

- Alliance Environnement -

Groupement Européen d'Intérêt Economique

COMMISSION EUROPEENNE
Direction Générale de l'Agriculture

**Evaluation de l'impact sur l'environnement
des OCM et des mesures de soutien direct de la
PAC relatives aux cultures arables**

Résumé court

Juillet 2007

Le GEIE ALLIANCE ENVIRONNEMENT est 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



OREADE-BRECHE Sarl

64 chemin del prat - 31320 Auzeville FRANCE

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

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
tél. +33 5 61 73 62 62
email: t.clement@oreade-breche.fr

1 - INTRODUCTION

Cette évaluation mesure l'impact sur l'environnement des OCM et des mesures de soutien direct, aux cultures arables. Elle est focalisée sur le secteur des céréales, oléagineux et protéagineux (COP) et porte sur la période 1988 - 2006, pour l'ensemble des Etats membres (EM).

Durant cette période, trois principales mesures de soutien ont concerné le secteur :

- les mesures de soutien par les prix, apparues dès 1966 (règlement du Conseil 136/1966) avec comme principaux instruments : l'intervention, les restitutions aux exportations et la limitation des importations.
- les aides directes couplées à l'hectare, généralisées, par la réforme de 1992 (règlement du Conseil n°1765/1992).
- les aides directes découplées, mises en place par la réforme de la PAC de 2003 (règlement du Conseil n°1782/2003).

L'évaluation a étudié par ailleurs :

- le gel des terres,
- le soutien aux cultures non-alimentaires ou énergétiques (sur gel ou hors gel)..

Pour chaque question d'évaluation, les évaluateurs ont systématiquement étudié :

- l'effet théorique de chaque mesure de soutien. Cette étape a servi à définir les hypothèses à tester, lors du traitement des données et des études de terrain,
- les effets réels des mesures (examen empirique), en les distinguant autant que possible, des effets des facteurs extérieurs (ex : marché, progrès technique, autres mesures de la PAC, etc.),
- les effets environnementaux sur biodiversité, habitats, eau, sol, paysage, air et climat, induits par les changements décrits ci-dessus.

L'évaluation a été basée sur des entretiens, des données secondaires (ex : RICA, Budgets, indicateurs IRENA, etc.), des données primaires (9 études de cas avec enquêtes producteurs) et une large bibliographie scientifique, sur les effets environnementaux des pratiques agricoles.

2 - PRINCIPAUX RESULTATS DE L'EVALUATION

2.1 - Prise en compte de l'environnement dans la PAC

Cette prise en compte fut insérée dans le Traité de Maastricht (1992). L'article 6 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 a été dotée d'une stratégie d'intégration de l'environnement, en mettant l'accent sur le développement d'une agriculture durable, multifonctionnelle et compétitive.

2.2 - Effets des mesures de soutien au prix

Les mesures de soutien des prix, devaient développer la production alimentaire européenne et garantir des prix rémunérateurs et stables aux agriculteurs. Jusqu'en 1992, ces mesures ont maintenu le prix des COP à un niveau significativement supérieur à celui du cours mondial. De ce fait, elles amélioraient nettement la rentabilité des COP et incitaient les producteurs à développer leurs superficies et intensifier leur production.

Toutefois, durant la période avant 1993, d'autres facteurs ont également eu des effets sur le secteur comme progrès technique, l'utilisation accrue du maïs comme fourrage (maïs, sans lien avec les mesures de soutien aux prix), le marché des oléagineux et protéagineux, et enfin la réforme de l'OCM lait via les quotas laitiers. Ceux-ci ont en effet largement influé sur la conversion des prairies en terres arables et la spécialisation des exploitations. Néanmoins, les mesures de soutien des prix ont malgré tout été, l'une des principales forces en jeu, en augmentant de l'ordre de 30 % le prix des productions concernées, par rapport au prix mondiaux.

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

L'intensification forte, initiée dès le début des années 70, s'est traduite par une augmentation de l'usage des intrants. Il y a aussi eu développement des superficies de COP au détriment principalement des prairies et une spécialisation accrue des exploitations, avec une dissociation des systèmes d'élevage et de systèmes de cultures, obligeant à des transferts de fertilité plus complexes (usage de fertilisants chimiques) et des systèmes d'affouragement nouveaux (utilisation d'aliments bétail).

Parmi les effets positifs, on constate une diversification des rotations dans les COP par les oléo-protéagineux qui, partis de rien, représentaient en 1992, 16 % de la superficie des COP. Celle-ci ayant des effets bénéfiques sur les sols et la biodiversité.

