

**ALLIANCE ENVIRONNEMENT g.e.i.e**



**Évaluation de l'impact environnemental des mesures de la PAC  
(politique agricole commune) concernant les secteurs de la viande  
bovine et du lait**

**RÉSUMÉ**

**SPECIFIC CONTRACT NOTICE 30-CE-0101431/00-04  
IMPLEMENTING FRAMEWORK  
CONTRACT NOTICE 30-CE-0067379/00-89**

**Report prepared by the  
Institute for European Environmental Policy  
for DG Agriculture  
December 2007**

THIS EVALUATION STUDY, FINANCED BY THE COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, HAS BEEN CARRIED OUT BY THE ALLIANCE ENVIRONNEMENT AND THE CONSULTANT HAS FULL RESPONSIBILITY FOR THE CONTENT. THE CONCLUSIONS, RECOMMENDATIONS AND OPINIONS PRESENTED IN THIS REPORT REFLECT THOSE OF THE CONSULTANT, AND DO NOT NECESSARILY REFLECT THE OPINION OF THE COMMISSION.

ALLIANCE ENVIRONNEMENT COMPRISES THE FOLLOWING PARTNERS:



**Institute for European Environmental  
Policy (IEEP)**

David Baldock, Executive Director  
28 Queen Anne's Gate, London,  
SW1H 9AB, UK  
Tel: + 44 20 7799 2244  
Fax: + 44 20 7799 2600  
[kparrott@ieep.eu](mailto:kparrott@ieep.eu)

**Oréade-Brèche Sarl**

Thierry Clément, Gérant  
64 Chemin del Prat,  
31320 Auzeville, FRANCE  
Tel.: + 33 5 61 73 62 62  
Fax: + 33 5 61 73 62 90  
[oreade-breche@oreade-breche.fr](mailto:oreade-breche@oreade-breche.fr)

# RÉSUMÉ

## *Introduction*

Conformément à l'article 6 du Traité CE<sup>1</sup>, les exigences environnementales doivent être intégrées à la PAC. Cette évaluation vise à mesurer de la cohérence du soutien des prix et des paiements directs appliqués par les réformes progressives de la PAC depuis 1988 aux secteurs de la viande bovine et du lait, avec les obligations de l'Article 6 du Traité. Six séries de mesures de la PAC sont abordées:

- Soutien des prix dans le secteur de la viande bovine;
- Soutien des prix dans le secteur du lait en combinaison avec le système des quotas laitiers;
- Paiements directs appliqués avant la réforme de la PAC de 2003;
- Paiements à l'extensification;
- Paiements couplés appliqués depuis la réforme de la PAC de 2003; et
- Régime de paiement unique et le régime de paiement unique à la surface.

L'étude a cherché à évaluer les effets des mesures de la PAC sur l'environnement selon une approche en deux étapes: tout d'abord, il y a une analyse de la chaîne de causalité, allant des mesures de l'OCM jusqu'aux impacts probables sur les exploitations agricoles, y compris les impacts sur les structures agricoles et sur les pratiques de gestion. Dans un second temps, il s'agit de la prise en compte des effets que ceux-ci ont probablement eu sur l'environnement. Les effets sur l'environnement sont divers et peuvent être positifs ou négatifs. Ils peuvent être répartis en trois catégories principales:

- Ceux relatifs aux gaz à effets de serre;
- D'autres formes plus localisées de pollution de l'air et de l'eau et les effets sur les sols;
- Le maintien ou la modification des paysages et de la biodiversité.

Les liens entre les mesures spécifiques et l'environnement ne sont pas toujours directs. Les points suivants doivent être soulignés:

- Les mesures de la PAC relatives aux secteurs de la viande et des produits laitiers ne sont qu'une partie d'un groupe de facteurs influençant les structures agricoles et les décisions de gestion;
- Elles varient dans leurs objectifs et dans leurs mécanismes mais peu d'entre elles sont destinées à avoir une influence directe sur les pratiques spécifiques de gestion agricole. D'autres politiques affectant les secteurs de la viande et du lait, comme celles relatives à l'agro-environnement, sont souvent plus contraignantes à ce sujet;

---

<sup>1</sup> Le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne; Journal officiel C 321E du 29 décembre 2006. Article 6 « 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. »

- Il existe peu de preuves empiriques disponibles sur les conséquences réelles de la PAC sur l'environnement provenant des décisions de gestion. Il est souvent nécessaire de se fonder sur une analyse raisonnée, établie à partir de preuves plus générales; et
- Un 'contrefactuel' doit être créé afin de mesurer l'impact d'une mesure. Cela implique une série d'hypothèses inévitablement conjecturales.

L'étude se fonde sur un ensemble limité de sources de données quantitatives paneuropéennes portant sur les structures des exploitations agricoles, sur leurs gestions et sur leurs revenus. Ces bases de données incluent notamment le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA), l'enquête sur la structure des exploitations agricoles (FSS), des bases de données autres d'Eurostat et de la DG Agriculture ainsi que des statistiques nationales. Elles permettent l'observation dans le temps des tendances, même si dans la majorité des cas, elles ne vont pas au-delà de 2004 ou 2005; cela limite les éléments de preuves à disposition pour la période récente de la politique mise en œuvre.

Sept études de cas nationaux ont été menées en France, en Allemagne, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas, en Espagne et au Royaume-Uni pour appréhender les différents systèmes de production et les zones climatiques (atlantique, continentale et méditerranéenne). Une dimension régionale a également été intégrée pour les pays dont la production de lait et de viande bovine est plus importante, en France, en Allemagne, en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni.

## **L'OCM viande bovine**

### *Les impacts du soutien des prix*

Evaluer la mesure de la cohérence du soutien des prix dans le secteur viande bovine par rapport à l'exigence d'intégrer la protection de l'environnement nécessite des hypothèses contrefactuelles (c'est-à-dire la situation sans le soutien des prix de la PAC). Il faut établir un prix intérieur pour la période examinée ainsi que le prix de référence du contrefactuel. L'approche utilisée a été celle d'adopter les travaux de l'OCDE sur les prix agrégés de la viande bovine dans l'UE, par rapport aux prix des marchés mondiaux, et sur les estimations des effets du soutien des prix.

