



HAL
open science

PAC 2023-2027 : quels effets des déclinaisons nationales sur les filières bovines ?

Maximin Bonnet, Virginie Hervé-Quartier, Hélène Fuchey, Caroline Monniot,
Boris Duflot

► To cite this version:

Maximin Bonnet, Virginie Hervé-Quartier, Hélène Fuchey, Caroline Monniot, Boris Duflot. PAC 2023-2027 : quels effets des déclinaisons nationales sur les filières bovines ?. 3R2024: 27èmes Rencontres autour des Recherches sur les Ruminants, Institut de l'élevage [IDELE], INRAE, Dec 2024, Paris, France. ⟨hal-05109086⟩

HAL Id: hal-05109086

<https://hal.science/hal-05109086v1>

Submitted on 12 Jun 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

PAC 2023-2027 : quels effets des déclinaisons nationales sur les filières bovines ?

BONNET M. (1), FUCHEY H. (1), HERVÉ-QUARTIER V. (1), MONNIOT C. (1), DUFLOT B. (1)
(1) Institut de l'Élevage (IDELE)
Institut de l'Élevage, 149 rue de Bercy, 75595 Paris Cedex 12
149 Rue de Bercy, 75012 Paris - France

RÉSUMÉ

Cette étude propose une revue des conditions d'application de la PAC dans les sept principaux pays producteurs de bovins de l'UE. À partir d'entretiens avec des experts et d'une analyse documentaire approfondie des **plans stratégiques nationaux** et de la conditionnalité, nous montrons que les États membres se sont pleinement emparés des libertés offertes par la forte subsidiarité de cette nouvelle PAC. Malgré une complexité accrue par des choix très différents d'un État membre à l'autre, de grandes tendances peuvent être dégagées selon deux axes : l'orientation libérale (**Allemagne et Pays-Bas**) ou interventionniste (**Espagne, France, Italie, Irlande et Pologne**), basée notamment sur le niveau de convergence des paiements de base et l'existence ou non de paiements couplés, **en partie liée aux choix effectués lors des précédentes programmations de la PAC**, et l'importance de la thématique environnementale, liée au degré d'ambition des éco-régimes et aux modalités et délais d'application de la conditionnalité.

CAP 2023-2027: what impact do national measures have on bovine productions?

BONNET M. (1), FUCHEY H. (1), HERVÉ-QUARTIER V. (1), MONNIOT C. (1), DUFLOT B. (1)
(1) Institut de l'Élevage (IDELE)
Institut de l'Élevage, 149 rue de Bercy, 75595 Paris Cedex 12
149 Rue de Bercy, 75012 Paris - France

SUMMARY

This study reviews the ways CAP 2023-2027 is enforced in the seven main beef-production European countries. Based on interviews with experts from those countries and in-depth documentary analysis of NSPs and cross-compliance, we show that Member states have seized the opportunities offered by the strong subsidiarity of this new CAP. Despite a high level of complexity due to very different choices made by Member States, some major trends can be identified along two axes: the liberal (**Germany and the Netherlands**) or interventionist (**France, Spain, Italy, Poland and Ireland**) orientation of Member States, based on the level of convergence of basic payments and the existence or not of coupled payments, **partly linked to choices made during previous CAP programming**, and the importance of the environmental thematic, linked to the degree of ambition of eco-regimes and modalities and deadlines for applying cross-compliance).

INTRODUCTION

La PAC 2023-2027 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Elle présente une architecture nettement remodelée au travers du « nouveau modèle de mise en œuvre » et acte deux **principes axes principaux** : plus forte subsidiarité (Guyomard et al., 2020), **conduisant à donner plus de libertés aux États membres dans les orientations de la PAC sur leur territoire**, et haute ambition environnementale (Pouch et Raffray, 2023), par la mise en application de la « Stratégie de la ferme à la table », déclinaison agricole du Pacte vert de la Commission von der Leyen (Cuadros-Casanova et al., 2023). Cette approche renouvelée se traduit notamment par une conditionnalité renforcée (Guyomard et al., 2020), qui absorbe les anciens paiements verts, et par l'introduction d'un nouveau mécanisme alliant ambition environnementale et subsidiarité : les éco-régimes (Parlement européen, Conseil européen, 2021). La subsidiarité se traduit également par la rédaction par chaque État membre d'un plan stratégique national (PSN) dans les limites et règles posées par la Commission (Di Mambro et Raffray, 2023). L'architecture de la nouvelle PAC a été bien décrite dans de nombreuses publications. Cependant, bien qu'il existe quelques estimations chiffrées (Fuchey, 2022), les focus sur l'impact de cette nouvelle PAC sur les filières de ruminants restent peu nombreux.

