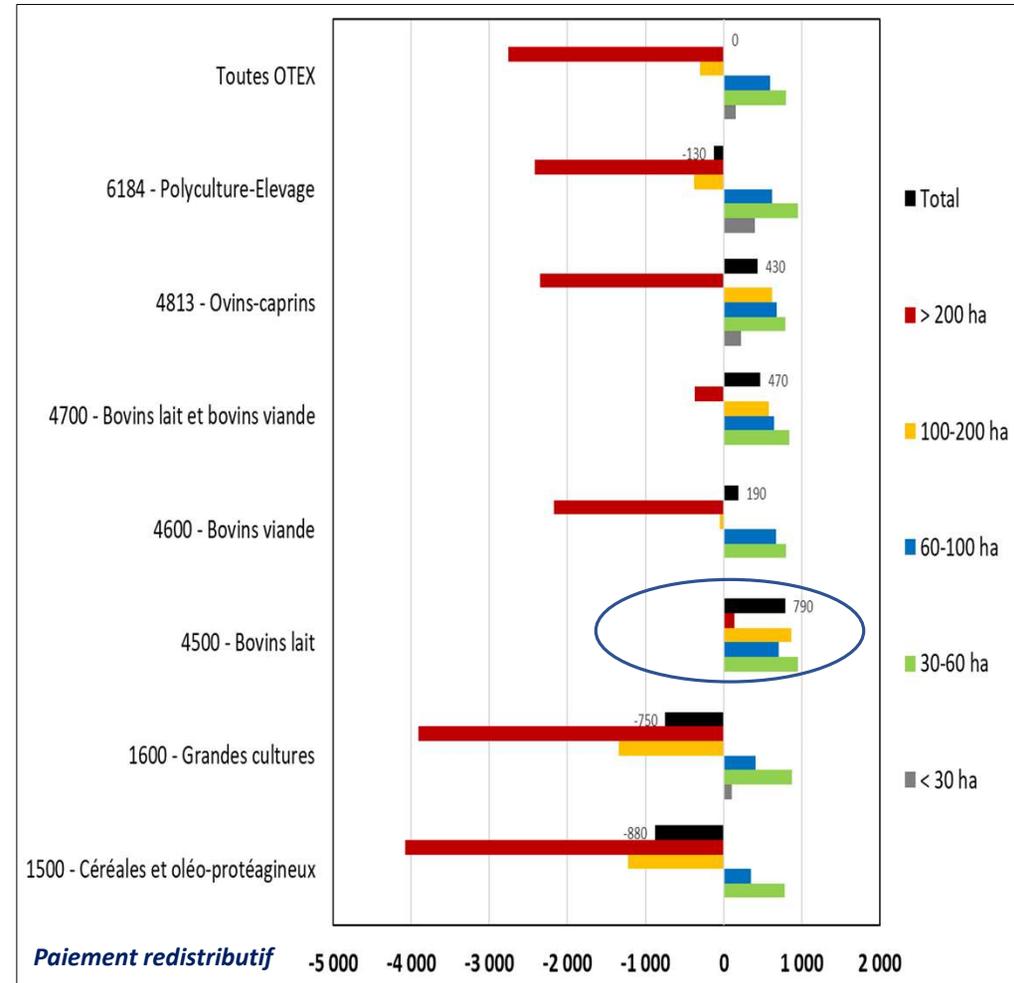
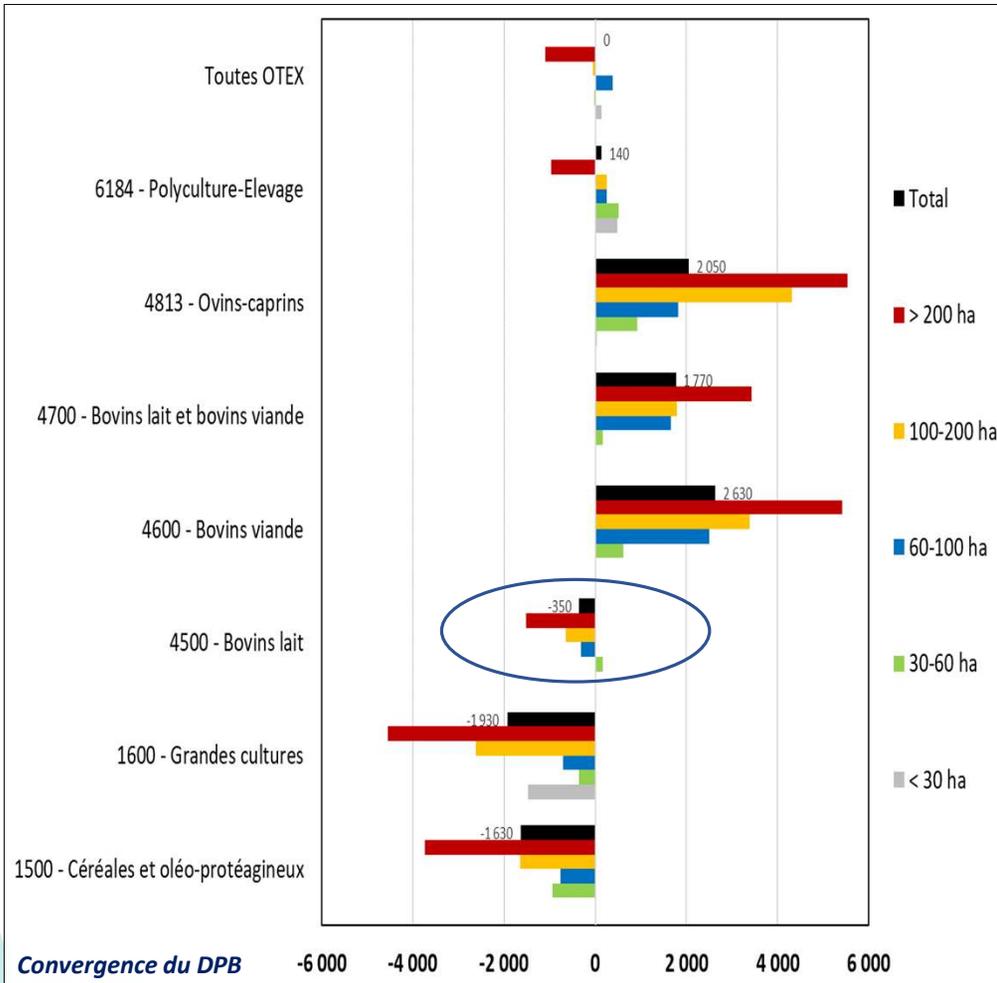
Pourquoi une PAC 2023-2027 du statuquo ?