Cependant on considère que les prix mondiaux ne sont pas un contrefactuel réaliste puisque, sans le soutien de la PAC dans certains pays ils auraient été significativement plus élevés, d'un taux proche de 20 pour cent probablement.

### *Les effets structurels*

Sur la base de cette hypothèse, le soutien des prix de la PAC semblerait avoir augmenté les prix reçus par les producteurs de viande bovine par rapport au contrefactuel et il aurait incité à augmenter la production et l'utilisation d'intrants (terre incluse). En particulier:

- **Le soutien des prix a maintenu un nombre plus important de bovins (il a d'abord augmenté, suivi d'une tendance décroissante à partir de 1997) et élevé le niveau de production de viande bovine, par rapport à la situation sans**

**soutien des prix.** Le soutien des prix et les autres mesures ont aidé à protéger le secteur contre les impacts de l'ESB et de la fièvre aphteuse. Depuis la mise en oeuvre de la réduction des prix de la viande bovine dans le contexte de la réforme de la PAC de 1992, le niveau de la production, supérieure à demande du marché en raison du soutien des prix, a diminué. Cependant, les effets globaux des politiques de la PAC sur la production ont été relativement inchangés par les réformes de 1992 car les primes par tête et par hectare ont été introduites pour compenser les diminutions du soutien des prix.

- **Initialement au moins, le soutien des prix a également amélioré le niveau de revenus de la production de viande bovine,** même si, dans une certaine mesure, ces bénéfices ont probablement été capitalisés dans les facteurs de production liés aux systèmes de viande bovine ; ce qui a conduit à une augmentation des coûts fixes de production.
- **En principe, le soutien des prix aurait aussi contribué à un nombre plus important d'exploitations bovines par rapport à ce qui aurait été le cas autrement.** Au total, le nombre d'exploitations bovines diminue mais celles qui restent s'agrandissent avec pour résultat une concentration en plus grands troupeaux de la population bovine décroissante dans des exploitations plus grandes. Néanmoins, ces changements structurels se manifestent aussi dans d'autres secteurs faiblement soutenus comme celui des exploitations porcines.
- **Le soutien des prix semblerait avoir aidé dans une certaine mesure au maintien des systèmes de production extensifs dans les zones marginales,** en maintenant le niveau total de production à des densités de chargement inférieure à un UGB par hectare et une proportion croissante de cette production effectuée dans les zones défavorisées (ZD) malgré leur faible rentabilité - le nombre d'exploitations bovines spécialisées en élevage extensif dans les ZD a augmenté de 40% entre 1995 et 2001 dans l'UE -15 (d'après les données RICA). Les données RICA montrent que le nombre de fermes dotées du plus élevé chargement de bétail a diminué; tandis que le nombre d'exploitations bovines à plus faible chargement a significativement diminué. Cela ne correspond pas réellement à l'analyse du revenu, dont on aurait attendu une tendance inverse, puisque les revenus ont été supérieurs dans les exploitations d'élevage intensif. Des facteurs, tels que les seuils de chargement de bétail pour ceux qui reçoivent les paiements à l'extensification, peuvent avoir joué un rôle plus important dans ce résultat que le soutien des prix. Pendant la période de l'évaluation, malgré les changements soulignés plus haut, le chargement de bétail dans son ensemble est resté plutôt faible.
- Il y a eu au fil du temps un important changement dans la répartition des bovins en Europe avec de fortes augmentations dans le nombre d'animaux en Irlande et en Espagne par exemple. En principe, le soutien des prix devrait être impartial sur ce sujet puisqu'il est fondé sur le principe d'un marché unique avec un prix unique. Cependant, en combinaison avec d'autres forces de marché et des politiques nationales, certains changements dans le nombre de bovins au niveau national s'expliquent.

### *Les effets sur l'environnement*

En général, plus le nombre de bovins est élevé par rapport au contrefactuel, plus grande est la pression sur l'environnement, en particulier en raison d'un accroissement de l'apport de lisier, de la pollution de l'air et du besoin en aliments. Des pressions particulières se produisent vraisemblablement par rapport à cela:

- **Qualité de l'eau** due aux pollutions, ponctuelle et diffuse, causées par une augmentation des déchets animaux, de l'utilisation d'engrais et du ruissellement des sols;
- **Pression accrue sur les sols**, là où des niveaux inappropriés de pâturage sont effectués et qui entraînent un risque accru d'érosion du sol et de piétinement localisé;
- **Biodiversité**, là où le surpâturage a eu lieu dans des habitats semi-naturels;
- **Emissions accrues de gaz à effet de serre**, en particulier de méthane (CH<sub>4</sub>) dérivé de la fermentation entérique; et
- Niveaux élevés d'**émissions d'ammoniac**, avec un impact sur la qualité de l'air, et d'acidification en particulier dans les zones où la concentration de production a eu lieu.

En même temps:

- Le maintien du nombre de bovins associé aux systèmes de pâturage intensif, en particulier dans les zones marginales, aura généralement été en bénéfique à l'environnement quand le chargement de bétail a été maintenu en deçà de la capacité de charge du sol. En résumé, l'ensemble des impacts négatifs résultant d'une production accrue de viande bovine devrait être observé en regard des effets positifs sur le paysage et sur la biodiversité dus à un niveau plus élevé de pâtures des vaches allaitantes.

Cependant au niveau des exploitations, des pratiques spécifiques peuvent être souvent le facteur déterminant des impacts sur l'environnement. Comme le soutien des prix est seulement l'un des facteurs politiques et de marché des tendances décrites plus haut, il n'est pas possible de quantifier précisément les impacts.