Cet article propose une revue des aspects de la nouvelle PAC ayant un impact sur les filières de ruminants, par une étude de cas pour les sept pays détenant les plus gros cheptels de bovins (France, Allemagne, Irlande, Pologne, Espagne, Italie, Pays-Bas) (Eurostat, 2023)

1. MATÉRIELS ET MÉTHODES

1.1. ANALYSE DES PLANS STRATÉGIQUES NATIONAUX

Notre étude se base sur l'analyse documentaire des plans stratégiques nationaux (PSN) allemand, espagnol, français, italien, irlandais, néerlandais et polonais. Nous nous sommes

appuyés sur des rapports des institutions européennes (Parlement européen, 2023) et d'ONG (BirdLife Europe, 2022 ; IEEP, 2023) ainsi que sur diverses publications traitant de l'application de la nouvelle PAC dans les sept pays choisis.

1.2. ENTRETIENS AVEC DES ACTEURS

En complément de l'étude documentaire, nous avons conduit au premier semestre 2024 des entretiens avec des acteurs du monde agricole de six des sept pays étudiés : LTO - Land- en Tuinbouw Organisatie aux Pays-Bas, IFA - Irish farmers' association en Irlande, Asoprovac en Espagne, FNB - Fédération Nationale Bovine en France, WLV - Wetsfälisch-Lippischer Landwirtschaftsverband en Allemagne, et Assocarni en Italie. Enfin, nous avons utilisé les informations apportées par les intervenants lors de la journée « la PAC dans tous ses États », organisée en novembre 2022 par l'Institut de l'élevage et rassemblées dans un Dossier économie de l'élevage (Institut de l'élevage, 2022).

2. RÉSULTATS

2.1. L'ÉLEVAGE, UN SECTEUR SOUTENU PAR LA PAC

Dans le premier pilier, plusieurs outils peuvent accompagner l'élevage : les aides couplées, directement liées à la production, l'éco-régime, qui peut inclure des mesures spécifiques à l'élevage si l'État membre en fait le choix, et enfin, les paiements découplés, distribués à l'hectare mais qui conservent, dans certains pays, des montants différenciés en fonction de l'historique des productions.

2.1.1. Les aides couplées : un outil répandu pour aider l'élevage ruminant

Le couplage, seul outil qui lie directement les soutiens à une production, n'est possible que pour les secteurs « en difficultés » listés dans le règlement européen, dont l'élevage de ruminants. Pour chaque État, le budget dédié aux aides

1 couplées est limité à 13% du premier pilier, avec la possibilité
2 d'y allouer 2% supplémentaires pour les protéines végétales
3 (Parlement européen, Conseil européen, 2021).
4
5 La France, l'Italie, l'Espagne et la Pologne sont des
6 utilisateurs historiques des paiements couplés. Ils y
7 consacrent tous les quatre près de 15 % de leur premier
8 pilier. Dans ces quatre pays, une large majorité du couplage
9 est affectée à l'élevage, et souvent plus des deux tiers aux
10 bovins. La Pologne, l'Italie et l'Espagne soutiennent le
11 cheptel reproducteur (quasi-exclusivement laitier pour la
12 Pologne), en dédiant une partie de leur couplage aux vaches
13 reproductrices, afin d'assurer le maintien à moyen terme de
14 la production. Ils soutiennent également directement
15 l'engraissement de jeunes bovins. La France a fusionné les
16 paiements couplés à la vache (laitière et allaitante) en une
17 aide unique à l'Unité Gros Bovin (UGB de plus de 16 mois)
18 déclinée en deux niveaux : un niveau supérieur (110 €/UGB),
19 pour les mâles des élevages comptant des vaches, et pour
20 les vaches allaitantes, sous conditions de productivité, et un
21 niveau de base (60 €/UGB) pour les vaches laitières, les
22 deux étant soumis à des plafonds.
23 Les Pays Bas n'ont aucune aide couplée dans leur plan
24 national. L'Allemagne a introduit pour la première fois en
25 2024 une aide couplée aux bovins allaitants (78 €/tête).
26 L'Irlande a supprimé son couplage il y a plusieurs années.
27 Elle s'est orientée vers une aide à la production bovine
28 allaitante dans le second pilier, via une aide au suivi de
29 croissance et à l'amélioration génétique (Institut de l'élevage,
30 2022).

