

# **- Alliance Environnement -**

Groupement Européen d'Intérêt Economique

---

## **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 OCM et des mesures de soutien direct de la PAC relatives aux cultures arables**

---

<b>Résumé exécutif</b>
------------------------

Juillet 2007

**Ce travail est 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](mailto:kparrot@ieep.eu)

Représentée par David Baldock, Director



**OREADE-BRECHE Sarl**

64 chemin del prat - 31320 Auzeville FRANCE

Tél. : + 33 5 61 73 62 62 Fax : + 33 5 61 73 62 90

Mail : [t.clement@oreade-breche.fr](mailto:t.clement@oreade-breche.fr)

Représentée par Thierry CLEMENT, Gérant.

*Juillet 2007*

*La présente étude, financée par la Commission Européenne, a été réalisée par Oréade-Brèche pour le GEIE ALLIANCE ENVIRONNEMENT. Les points de vue qui y sont présentés n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions de la Commission.*

---

**OREADE-BRECHE**  
**GEIE ALLIANCE ENVIRONNEMENT**  
tél. +33 5 61 73 62 62  
email: [t.clement@oreade-breche.fr](mailto:t.clement@oreade-breche.fr)

Cette évaluation de l'impact sur l'environnement des OCM et des mesures de soutien direct relatives aux cultures arables, a été réalisée pour le compte la Direction Générale de l'Agriculture et du Développement Rural de la Commission Européenne. Elle comporte huit questions portant sur les instruments suivants : le soutien aux prix, la qualité liée à l'intervention, les paiements directs à la surface, le soutien direct découplé, les mesures de gel des terres, les mesures concernant les cultures énergétiques et non alimentaires. L'évaluation concerne les secteurs des céréales, des oléagineux et des protéagineux (COP) et elle porte sur la période de 1988 à 2006 pour l'ensemble des Etats membres (EM).

Elle fait partie d'une série d'évaluations portant sur la question de la cohérence des mesures de la PAC et de l'objectif d'intégration de l'environnement dans la politique agricole. Historiquement, cette question est apparue suite au sommet de la Terre à Rio, et fut insérée dans le traité de la Communauté en 1992 (Traité de Maastricht, Partie 3, Titre XVI art 130). L'article 6 de ce traité impose que "les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté (...) en particulier afin de promouvoir le développement durable". L'agriculture est un des premiers secteurs qui a été doté d'une stratégie d'intégration de l'environnement, en mettant l'accent sur le développement d'une agriculture durable, multifonctionnelle et compétitive, respectant les bonnes pratiques agricoles.

Cependant, il faut noter que les mesures de soutien évaluées n'ont pas d'objectif explicite concernant la protection de l'environnement, à l'exception des paiements découplés qui sont liés à la conditionnalité et des mesures relatives aux cultures énergétiques. Ainsi, évaluer la cohérence de ces mesures de soutien par rapport à l'obligation d'intégrer les objectifs environnementaux a consisté essentiellement en une évaluation de leurs impacts environnementaux.

## Régimes et instruments couverts par l'évaluation

Depuis 1988, dans le secteur des terres arables trois grands types de mesures de soutien aux producteurs se sont succédés et sont objets de l'évaluation :

- Les mesures de soutien par les prix : le principe de ce régime est d'utiliser des mesures d'intervention sur le marché et de protection aux frontières afin de maintenir le prix interne à un niveau fixé administrativement. Par son effet sur les prix, ce régime soutient le revenu du producteur en fonction de la quantité que ce dernier produit. Ces mesures apparues dès 1966 (règlement du Conseil 136/1966) furent parmi les premières utilisées dans les OCM des cultures arables. Elles avaient comme instruments : l'intervention (fonctionnant sur la base de prix institutionnels, notamment le prix d'intervention, déclenchant des opérations d'achat et de stockage), des standards de qualité des produits éligibles à l'intervention, des instruments de soutien des exports (les restitutions) et de limitation des imports (par des droits à l'importation). Ce régime est toujours en vigueur aujourd'hui dans le secteur des céréales (règlement du Conseil 1784/2003) mais depuis la réforme de 1992, les niveaux des prix d'intervention ont été progressivement abaissés, à un niveau proche des cours mondiaux afin de limiter son rôle à celui d'une protection face aux crises du marché.
- Les aides directes couplées à la surface : le principe de ces aides est un versement direct au producteur en fonction de la superficie cultivée. Ces aides furent généralisées dans le secteur des cultures arables par la réforme Mac Sharry de 1992 qui introduisit les paiements compensatoires (règlement du Conseil n°1765/1992) afin de limiter les effets de la baisse des prix d'intervention. Elles furent modifiées lors de l'Agenda 2000 (règlement du Conseil n° 1251/1999). Depuis la réforme de 2003 (règlement du Conseil n°1782/2003), ce type d'aide est toujours utilisé dans certains anciens EM sous la forme d'aides partiellement recouplées et depuis 2004 dans les nouveaux Etats Membres (NEM) ayant opté pour les mesures spécifiques de transition.
- Les aides directes découplées : le principe est celui d'une aide au revenu du producteur, versée indépendamment de tout acte de production. Elles ont été mises en place par la réforme de la PAC de 2003 (règlement du Conseil (CE) n°1782/2003) dans le cadre du Régime de Paiement

Unique. Ce régime introduit un montant d'aide unique, calculé sur la base des montants d'aides, de plusieurs régimes de soutien, reçus par le producteur au cours d'une période de référence. Ce versement est soumis à des règles de conditionnalité concernant l'environnement, la santé publique, la santé et de bien-être des animaux. Enfin, un pourcentage de l'aide est utilisé afin de financer le développement rural (modulation). Dans les nouveaux EM, un régime de soutien découplé simplifié a été mis en place (RPUS).

Certains instruments faisaient l'objet de questions d'évaluation spécifiques, il s'agit en particulier :

- des mesures de gel des terres, en particulier du gel obligatoire (règlements du Conseil n° 1765/1999, 1251/1999, 1782/2003) et du gel volontaire (règlements du Conseil n° 797/1985, 1703/1991, 2328/1991, 1765/1992, 1251/1999, 1782/2003)
- du soutien aux cultures non-alimentaires qui inclue l'aide aux cultures énergétiques hors gel (règlements du Conseil 1782/2003 et 583/2004) qui est une aide directe couplée à la surface, et l'autorisation de produire des cultures non-alimentaires sur gel (règlements du Conseil 2328/1991, 1765/1992, 1251/1999, 1782/2003).

Ces mesures ont toutes évolué dans le temps. Par ailleurs, l'adhésion des 10 NEM en 2004 a nécessité certaines adaptations des instruments existants qui ont également du être prises en compte dans l'évaluation. Celle-ci couvre donc un très grand nombre d'instruments et de situations qu'il a parfois pu être difficile de synthétiser.

## Méthode

L'objectif de l'évaluation est de distinguer parmi les impacts environnementaux du secteur des cultures arables ceux qui ont été générés par les instruments de la PAC (les OCM et les mesures de soutiens directs).