Le soutien des prix a diminué dans le temps, alors que le soutien au secteur de la viande bovine a augmenté sous la forme de primes directes par tête et plus récemment par des paiements découplés. Par conséquent, il est raisonnable de penser que **dans le temps, les impacts du soutien des prix dans le secteur de la viande bovine au niveau de l'exploitation et donc sur l'environnement, sont devenus moins prononcés par rapport aux autres facteurs.**

### *Les impacts des paiements directs et des paiements à l'extensification, 1988-2003*

Pendant la période de l'évaluation, les dépenses des paiements directs (y compris les paiements à l'extensification) ont été importantes, s'élevant de 339 millions d'euros en 1989 (12 Etats membres) jusqu'à 7245 millions d'euros en 2005 (17 Etats membres – UE-15 plus Malte et la Slovaquie). Dans les Etats membres, pendant la période d'évaluation, les primes à la vache allaitante ont constitué la majeure partie des dépenses (37,3% des paiements directs et des paiements à l'extensification), suivies de la prime spéciale aux bovins mâles (32,8% des paiements). Cependant les

paiements directs et à l'extensification ont agi aux côtés d'autres mesures des OCM (viande bovine, produits laitiers et céréales), des politiques, des règlements, des influences de marché et des tendances socio-économiques plus larges.

### *Les effets structurels*

Sur la période de l'évaluation, les paiements directs ont contribué à supporter les revenus agricoles dans une période de réduction des prix de soutien et ont gagné en importance, en tant que part du revenu agricole. En termes généraux:

- **En vertu du système de paiement par tête, les paiements directs ont aidé à soutenir les exploitations bovines et ont contribué à une augmentation du nombre de bovins dans l'UE**, jusqu'à 2000 environ, à la suite des baisses dues à l'ESB, à la fièvre aphteuse et à d'autres facteurs. Pendant la période analysée, le nombre de bovins a été plus élevé par rapport à ce qu'il aurait été autrement, même s'il est difficile de le quantifier.
- Dans l'UE – 15, en moyenne, les paiements à l' extensification ont participé, à hauteur de 12-14 pour cent environ, à la valeur ajoutée nette des exploitations spécialisées en élevage bovin plus extensif, selon les données RICA en 2000-2004, l'échelle étant de 12 à 18 pour cent, pour les exploitations plus extensives spécialisées en bovins d'engraissement, contre 6 pour cent pour les exploitations plus intensives. Cet effet sur les revenus aurait contribué à la viabilité d'un grand nombre de producteurs de viande bovine et des zones sous leur gestion. Le seuil de chargement de bétail a été fixé à une valeur relativement élevée, soit un seuil de 1,8 UGB par hectare au lieu d'être ciblé en fonction des producteurs plus extensifs.
- **La prime à la vache allaitante et les paiements à l'extensification semblent avoir eu l'impact le plus important aux niveaux de la production, des systèmes de production et de structure des exploitations agricoles.** Pendant la période d'analyse, il y a eu une augmentation significative du nombre de vaches allaitantes dans l'UE - 15 ainsi qu'un accroissement du nombre et de la superficie des exploitations de ce type de vaches. **Il est possible que la prime à la vache allaitante, ainsi que la prime à l'extensification, aient contribué à soutenir la production de viande bovine, à augmenter le nombre des exploitations agricoles de vaches allaitantes et à ralentir la baisse générale du nombre d'exploitations.** À leur tour, les exploitations de vaches allaitantes ont contribué à maintenir les systèmes de pâturage extensif et les systèmes fourragers à base d'herbe. D'autres régimes du Deuxième Pilier tels que les paiements compensatoires des ZD et les mesures agro-environnementales ont également contribué à ces tendances. **Pourtant les conditions relatives à la densité de stockage de la prime à la vache allaitante, ainsi que les quotas individuels pour les producteurs et les plafonds régionaux, semblent avoir eu une influence réduite sur les modes de production à un niveau général.**
- **Les paiements à l'extensification ont toutefois eu un impact limité sur la réduction du cheptel bovin et sur la densité de chargement.** L'extensification s'est produite à une échelle très limitée surtout lorsque la densité de chargement s'élevait à peine au-dessus du seuil. Dans certaines régions, ils ont limité la

croissance du nombre de bovins et la densité de chargement, car les agriculteurs cherchaient à s'assurer l'obtention de ce paiement supplémentaire. Toutefois, dans d'autres régions, là où la densité de chargement était déjà faible, ils ont agi de manière détournée comme une incitation à accroître le nombre de bovins et la densité jusqu'au seuil de chargement. Le ciblage du paiement à l'extensification a été amélioré en 2000 avec un changement de règles, dont les effets ne sont néanmoins pas clairs.

- **Les autres paiements directs, y compris la prime spéciale viande bovine et la prime à l'abattage, ont contribué à une production supérieure par rapport au contrefactuel, mais ont eu une influence moins apparente sur les niveaux et les systèmes de production.** Les dépenses pour la prime spéciale viande bovine a nettement augmenté après 1994 dans quatre États membres (France, Royaume-Uni, Allemagne et Irlande). Certains agriculteurs ont adapté leurs systèmes pour augmenter leur éligibilité à la prime spéciale viande bovine - par exemple dans certains États membres (Royaume-Uni, Irlande), celle-ci a encouragé les agriculteurs à conserver et à finir un nombre plus important de bovins que précédemment. Dans d'autres cas, les règles de la prime spéciale viande bovine ont davantage limité l'intensification et, dans des régions plus productives, par exemple au Pays-Bas, des producteurs de viande bovine, qui ne pouvaient pas respecter les limites de densité, ont poursuivi leur production sans paiements directs. La prime à l'abattage a soutenu les revenus agricoles, qui ont, à leur tour, permis d'aider les systèmes existants de production de viande bovine. La prime à la désaisonnalisation a opéré de façon à prolonger la période de finition des bovins dans certains États membres, mais avec des effets limités à long terme. **En conséquence, ces paiements directs ont généralement permis de soutenir les systèmes existants de gestion intensive des prairies et la production fourragère.**

#### *Les effets sur l'environnement*

Bien que les impacts environnementaux de ces effets au niveau des exploitations varient selon les États membres, l'analyse générale révèle que la prime à la vache allaitante et les paiements à l'extensification sont les deux paiements les plus clairement liés aux impacts sur l'environnement, ces derniers étant divers, bénéfiques ou négatifs selon la localisation.