32 2.1.2. Éco-régimes : des niveaux d'ambition variés

33 Au-delà de la conditionnalité renforcée, les éco-régimes sont
34 le bras armé de l'ambition environnementale de la PAC 2023-
35 2027. Ils doivent représenter au moins 25% du premier pilier,
36 avec une dérogation possible à 23% si plus de 30% du
37 second pilier est consacré à l'atténuation du changement
38 climatique, au développement durable et à la biodiversité. Sur
39 les sept pays étudiés, seules l'Allemagne et l'Espagne se
40 sont emparés de cette dérogation. À l'inverse, les Pays-Bas
41 affichent dans leur PSN l'ambition d'augmenter la part des
42 éco-régimes jusqu'à 30% en 2027, pour une moyenne sur
43 cinq ans de 27%.
44 Si les États membres doivent impérativement proposer des

45 éco-régimes dans leur PSN, les agriculteurs sont libres d'y
46 souscrire en ajustant leurs pratiques aux exigences ou
47 peuvent choisir de s'en passer. Ainsi, si les budgets totaux
48 alloués par les États membres aux éco-régimes sont connus,
49 le montant touché par chaque agriculteur engagé n'est pas
50 déterminable à l'avance dans la mesure où il dépend du
51 nombre d'exploitation y souscrivant.
52 Les critères à remplir pour souscrire aux éco-régimes sont
53 divers selon les pays. La Pologne a adopté un système mixte
54 combinant un système à points et le paiement pour la mise
55 en place de certaines actions. L'éco-régime bien-être animal
56 rémunère l'augmentation de la surface par animal, litière
57 paillée, sevrage tardif, accès extérieur et pâturage selon un
58 barème défini pour chaque type d'animaux et pratique. Les
59 Pays-Bas utilisent également un système à points, avec
60 vingt-deux pratiques proposées. Chaque pratique permet de
61 cumuler un certain nombre de points sur les aspects climat,
62 qualité de l'air, qualité de l'eau, paysages et biodiversité. Un
63 nombre minimal de points est à atteindre sur chacun des cinq
64 items pour ouvrir les droits aux éco-régimes (Jongeneel et
65 Gonzalez-Martinez, 2023). En fonction du nombre de points
66 totaux, les agriculteurs peuvent atteindre trois niveaux de
67 paiement (60 €/ha, 100 €/ha et 200 €/ha).
68 En Allemagne, en Irlande et en Italie, une liste de pratiques
69 est proposée, avec un budget spécifique pour chacune
70 d'entre elles. Le fonctionnement est similaire en Espagne,
71 mais les paiements sont différenciés selon des zones
72 agricoles homogènes. Pour les prairies permanentes, des
73 prairies sèches ou humides ont été définies avec une limite
74 de pluviométrie de 650 mm/an. Enfin, la France a proposé un
75 système particulièrement complexe, avec trois voies d'accès,
76 dont une comportant un système par points, trois niveaux de
77 paiement en fonction des objectifs atteints, dont un spécifique
78 à l'agriculture biologique, et une prime pour la présence de
79 haies (Institut de l'élevage, 2022).
80 Au-delà de modes de calcul très variés, les pratiques
81 soutenues par les éco-régimes sont également diverses. Une
82 synthèse des principales concernant l'élevage est proposée
83 dans le tableau 1.
84 Les niveaux de soutien sont variables et traduisent à la fois le
85 degré de priorité politique de chacun des éco-régimes et la
86 difficulté supposée à remplir les conditions pour les
87 agriculteurs. Ainsi, les montants très élevés proposés par
88 l'Italie pour l'éco-régime portant sur la réduction de l'usage