La majorité des mesures de la PAC étudiées n'ont pas d'objectifs explicites concernant l'environnement, cependant elles peuvent avoir des effets sur l'environnement car elles influencent le comportement des agriculteurs et peuvent ainsi engendrer une évolution des activités agricoles qui a des impacts environnementaux.

Cependant les mesures étudiées ne sont pas les seules forces motrices des évolutions des activités agricoles et de l'environnement observées. Le marché (le niveau des prix des COP, des facteurs de production), le progrès technique et génétique, les évolutions sociales (les attentes de la société en termes de prise en compte de l'environnement, le manque d'engouement pour certains métiers agricoles), mais également d'autres mesures de la PAC et de réglementations nationales ou régionales (par exemple l'instauration des quotas laitiers qui ont pu inciter certains éleveurs à s'orienter vers le secteur des COP ou les lois nationales environnementales qui ont modifié les contraintes imposées aux agriculteurs) sont autant de forces motrices qu'il a fallu identifier et isoler (autant que possible).

Au-delà de l'identification des forces en jeu, il a fallu distinguer leurs effets spécifiques. Sur la base des faits empiriques, l'exercice était délicat : ces forces pouvant jouer de manière concomitante, en synergie, en opposition. Seule une situation contrefactuelle sans intervention permettait une analyse rigoureuse. Nous avons, ainsi, reconstruit une situation contrefactuelle théorique qui donne un point de comparaison.

La méthode de réponse aux questions d'évaluation respecte, ainsi, trois étapes. Tout d'abord nous avons réalisé une analyse théorique micro-économique d'une situation contrefactuelle qui est confrontée à une situation avec soutien. Cette étape permet d'établir des hypothèses d'effets des réformes sur le comportement des producteurs. Quatre dimensions pertinentes pour l'analyse de l'impact environnemental ont été étudiées : l'intensification; l'assolement et les rotations; la spécialisation des systèmes de productions et la concentration des exploitations, et enfin la spatialisation des activités agricoles et la déprise à l'échelle des régions. Cette approche a permis d'étudier trois échelles géographiques que sont la parcelle, l'exploitation agricole et la région agricole.

Dans un second temps, ces hypothèses ont été confrontées aux observations de terrain, au cours de la période de temps où l'instrument étudié a été dominant.

Enfin la dernière étape a concerné l'analyse des effets des évolutions des activités agricoles sur l'environnement en s'attachant à la biodiversité et aux habitats, à l'eau (quantité et qualité), au sol, au paysage, à l'air et aux changements climatiques. Elle a été réalisée au travers d'un travail de bibliographie scientifique, complété par des résultats d'études de cas.

Afin de mettre en œuvre cette méthode plusieurs outils ont été mobilisés : la revue bibliographique, la valorisation des données secondaires à partir de bases de données et une production de données primaires au travers de neuf études de cas. Ces études de cas ont été effectuées dans des régions représentant la diversité des systèmes de production grandes cultures communautaires et des modalités de mise en œuvre de la PAC. Elles ont consisté en des entretiens institutionnels, une enquête auprès de producteurs, et une revue bibliographique et de données secondaires plus détaillées.

## **Difficultés et limites de l'évaluation**

Bien que la méthode se soit attachée à distinguer le rôle des mesures étudiées de celui des autres forces motrices, elle comporte une limite importante : en utilisant une approche microéconomique, elle conduit à une simplification du comportement du producteur or les mécanismes de décision des agriculteurs sont plus complexes. De plus, les impacts de l'agriculture sur l'environnement sont, pour un grand nombre d'entre eux, diffus et mal mesurés. Nous avons donc analysé des systèmes complexes avec certaines approximations. Nous sommes donc restés prudents sur les liens de causalité établis avec les instruments de la PAC, liens qui, parfois, n'ont pas pu être établis de manière certaine.

De plus, les délais de l'évaluation n'ont pas permis de produire beaucoup de données primaires. L'analyse est donc basée essentiellement sur des raisonnements théoriques, la bibliographie existante et des données statistiques secondaires.

Par ailleurs, plusieurs instruments étudiés ont été mis en œuvre récemment, comme les, mesures de soutien découplé dans les anciens EM, les instruments des NEM et l'aide aux cultures énergétiques. Par manque de données sur ces périodes récentes, leur analyse a du être construite uniquement sur un raisonnement théorique.

De plus l'échelle géographique, le nombre de mesures évaluées, et la période étudiée ont inévitablement limité la précision de l'évaluation. En effet le nombre et l'hétérogénéité des modalités de mise en œuvre des régimes, combinés à la diversité des systèmes agraires et des problématiques environnementales existantes à l'échelle de l'UE fait que les résultats sont restés très généraux. Un travail plus précis n'a pu être mené que dans les neuf régions sélectionnées pour les études de cas, mais nous avons conscience que toutes les exceptions nationales et locales n'ont pas été couvertes.

Enfin, la méthode d'analyse des effets environnementaux est également contrainte par les limites de la littérature scientifique existante : certains thèmes ont fait l'objet de publications plus nombreuses que d'autres, et certaines zones géographiques sont mieux couvertes que d'autres.

C'est à la lumière de l'ensemble de ces réserves qu'il faut considérer les résultats de cette évaluation.

## **Les mesures de soutien au prix**

Les mesures de soutien des prix, avaient pour vocation, dès leur origine en 1966, de développer la production alimentaire européenne et de garantir des prix rémunérateurs et stables aux agriculteurs. Elles concernaient les céréales, le colza, le tournesol. Le soja et les graines protéagineuses, exclus de l'intervention, faisaient l'objet de mesures particulières destinées à garantir un prix minimal au producteur et à couvrir les besoins d'approvisionnement du marché interne.

Ces instruments et particulièrement l'intervention, ont été prédominants jusqu'à la réforme de 1992, date à laquelle les mesures des aides à l'hectare sont devenues le dispositif dominant et ont masqué les effets des mesures de soutien des prix qui ont toutefois été maintenues jusqu'à nos jours. A partir de la

réforme Mac Sharry (règlement (CE) n°1765/1992 du Conseil), les niveaux des prix d'intervention ont été diminués d'environ – 30 % afin de les rapprocher des cours mondiaux et donner à cet instrument un rôle de "filet de sécurité" en cas de crise du marché. La période d'observation des effets de cet instrument a, donc, été celle d'avant la réforme de 1992 où ses effets sont les plus visibles et peuvent plus aisément être distingués de ceux des mesures suivantes.

Jusqu'en 1992, ces instruments ont maintenu le prix des COP à un niveau significativement supérieur à celui du cours mondial ce qui perturbait les signaux de marché et orientait les décisions de production des agriculteurs. De ce fait, ils amélioraient nettement la rentabilité des COP par rapport aux autres secteurs et incitaient les producteurs à développer leur production de COP, au détriment des productions moins soutenues et à intensifier leur production.