Ceci a eu des effets environnementaux marquants :

L'usage accru des intrants (engrais, produits de traitement et eau), a provoqué des pollutions des eaux et des sols, et parfois l'eutrophisation de rivières (ex : les doses d'engrais phosphatés par hectare sur COP, étaient environ 50 % plus élevées avant 1992 qu'après, dans l'UE 15).

L'usage accru de la mécanisation a dégradé la structure des sols par tassement, diminué leur micro faune et flore et accru le risque d'érosion.

Le développement des terres arables a conduit à une régression des prairies (de 60 % de la SAU en 1975 à 50 % en 1992), confortée par les quotas laitiers, engendrant des pertes de biodiversité, une augmentation des risques d'érosion, une dégradation de la qualité des eaux et du taux de matière organique des sols concernés et donc des émissions de gaz à effet de serre.

La bibliographie montre des atteintes à la biodiversité dans le secteur, avec diminution des populations végétales et animales et dégradation – réduction d'habitats intéressants (ex : zones humides).

La spécialisation accrue des exploitations via 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. a provoqué un cumul de ces impacts négatifs dans certaines régions.

2.3 - Les paiements couplés à l'hectare

Ces paiements étaient liés à la superficie, avec des mécanismes destinés à limiter l'extension des surfaces éligibles à l'aide. De nombreuses modalités de mise en œuvre étaient laissées au choix des Etats membres, celles-ci ont pu modifier localement les effets de la mesure.

Des mesures qui n'incitent pas à une plus forte utilisation d'intrants pour une culture donnée mais qui modifiaient la rentabilité relative des cultures et pouvait favoriser des cultures au détriment d'autres

Les paiements couplés à l'ha, en dissociant le montant de l'aide et le volume produit, n'ont pas incité les producteurs à intensifier. Cependant, au niveau des systèmes de production et des régions agraires, on constate des spécialisations autour de cultures qui ont bénéficié d'un soutien supérieur et qui peuvent être plus exigeantes en intrants (le maïs notamment).

Toutefois, le poids de l'aide dans la marge brute était très important : entre 30 à 40% pour les céréales et pouvait atteindre dans certaines régions et cultures particulières (telles que le soja ou le maïs irrigué) 60 à 70%. 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 et des cultures irriguées dans les plans de régionalisation, a contribué au développement de cette culture au bilan environnemental négatif au sein des COP.

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

Du fait de l'aide aux COP, il y a eu des spécialisation des rotations vers les COP avec réduction des prairies temporaires (ex : East Anglia) ou maintien de la monoculture (ex : blé dur en Basilicata). Le

tout avec des effets environnementaux plutôt négatifs. Cependant, en parallèle, le fort soutien aux oléagineux et protéagineux existant jusqu'en 2000, a favorisé leur introduction dans les rotations et le nombre de cultures cultivées par les exploitations spécialisées en COP a augmenté. Cette diversification a eu des effets bénéfiques, en particulier sur les sols et la biodiversité.

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

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. Ce qui a eu des impacts environnementaux négatifs sur l'environnement (voir détail dans les mesures de soutien au prix)

Enfin, jusqu'à l'Agenda 2000 les mesures ont pu inciter les producteurs à éliminer des haies, des talus des arbres isolés, etc.

Du fait mode de mesure des superficies éligibles à l'aide, jusqu'à l'Agenda 2000, les paiements compensatoires ont pu inciter les producteurs dans certains Etats membres à faire disparaître les éléments fixes du paysage, pour éviter des sanctions sur la comptabilisation des superficies aidées mais également pour maximiser l'aide (ex : East Anglia, Midi Pyrénées, et Basilicata).

2.4 - Le régime de paiements uniques (RPU)

Le principe du RPU introduit par la réforme de 2003, est celui d'un paiement versé indépendamment d'un acte et d'un niveau de production sur la base de références historiques, des aides touchées auparavant pas les exploitants.

Du fait de la mise en œuvre récente, l'étude empirique des effets du RPU a été difficile à mener. Cependant, ce dispositif peut être analysé 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 par ailleurs soumis à la conditionnalité qui est un mécanisme permettant de garantir, entre autres, l'application de règlements destinés à prévenir des effets des activités agricoles potentiellement négatifs pour l'environnement. On peut donc considérer que par rapport à une situation sans intervention, le RPU devrait être plus favorable à l'environnement.