Tableau 1 : éco-régimes s'appliquant spécifiquement à l'élevage de ruminants dans les sept pays étudiés

Pays (montants)	Prairies permanentes	Extensification de l'élevage	Réduction de l'usage des antibiotiques (ATB)	Bien-être animal et pâturage
France (réels 2023)	Ø labour 80 à 90% des PP : 49,31 €/ha Ø labour >90% des PP : 67,30 €/ha Bio : 97,30 €/ha Conditions de diversité pour cultures.			
Allemagne (réels 2023)	Fauche tardive : 260 à 1170 €/ha. Max. 20% d'une prairie (Altgrasstreifen = « bandes de vieille herbe »). Si au moins 4 espèces d'intérêt floristique (liste définie) : 312 €/ha	Chargement <1,4 UGB/ha : 149,5 €/ha		
Italie (est. 2022)			Enregistrement des pratiques dans ClassyFarm Baisse de l'usage des ATB sous la médiane régionale : 66 €/UGB BL, 54 €/UGB BV	Pâturage pour les bovins : 30 j/an VL, 3 mois/an génisses laitières, 4 mois/an bovins viande : 240 €/UGB.
Irlande (est. 2022)		Niv. de base : <1,4 UGB/ha Niv. renforcé : <1,2 UGB/ha		
Pologne (est. 2022 : 1 pt = 22 €)		Maximum 2 UGB/ha.		0,8 pt à 9,3 pt selon espèces et pratiques : Augmentation de la surface/animal, litière paillée, sevrage tardif, accès extérieur, pâturage.
Espagne (est. 2022) Selon région humide/sèche.	Ø fauche >7% surface (Ø condition chargement) Humide : 62 €/ha, max. 65 ha Sèche : 41 €/ha, max. 95 ha.	0,2 à 2 UGB/ha. Humide : 62 €/ha, max. 65 ha Sèche : 41 €/ha, max. 95 ha.		

1 des antibiotiques (41% des éco-régimes italiens), démontrent
2 l'importance de la thématique dans la politique agricole
3 italienne. À l'inverse, les niveaux relativement faibles des
4 éco-régimes français et irlandais traduisent la volonté de les
5 rendre accessibles à une très large majorité d'agriculteurs.

7 2.1.3. Aides découplées : un historique bientôt oublié ?

8 Dans tous les pays, les aides découplées représentent la
9 majorité du budget du premier pilier, au travers notamment
10 des « paiements de base », mais aussi du « paiement
11 redistributif » affecté exclusivement aux premiers hectares
12 des exploitations. Selon les États membres, le passage aux
13 paiements découplés a pu s'accompagner ou non d'une
14 attribution unitaire des paiements sur les surfaces, basés sur
15 les montants historiques des aides couplées. Ainsi, les
16 montants des paiements de base peuvent être différents en
17 fonction des productions historiques auxquelles ils étaient
18 affectés, sans lien avec celles qui y sont aujourd'hui
19 développées. Plusieurs phases de convergence ont visé à
20 réduire ces différences territoriales. La PAC 2023-2027
21 donne pour objectif à chaque État membre une convergence
22 interne d'au moins 85% en 2027 (Parlement européen,
23 Conseil européen, 2021).

24 La France, l'Italie, l'Espagne et l'Irlande n'ont pas encore
25 atteint la convergence totale de leurs paiements découplés,
26 la précédente PAC demandant une convergence minimale de
27 60%. Dans les trois premiers pays, les zones d'élevage
28 productives, en particulier d'engraissement de veaux ou de
29 jeunes bovins, étaient dotées d'aides découplées supérieures
30 à la moyenne nationale. Elles bénéficient encore en 2024 de
31 soutiens découplés supérieurs à la moyenne.
32 Une nouvelle étape de convergence, partielle, est prévue en
33 France en 2025, avec un DPB moyen qui sera proche de 130
34 €/ha (et plafonné à 1000 €/ha). En Italie, la convergence se
35 poursuivra jusqu'en 2026, avec un DPB moyen attendu à 167
36 €/ha. L'Espagne bénéficie d'une dérogation pour réaliser la
37 convergence à l'échelle régionale en 2029, ce qui devrait
38 réduire les impacts, notamment, pour les élevages intensifs
39 du nord-est. Les montants moyens des DPB varieront entre
40 60 et 400 €/ha selon les régions. Aussi, si les élevages
41 orientés engraissement en France, Italie et Espagne étaient
42 jusqu'à 2022 plutôt bien dotés en ce qui concerne les
43 paiements découplés, cet avantage sera progressivement
44 réduit au fur et à mesure de la programmation PAC.