*Toutefois, durant la période antérieure à 1993, d'autres facteurs ont également eu des effets sur le secteur :*

Ainsi, le progrès technique de l'agriculture, qui a été très important sur la période (et dont on peut considérer qu'il se serait produit sans OCM), a également participé à l'intensification des cultures. L'utilisation accrue du maïs comme fourrage dans les systèmes d'élevage engendrant la réduction des autres plantes fourragères, a aussi eu des conséquences lourdes sur la période sur le secteur des terres arables mais qui sont sans lien avec les mesures de soutien aux prix. Les prix et la demande du marché ont favorisé le développement des oléagineux et protéagineux, aux dépens des céréales, venant ainsi conforter l'attractivité du dispositif pour ces cultures. Enfin la réforme de l'OCM lait et en particulier l'instauration des quotas laitiers, a largement influé sur la conversion des prairies en terres arables et la spécialisation des exploitations soit vers l'élevage soit vers les grandes cultures. Ceci étant couplé à une préférence des producteurs pour la facilité relative des systèmes grandes cultures face à l'élevage plus contraignant.

Nous attribuons donc à cet ensemble de forces, les évolutions constatées dans le secteur, sans pouvoir forcément toujours distinguer le rôle du régime des prix seul, celui-ci ayant malgré tout été, l'une des principales forces en jeu, au moins sur la période avant 1992 (en augmentant de l'ordre de 30 % par rapport au prix mondiaux, le prix des productions concernées).

*Les mesures de soutien des prix jusqu'en 1992 ont significativement contribué à plusieurs changements dans le secteur des COP*

Ainsi on constate sur la période une intensification forte, initiée dès le début des années 70, et qui s'est traduite par une augmentation de l'usage des intrants. Dans le même temps, il y a eu développement des superficies de COP au détriment principalement des prairies ainsi qu'une spécialisation accrue des exploitations. La spécialisation s'est accompagnée d'une dissociation des systèmes d'élevage et des systèmes de cultures, obligeant à des transferts de fertilité plus complexes (notamment usage de fertilisants chimiques) et des systèmes d'affouragement nouveaux (utilisation d'aliments bétail).

Dans certaines régions il y a eu concentration des exploitations spécialisées, mais ce phénomène a été peu mesuré sur la période et le lien au régime des prix est difficile à établir.

Parmi les effets plutôt positifs, on constate une diversification des rotations dans les COP par les oléagineux et protéagineux, Celle-ci a été parfois peu visible car contemporaine d'un phénomène de réduction des plantes fourragères dans les rotations et de développement du maïs dans l'élevage (sans lien avec l'OCM céréales à cette période). Elle a malgré tout été flagrante avec une part des oléagineux et protéagineux dans la superficie des terres arables, passant de pratiquement rien dans les années 70, à 16 % des COP en 1992. Ceci est lié au soutien important aux oléa-protéagineux à la fin des années 80 jusqu'à la réforme de 92.

*Ceci a eu des effets environnementaux marquants qui ont été essentiellement :*

L'intensification et l'extension des superficies en COP ont, entre autres, provoqué des pollutions des eaux dues à un usage accru des intrants (engrais, produits de traitement et eau), qui ont altéré la qualité des eaux superficielles et pu provoquer l'eutrophisation de rivières. A titre d'exemple les doses d'engrais phosphatés par hectare sur COP, étaient environ 50 % plus élevées avant la réforme de 1992 qu'après dans l'UE 15.

Cette intensification a également provoqué des pollutions des sols du fait de l'usage accru des intrants, engendrant une diminution de biodiversité (micro faune et micro flore), et une dégradation de leur structure par tassement, accroissant le risque d'érosion. Le développement de la superficie des COP a conduit à une régression des prairies (de 60 % de part de la SAU en 1975 à 50 % en 1992), due à la fois aux mesures de soutien des prix et aux quotas laitiers. Ceci a engendré des pertes de biodiversité, une augmentation des risques d'érosion, une dégradation de la qualité des eaux, une diminution du taux de matière organique des sols concernés et donc des émissions de gaz à effet de serre

La littérature scientifique montre également des atteintes à la biodiversité dans le secteur des terres arables, avec diminution des populations végétales et animales et dégradation – réduction d'habitats intéressants (les zones humides par exemple).

Le seul impact positif de cette période vient de la diversification des rotations via les oléagineux et protéagineux qui dans les parcelles où elle a eu lieu a permis une amélioration de la biodiversité et des sols, du fait du rôle de ces plantes dans les rotations qui améliore les sols, et diminue le recours aux intrants, en comparaison de la monoculture. Ce phénomène n'a toutefois pas compensé la dégradation globale des sols et de la biodiversité dans l'ensemble des cultures arables.

L'intensification s'est accompagnée d'une série d'impacts négatifs liés à la spécialisation accrue des exploitations (par exemple la perte des possibilités de transfert de fertilité de l'élevage vers les terres arables, le développement de la monoculture, l'élimination d'éléments fixes du paysage, etc.) et un cumul de certains de ces impacts, dans les régions concentrant des exploitations spécialisées (par exemple le cumul de pollutions identiques, la banalisation des paysages, etc.).

Les mesures de soutien des prix avaient pour objectifs principaux à leur introduction de garantir la sécurité alimentaire et soutenir le revenu des producteurs. Pour cela, elles utilisaient le principe de prix élevé qui incitait les producteurs à augmenter les volumes produits de céréales, oléagineux et protéagineux. Ce faisant ces mesures ont participé à plusieurs processus, spontanés sous impulsion du marché et du progrès technique, qui se traduisent par l'intensification, la modernisation des outils de production, la spécialisation des systèmes de production, la dissociation de l'activité agricole et de l'élevage, et la spécialisation régionale. Ainsi et de manière non intentionnelle, ces mesures ont participé à la modification profonde des activités agricoles (du fait de l'augmentation de 30 % du prix des productions concernées) et donc aux effets environnementaux qui en ont découlé dont les principaux sont des pollutions des eaux, des sols, une perte de biodiversité, une banalisation des paysages.

## **Les paiements directs – les paiements couplés à l'hectare**

Les paiements couplés à l'hectare ont constitué l'élément central de la PAC dans le secteur des terres arables après la réforme Mac Sharry en 1992 (règlement (CE) n°1765/1992) et ce jusqu'à la mise en oeuvre de la réforme de 2003<sup>1</sup>. L'introduction de ce régime lors de la réforme de 1992 a constitué en un changement de priorité se traduisant par les objectifs d'équilibrer le marché communautaire, réduire les excédents, améliorer la compétitivité de l'agriculture, tout en soutenant le revenu de l'agriculteur. Il en a résulté la baisse des prix d'intervention, compensée par des paiements directs dits "compensatoires".

Ces paiements ont rompu avec le principe du régime de soutien antérieur : ils étaient, en effet, versés directement aux producteurs et liés à la superficie plutôt qu'aux volumes produits, avec des mécanismes destinés à limiter l'extension des surfaces éligibles à l'aide. Dans ce système, les montants d'aide sont calculés en multipliant un montant de référence, défini pour un groupe de cultures, à un rendement de référence, défini régionalement. De nombreuses modalités de mise en oeuvre étaient laissées au choix des Etats membres : la définition des plans de régionalisation, le mode de calcul des rendements de référence, la définition des groupes de cultures (distinction des cultures

---

<sup>1</sup> D'autres paiements de ce type ont également été instaurés plus récemment. Il s'agit entre autres des aides mises en place dans les 8 NEM ayant choisi les SAPS mis en oeuvre en 2005 et des aides aux cultures énergétiques mises en place en 2004.

irriguées ou non, du maïs etc.). Ces modalités d'application nationales et régionales ont pu grandement modifier les effets de l'instrument localement.

