

- Alliance Environnement -

Groupement européen d'intérêt économique

COMMISSION EUROPEENNE **Direction Générale de l'Agriculture**

Contrat cadre relatif à l'évaluation de l'impact sur l'environnement des mesures des organisations communes de marché et de soutien direct de la PAC

Contrat n° 30-CE-0067379/00-89

Evaluation de l'impact sur l'environnement des mesures de la PAC relatives aux secteurs porc, volaille de chair et œufs

Résumé court

Novembre 2010

Ce travail a été réalisé par le GEIE ALLIANCE ENVIRONNEMENT constitué par les sociétés :



Institute for European Environmental Policy (IEEP)

28 Queen Anne's Gate - London - SW1H 9AB
Tel: 44-(0)20-77 99 22 44 Fax: 44-(0)20-77 99 26 00
Mail : kparrot@ieep.eu
Représentée par David Baldock, Director

OREADE-BECHE Sarl

64 chemin del prat - 31320 Auzeville FRANCE
Tél. : + 33 5 61 73 62 62 Fax : + 33 5 61 73 62 90
Mail : oreade-breche@oreade-breche.fr
Représentée par Thierry Clément, Gérant

Ce rapport a été financé par la Commission européenne, mais les points de vue qui y sont présentés n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions de la Commission.

Ce rapport a été réalisé par l'équipe d'Oréade-Bèche sous la direction de Thierry Clément, assisté de Laurent Boutot, Maud Latruberce, Séverine Peron et avec la contribution d'experts nationaux pour les études de cas :

Annalisa Zezza (INEA)

Erling Andersen

Frits Van der Schans (CLM)

Johannes Simmons (Université de Bonn)

Sarah Gardner & David Baldock (IEEP)

Lars Jonasson

Lourdes Villadomiu Canela (Universitat Autònoma de Barcelona)

Peter Toth

Zbigniew Karaczun

Italie

Danemark

Pays-Bas

Allemagne

Royaume-Uni

Suède

Espagne

Hongrie

Pologne

1 PREAMBULE

L'évaluation concerne les OCM des secteurs du porc, des volailles et des œufs. Ces dernières disposent d'instruments aux frontières (droits à l'importation et restitutions à l'exportation), d'aides au stockage privé, pour le porc et de mesures exceptionnelles, lorsque ces secteurs doivent faire face à des crises sanitaires majeures. Elles ne comportent pas de paiements directs aux producteurs.

L'objet de l'étude était d'évaluer les effets de l'application de ces instruments sur l'environnement. Elle couvre la période 1993-2009 et est focalisée sur l'UE-15, avec des indications pour l'UE 27.

Outre l'utilisation des outils classiques d'évaluation, 19 études nationales, et 10 études de cas ont été réalisées.

Les principales limites du présent rapport concernent surtout la fiabilité de certaines données FSS, d'import, export, de mise en œuvre, etc. et le manque de données concrètes sur la gestion des effluents.

2 EFFET DES OCM ET DES AUTRES FACTEURS SUR LES PRIX ET LA PRODUCTION

Les OCM évaluées sont considérées comme plutôt légères, avec des effets qui vont en diminuant sur la période.

La modélisation faite sur le modèle CAPSIM, montre que les mesures aux frontières auraient eu un léger effet sur les prix, qui se serait traduit par une hausse des productions, estimée à 2,6 % à 1,4 % pour le porc respectivement en 1990-92 et 2000-02, 11,8 % et 6,6 % pour la volaille et 14,6 % et 4,3 % pour les œufs, par rapport à une situation contrefactuelle sans instrument. L'analyse qui complète la modélisation après 2002 montre que ces effets ont continué à réduire en fin de période.

De 1993 à 2008, on constate un accroissement de la production de viande de volailles de 28 %, de porc de 26 % et une stabilisation de celle des œufs. Ces hausses sont très supérieures à celles attribuées aux instruments de l'OCM. Elles montrent ainsi que les secteurs se sont développés bien au-delà des effets des OCM (sauf celui des œufs) et que ce développement s'est poursuivi, alors même que les effets des OCM diminuaient fortement.

D'autres facteurs expliquent donc cette hausse de production, comme la rentabilité des ateliers qui est bonne et haussière sur la période, surtout pour les gros ateliers, bien que classiquement cyclique ; les gros progrès sur les plans technique et génétique, et la consommation.

Cette dernière est d'ailleurs à l'origine du fort développement des filières alternatives, surtout dans le secteur des œufs montrant ainsi les attentes d'une partie des consommateurs, prêts à payer plus cher des produits en échange d'une qualité ou d'une éthique de production.