45 En Irlande, où la convergence va également se poursuivre
46 partiellement jusqu'en 2026, les élevages allaitants étaient
47 plutôt moins bien lotis, alors que les élevages laitiers étaient
48 mieux dotés que la moyenne (attendue à 158 €/ha en 2026).
49 Les élevages allaitants devraient donc bénéficier de la
50 convergence.

51 Les Pays Bas et l'Allemagne ont fait le choix d'une
52 convergence totale et rapide dès la précédente
53 programmation. Tous deux vont réduire la part des aides
54 consacrée aux DPB. Les montants vont donc diminuer,
55 passant de 220 à 165 €/ha en 2027 aux Pays-Bas et de 171
56 à 159 €/ha en 2027 en Allemagne. La Pologne n'ayant
57 pas de référence historique de paiements couplés (comme
58 tous les pays ayant intégré l'Europe après 2003), ses
59 paiements de base sont identiques sur tout le territoire pour
60 un montant unitaire de 118 €/ha.

61 Pour l'Italie et l'Espagne, et dans une moindre mesure la
62 France, la poursuite de la convergence conduira donc à une
63 baisse des impacts négatifs des soutiens directs pour
64 les éleveurs engraisseurs et pour les éleveurs laitiers. En
65 Irlande, la convergence devrait être favorable aux élevages
66 allaitants. Dans les trois autres pays étudiés, les paiements
67 découplés sont identiques pour toutes les productions et ne
68 sont donc pas un facteur
69 stimulant ou ralentissant les productions bovines à l'échelle
70 nationale.

72 2.2. LA CONDITIONNALITÉ IMPACTE LES FILIÈRES 73 BOVINES

74 La conditionnalité des aides est un ensemble de règles à
75 respecter pour tout bénéficiaire de la PAC recevant une ou
76 plusieurs aides directes (paiements découplés, aides
77 couplées) ou paiements annuels. Introduit par la réforme de
78 la PAC de 2003, ce principe a été renforcé pour la
79 programmation 2023-2027. Au titre de la conditionnalité, deux
80 conditions sont à respecter : les exigences réglementaires en
81 matière de gestion (ERMG) portant sur le secteur de
82 l'environnement, de la santé publique, de la santé végétale et
83 du bien-être animal, et celles relatives aux bonnes conditions
84 agricoles et environnementales (BCAE). Dans le cadre de
85 notre étude, nous nous sommes focalisés sur les BCAE 1
86 (obligation du maintien des prairies permanentes), 2
87 (protection des zones humides et des tourbières), et 8
88 (maintien des éléments du paysage), les plus susceptibles
89 d'avoir un effet sur l'élevage de bovins.

92 2.2.1. BCAE 1 : peu de différences selon les États 93 membres

94 La BCAE 1 concerne l'obligation du maintien des prairies
95 permanentes. Elle consiste à assurer collectivement le
96 maintien des surfaces déclarées en prairies permanentes.
97 L'application de cette BCAE est plutôt homogène d'un État
98 membre à l'autre (Parlement européen, 2023 ; Birdlife90
99 Europe, 2022). Six des sept pays étudiés ont fixé à 5% le
100 seuil au-delà duquel le retournement est interdit et la
101 réimplantation obligatoire. Seule l'Allemagne a choisi un seuil
102 légèrement inférieur, à 4%. Trois pays (Allemagne, Espagne,
103 et France) ont opté pour un seuil régional et quatre pour un
104 seuil national. L'Allemagne et l'Italie exigent une demande
105 systématique d'autorisation de retournement, tandis qu'en
106 France, la demande d'autorisation s'applique dès 2% (à
107 l'échelle régionale) et en Irlande à partir de 5 % (échelle
108 nationale). L'Espagne, les Pays-Bas et la Pologne n'exigent
109 pas de demande d'autorisation de retournement. Dans ce
110 cas, le respect de la BCAE 1 est contrôlé grâce aux
111 déclarations PAC des agriculteurs. Ces légères différences
112 amènent à envisager un effet neutre de la BCAE 1 sur la
113 production bovine en Irlande, Pologne, Espagne et aux Pays-
114 Bas. Pour la France, l'Allemagne et l'Irlande les règles plus
115 strictes devraient conduire à un meilleur maintien des
116 prairies, et donc de l'élevage, même si elles peuvent limiter
117 les possibilités d'amélioration de l'autonomie alimentaire.