*Des mesures qui n'incitent pas à une plus forte utilisation d'intrants pour une culture donnée ...*

Au niveau d'une culture de COP donnée, les paiements compensatoires, en dissociant le montant de l'aide et le volume produit, n'incite pas les producteurs à accroître la production et donc à intensifier. Cependant, au niveau des systèmes de production et des régions agraires on constate des phénomènes de spécialisation autour de cultures qui ont bénéficié d'un soutien supérieur et qui peuvent être plus exigeantes en intrants (le maïs notamment). Les études de cas ont ainsi montré que dans les régions étudiées le processus d'intensification s'est poursuivi sur la période 1993 et 2004. D'autres forces y ont également contribué en particulier la hausse des cours de certaines COP (le maïs notamment) sur la période et des phénomènes de "barrière à la sortie" pour les producteurs engagés, lors de la période du soutien par les prix, dans des systèmes de production intensifs.

*... mais qui modifiait la rentabilité relative des cultures et pouvait favoriser des cultures au détriment d'autres*

Le poids de l'aide dans la marge brute à l'hectare était très important : il représentait entre 30 à 40% pour les céréales et pouvait atteindre dans certaines régions pour des cultures particulières (telles que le soja ou le maïs irrigué) 60 à 70%. En outre, l'aide diminuait le risque de variation de la rentabilité, car elle représentait un paiement fixe non lié au rendement. Ceci a eu des effets lourds sur les assolements et les rotations qui ont pu favoriser des cultures consommatrices d'intrants ou ayant des bilans plus négatifs que d'autres sur l'environnement.

*Ainsi, la différenciation du maïs dans les plans de régionalisation a contribué au développement de cette culture au bilan environnemental négatif au sein des COP*

Les EM qui étaient les plus grands pays producteurs de maïs ont opté pour la différenciation des rendements du maïs dans leur plan de régionalisation. Le maïs bénéficiait ainsi d'un niveau de soutien à l'hectare supérieur par rapport aux autres céréales. Ceci a contribué à une extension du maïs grain d'environ 2% dans la surface des COP sur la période 1993 à 2004. Or cette culture a un bilan environnemental plus négatif que les céréales sèches, en termes de pollution et érosion des sols (sols nus en hiver), de l'eau (culture irriguée et du fait des pratiques de fertilisation), de l'air du fait des traitements et de la fertilisation (rejets d'ammoniac et autres gaz acidifiants).

*L'éligibilité du maïs fourrage au aides favorisait, théoriquement, le développement de cette culture au bilan environnemental négatif, mais dans les faits les surfaces ont été stables*

La réforme Mac Sharry a permis au maïs fourrage d'être éligible à l'aide à l'hectare, ceci aurait pu favoriser l'extension de cette culture par rapport à une situation sans soutien. Dans les faits la surface de maïs ensilage est restée stable, autour de 2,5 millions d'hectares, sur la période 1992 à 2003. Plusieurs facteurs notamment les quotas laitiers et les cahiers des charges des industries laitières interdisant l'ensilage ont favorisé la baisse de la demande d'ensilage, dans le secteur de production animale, et ils ont dû contribuer à freiner une extension du maïs fourrage.

*Les paiements compensatoires ont contribué dans une mesure limitée à une extension de la SCOP au détriment des prairies*

Les aides directes à l'hectare incitent les producteurs à étendre la superficie des cultures soutenues, si des mécanismes de limitation ne sont pas mis en place. Les paiements compensatoires étaient ainsi versés sur des superficies limitées (superficie de base pour les céréales et superficies maximales garanties pour les protéagineux et oléagineux). En cas de dépassement, tous les producteurs subissaient, dans la même proportion, une baisse des superficies aidées pour respecter la superficie de base. Cependant, les superficies de base céréalières avaient été fixées à un niveau très élevé donc elles ne limitaient pas réellement l'extension des superficies céréalières. La superficie maximale garantie des oléagineux, quant à elle, a été quelques fois dépassée. En effet, les producteurs ayant des

difficultés à anticiper<sup>2</sup> les dépassements des seuils garantis au niveau régional ou national, étaient tentés d'étendre leur superficie individuelle tant que le dépassement n'engendrait pas des pénalités abaissant significativement la rentabilité de la culture.

Un autre facteur qui aurait pu contribuer à l'extension de la SCOP est le niveau des prix : les prix de certaines céréales ont été à la hausse, cependant l'analyse des données RICA a montré qu'en moyenne sur la période 1992 à 2004, les prix moyens des COP perçus par les producteurs ont été à la baisse. Ainsi, c'est surtout l'attractivité du régime d'aide qui a contribué à une hausse de la surface de COP (gel obligatoire compris) de l'ordre de 2,5 millions d'ha (soit 5%) sur la période 1992 - 2004. De plus, l'analyse de la rentabilité des systèmes de production à partir de données du RICA montre que les paiements à l'hectare ont, contribué à rendre attractif le retournement des prairies par les éleveurs (en élevage sur prairie) avec une perte globale de 3% des prairies et plus spécifiquement de 0,5% des prairies permanentes au profit des COP. Bien qu'ayant concerné des espaces limités, cette perte de prairies a été source de pertes de biodiversité, de risques localisés d'érosion, d'une diminution du taux de matière organique des sols concernés et d'émissions de gaz à effet de serre.

En France, Espagne et Grèce, des rendements de référence spécifiques pour les cultures irriguées ont été définis ainsi qu'une superficie maximale garantie irriguée. Cependant on ne constate pas dans ces trois pays une augmentation globale de la consommation d'eau par le secteur des COP. L'aide n'a donc pas contribué à une plus forte pression sur les ressources hydriques.

*Les paiements à l'hectare ont favorisé une spécialisation des rotations vers les COP..... mais la différence de niveau d'aide entre les COP a contribué à l'introduction d'oléo-protéagineux dans les rotations de COP, jusqu'en 2000.*

En soutenant le secteur des COP, les paiements compensatoires ont pu contribuer à une spécialisation des rotations autour des COP, avec une réduction des prairies temporaires (effet constaté en East Anglia) voire un maintien de la monoculture (effet constaté sur la monoculture de blé dur en Basilicata). Ceci ayant des effets environnementaux négatifs en termes d'appauvrissement des sols et de la biodiversité.

Cependant, en parallèle, les écarts de niveau d'aide entre les COP existant jusqu'en 2000, ont été bénéfiques à la diversification des rotations de COP. Ainsi, le fort soutien aux oléagineux et protéagineux a favorisé leur introduction plus fréquente dans les rotations : les surfaces cultivées d'oléagineux et de protéagineux se sont donc accrues et le nombre de cultures cultivées par les exploitations spécialisées en COP a augmenté (données RICA) entre 1993 et 2000. Cette diversification des rotations de COP a, selon la littérature scientifique, des effets bénéfiques, en particulier sur les sols et la biodiversité du fait du rôle de ces plantes dans les rotations qui améliore les sols, et diminue le recours aux intrants, en comparaison de la monoculture.