3 EFFET DES OCM ET DES AUTRES FACTEURS SUR LES AUTRES EVOLUTIONS DES SECTEURS

L'évolution de la production est en lien avec celle des effectifs. Ainsi, ceux des porcs ont cru dans l'UE 15, de 105 millions de têtes en 1990 à 121 millions en 2007, les volailles de 492 millions vs 621 millions, et les poules pondeuses sont restées stables vers 380 millions. Dans le même temps, la taille moyenne des ateliers a progressé de 164 % pour les porcs, 177 % pour les volailles de chair et 153 % pour les poules pondeuses. La spécialisation a continué également de progresser. La part des effectifs dans des gros ateliers augmente donc fortement et la majorité de la production vient de fermes de plus en plus centrées sur ces productions.

Ces phénomènes sont directement liés aux économies d'échelle que les grosses exploitations spécialisées ont par rapport aux petites, qui leur permettent de se maintenir dans le temps. Ceci est confirmé par les analyses de rentabilité relative que nous avons conduites à partir du RICA.

Enfin, dans les trois secteurs, les effectifs sont souvent très concentrés géographiquement. On peut même observer des cumuls régionaux entre ces secteurs et avec d'autres comme l'élevage laitier. Les moteurs de cette concentration régionale sont avant tout des facteurs économiques.

4 PRESSIONS SUR L'ENVIRONNEMENT DUES AUX EVOLUTIONS DU SECTEUR

Les porcs et volailles étant le plus souvent élevés en bâtiment, les pressions sont essentiellement liées à la production et la gestion des effluents.

A partir des données fournies et d'estimations, nous avons déterminé que dans les EM étudiés, la production annuelle d'effluents était de l'ordre de 190 millions de t/an pour les porcs et d'environ 28 millions de t/an pour les volailles. Ils représenteraient pour les porcs environ 920 000 t d'N, 435 000 t de P₂O₅ et 575 000 t de K₂O et pour les volailles 530 000 t d'N, 290 000 t de P₂O₅ et 440 000 t de K₂O. Nous n'avons pas d'information sur l'évolution de ces quantités, mais elle doit être comparable à celle des effectifs. En revanche, leur composition s'est améliorée du fait des progrès de l'alimentation et de la génétique.

En termes de part des effluents d'élevage, dans les EM étudiés, les 3 secteurs représentent de 11 % en France à 54 % au Danemark. Ce sont presque partout les effluents de bovins qui constituent la majorité des gisements.

La part supplémentaire d'effluents due à l'existence des instruments des OCM, serait, par extrapolation des résultats de la modélisation, à la fois faible et décroissante sur la période.

En parallèle, on constate une amélioration des bâtiments et de l'utilisation des ressources (alimentation, eau, électricité, etc.) et une augmentation généralisée du parc de stockage des effluents, dont la capacité atteint en moyenne 6 mois ou plus dans de nombreux EM. Le contrôle des fuites, même si obligatoire dans l'ensemble des EM, ne semble toutefois être assuré régulièrement que dans certains EM. On assiste par ailleurs à des progrès considérables de l'alimentation et de la génétique, qui conduisent à une réduction des rejets par animal de 5 à 35 % selon les éléments étudiés et les espèces. L'application de ces méthodes a permis un gain à la fois économique et environnemental. Le traitement des effluents reste encore globalement peu répandu.

Dans le secteur porcin ce sont les lisiers qui dominent largement, et dans le secteur avicole les fientes, les fumiers prenant plus d'importance avec le développement des élevages en volières aux dépens des cages. Les lisiers de porc sont majoritairement épandus à la tonne à lisier (à l'exception du Danemark et des Pays Bas qui exigent l'enfouissement), c'est à dire de la façon la plus néfaste pour l'environnement (émissions d'ammoniac et d'odeurs maximales). Les effluents de volaille posent moins de problèmes, car ils peuvent être exportés hors des régions de forte concentration du fait de leur faible densité et de leur meilleure valeur agronomique.

Nous n'avons pas trouvé de publication qui compare la gestion de l'environnement dans les exploitations de petite et de grande taille, mais il ne semble pas que l'augmentation de la taille des ateliers ait pour conséquence des effets environnementaux forcément plus négatifs, ceci surtout du fait des contrôles plus stricts qui encadrent les gros ateliers. Le point critique de ces concentrations est le fait qu'elles soient ou non accompagnées d'une disponibilité en terre pour l'épandage. En ce sens c'est la concentration régionale des exploitations qui nous paraît être le point le plus problématique, ce qui est clairement montré par la superposition des cartes des effectifs régionaux avec celle des surplus d'azote. Ainsi dans les zones à trop fort effectif, les exploitations n'arrivent pas trouver de solution satisfaisante pour gérer leurs effluents et ceci se traduit par de fortes pressions sur le milieu.