Pourquoi une PAC 2023-2027 du statuquo ?

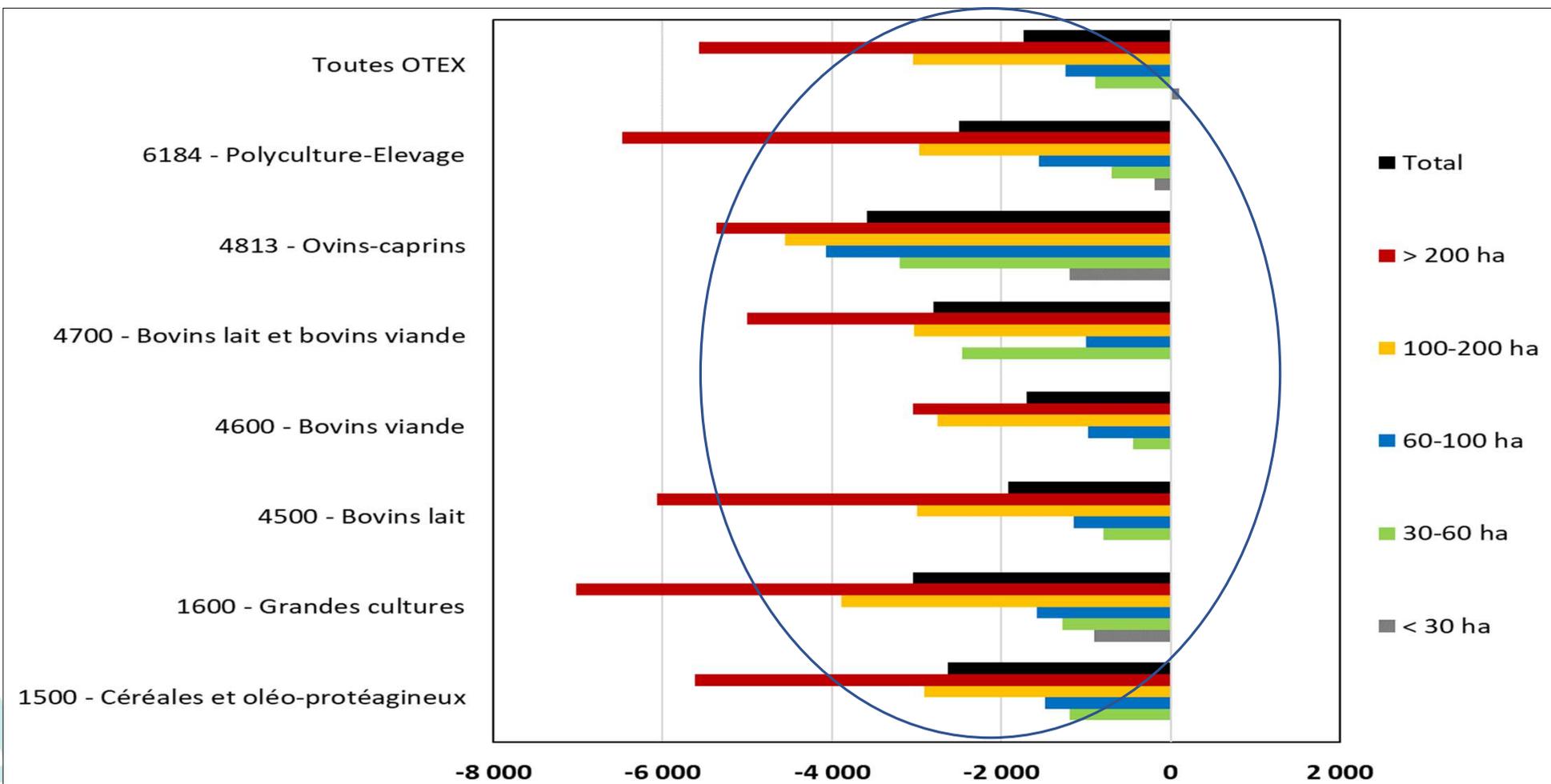
- **Objectifs principaux affichés de la PAC 2023-2027**
 - **Distribution plus équitable des soutiens budgétaires**
 - Dans le cadre d'un budget constant, *a fortiori* si réduit, « déshabiller Pierre pour habiller Paul » (principe des vases communicants)
 - **Climat et environnement**
 - Impacts négatifs sur les revenus (*a minima* a CT et toutes choses égales par ailleurs)
 - Argument utilisé par les uns pour ne rien faire sans soutien budgétaire additionnel
 - Impacts négatifs sous-estimés, ignorés, parfois même jugés comme faux par les autres (« la plaie des études de cas »)
 - **Autres objectifs**
 - Accroissement de la compétitivité, rééquilibrage des pouvoirs dans la chaîne alimentaire, renouvellement des générations, BEA
 - Quid au-delà de l'affichage (mesures « cosmétiques ») ?
- **Dans un contexte de forte dépendance des revenus agricoles aux soutiens budgétaires qui rend difficile toute modification des modalités d'octroi**