*Enfin, jusqu'à l'Agenda 2000 les mesures ont incité les producteurs à faire disparaître des éléments fixes du paysage (des haies, des talus par exemple)*

Jusqu'à l'Agenda 2000, du fait du mode de mesure des superficies éligibles à l'aide, les paiements compensatoires ont pu inciter les producteurs dans certains Etats membres à faire disparaître des éléments fixes du paysage, pour éviter des sanctions sur la comptabilisation des superficies aidées mais également pour maximiser l'aide. L'effet a été noté dans trois études de cas en East Anglia, Midi Pyrénées, et Basilicata. La révision de l'Agenda 2000 a permis de mettre fin à ce phénomène. Cependant, les éléments fixes perdus sont difficilement réintroduits sans des politiques incitatives, ce qui s'est traduit par une perte de richesse et de diversité des paysages.

*L'aide a contribué avec d'autres facteurs au processus de spécialisation des exploitations céréalières*

Le fait que des cultures soient fortement soutenues par les soutiens directs a pu renforcer la tendance à la spécialisation des exploitations, par rapport à une situation sans soutien. On constate, en effet, sur la période, un développement des exploitations les plus spécialisées de 3% en effectif et en superficie cultivée, phénomène auquel les paiements directs ont dû contribuer.

<sup>2</sup> Même si un système de pénalité cumulative sur l'aide, avait été mis en place pour les oléagineux qui faisait qu'après une année de dépassement de la SMG, ils auraient normalement dû réduire leur superficies d'oléagineux, sachant que l'aide serait forcément réduite.

La spatialisation des productions au niveau régional, processus qui se développe sans soutien, sous l'impulsion de nombreux facteurs, a pu également être modifiée par les paiements à l'hectare. Elle se traduirait, au sein des régions, par une plus grande tendance à s'orienter vers les produits les plus soutenus et donc à appauvrir la diversité des cultures.

Les paiements recouplés de la réforme de 2003, devraient avoir un effet environnemental très atténué par rapport à la période précédente...

La France et l'Espagne, ont introduit dans le cadre de la réforme de 2003 (règlement du Conseil n° 1782/2003) des paiements partiellement recouplés, ces derniers sont similaires aux paiements compensatoires, mais représentent 25 % des montants antérieurs et sont soumis à la conditionnalité. Ils ont, de manière atténuée, les effets incitatifs des paiements compensatoires décrits précédemment, notamment en termes de choix des cultures des agriculteurs. Leur montant étant réduit, ils pèsent moins sur les décisions des agriculteurs qui sont plus sensibles aux évolutions de marché. De plus, l'aide étant liée à la conditionnalité, cette dernière devrait avoir un effet environnemental positif par rapport à la situation précédente. Les résultats des études de cas montrent que pour l'instant, les producteurs n'ont pas modifié leur assolement pour trois raisons : un phénomène d'attente suite à la réforme, l'existence du paiement couplé qui contribue à améliorer la rentabilité, mais surtout les évolutions à la hausse des prix des céréales qui favorisent leur maintien.

Des effets très limités des paiements nationaux complémentaires dans les nouveaux Etats membres

Les nouveaux Etats membres ont introduit dans le cadre de la réforme de 2003 des paiements complémentaires nationaux à l'hectare, dont le montant est identique pour l'ensemble des COP. Les résultats des études de cas montrent qu'ils représentent plus de 10% des produits bruts des COP, ce qui est significatif. Elles montrent également que ces paiements ont contribué à une légère extension des COP en Pologne avec un recul des terres abandonnées mais aussi de prairies, l'amélioration des prix des céréales étant également un facteur lourd dans cette dynamique. Enfin, dans les trois Etats membres étudiés (Hongrie, Pologne et Rep Tchèque), on observe une spécialisation des systèmes de production notamment des exploitations moyennes à grandes. Cette dernière se traduit par un abandon progressif de l'élevage et une plus grande spécialisation vers les productions végétales. En améliorant la rentabilité des cultures les compléments nationaux peuvent avoir contribué à ces évolutions mais d'autres facteurs en sont également responsables, notamment la volonté des agriculteurs d'optimiser la gestion de leur exploitation.

## **Les paiements directs – Le régime de paiements uniques (RPU)**

Le RPU a été introduit par la réforme de 2003 qui marque un changement fondamental dans la logique d'intervention et d'organisation de la PAC. Le principe du RPU est celui d'un paiement unique, versé indépendamment d'un acte et d'un niveau de production, en cela le RPU entre dans la catégorie des aides découplées. Le niveau de ces paiements est lié à la conditionnalité.

La conditionnalité est un mécanisme de sanction, qui engendre une réduction des montants du paiement direct, en cas de non respect de règles regroupant des Exigences Réglementaires Générales (ERG) et des règles de maintien des terres en bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Les ERG regroupent notamment cinq directives à caractère environnemental déjà mises en œuvre avant la réforme de 2003 (n° 1 à 5 de l'annexe III du règlement n° 1782-2003 du Conseil). L'introduction d'un mécanisme de pénalité au travers de la conditionnalité devrait améliorer leur mise en œuvre. Les règles des BCAE des terres sont, quant à elles, nouvelles et couvrent des domaines qui étaient jusqu'à présent peu réglementés, comme la protection du sol, le maintien des surfaces en prairies permanentes. Une évaluation sur la conditionnalité pour le compte de la Commission européenne (Alliance Environnement, 2007), a montré que ce mécanisme devrait avoir des résultats plutôt positifs, si l'on considère les premières années de mise en œuvre, comme un premier pas vers l'objectif global de promotion d'une agriculture durable, bien que le degré d'atteinte de ce résultat pourrait être hétérogène selon les EM.

Par ailleurs, les aides du RPU sont soumis au principe de modulation, selon lequel un pourcentage des montants d'aides est affecté au financement du développement rural dont certaines mesures ont trait à

l'environnement. Les MAE, par exemple, sont des mesures incitant financièrement les producteurs à adopter des pratiques favorables à l'environnement.

Plusieurs modalités de calcul du montant du DPU sont possibles (calcul sur base de référence historique individuelle, régionale ou hybride). Elles jouent sur la répartition des aides, mais par rapport aux effets environnementaux du RPU, ces trois modalités de mise en œuvre n'ont pas d'effets spécifiques.

Du fait de la mise en œuvre récente, l'étude empirique des effets du RPU a été difficile à mener, de manière similaire au travail effectué sur les données statistiques agricoles pour les autres mesures. Les résultats des études de cas sont également peu démonstratifs, car ils montrent avant tout que les producteurs n'ont pas eu une réaction immédiate et attendent que la mise en œuvre soit claire et stable. Ils montrent tout de même que les producteurs sont aujourd'hui plus sensibles aux évolutions du marché qu'à la période précédente.