5 EFFETS DES PRESSIONS DES TROIS SECTEURS SUR L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT

Ces pressions, sont à appréhender dans le contexte de nombreuses autres sources de pollution agricoles (effluents et émissions d'autres élevages, fertilisation minérale des cultures, etc.), ou non agricoles (pollution urbaine et industrielle), qui participent simultanément à ces pressions. Les effets de ces pressions sur les mêmes milieux sont donc à relativiser, et le plus souvent impossibles à attribuer à telle ou telle source (OCDE 2008).

En termes d'apports totaux de fertilisants aux terres agricoles, les 3 secteurs, dans les EM étudiés, constituent environ 9 % de l'azote total (organique et minéral), 25 % du phosphore minéral et 28 % de la potasse minérale. Ces valeurs moyennes nationales, peuvent bien sûr ne pas refléter des parts relatives, beaucoup plus importantes dans les régions à forte concentration d'animaux. Ceci montre toutefois que, sans sous-estimer les effets des élevages étudiés sur les milieux aquatiques, l'état de ces derniers, ne dépend pas majoritairement des pressions de ces 3 secteurs. Nous montrons ainsi qu'étonnamment, dans certaines des zones très excédentaires en effluents, il continue à être épandu de très importantes quantités d'engrais azotés minéraux.

Quoi qu'il en soit, les épandages excessifs d'effluents impactent la qualité de l'eau et participent au phénomène d'eutrophisation des milieux aquatiques. Ainsi, de nombreux problèmes de pollution des eaux persistent dans les zones à forte densité d'élevage. Certaines zones ou EM montrent ainsi un fort déséquilibre entre charge animale et SAU disponible pour les épandages.

Malgré la baisse des pressions par animal montrée plus haut, l'examen de l'évolution de la qualité de l'eau dans les régions où ont été conduites nos études de cas ne montre pas de changement très significatif sur la période, mais on sait que les phénomènes de restauration de la qualité de l'eau (tous polluants confondus) sont toujours lents, voire très lents à apparaître.

Les effets des élevages porcins et avicoles sur les sols sont surtout liés à l'apport excessif ou continu d'éléments fertilisants ou toxiques, ainsi que par les retombées de NH₃ qui conduisent à une acidification des sols.

Ces émissions (dont 16 % des émissions agricoles viennent des porcins et 10 % des volailles) provoquent des retombées d'azote sur les sols, qui, dans les régions à très forte concentration d'élevage, peuvent atteindre 50 à 60 unités d'N/ha/an (10 à 20 Kg /ha/an sur la majorité des territoires). Ces émissions sont globalement en baisse mais pourraient être encore réduites comme le montre l'exemple de certains EM qui appliquent une réglementation environnementale plus stricte que d'autres.

En ce qui concerne les éléments toxiques apportés par l'élevage dans les sols, les fientes de poules pondeuses épandues régulièrement sur les mêmes parcelles peuvent provoquer des pollutions au zinc et au cuivre. Or ces métaux sont souvent inutilement en excès dans l'alimentation de ces animaux.

En ce qui concerne les GES, ce sont surtout les ruminants pour le CH₄ et l'apport d'engrais azotés pour le N₂O qui sont de loin les principales sources dans l'UE-15. Malgré des limites méthodologiques importantes, l'analyse montre que les filières étudiées impactent assez peu en termes d'effet de serre. De plus, que ces animaux soient produits dans l'UE ou non, ces émissions de niveau « global », auront lieu.

En termes de diversité génétique des espèces élevées, on assiste sur la période à la fois à la réduction du nombre d'espèces d'élevage, mais à élargissement de la palette des principales espèces destinées à la production. En

termes de biodiversités naturelle et d'habitats, la faune sauvage, terrestre ou aquatique, peut souffrir de la pollution de l'eau et de l'air provoquée par les épandages excessifs des effluents et les émissions gazeuses. L'épandage d'effluents peut également avoir des effets positifs sur la biodiversité et les sols et ce d'autant plus que les sols ont besoin de matière organique. Enfin, l'élevage du porc est aussi parfois associé à la conservation de la diversité des écosystèmes comme pour le pâturage des porcs dans la Dehesa, en Espagne.

Enfin, un des impacts environnementaux majeurs de ces trois secteurs est la production des aliments (essentiellement céréales et protéagineux). Certains de ces effets ont été étudiés dans l'évaluation des effets environnementaux des OCM des terres arables dans l'UE (Alliance Environnement 2007). D'autres qui ont lieu hors des frontières de l'UE ne l'ont pas été, car non inclus dans nos TdR, malgré les impacts très significatifs que peuvent avoir certains d'entre eux, comme la déforestation de forêts tropicales pour cultiver du soja.