Par exemple:

- **La biodiversité et les paysages** ont bénéficié, du moins dans certaines zones, d'un maintien de l'élevage extensif des bovins, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de zones défavorisées, et de la poursuite de pratiques agricoles traditionnelles permettant de conserver des traits caractéristiques comme les petits champs, les murs et les haies limitrophes. Toutefois, des pressions sur l'environnement se sont manifestées dans certaines zones (par exemple en Espagne et au Royaume-Uni), où le nombre de bovins a augmenté au-delà de la capacité de charge écologique de la terre à pâturer. Les paiements directs peuvent maintenir les niveaux de chargement au-dessus du niveau supportable.
- La prime à l'extensification s'est traduite par une baisse du nombre d'exploitations agricoles qui intensifiaient leurs productions, par rapport à ce qui aurait été le cas

autrement, empêchant de cette manière les effets néfastes associés sur **la qualité de l'eau et sur les sols**. Lorsque les paiements ont augmenté, les surfaces de terre des cultures extensives, l'eutrophisation et l'érosion des sols ont diminué en conséquence. Dans d'autres régions, toutefois, les paiements directs ont contribué à un accroissement ou au maintien du cheptel bovin, ce qui a augmenté ou maintenu la pression sur la qualité de l'eau et sur les sols.

La pression constante du surpâturage sur l'environnement n'a pas été significativement freinée par les conditions normales de paiements directs et de la prime à l'extensification, puisque celles-ci étaient inadaptées à la diversité des situations environnementales des différentes régions d'Europe. Par exemple, les seuils de chargement ont été fixés de manière identique sur l'ensemble du territoire de l'UE, sans tenir compte des spécificités des situations environnementales et agricoles des différentes régions. De plus, le bétail hors droits de prime n'était pas concerné par les limites de chargement lors de l'introduction des paiements à l'extensification. En conséquence, en Espagne au moins, les taux de chargement ont été fixés trop hauts pour pouvoir bénéficier à l'environnement, encourageant le surchargement et augmentant le nombre de bovins au-delà de la capacité de charge écologique du sol, ce qui entraîne l'érosion des sols et la pollution de l'eau. Dans les zones arides, l'augmentation du nombre d'animaux a ajouté une pression supplémentaire sur les ressources limitées en eau.

Comme pour le soutien des prix, les paiements directs ont contribué à accroître le nombre de bovins dans l'UE, avec un impact négatif en termes d'émissions de **gaz à effet de serre et de qualité de l'air**. Cependant, le fait que la plus grande partie de cette augmentation puisse être attribuée aux bovins élevés de manière extensive, signifie que l'impact aura été moins concentré, concernant la qualité de l'air. D'autre part, l'effet des paiements à l'extensification a été le maintien du nombre de bovins, ce qui aura maintenu les gaz à effet de serre et, dans une moindre mesure, les émissions d'ammoniac. Cependant, une intensification plus générale, qui aurait eu lieu sans les paiements à l'extensification, aurait probablement eu davantage d'effets néfastes sur le changement climatique et sur la qualité de l'air.

Les impacts de la prime spéciale aux bovins mâles et des autres paiements directs sur l'environnement sont moins visibles; ils sont essentiellement liés à la contribution des paiements à la conservation des systèmes existants de production de viande bovine au-delà du contrefactuel. Une grande partie de la production est relativement intensive, comme aux Pays-Bas. Ces systèmes intensifs sont combinés à des effets négatifs sur l'environnement, comme la pollution de l'eau, l'érosion des sols et les pressions sur la biodiversité, et ils ont donc été aidés, entre autres, par la prime spéciale bovins mâles.

Les relations entre les paiements directs et les mesures environnementales comme les programmes agro-environnementaux dépendent des conjonctures. Dans certains cas, un conflit est apparu entre les exigences des programmes agro-environnementaux en faveur d'une extensification de l'élevage et l'incitation générale à augmenter le nombre de bovins par des paiements directs par tête. Dans les régions où la priorité est de conserver le pâturage, les paiements directs (à la vache allaitante) peuvent encourager le maintien de la production alors que les mesures agro-environnementales compensent les conditions de gestion spécifique.

## **Le secteur du lait**

### ***Le soutien des prix et les quotas laitiers***

Comme pour le secteur de la viande bovine, la mise en place d'un scénario contrefactuel, c'est-à-dire la situation sans soutien des prix de la PAC, n'est pas simple. En absence de politique, un prix de référence contrefactuel est nécessaire pour l'analyse. Etant données les difficultés dans le calcul de ce prix, il a été adopté une méthode basée sur les estimations de l'OCDE du niveau des prix de l'UE et mondiaux, et de la valeur du soutien des prix de l'UE. Toutefois, le prix du marché mondial rapporté par l'OCDE est à considérer, en raison de l'impact des subventions dans l'UE et dans d'autres pays exportateurs, comme inférieur à celui d'un contrefactuel crédible, d'un taux variable dans le temps pouvant aller jusqu'à 20 pour cent environ.

### ***Les effets structurels***

En termes de systèmes de production, le secteur du lait est plus homogène que le secteur de la viande bovine. Il s'appuie sur un nombre limité de races, capables de rendements élevés, et sur une large utilisation des technologies. La plus grande partie de la production est réalisée dans des exploitations spécialisées. La majorité des exploitations sont gérées de façon relativement intensive et avec une densité de chargement qui est plus élevée par rapport aux exploitations bovines.