120 2.2.2. BCAE 2 : calendriers de mise en œuvre 121 différenciés, l'Irlande très impactée

122 La BCAE 2 vise à protéger les zones humides et les
123 tourbières. Le calendrier de mise en œuvre de cette mesure
124 diffère d'un pays à l'autre et tous n'ont pas encore défini les
125 zones concernées. La France et la Pologne ont annoncé une
126 application à partir de 2025, cette BCAE n'a donc pour le
127 moment pas d'effets.

128 En Espagne et en Italie, les zones humides concernées ne
129 représentent que 0,3% et 0,5% de la SAU respectivement,
130 l'impact de cette BCAE devrait être limité. En outre, la seule
131 restriction en Italie concerne le labour profond. Aux Pays-
132 Bas, la BCAE 2 s'applique progressivement entre 2023 et
133 2025. Elle vise à maintenir un certain niveau d'eau dans les
134 tourbières. En Allemagne, elle est déclinée au niveau
135 régional avec interdiction de conversion des prairies
136 permanentes situées en zone humide drainée vers les
137 cultures et une interdiction des labours profonds.
138 En Irlande, bien que ne s'y appliquant qu'à partir du 1^{er}
139 janvier 2025, la BCAE devrait avoir un impact fort sur les
140 filières de ruminants. Le zonage proposé couvre près de 20%
141 des prairies permanentes du pays, avec des restrictions
142 fortes sur le re-semis et le labour des prairies permanentes
143 situées dans les zones humides, en plus du ratio défini par la
144 BCAE 1.

145 2.2.3. BCAE 8 : une application homogène à l'échelle européenne

1 L'objectif poursuivi par la BCAA 8 est la protection de la
2 biodiversité et le maintien des particularités topographiques
3 du paysage.
4 Trois options étaient ouvertes aux États membres. L'option
5 de base exige l'atteinte d'un équivalent de 4% de la surface
6 en terres arables dédiés aux infrastructures agroécologiques
7 ou aux jachères. Les sept pays étudiés l'ont retenue dans
8 leur PSN. Deux autres options ouvrent la possibilité de
9 ramener ce taux à 3%. L'option « top-up éco-régime » permet
10 que pour un minimum de 7% de terres arables en
11 infrastructures agroécologiques, la base de la BCAA 8 soit
12 réduite à 3%, ce qui permet un paiement via l'éco-régime sur
13 les 4% restants de la surface concernée. Les Pays-Bas et
14 l'Espagne utilisent cette option. Enfin, si au moins 4% des TA
15 sont consacrées à des cultures fixatrices d'azote et dérobées
16 cultivées sans produits phytosanitaires, le seuil de la BCAA 8
17 est abaissé à 3%. La France, l'Espagne, les Pays-Bas et la
18 Pologne s'en sont saisi.

20 3. DISCUSSION

21 3.1. DES APPROCHES CONTRASTÉES ENTRE SOUTIEN 22 À LA PRODUCTION ET AMBITION ENVIRONNEMENTALE

23 La forte subsidiarité de la PAC 2023-2027 a permis aux États
24 membres d'exprimer des orientations politiques diverses.
25 Deux axes d'analyse se dégagent : le choix d'une PAC
26 interventionniste ou libérale et le degré d'ambition
27 environnementale.