2.5 - Le gel des terres

Les mesures de gel des terres de la réforme de 1992, ont fait passer les surfaces de jachère¹ de 2,49 millions d'ha à 4,35 millions d'ha, soit une augmentation de 75%². Les effets sur l'environnement de la jachère (80 % des surfaces en gel obligatoire), sont selon la bibliographie dans l'ensemble très positifs, en particulier sur l'eau, le sol, la biodiversité, les habitats et le paysage. Ils sont surtout liés à l'obligation de couverture des sols et aux moindres apports d'engrais et pesticides que pour une culture.

2.6 - L'aide aux cultures énergétiques (ACE)

Grâce à l'aide de 45 €/ha, l'ACE permet d'abaisser le seuil de rentabilité des cultures énergétiques par rapport à une culture alimentaire identique. Toutefois, il est limité par le faible montant de l'aide (ex : l'ACE représente environ 16 % de la marge brute du colza énergétique dans les exploitations de

¹ Hors Espagne, où il existait d'importantes surfaces de jachères à l'échelle historique

² 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.

Niedersachsen et de Haute Normandie selon DEIAGRA) et ne s'exprime donc 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 la surface maximale garantie n'est toujours pas atteinte en 2006 et la production de cultures énergétiques hors régimes d'aide reste très importante (38 % en 2005). D'autres facteurs ont donc eu un effet incitatif prépondérant sur le choix des producteurs : le prix de marché, la présence de filières à proximité, les politiques nationales, etc.

Les cultures énergétiques se sont 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). Les itinéraires techniques des cultures énergétiques ne diffèrent pas de ceux des cultures alimentaires, les impacts de la culture sont donc les mêmes. Cependant, leur développement s'est accompagné d'une progression de la culture intensive du colza, et dans une moindre mesure du maïs qui ont des impacts environnementaux plus négatifs que les céréales d'hiver qu'ils remplacent.

La majorité des analyses de cycle de vie (ACV) 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, elles mettent en avant les impacts liés à la phase de culture, dans des contextes de production intensives, qui semblent être les plus courants : acidification des sols et des eaux, eutrophisation des milieux aquatiques, baisse de la biodiversité, substitution à des jachères, etc. Il n'est donc pas possible de conclure sur le bilan environnemental global de ces filières, sans pondérer les différents impacts environnementaux relevés et ceci fait encore l'objet d'un débat scientifique fort.

2.7 - Les cultures non alimentaires sur gel (NFSA)

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).

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. La proportion de NFSA dans le gel obligatoire ne s'élève toutefois en moyenne qu'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.

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. L'absence de filières locales a également été un facteur limitant pour certains et parfois l'accord de Blair House (1 million de t d'équivalent de tourteau de soja).

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., même si des contre-exemples existent : Phalaris faux roseau en Finlande.

3 – RECOMMANDATIONS

3.1- Recommandations sur les mesures de soutien

Même si ceci est le cas actuellement, 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.

Favoriser les instruments de soutien au revenu du producteur qui perturbent le moins possible le comportement de ces derniers.

Poursuivre et éventuellement intensifier la mise en place de mesures qui permettent de limiter les impacts négatifs des productions sur terres arables, de manière obligatoire comme la conditionnalité, ou volontaire comme les mesures agro-environnementales.

3.2 - Recommandations sur le gel des terres

S'il devait y avoir suppression du gel des terres ou gel à taux 0 %, mettre en place un dispositif visant explicitement au maintien et au développement d'infrastructures écologiques dans les exploitations, sur une surface correspondant à un taux de SAU à définir, allant au delà des surfaces moyennes en parcelles "impropres à la mise en culture".

3.3 - Recommandations sur le soutien des filières énergétiques

Supprimer le régime NFSA qui conduit le plus souvent à remplacer des jachères par des cultures intensives (sauf pour des cultures sans impact environnemental fort), si on voulait sauvegarder l'intérêt environnemental du gel.

Quelle que soit la filière, lier le soutien, à une incitation au développement de filières prenant en compte l'impact environnemental des cultures, en allant plus loin que la conditionnalité des aides. Cela pourrait prendre diverses formes comme des labels déclinant des conditions de culture plus favorables à l'environnement (choix de cultures adaptées aux conditions climatiques 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 perspective que les cultures énergétiques et les biocarburants peuvent être considérés comme les supports d'une agriculture et d'un développement durables.

Enfin, étant donné les avantages très prometteurs des biocarburants de deuxième génération, il apparaît essentiel de donner une priorité forte au soutien de la recherche et du développement les concernant.