Les incertitudes quant aux effets précis des mécanismes de soutien des prix de l'OCM lait sur la production et sur les structures sont considérables. Le contrefactuel est particulièrement difficile à établir avec certitude et les effets du soutien des prix sont combinés au système des quotas laitiers. Les quotas ont limité la production dans l'UE et l'ont contrainte dans de nombreux États membres sur la majeure partie de la période analysée. Ils ont aussi empêché la production de se déplacer entre les États membres. En résumé:

- Initialement l'introduction du système des quotas a stoppé la forte hausse dans la production de l'UE.
- S'il est possible que le soutien des prix ait augmenté le niveau de production de lait au-delà du contrefactuel, la production dans les États membres les plus compétitifs a été entravée par l'introduction du système des quotas, avec des niveaux de production qui sont restés relativement stables au cours de la période d'évaluation. En ce sens, le système de quotas a empêché l'augmentation de la production de lait qui aurait pu se produire en réponse au seul soutien des prix. Les impacts dissociés des deux politiques sont donc difficiles à distinguer. Au début au moins, le soutien des prix est sensé avoir amélioré le niveau de revenus provenant de la production de lait, même si dans une certaine mesure ces bénéfices ont probablement été capitalisés en facteurs de production liés aux systèmes laitiers, ce qui a conduit à une augmentation des coûts fixes de production. **Cependant, sans l'OCM, le niveau de prix aurait probablement été plus bas et moins capitalisés dans le foncier et dans les quotas.**

- De plus, il semblerait que le soutien des prix ait permis d'éviter une baisse aussi rapide du nombre des exploitations laitières que ce qui aurait été autrement le cas. En outre, si les quotas avaient été autorisés à circuler entre les États membres, la baisse du nombre des exploitations agricoles aurait été probablement plus importante. Une plus forte concentration régionale aurait eu lieu au sein de l'UE, comme l'indiquent les différentes valeurs des quotas. La situation en ce qui concerne le nombre de vaches laitières est moins claire. Alors que les quotas laitiers ont permis de stabiliser la production de lait, il y a eu une augmentation de la productivité en termes de rendement laitier par vache et par hectare, ce qui a, à son tour, entraîné une diminution du nombre de vaches laitières au fil des ans. **Le nombre de vaches est sensé avoir été moins élevé sans OCM, puisque, en particulier, les quotas ont empêché les changements structurels.**
- Considérant qu'il y a eu, dans certains États membres, notamment en Italie, une offre plus élevée par rapport aux quotas laitiers, cela aurait dû être moins le cas avec un soutien des prix plus bas ou sans soutien. Dans les pays dotés de quotas laitiers échangeables entre les régions, nous avons constaté une certaine concentration régionale et une spécialisation de la production laitière. On peut supposer par conséquent, que pour l'UE dans son ensemble, la production a atteint un niveau supérieur à ce qu'elle aurait été sans OCM et que **la répartition de la production laitière entre les États membres, et donc entre les régions de l'UE, a été influencée par le système des quotas. Si les quotas avaient été négociables entre les États membres, une plus grande concentration géographique de la production aurait probablement eu lieu** (à ce stade, le transfert des quotas entre les États membres n'est pas pris en compte, car cela fait l'objet d'une étude distincte en cours). Une relative stabilité des prix a contribué à la confiance en ce secteur, et donc à la fois, à l'investissement et au maintien de la production.

#### *Les effets sur l'environnement*

Les impacts environnementaux du soutien des prix associé au régime des quotas laitiers sont liés à l'augmentation du nombre de vaches laitières par rapport au contrefactuel. Toutefois, les pressions potentielles sur l'environnement résultant de cela, dépendront largement des décisions de gestion agricole et des investissements dans la production laitière.

Les facteurs déterminants de ces décisions comprendront une série d'éléments, incluant des dispositions législatives telles que la Directive sur les nitrates.

Le fait d'un plus grand nombre de vaches laitières va se traduire par:

- **Des émissions élevées de méthane**, l'un des principaux gaz à effet de serre, directement liées au nombre de vaches, ainsi qu'à des niveaux accrus de production de protoxyde d'azote provenant du lisier, quoiqu'à une plus faible échelle.
- Une production augmentée de lisier et de nutriments s'ajoutera aux **pressions sur l'environnement aquatique** et amplifiera les **émissions d'ammoniac**, alors que la hausse des besoins alimentaires se traduira par une demande supérieure de cultures fourragères, ce qui signifie qu'une plus grande surface de prairies ainsi

que d'autres plantes fourragères, en particulier de maïs pour ensilage, seront vouées à la production laitière. Comme ces surfaces fourragères sont exploitées de manière intensive par la majorité des exploitations laitières, elles représentent pour la plupart des exploitations laitières spécialisées une aggravation supplémentaire de la pression environnementale.

- Une plus grande superficie de terres consacrées à la production de fourrage et qui, pour la plupart, risquent d'être sous gestion intensive. Cela accentue potentiellement l'application d'engrais non organiques et de biocides, en fonction de l'utilisation des terres ; et conduit à des effets négatifs sur l'environnement, en particulier sur **la qualité de l'eau et la biodiversité**.
- Dans la mesure où l'OCM a augmenté le nombre de vaches laitières et des exploitations au-delà du contrefactuel, moins de terrains ont pu être utilisés par d'autres systèmes de production. La production de viande bovine, qui, dans certaines circonstances, serait une alternative aux systèmes laitiers, est généralement une forme moins intensive de production. Toutefois, l'ampleur de ces effets ne peut être estimée avec précision en raison des incertitudes concernant l'impact de l'OCM sur la production.

### *Paiements couplés après la réforme de 2003*

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de 2003, l'application des paiements couplés a été considérablement réduite en particulier dans le secteur de la viande bovine. Seuls neuf États membres de l'UE - 15 ont adopté des formes de paiements couplés dans le secteur bovin. En raison de la période relativement courte de leur mise en œuvre - la prime aux produits laitiers à partir de 2004 et les paiements couplés dans le secteur de la viande bovine depuis 2005 – il existe encore peu de données fiables disponibles qui permettent une solide analyse de leurs impacts. Les données pour appuyer l'analyse des impacts des paiements nationaux complémentaires directs (PNCD) dans les nouveaux États membres sont plus limitées encore.