Ce dispositif peut toutefois être analysé sur la base des textes, de manière théorique. Le paiement direct, quelles que soient les modalités d'application choisies, en tant que paiement découplé, n'a pas d'effet direct sur le comportement des producteurs. Ces paiements sont soumis à la conditionnalité qui est un mécanisme de sanction permettant de garantir entre autres, l'application de règlements destinés à prévenir des effets des activités agricoles potentiellement négatifs pour l'environnement. Par ailleurs, au travers du principe de modulation, le RPU contribue au financement de mesures, les MAE par exemple, qui devraient contribuer à rémunérer les pratiques agricoles favorables à l'environnement (adoption des cahiers des charges de la production intégrée ou biologique par exemple). On peut donc considérer que par rapport à une situation sans intervention, le RPU dans son ensemble (conditionnalité et modulation incluse) devrait être plus favorable à l'environnement.

## Le gel des terres

Les mesures de gel des terres ont eu pour effet d'augmenter de façon très significative les surfaces de jachère en Europe (excepté en Espagne et en Finlande), par rapport à une situation théorique sans cette mesure. Ceci s'est produit, malgré la part non négligeable de terres gelées non productives<sup>3</sup>, et malgré les 27 % de la SCOP que représentent les petits producteurs dispensés du gel. Les surfaces de jachère hors Espagne passent en effet, avant et après obligation de gel, de 2,49 millions d'ha à 4,35 millions d'hectares, soit une augmentation de 1,86 millions d'hectares (+ 75%)<sup>4</sup>.

Les taux maximum de gel, définis par les Etats membres dans la limite communautaire des 50 % de la surface totale éligible aux paiements compensatoires, n'apparaissent pas limitatifs, excepté en Espagne où les agriculteurs ont vraisemblablement été contraints dans leurs possibilités de gel volontaire.

, Les terres non cultivées dans le total des terres gelées continuent de représenter près de 80 % des surfaces en gel obligatoire, et ce malgré le développement des cultures énergétiques dans la production agricole. Les effets sur l'environnement du gel des terres non cultivées, sont pour l'essentiel ceux de la jachère, et sont dans l'ensemble positifs. Ils sont en particulier liés à l'obligation de couverture des sols qui accompagne l'obligation de gel et aux moindres apports d'engrais et pesticides par rapport à une culture. Comme démontré par de nombreuses études, il s'agit d'impacts positifs directs en particulier sur l'eau, le sol, la biodiversité, les habitats et le paysage.

En comparaison, l'effet d'autres mesures de promotion de la jachère (ex. : différentes MAE relatives aux jachères ; MAE "*Jachère environnement faune sauvage (JEFS) en France*"), est beaucoup plus limité, étant données les surfaces très faibles concernées.

Deux autres évolutions dont les effets environnementaux se compensent sans doute en partie sont aussi à noter d'un côté l'augmentation des surfaces de terres arables (surtout au détriment des prairies), et d'autre part la diminution des surfaces réellement cultivées sous l'influence du gel.

<sup>3</sup> Les parcelles gelées considérées comme étant "impropres" à la mise en culture ont par exemple, été estimées récemment à 30 % en France

<sup>4</sup> En moyenne sur les périodes 1990-1992 d'une part et 1993-2003 d'autre part. Cette seconde période étant volontairement longue pour tenir compte des importantes variations du taux de gel obligatoire.

En ce qui concerne les autres effets induits du régime de gel, il est montré que ce dernier n'a pas directement favorisé une intensification des parcelles non gelées et qu'il n'a pas eu, à ce titre, d'incidence négative sur l'environnement.

## L'aide aux cultures énergétiques (ACE)

L'impact de l'ACE sur le choix du producteur entre culture énergétique et alimentaire est réel car il permet d'abaisser le seuil de rentabilité des cultures énergétiques. Mais il est limité par le faible montant de l'aide et ne s'exprime donc actuellement que dans situations où les prix des cultures énergétiques et alimentaires sont très proches, ou dans des situations où les marges brutes sont faibles. Ainsi, pour les Nouveaux Etats membres qui vont pouvoir bénéficier de ce régime, cette aide de 45 €/ha pourrait avoir un impact plus important sur la rentabilité des cultures énergétiques

En accroissant dans une faible mesure l'attractivité des cultures énergétiques (ex : l'ACE représente environ 16 % de la marge brute du colza énergétique dans les exploitations de Niedersachsen et de Haute Normandie selon DEIAGRA), l'ACE a participé d'une façon limitée au développement de leurs superficies. La superficie maximale garantie n'est, en effet, toujours pas atteinte en 2006 et la production de cultures énergétiques hors régimes d'aide reste importante (38 % en 2005). Le manque d'attractivité de l'ACE pour les agriculteurs avait déjà été identifié par le rapport de la Commission Européenne de septembre 2006. D'autres facteurs ont donc eu un effet incitatif prépondérant sur le choix des producteurs de produire des cultures énergétiques : le prix de marché, les liens entre les coopératives et les industriels, la présence d'usines de transformation à proximité, les politiques nationales incitatives vis-à-vis du développement des bioénergies. Ce sont visiblement ces facteurs qui ont majoritairement contribué au développement des cultures énergétiques. Par ailleurs, certains producteurs ont préféré renoncer à l'aide pour ne pas avoir à monter un dossier administratif et d'autres, pour se laisser le choix du marché le plus rémunérateur en fin de campagne.

Les cultures énergétiques semblent s'être développées en grande partie au détriment de cultures alimentaires correspondantes, mais des phénomènes de substitution de cultures ont pu être observés (notamment remplacement de céréales par du colza destiné au biodiesel). Il ressort des études de cas que les itinéraires techniques des cultures énergétiques ne diffèrent pas significativement de ceux appliqués sur les cultures alimentaires. En ne considérant que les effets de la phase de culture, le développement des cultures énergétiques hors gel, auquel l'ACE a contribué, n'a donc pas d'impact environnemental particulier. Cependant, il s'est accompagné d'une progression de la culture intensive du colza, qui peut avoir des impacts environnementaux plus négatifs que les cultures qu'elle remplace, effets essentiellement liés à l'utilisation importante de pesticides, car le colza est très sensible aux parasites, (mais elle peut aussi avoir des effets plus positifs, grâce notamment à une longue période de couverture du sol et à la capacité élevée du colza à mobiliser les nitrates en automne et en hiver). Il en est de même pour le maïs quand il remplace une autre culture car il a un impact environnemental plus négatif que le colza au plan environnemental, mais il représente des surfaces beaucoup plus limitées.