➤ France : Convergence intégrale du DPB (droit au paiement de base) par hectare vs renforcement du paiement redistributif (20% sur les 52 premiers hectares)
Impact en euros par exploitation selon les OTEX et les classes de SAU (Chatellier et al., 2021)



➤ France : Impacts d'un eco-regime hypothétique ambitieux ciblé sur le maintien des prairies permanentes et la réduction des usages de pesticides

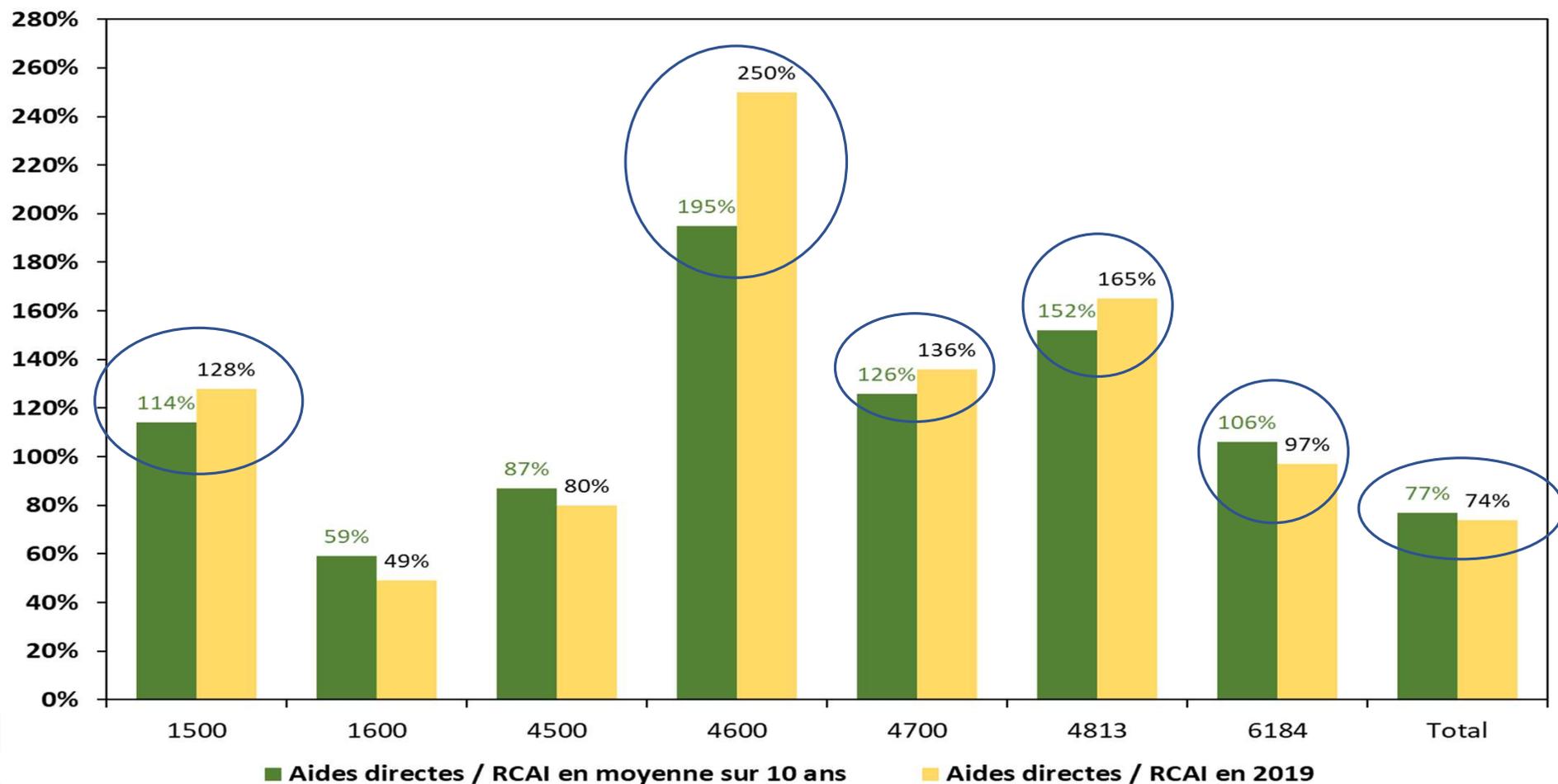
Impact comptable en euros par exploitation selon les OTEX et les classes de surfaces (Chatellier et al., 2021)



➤ Ratio des aides directes / RCAI en France (%)

Selon les spécialisations productives (OTEX)

1500 : Céréales et oléo-protéagineux ; 1600 : Grandes cultures ; 4500 : Bovins lait ; 4600 : Bovins viande ; 4700 : Mixtes Bovins lait et Bovins viande ; 4813 : Ovins-caprins ; 6184 : polyculture et polyélevage.