28 Les Pays-Bas et l'Allemagne peuvent être qualifiés de «
29 libéraux-environnementalistes ». Ils se caractérisent par une
30 convergence achevée des paiements de base, des
31 paiements couplés faibles à inexistantes (<2% du premier
32 pilier) et de hauts niveaux de paiement des éco-régimes,
33 traduisant un niveau d'exigence relativement élevé.

34 À l'autre bout du spectre, la Pologne présente un profil «
35 interventionniste-productiviste » (IEEP, 2023 1) du fait de
36 paiements couplés très présents, bien qu'assortis de plafonds
37 relativement bas, et d'éco-régimes peu restrictifs, dont
38 notamment des pâturages extensifs pouvant aller jusqu'à 2
39 UGB/ha.

40 Entre ces deux extrêmes, la France et l'Espagne peuvent
41 être catégorisés comme « interventionnistes-intermédiaires ».
42 Leurs PSN sont caractérisés par des aides couplées élevées
43 (14 et 15% du premier pilier), consacrées à plus de 80% aux
44 élevages de ruminants, et des éco-régimes conduisant une
45 large majorité des agriculteurs à y émarger et réduisant
46 d'autant leur montant unitaire. Bien que ne proposant pas de
47 paiements couplés, l'Irlande est à rapprocher de cette
48 catégorie du fait d'un soutien fort des filières bovines sur le
49 second pilier et d'éco-régimes accessibles à tous les
50 agriculteurs.

51 Enfin, l'Italie est classable comme « interventionniste-
52 environnementaliste ». Elle alloue 15% de son premier pilier
53 aux aides couplées, dont 40% pour l'élevage de ruminants.
54 Les éco-régimes concernant l'élevage sont cependant
55 considérés comme particulièrement contraignants pour les
56 agriculteurs et justifient ainsi des niveaux de paiement
57 élevés.

59 3.2. UNE SITUATION SOUMISE À L'ÉVOLUTION DU 60 CONTEXTE POLITIQUE

61 En réponse aux protestations des agriculteurs début 2024, la
62 Commission européenne a proposé plusieurs mesures de
63 simplification de la PAC concernant notamment les BCAA 1
64 et 8. Le 24 avril 2024, le Parlement européen a voté en
65 faveur d'une révision de la BCAA 1 donnant la possibilité aux
66 États membres de prendre en compte la déprise de l'élevage
67 pour le calcul des ratios de référence, afin d'éviter de
68 pénaliser les agriculteurs lorsque la baisse des prairies est
69 due à une décapitalisation structurelle. Le règlement permet
70 également d'assouplir les obligations de réimplantation
71 notamment en cas d'artificialisation des terres. C'est à
72 chaque État membre de se saisir ou non de cette possibilité,
73 et de soumettre sa proposition à la Commission européenne.

74 La BCAA 8 s'est vue amputée d'une part de ses exigences
75 avec la suppression de l'obligation de 4 % des terres arables
76 en infrastructures agroécologiques ou jachères et/ou cultures
77 dérobées ou légumineuses sans phytosanitaires. En
78 contrepartie les États membres sont tenus de proposer un
79 éco-régime pour soutenir (au-delà du paiement de base) les
80 agriculteurs qui maintiendraient une partie de leurs terres
81 arables en jachère ou pour créer de nouveaux éléments
82 paysagers non productifs. Le volet concernant les restrictions
83 de dates pour la taille des arbres a été maintenu.

85 CONCLUSION

86 Les États membres se sont pleinement emparés des libertés
87 offertes par la forte subsidiarité de la PAC 2023-2024,
88 conduisant à des déclinaisons nationales de plus en plus
89 diverses pour un ensemble de moins en moins lisible. Si tous
90 les États membres soutiennent l'élevage, ils le font à des
91 degrés divers et avec des moyens différents (dont l'analyse
92 pourrait être complétée notamment sur le second pilier et sur
93 les aides nationales). Les objectifs climatiques du Pacte vert,
94 déclinés dans la Stratégie de la ferme à la table pourraient
95 pénaliser les filières de ruminants. Mais ces potentiels effets
96 défavorables sont partiellement compensés par la
97 reconnaissance en tant que « production en difficulté » de
98 l'élevage de ruminants.