En ce qui concerne le bilan environnemental des filières liées aux cultures énergétiques dans leur ensemble, la majorité des ACV<sup>5</sup> réalisées ces dernières années conclut aux bénéfices des biocarburants en termes de réduction de la consommation d'énergie fossile et d'émissions de gaz à effet de serre, même si quelques études aboutissent à des conclusions contraires. Néanmoins, les ACV mettent en avant plusieurs risques environnementaux négatifs potentiels de ces filières. Ces sont des impacts liés à la phase de culture dans des contextes de production intensive, qui semblent être les plus courants pour l'instant dans les régions d'études de cas excepté en Finlande. Les risques sont alors identiques à ceux associés à des cultures conventionnelles intensives : acidification des sols et des eaux, eutrophisation des milieux aquatiques, baisse de la biodiversité, impacts négatifs liés à l'utilisation de l'espace, surtout dans le cas où elles se substituent à des jachères, etc. Du fait du manque de recul et de

---

<sup>5</sup> ACV = analyse de cycle de vie, méthode appliquée dans la plupart des études sur l'impact environnemental des filières bioénergétiques qui consiste à qui « étudier les aspects environnementaux et les impacts potentiels tout au long de la vie d'un produit, de l'acquisition de la matière première à sa production, son utilisation et à sa destruction ». Dans la présente évaluation 26 études ont été analysées, et chacune des études se base sur des données de terrain, propres au contexte de l'étude.

certitudes sur certains sujets, il n'est donc aujourd'hui pas possible de conclure sur le bilan environnemental global des filières énergétiques, sans pondérer les différents impacts environnementaux relevés.

Au final, l'ACE est donc une aide récente, qui a contribué de façon limitée au développement des filières des cultures énergétiques et dont l'impact environnemental fait encore l'objet d'un débat scientifique. Il n'est donc pas vraiment possible à ce stade de conclure sur la cohérence de l'ACE avec l'obligation d'intégrer les exigences de la protection de l'environnement dans la PAC. De plus elle ne permet pas vraiment de privilégier le développement de filières de cultures énergétiques respectueuses de l'environnement.

## **Les cultures non alimentaires sur gel (NFSA)**

La production de cultures non alimentaires a été autorisée en 1991 sur les terres arables retirées de la production pour 5 ans (règlement 2328/1991) et l'autorisation a été reconduite pour les mesures de gel obligatoire (introduite par le règlement 1765/1992) et volontaire (règlement 231/94). La très grande majorité des NFSA sont des cultures énergétiques (les oléagineux, essentiellement du colza, représentent entre 88 et 97 % des surfaces en NFSA entre 1993 et 2006).

L'autorisation des NFSA a conduit à un développement des cultures énergétiques sur jachère à partir de la mise en œuvre du gel obligatoire en 1993-1994. Avant, aucune culture non alimentaire n'était produite sur les terres retirées volontairement de la production pour 5 ans. En permettant aux agriculteurs soumis à l'obligation de gel des terres de produire des NFSA, la mesure les a incités à cultiver leurs terres gelées. Toutefois, la proportion de NFSA dans le gel obligatoire s'élève en moyenne à 20 % dans l'UE-15 entre 1995 et 2006 (16 % en moyenne sur 1993-1995 pour l'UE-12) et varie dans les Etats membres étudiés de 6 % en Espagne à 33 % en Allemagne. Si l'on tenait compte de la part de terres non productives déclarées en gel obligatoire, la proportion de NFSA serait toutefois plus importante<sup>6</sup>.

Outre la présence de terres non productives dans les terres gelées, plusieurs facteurs, notamment agronomiques ont limité l'extension des NFSA, en particulier la nécessité de rotation longue du colza, qui est la principale culture non alimentaire sur gel dans l'UE. L'absence de filières locales a également été un facteur limitant pour certains et parfois le facteur limitatif de l'accord de Blair House fixant à 1 million de tonnes d'équivalent tourteau de soja, les possibilités de production de l'UE.

Sur le plan environnemental, le développement des cultures énergétiques sur gel est plutôt négatif car il correspond à un remplacement des jachères par des cultures énergétiques, souvent conduites de façon intensive. Or, nous avons vu que les jachères ont des effets généralement positifs sur l'environnement, alors que la production intensive de cultures énergétiques, telle qu'elle est généralement réalisée actuellement, comporte des risques sur le plan environnemental (acidification des sols, pollutions des milieux notamment). Cependant, il faut souligner qu'à l'exemple du Phalaris faux roseau en Finlande, des cultures énergétiques plus respectueuses de l'environnement devraient se développer dans les décennies à venir et que la mesure relative aux NFSA dans ce cas, ne pose pas de problème environnemental.

D'un point de vue environnemental, la différence majeure entre les mesures ACE et NFSA est donc que

- l'ACE a participé de façon limitée au développement des cultures énergétiques en remplacement de cultures alimentaires (avec les mêmes itinéraires techniques et donc un impact environnemental "neutre" pour la phase culture, sauf dans le cas du remplacement de céréales sèches par des cultures plus intensives comme le colza ou le maïs);

---

<sup>6</sup> L'estimation des superficies de terres non productives incluses dans le gel obligatoire est difficile, et n'a pu être faite dans la présente évaluation. En revanche, les résultats de l'enquête agriculteurs montrent que parmi les exploitants qui ont adapté leur gestion à l'introduction du gel obligatoire (43/71), la majorité a mis en gel obligatoire les parcelles les moins productives ou les plus éloignées (28/43).

- tandis que la possibilité d'implantation de NFSA a conduit à un développement de ces mêmes cultures énergétiques au détriment de jachères, qui ont un impact globalement bénéfique sur le plan environnemental.

## Synthèse

L'examen des trois types de mesures de soutien des revenus de producteurs montre que certaines d'entre elles, ont eu des effets environnementaux lourds non intentionnels. La modification progressive des régimes de soutien dans le secteur de cultures arables a été dans le sens d'une moindre perturbation des marchés et des comportements des producteurs. En cela, progressivement, les mesures de soutien du secteur des cultures arables ont eu de moins d'effets sur les décisions de production et de modes de production des agriculteurs et donc de moins d'effets sur les impacts environnementaux (négatifs comme positifs) qui peuvent en découler.

Les préoccupations environnementales ont par ailleurs été croissantes sur la période étudiée. Ceci a été réaffirmé dans les différents traités. Dans les mesures liées aux terres arables cette préoccupation est apparue lors de la réforme de 1992 au travers du gel des terres et des mesures à caractère volontaire du second pilier : les mesures agro-environnementales en particulier. Dans la réforme de 2003 ces préoccupations environnementales sont traduites de manière explicite par les mesures de soutien aux cultures énergétiques mais surtout dans les mesures de conditionnalité du RPU qui lie tous les paiements directs, au respect de règles minimales par l'agriculteur, dont beaucoup sont à caractère environnemental. Il y a donc une amélioration continue de la prise en compte de l'environnement dans le secteur des terres arables, sur la période évaluée.

## Recommandations sur les mesures de soutien

La première recommandation est en lien avec les objectifs de ces mesures de soutien. L'analyse sur les 20 dernières années des régimes de soutien des revenus des producteurs, dans le secteur des cultures arables, montre que ces mesures n'avaient pas d'objectifs explicites environnementaux. Or l'évaluation a montré que des impacts négatifs non intentionnels pouvaient être lourds. Ainsi la première recommandation - en lien direct avec la formulation des questions d'évaluation - est donc, de s'assurer lors de la promulgation des règlements qu'ils sont bien en cohérence avec l'obligation d'intégrer la protection de l'environnement dans la PAC. Ceci est le cas maintenant, des évaluations environnementales accompagnent toutes les réformes et les traités européens successifs précisent systématiquement ces exigences. Mais ce sujet nous paraît suffisamment fondamental pour être rappelé en préambule de ces recommandations.