#### *Les effets structurels*

Malgré le manque de données, les effets observés dans le secteur de la viande bovine au niveau des exploitations agricoles sont les suivants:

- Les paiements couplés dans le secteur de la viande bovine ont contribué au maintien des revenus des exploitations bovines spécialisées dans les États membres où ils ont été conservés. Les exploitations spécialisées en élevage bovin sont sensées avoir bénéficié en particulier de la prime couplée à la vache allaitante, et, dans une moindre mesure, des primes couplées, celle spéciale bovins mâles et celle à l'abattage. Dans le secteur de la viande bovine des nouveaux États membres, les PNCD sont communément appliqués et avec le régime de paiement unique à la surface (RPUS) ils ont contribué à l'accroissement des revenus agricoles.
- Les paiements couplés semblent avoir contribué à maintenir un nombre de bovins supérieur au contrefactuel. Dans les États membres ayant conservé la prime à la vache allaitante, le nombre de ces vaches n'a pas autant diminué que dans ceux qui ne l'ont pas gardée. Cet effet se vérifie probablement dans les zones défavorisées bien que les données soient insuffisantes à le prouver. Cela aura aidé au maintien des régimes de pâturage extensif et de fourrage d'herbe. Les régimes du Deuxième Pilier, tels les paiements compensatoires pour les ZD et les programmes agro-

environnementaux, auront variablement contribué à ce résultat dans les différentes régions.

- La prime spéciale aux bovins mâles partiellement couplée a contribué, dans une certaine mesure, au maintien du cheptel bovin dans les pays où elle a été appliquée et cela est susceptible d'avoir soutenu les exploitations disposant de systèmes plus intensifs de gestion des prairies et de production fourragère.
- Les effets de la prime couplée à l'abattage sur la production, sur les systèmes et sur la gestion sont moins clairs étant donné que l'impact sur les revenus des systèmes existants de production de viande bovine paraît limité.
- Dans certains nouveaux États membres, les PNCD ont été versés à une large échelle, et auront eu des effets similaires à d'autres paiements partiellement couplés bien que peu de preuves en établissant les impacts existent. Les paiements à la vache allaitante ont été appliqués dans cinq nouveaux États membres. Toutefois, ils ont probablement seulement eu un impact marginal sur la réorientation des tendances, avec en conséquence moins d'exploitations agricoles, moins d'agriculteurs et une production plus concentrée dans les moyennes et grandes exploitations.

Concernant le secteur du lait, la prime couplée aux produits laitiers a eu des impacts limités sur les revenus agricoles des exploitations laitières, sur les niveaux de production et sur les pratiques de gestion. Cela s'explique en partie par la courte période durant laquelle elle vient d'opérer et par le fait que la majorité des producteurs laitiers ne sont pas en position d'adapter leurs systèmes dans un délai aussi bref.

#### *Les effets sur l'environnement*

Les impacts des paiements couplés sur l'environnement sont comparables à ceux des paiements directs décrits ci-dessus. Ils comprennent d'une part ceux issus des choix de gestion directement imputables aux paiements et, d'autre part ceux qui résultent du respect de la conditionnalité des aides. Néanmoins, il est important de ne pas surestimer leurs influences étant donné les nombreux autres facteurs telles les tendances du marché et les régimes du Deuxième Pilier.

Les impacts directs principaux sont liés à l'incitation au maintien d'un nombre plus élevé d'animaux, par rapport à la situation sans paiements, et à la poursuite de systèmes de gestion intensifs autant qu'extensifs. La prime couplée aux produits laitiers semble avoir eu un impact négligeable sur la production, sur la gestion et sur l'environnement. En résumé:

- Suite à l'élévation du nombre de bovins, la pression résultant de l'application des paiements couplés s'accroîtra sur la qualité de l'eau et des sols, à cause d'un niveau plus élevé de déchets organiques. Cependant, la pression variera considérablement entre les régions selon la densité de chargement de bétail. **Ces pressions vont augmenter généralement, en proportion du nombre d'animaux supplémentaires.**
- **La biodiversité et le paysage** ont pu bénéficier de la prime couplée à la vache allaitante, du moins dans certaines zones, grâce au maintien du pâturage extensif du bétail, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de zones défavorisées, et à la poursuite des pratiques agricoles traditionnelles, ce qui a permis de maintenir des traits

caractéristiques comme les petits champs, les murs et les haies limitrophes. Cependant, les pressions sur l'environnement persistent dans certaines zones (par exemple en Espagne), où le maintien du nombre de bovins dépasse la capacité de charge écologique de la terre pâturée ;

- La conservation du cheptel bovin issue des paiements couplés dans le secteur de la viande bovine va maintenir les **gaz à effet de serre** et, dans une moindre mesure, les **émissions d'ammoniac** au-dessus de la situation sans paiement.
- Les paiements vont affecter l'**équilibre entre les bovins et les autres animaux en pâturage** là où le choix existe. Par exemple, en Espagne où les paiements dans le secteur de la viande bovine continuent d'être à 100 pour cent couplés alors que les primes dans les secteurs ovins et caprins ont été à 50 pour cent découplées, il y aura une incitation à maintenir le cheptel bovin même si ce n'est pas la meilleure option pour l'environnement.
- Tous les producteurs bovins et laitiers recevant des paiements couplés sont tenus de respecter la **conditionnalité**. Certaines exploitations, celles spécialisées en production de lait par exemple, ont été soumises pour la première fois au système de la conditionnalité. Alors que les normes environnementales énoncées dans les exigences de gestion réglementaires (EGR) s'appliquent à l'élevage bovin sans tenir compte de la conditionnalité, les études de cas révèlent que dans certains pays au moins, il y a eu un impact sur la prise de conscience et la réaction face à ces normes. Les normes relatives aux conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes (CAES) liées au pâturage, au contrôle des mauvaises herbes et à la gestion du sol sont clairement applicables aux producteurs bovins, en particulier de viande bovine, dans la majorité des États Membres. Quand elles sont appliquées, elles sont supposées aider à la réduction des pressions environnementales.

En bref, les paiements directs encouragent le maintien d'un plus grand nombre de bovins par rapport au contrefactuel, et ils accentuent par conséquent, les pressions sur l'environnement concernant la pollution de l'air, de l'eau et des sols. En même temps, une partie du cheptel de vaches allaitantes est importante pour la gestion du paysage et de la biodiversité, en particulier pour les prairies permanentes, situées, en majorité, mais pas toutes, dans les zones défavorisées. Dans certaines régions, la prime à la vache allaitante représente une contribution importante à la viabilité de cette partie du cheptel, particulièrement cruciale à l'environnement, même si cette prime ne porte pas exclusivement là-dessus.