6 COHERENCE DES 3 OCM, AVEC L'OBLIGATION D'INTEGRER LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA PAC

Dans le cas d'OCM aussi « réduites » et sans paiement direct aux producteurs, il est difficile de mettre en œuvre des dispositifs ayant une portée environnementale par leur canal. Toutefois, bien que les exploitations porcines et avicoles ne soient pas soumises à la conditionnalité par le biais de l'OCM, une très large majorité d'entre elles y sont néanmoins soumises, depuis la réforme de 2003, car elles bénéficient par ailleurs de paiements directs. Or, la conditionnalité dans ces cas s'applique à la totalité de l'exploitation, y compris les ateliers porcins et avicoles. Par ce mécanisme, on peut dire que les aides aux secteurs, sont en meilleure cohérence avec l'obligation d'intégrer la protection de l'environnement dans la PAC, depuis la réforme de 2003.

Les autres politiques à caractère environnemental (ex : Directive nitrates (DN), directive IPPC, etc.) sont venues largement palier cette faiblesse, surtout en début de période où la conditionnalité n'existait pas.

7 EFFET DES MESURES DES AUTRES POLITIQUES CONCERNEES SUR LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE DES TROIS SECTEURS

Les trois filières étudiées doivent faire face à des surcoûts dus aux exigences environnementales et de bien-être animal. Ils ont toutefois été à l'origine d'innovations pour l'obtention de gains de productivité.

Ces réglementations ont modéré la hausse de la production porcine et plus encore des œufs et ont favorisé l'amélioration des performances techniques, tout en limitant l'augmentation de la productivité des trois secteurs.

Elles ont plutôt contribué à la limitation de la concentration de la production de porcs, et à une certaine concentration dans les exploitations de volailles et de poules pondeuses. On observe, toutefois, pour les trois secteurs un double effet, favorisant à la fois :

- . la concentration (tendance à grossir pour pouvoir assumer les coûts),
- . sa limitation (effets des seuils et plafonds).

Ces réglementations ont globalement favorisé la spécialisation de la filière porc, mais pas des deux autres. Leur effet sur la distribution régionale est variable suivant les pays et les régions.

Les réglementations et les aides apparaissent comme étant le principal moteur de l'amélioration des infrastructures et de la gestion des effluents.

Au final, ce sont surtout les directives Nitrates (réduction des pressions des effluents) et IPPC (suivi et contrôle des grosses exploitations) qui ont permis de limiter les pressions environnementales des secteurs. Des effets bénéfiques ont aussi été apportés par la conditionnalité (qui intègre la mise en œuvre des directives), la directive Bien-être animal (hébergement), la directive NEC (NH₃), certaines MAE, la mise en place des bonnes pratiques agricoles et certaines réglementations ou mesures nationales.

Il ne se dégage pas d'évolution générale nette des teneurs en nitrates dans les eaux (et donc d'effet des politiques menées) étant donné la lenteur de phénomènes de migration. Cependant, dans les zones les plus concernées par l'élevage, la combinaison de règlements (DN/IPPIC) et d'aides à l'équipement, semble aboutir à une diminution des teneurs en nitrates dans l'eau ; a contrario, la situation se dégrade souvent dans les régions non soumises à des réglementations contraignantes (Ferrand, 2009 et Études nationales).

Les réglementations ont un effet positif sur la limitation des pressions sur l'air et donc sur la qualité de l'air (au moins en termes de limitation de sa dégradation). Certaines réglementations peuvent générer des impacts secondaires (développement du transport, incinération d'effluents).

Les informations sur l'effet des réglementations sur les milieux naturels et paysages sont très limitées, sans doute du fait que les réglementations sont peu contraignantes sur ces sujets.

8 RECOMMANDATIONS

Comme ces OCM interviennent peu sur les secteurs et qu'elles ne contiennent aucun paiement direct au producteur, il est assez difficile de formuler des recommandations qui touchent à l'OCM elle-même.

Les autres recommandations portent donc sur les autres dispositifs encadrant ces productions. Pour une meilleure efficacité, notamment de la DN, il faudrait :

- Mieux informer/sensibiliser les producteurs à une utilisation plus raisonnée des engrais, qu'ils soient organiques ou minéraux,
- Encourager les EM à mettre en place des réglementations visant à limiter la concentration régionale des élevages,
- Mieux définir concrètement le concept d'équilibre des fertilisations azoté en ZV,
- Inciter les EM à mettre en place des mesures contraignantes sur l'usage du phosphore en agriculture, comme fait dans certains EM,
- Améliorer les pratiques de stockage et d'épandage des effluents,
- Soutenir la recherche et la promotion d'itinéraires techniques agricoles moins consommateurs d'intrants, et les travaux sur les meilleures filières de traitement des effluents.

Par ailleurs, poursuivre les mesures qui viennent encourager les reconversions d'exploitations qui le souhaitent dans des systèmes de production plus extensifs (ex : bio) et aider les petits exploitants qui ont de plus en plus de mal à assurer les dépenses à caractère environnemental et de bien-être animal, via le RDR ou des programmes nationaux pour maintenir des exploitations familiales et réduire leurs nuisances environnementales.