La seconde recommandation a trait aux instruments des mesures de soutien. L'analyse historique montre que les mesures de soutien perturbant le comportement du producteur (telles que le soutien des prix très au dessus du marché, aide à l'hectare favorisant certaines cultures, etc.) peuvent engendrer une série d'effets sur l'environnement non intentionnels, dont l'expérience passée montre qu'ils ont été majoritairement négatifs. Le dernier régime s'attachant à ne pas influencer le comportement du producteur comme le RPU, ne peut pas être directement cause d'impacts négatifs sur l'environnement, dans la mesure où il a eu de moins en moins d'effets sur les décisions de production et les modes de production des agriculteurs. Dans ce cas particulier, le fait que l'application de la conditionnalité soit liée à ce régime, a même, pour la première fois, mis la préoccupation environnementale au cœur du dispositif d'aide. Ce type de mécanisme est évidemment à poursuivre.

Ceci amène, dans un premier temps, à recommander des instruments de soutien au revenu du producteur qui ne perturbent pas le comportement de ces derniers. Ceux-ci peuvent correspondre à des soutiens découplés ou à des soutiens couplés, mais à des niveaux très faibles tels que les régimes de prix qui a uniquement aujourd'hui un rôle de protection face aux crises de marché.

Cependant, théoriquement les régimes de soutien qui ne perturbent pas le comportement des producteurs ne corrigent pas pour autant forcément les incidences négatives et ne valorisent pas les incidences positives sur l'environnement qui peuvent être générées par l'évolution des activités agricoles (sous l'effet du progrès technique, de l'évolution des prix, du coût des intrants etc.). Dans les

faits, actuellement les activités des agriculteurs sont encadrées et contraintes par un ensemble de législations environnementales. De plus, plusieurs instruments ont été mis en œuvre pour internaliser les externalités négatives, la conditionnalité dans le cadre du RPU en est un exemple. Des instruments sont en place pour rémunérer la production ou la sauvegarde de biens publics : les MAE notamment. Un recul manque encore pour apprécier si cette articulation entre conditionnalité et MAE est suffisante. Cependant, l'analyse théorique permet déjà de mettre en lumière l'importance et l'intérêt de la combinaison de ces instruments.

## Recommandations sur le gel des terres

Le gel non cultivé mis en place a eu une incidence positive sur l'environnement, en particulier au travers des impacts positifs que représentent les surfaces en jachère<sup>7</sup>. Ainsi l'éventualité d'une suppression du régime de gel des terres ou d'un gel à taux 0 %, apparaît comme pouvant remettre en cause les avantages environnementaux acquis. Si cela devrait être le cas, il serait souhaitable de mettre en place un dispositif visant explicitement au maintien et au développement d'infrastructures écologiques. Un exemple de ce type, qui pourrait utilement être étudié, est le dispositif mis en œuvre en Suisse, qui a pour but de favoriser la diversité naturelle des espèces. Dans ce cadre, 7 % de la SAU doivent être réservés à des "surfaces de compensation écologique" pour pouvoir bénéficier des paiements directs. Parmi ces surfaces, sont en particulier éligibles : les bandes culturales extensives, jachères florales, jachères tournantes, productions fourragères extensives, arbres isolés, haies, fossés, murets, chemins naturels, etc.

Le dispositif des MAE met à la disposition des agriculteurs volontaires, des mesures permettant d'implanter ce type de structures écologiques dans l'UE, mais elles ne sont aujourd'hui mobilisées que sur des surfaces réduites. L'éventuelle disparition du gel et de ses avantages environnementaux pourrait être compensée par la mise en œuvre de dispositifs de ce type mais obligatoires sur une surface correspondant à un taux de SAU à définir, allant au delà des surfaces moyennes en parcelles déjà "impropres à la mise en culture". Il a, en effet, été montré dans l'évaluation qu'une part non négligeable des parcelles gelées est considérée comme telle, (estimée par exemple à environ 3 % de la SCOP en France) étant donnée la tendance des producteurs à placer leur gel sur les parcelles les moins productives. Ces surfaces peuvent donc être considérées comme pouvant facilement intégrer ce type de dispositif de compensation. Il serait toutefois particulièrement important de compter aussi ce type de compensation dans des régions où l'exploitation du sol est intensive et où l'on compte peu de parcelles "défavorables".

## Recommandations sur le soutien des filières énergétiques

Il ressort de l'analyse comparative des régimes ACE et NFSA qu'aucun des régimes ne peut être considéré comme vraiment satisfaisant d'un point de vue environnemental. L'impact environnemental global des filières biocarburants fait l'objet d'un débat scientifique : même l'impact de ces filières sur les émissions de GES et la consommation d'énergie fossile, s'il est généralement considéré comme positif, est controversé<sup>8</sup>. L'autorisation des cultures énergétiques sur gel (mesure NFSA), en incitant au remplacement de jachères (à l'intérêt environnemental reconnu) par des cultures, est celui qui a l'impact le moins favorable. De ce strict point de vue environnemental, il serait donc justifié de préconiser la suppression du régime NFSA sauf si des cultures sans impact environnemental fort y sont cultivées (ex : Phalaris faux roseau en Finlande) si on voulait sauvegarder l'intérêt environnemental du gel.

Nous avons vu d'autre part que les impacts environnementaux défavorables des cultures énergétiques s'expriment essentiellement lors de la phase de culture<sup>9</sup>. Quelles que soient les futures voies choisies

<sup>7</sup> Surfaces en jachères qui, pour rappel, ont augmentées de 75 % en UE-15 moins l'Espagne depuis la mise en place de la réforme en 1993

<sup>8</sup> La grande diversité de méthodes d'évaluation des impacts des filières bioénergétiques utilisées par les chercheurs est l'une des raisons majeures de la controverse.

<sup>9</sup> D'autre part, bien que non liés à la production européenne, les problèmes environnementaux liés à la déforestation massive des forêts tropicales pour l'extension des cultures énergétiques tropicales sont également à prendre en compte dans la politique européenne en

pour le soutien du développement de ces filières, et afin qu'elles soient réellement porteuses d'un impact environnemental clairement positif, il apparaît donc comme essentiel de lier à ce soutien une incitation au développement de filières prenant en compte l'impact environnemental des cultures, en allant plus loin que la conditionnalité. Cela pourrait prendre diverses formes comme des labels et/ou des cahiers des charges déclinant des conditions de mises en culture et de conduites favorables à l'environnement (choix de cultures adaptées aux conditions climatiques, écologiques et pédologiques, pratiques respectueuses de l'environnement, préservation des sites sensibles, etc.). Ces démarches permettraient d'assurer aux consommateurs l'utilisation de biocarburants issus de filières respectueuses de l'environnement.

Ce n'est que dans ce type de perspectives que les cultures énergétiques et les biocarburants peuvent être considérés comme les supports d'une agriculture et d'un développement durables.

Enfin, étant donnés les avantages très prometteurs des biocarburants de deuxième génération, autant en termes d'occupation du sol, de bilan énergétique, que de bilan environnemental, il apparaît comme essentiel de donner une priorité forte au soutien de la recherche et du développement les concernant.