### **Régime de paiement unique**

Evaluer la mesure de la cohérence du passage de paiements couplés aux différents modes de fonctionnement du régime de paiement unique par rapport à l'exigence d'intégrer la protection de l'environnement **est fondée sur des preuves limitées à une courte période**. Il est difficile d'exprimer un jugement par rapport à un contrefactuel basé sur l'absence de paiement.

#### *Effets structurels*

On peut s'attendre à ce que le passage du soutien couplé au découplé modifie dans le temps les systèmes de production, puisque les distorsions du marché associées à ce premier type de soutien cessent d'opérer. Les ajustements structurels qui pourraient éventuellement avoir lieu incluent:

- Réduction de l'élevage des animaux qui génèrent de faibles rendements, et
- Arrêt de la production de viande bovine dans certaines exploitations et augmentation dans d'autres, en fonction de l'efficacité des producteurs et de leurs attentes par rapport au prix.

Aujourd'hui, cependant, à l'exception d'une réduction du nombre d'animaux, des changements importants ne sont pas encore visibles, même si des éléments anecdotiques montrent des restructurations en cours accompagnées d'une certaine intensification régionale, d'une marginalisation localisée et d'une substitution, dans une certaine mesure, de l'élevage bovin par l'élevage ovin. Cela est dû probablement au peu de temps écoulé depuis l'introduction du RPU, aux changements relativement limités des paiements effectivement reçus à ce jour par la majorité des agriculteurs et jusqu'à la manière dont le RPU a été introduit dans les différents États membres. Toutefois, **nous pouvons anticiper des changements plus importants dans les modes de production à venir, en partie en fonction de l'évolution du marché, avec des impacts significatifs sur l'environnement.**

En se fondant sur les données actuellement disponibles au niveau de l'UE, il est difficile de distinguer les différences significatives des impacts au niveau de l'exploitation en fonction de (a) la façon dont les paiements couplés ont été maintenus dans le secteur bovin, (b) l'année d'introduction du RPU et (c) les méthodes utilisées de calcul des droits des agriculteurs au RPU. En tenant compte de ces trois variables, différentes tendances pourraient être plus visibles dans les années à venir. Malgré cela, les impacts suivants ont été observés au niveau de l'exploitation :

- Malgré des variations significatives, le nombre de bovins baisse à un rythme légèrement plus rapide dans les États membres avec paiements totalement découplés par rapport à ceux qui conservent les paiements partiellement couplés. Toutefois, il s'agit d'une tendance qui préexistait et il est donc difficile de déterminer le rôle exact de l'influence du RPU.
- Malgré quelques exceptions, le nombre de bovins a augmenté au cours des premières années de l'adhésion (2004-2006) dans les États membres qui utilisent le régime de paiement unique à la surface (RPUS). Ceci fait suite à d'importantes fluctuations du nombre d'animaux et peut être en partie dû au retour à des niveaux historiquement élevés de celui-ci, les conditions d'investissement s'étant améliorées.
- **Dans tous les États membres, le nombre des vaches laitières baisse, indépendamment de la date d'intégration de la prime aux produits laitiers dans le paiement unique, du choix du modèle de paiement ou du maintien des paiements couplés dans d'autres secteurs.** Le RPU ne semble pas altérer une tendance à la rationalisation de l'industrie laitière dont le cheptel est en baisse et les rendements en hausse.
- Huit États membres utilisent apparemment l'Article 69, principalement dans le secteur de la viande plutôt que dans le lait, avec des objectifs soit liés à l'environnement, soit à la commercialisation des produits. Les variations de ressources engagées sont considérables, mais peu d'informations sont disponibles sur les effets jusqu'ici. De plus amples informations sont nécessaires sur l'application de l'article 69, avant de pouvoir tirer des conclusions sur l'ampleur des changements et sur l'impact que cela peut avoir sur l'environnement.

- Des éléments anecdotiques montrent que la restructuration des secteurs de la viande bovine et du lait est survenue, accompagnée d'une intensification régionale, d'une marginalisation localisée et d'une substitution de l'élevage bovin et ovin selon les conditions régionales. Une conversion à large échelle de l'élevage en cultures arables semble peu probable étant donnée l'existence de **règles relatives à la conversion de pâturages permanents**.

#### *Effets sur l'environnement*

Les impacts environnementaux des changements de taille du cheptel, sont positifs ou négatifs et dépendent beaucoup du contexte local. Toutefois, il serait erroné d'attribuer complètement ces changements à l'introduction des primes du RPU totalement découplé ou du RPUS. Les principaux impacts sont les suivants:

- La réduction du nombre de bovins peut être positif en termes d'atténuation de **l'érosion des sols et de la pollution de l'eau** ; la spécialisation croissante du secteur du lait peut contribuer à limiter la pollution grâce à une gestion efficace du lisier, malgré un niveau de risque plus important;
- Les émissions de méthane et de protoxyde d'azote diminueront également en fonction de la baisse du nombre d'animaux, avec une baisse des **gaz à effet de serre** des secteurs de la viande bovine et du lait. Les émissions d'ammoniac du secteur de la viande bovine diminueront aussi, ce qui réduira la contribution de ce secteur à l'acidification. Toutefois, si le pâturage permanent est cultivé avec des cultures arables, une partie de la capacité de rétention du carbone risque probablement d'être perdue. Les émissions localisées de méthane et de protoxyde d'azote pourraient augmenter dans les régions où l'élevage laitier est concentré, même si au niveau national, la contribution nette du secteur aux émissions de gaz à effet de serre et à l'acidification pourrait diminuer;
- Eventuels effets négatifs d'un risque supérieur de sous-pâturage ou d'abandon dans certaines zones, conduisant à des pâturages moins riches en espèces. En même temps, la **biodiversité** profitera de la baisse de densité de chargement de bétail dans les régions où elle était supérieure à la capacité de charge écologique du sol. L'augmentation de la spécialisation et de la concentration de production laitière pourrait entraîner une diminution de la diversité des **paysages** et une réduction des systèmes d'agriculture mixte, qui profitent à la biodiversité.