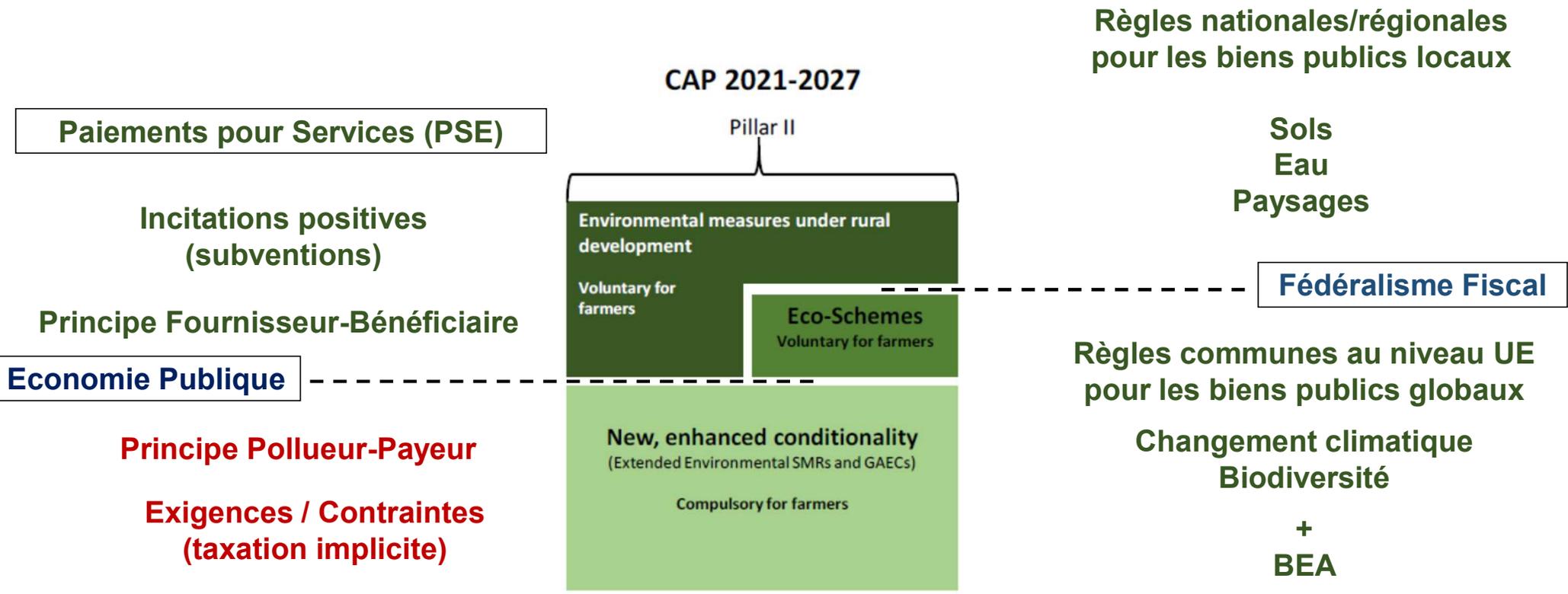


[5]

Comment, demain, lever les freins à une prise en compte augmentée du BEA dans les politiques publiques ?



Exploiter le cadre instrumental existant en distinguant mieux ce qui relève du P2 vs du P1 (biens publics locaux vs globaux) et en allant plus loin (développement de Paiements pour Services)



Source : Guyomard et al. (2020)

Comment lever les freins à une prise en compte augmentée du BEA dans les politiques publiques ?

- **Transition « agroécologique » impérative / inéluctable**
 - Le statu quo n'est pas/plus une option
- **Approche dynamique/offensive vs statique/défensive**
- **Ensemble des dimensions de la transition agroécologique (ne pas raisonner en silos ; analyses multicritères)**
- **Reconnaître explicitement qu'il n'y aura pas que des gagnants**
 - Etudes ex ante d'impacts étendues à l'ensemble des dimensions de la durabilité pour éclairer les débats et les décisions (éviter que chacun « affirme sa vérité »)
 - Chaîne causale des Mesures > Comportements > Pratiques > Impacts
 - Identification des incompatibilités (BEA vs économie, BEA versus climat/environnement, etc.) :
Priorités et mesures compensatrices
 - Nécessité d'études ex ante des impacts sur l'ensemble des dimensions de la durabilité
 - Chaîne causale : Mesures -> Comportements -> Pratiques -> impacts
 - Identifier les incompatibilités (par ex., BEA vs économie, BEA vs climat/environnement) -> Compromis ;
mesures correctives et/ou compensatrices

Comment lever les freins à une prise en compte augmentée du BEA dans les politiques publiques ?

- **Budget alloué aux politiques agricoles et alimentaires**
 - Dans un contexte où de très nombreuses (autres) urgences, légitimité du budget alloué aux politiques agricoles et alimentaires que si légitimité de leurs objectifs (public money for public goods)
- **Progressivité de la transition mais risque (réel, confirmé par l'expérience) d'une transition de long terme**
 - Définir le cap de long terme
 - Cf. Pacte Vert
 - Définir la trajectoire vers le cap de long terme (jalons intermédiaires contraignants)
 - Ne pas reprendre le travail à zéro à chaque nouvelle réforme de la PAC (les enjeux sont connus)
- **Ne pas se priver a priori de sources de gains de productivité (génétique, agriculture de précision, etc.)**
- **Solidarités verticales (acteurs des filières) et horizontales (acteurs des territoires) pour ne pas faire porter l'effort (l'essentiel de l'effort) sur les seuils maillons finaux (agriculteurs et consommateurs)**

Comment lever les freins à une prise en compte augmentée du BEA dans les politiques publiques ?

- Ex. du dispositif des certificats d'économie de produits phytosanitaires (CEPP)
- A condition de ne pas bloquer le l'efficacité du dispositif pour in fine conclure à son inefficacité (machine à gaz)
- **Exploiter le consentement à payer davantage une alimentation « agroécologique » par une partie des consommateurs**
 - Problématique des inégalités d'accès à une alimentation saine et durable -> problème de demande -> politique de demande (cf. chèques alimentaires)
- **Développement de PSE financé non pas/plus par le seul contribuable mais aussi par l'usage intermédiaire et/ou final (création de marchés)**
- **Réaffectation des économies de dépenses de dépollution et de santé**
- **Cohérence des politiques publiques (politiques commerciales ; politiques nationales/locales/régionales)**

Merci de votre attention