99 Après les mesures de simplification prises par les institutions
100 européennes début 2024 en réponse aux manifestations
101 massives des agriculteurs européens, les élections
102 européennes de juin 2024, la recomposition de la
103 Commission et du Parlement européens et les changements
104 récents dans le paysage politique des États membre
105 apportent des incertitudes quant aux orientations futures de
106 la PAC et pourraient conduire à des déclinaisons nationales
107 potentiellement encore plus hétérogènes.

108 Les auteurs remercient l'ensemble des personnes qui sont
109 intervenues à la conférence « la PAC dans tous ses États »,
110 ainsi que les experts ayant répondu à leurs sollicitations.

111 **BirdLife Europe, European Environmental Bureau, 2022.**
112 Grasslands in the new CAP: bad news for biodiversity and
113 climate.

114 **Cuadros-Casanova, I., Cristiano, A., Biancolini, D.,
115 Cimatti, M., Sessa, A. A., Mendez Angarita, V. Y.,
116 Dragonetti, C., Pacifici, M., Rondinini, C., & Di Marco, M.,
117 2023. Cons. Bio., 37.**

118 **Di Mambro, A., Raffray, M., 2023.** In IRIS éditions (éditeur),
119 Abis, S., Marie, A. (directeurs), Le Déméter 2023. Paris,
120 France. 73-93.

121 **Eurostat, 2023.** Cheptel bovin, données annuelles
122 (statistiques en ligne).

123 **Fuchey, H., 2022.** In Idele, CNE, La PAC dans tous ses
124 États. Paris, Nov. 2022.

125 **Guyomard, H., Détang-Dessendre, C., Dupraz, P., Gohin,
126 A., Requillart, V., Soler, L.-G., Chatellier, V., Brennetot, C.,
127 Dedieu, B., Delaby, L., Pellerin, S., Peyraud, J.-L.,
128 Schmitt, B., 2020. Econ. rur., 372.**

129 **Institut de l'élevage, 2022.** DEE, 534, 28 p.

130 **Institut for European Environmental Policy, 2023 (1).**
131 Environment and climate assessment of Poland's CAP
132 Strategic Plan. Bruxelles, 85 p.

133 **Institut for European Environmental Policy, 2023 (2).**
134 Environment and climate assessment of Spain's CAP
135 Strategic Plan. Bruxelles, 66 p.

136 **Jongeneel, R., Gonzalez-Martinez, A., 2023.** EuroChoices,
137 22(1), 20-27.

138 **Parlement européen, 2023.** Comparative analysis of the
139 CAP Strategic Plans and their effective contribution to the
140 achievement of the EU objectives.

141 **Parlement européen, Conseil européen, 2021.** Règlement
142 (UE) 2021/2115.

1 **Pouch, T., Raffay, M.**, 2023. In Bazin, D., Coulibaly-Ballet,
2 M., Anthropocène, Collapsologie, Justice Environnementale
3 & consommation responsable. Nice, Juin 2023.
4

1 **Question du relecteur** : Dans la conclusion il pourrait être
2 intéressant d'avoir un récapitulatif des systèmes plus
3 soutenus par les différents pays et peut être des pistes quant
4 à l'évolution des filières de ruminants dans les différents
5 pays.

6

7 **Réponse des auteurs** :

8 Ce format de communication courte ne nous permet
9 malheureusement pas de répondre à cette demande et de
10 développer ces deux points. En particulier, les changements
11 de la PAC ne sont pas les seuls facteurs influençant
12 l'évolution des filières de ruminants. Conclure sur ce point
13 dépasserait donc largement l'objet de l'article et nous
14 obligerait à aborder des thématiques complexes telles que la
15 démographie des éleveurs ou les soutiens à l'installation et à
16 la transmission par exemple.
17 Cette question pourrait faire l'objet d'une autre publication,
18 précisant et présentant les filières et modes d'élevage les
19 plus soutenus par les différents pays UE avec des éléments
20 concrets de soutien.

21

22

23

24 **Remarque des auteurs** :

25 Une fois prises en compte les modifications proposées
26 (supprimer les textes barrés en rouge, ajouter les textes en
27 rouge), l'article est normalement ramené à 4 pages.