En résumé, il est trop tôt pour exprimer un jugement ferme portant sur la cohérence des différentes options de mise en œuvre du RPU avec l'exigence d'intégration de l'environnement, étant donné le peu d'informations disponibles. A la suite d'une réduction anticipée du cheptel bovin, des baisses de pressions sur l'environnement devraient probablement apparaître. Dans le même temps, le risque de sous-pâturage et de pertes de diversité biologique va augmenter.

En principe, contrairement aux politiques précédentes, les RPU et RPUS empêchent les incitations directes à la production et les coûts environnementaux associés. Cependant, étant donné le risque important de réduction de pâturages et de leur maintien dans les zones sensibles, les règles de conditionnalité, notamment celles relatives à la conversion des pâturages permanents, ont un rôle important dans la nouvelle architecture de la politique aux côtés de mesures adaptées de développement rural.

Les impacts des mesures de l'Article 69 récemment introduit ne sont pas encore clairs. Celui-ci ayant été nouvellement mis en place, il existe peu d'informations sur ses impacts sur le secteur de la viande bovine et, par conséquent, sur l'environnement. Plus d'informations de la part des Etats membres sur sa mise en œuvre et sur les impacts associés seraient utiles.

### ***Conclusions et recommandations***

Dans les secteurs de la viande bovine et du lait, le soutien des prix associé aux paiements directs a conduit à un nombre élevé de bovins, supérieur au contrefactuel mais avec des restrictions venant du système des quotas laitiers. Cela a augmenté les niveaux suivants de:

- Emissions de gaz à effet de serre;
- Pollution de l'eau;
- Emissions d'ammoniac;
- Pressions sur les sols;
- Terres consacrées à la production fourragère, y compris les prairies et le maïs cultivés intensivement, et
- Pression sur les paysages et sur la biodiversité dans certaines régions

En même temps, le maintien d'une partie du cheptel bovin géré de manière extensive a été soutenu, ce qui a contribué à la qualité du paysage et à la biodiversité.

Les tentatives de ciblage du soutien sur la partie relativement extensive du cheptel, qui lie les seuils de chargement aux paiements directs, ont eu un succès limité à cause de l'utilisation de seuils de chargement identiques dans toute l'UE. Ces derniers n'ont pas tenu compte des conditions environnementales locales et ont été fixés à un niveau trop élevé pour pouvoir différencier favorablement les exploitations pratiquant des systèmes de pâturage plus extensifs.

### ***Recommandations relatives au secteur de la viande bovine:***

La prime à la vache allaitante a profité à l'environnement en conservant dans les zones où cela est important, le pâturage de ce type de vaches, en particulier dans les zones à haute valeur naturelle. Toutefois, en tant qu'outil politique, elle n'a pas pu prendre suffisamment en compte la localisation ou le type de gestion du cheptel, comme par exemple le fait de relier la densité de chargement aux besoins de l'environnement d'une zone spécifique. Du point de vue de l'environnement, la densité de chargement de bétail, la bonne combinaison d'animaux et la gestion correcte sont essentielles à l'optimisation du régime de pâturage pour ce type d'habitat.

À l'heure actuelle, les mesures de développement rural, visant à soutenir les pratiques agricoles favorables à l'environnement, offrent une indemnisation aux producteurs des zones défavorisées et à ceux qui souscrivent aux accords agro-environnementaux. Toutefois, l'indemnisation seule ne peut couvrir l'intégralité des coûts nécessaires pour atteindre les résultats environnementaux souhaités dans le cas où le système en question se trouve insuffisamment rentable. Pour cette raison, une capacité de ciblage du soutien des systèmes à valeur environnementale particulière, implantés là où ils sont les plus bénéfiques, compléterait ces mesures de développement rural.

Grâce à l'utilisation d'un "Article 69" moins sectoriel et doté d'une approche environnementale plus souple, des possibilités de soutien plus ciblé pourraient être obtenues, accompagnées d'un ajustement des mesures du Deuxième Pilier données par les mesures agro-environnementales, ou d'une révision du régime des ZD plus axé sur la livraison des résultats environnementaux.

En outre, il faut revoir l'application de l'Article 69 afin d'évaluer les résultats obtenus jusqu'à présent, en particulier dans leur dimension environnementale.

**Recommandations relatives au secteur laitier:**

La majorité des exploitations laitières sont gérées de manière intensive ce qui crée des pressions écologiques considérables, même si certaines d'entre elles, comme les gaz à effet de serre, sont en baisse. Seul un faible pourcentage utilise des systèmes moins intensifs dans des sites à haute valeur environnementale. Plusieurs régions, caractérisées par une concentration de la production, se trouvent dans des zones vulnérables au nitrate. En l'état actuel, la confiance en la production européenne a fait monter les prix mondiaux. La Commission a indiqué l'arrêt de l'application des quotas laitiers après 2015, accompagné de mesures proposées dans le cadre du bilan de santé de la PAC permettant leur élimination progressive.

Concernant l'environnement, deux besoins politiques principaux se dégagent pour l'avenir. Tout d'abord, afin de faire face aux exigences croissantes liées à l'environnement, des mesures satisfaisantes doivent être mises en place - en particulier concernant la pollution de l'eau et le changement climatique. Les mesures existantes de la conditionnalité ne mettent pas l'accent sur certaines préoccupations prioritaires, comme la pollution diffuse et la réduction de gaz à effet de serre. Des actions supplémentaires semblent nécessaires. Deuxièmement, il peut y avoir des cas où poursuivre la production de vaches laitières est écologiquement souhaitable, par exemple, dans les alpages et là où des alternatives, comme l'élevage des bovins à viande, ne seraient ni plus écologiques, ni viables. Dans ces cas, des mesures spécifiques et bien ciblées de l'Article 69, pourraient jouer un rôle de soutien aux mesures de développement rural, tel l'agro-environnement. Dans le secteur laitier par rapport à la viande bovine, les mesures agro-environnementales ont été appliquées à une échelle limitée. Des mesures de l'Article 69 bien adaptées et complémentaires aux programmes agro-environnementaux augmenteraient les instruments politiques à disposition afin de promouvoir l'intégration.