



**HAL**  
open science

# La conditionnalité environnementale des paiements directs à l'agriculture française. Analyse économique des propositions actuelles

Catherine Urvoy

► **To cite this version:**

Catherine Urvoy. La conditionnalité environnementale des paiements directs à l'agriculture française. Analyse économique des propositions actuelles. Sciences de l'Homme et Société. 1999. hal-02841229

**HAL Id: hal-02841229**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02841229>**

Submitted on 7 Jun 2020

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

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

UM I

Université Montpellier I  
Faculté de sciences Economiques

ENSA.M

Ecole Nationale Supérieure  
Agronomique de Montpellier

**La conditionnalité environnementale  
des paiements directs à l'agriculture française**

*Analyse économique des propositions actuelles*

Mémoire présenté par Catherine URVOY

Pour l'obtention du DEA :  
« *Economie du développement Agricole, Agro-alimentaire et rural* »

**Soutenance le 27 Septembre 1999 devant le jury composé de :**

Jean Marie BOISSON - Faculté des sciences économiques de Montpellier I

François COLSON - LERECO, INRA - Nantes

Bernard WOLFER - STEPE, INRA - Paris

*Je tiens à remercier toute l'équipe du LERECO de l'INRA-Nantes pour son accueil,  
particulièrement François Colson pour son suivi,  
Karine Daniel et Vincent Chatellier pour leurs conseils.*

*Je remercie aussi mes parents pour leur soutien.*

## Résumé

Cette étude a pour but de montrer en quoi la conditionnalité environnementale des aides liées à la gestion des OCM, proposée aux Etats membres dans le cadre de la nouvelle réforme de la Politique Agricole Commune, est un principe novateur en Europe qui pourrait infléchir les relations entre l'agriculture et l'environnement. En effet les aides concernées par cette « éco-conditionnalité » représentent une part majeure du revenu des producteurs de viande bovine, lait et céréales après application simulée de l'Agenda 2000. L'absence de consensus sur la définition des indicateurs de risque environnemental explique que l'application de ce principe soit l'objet d'un grand débat. En France, les premières propositions visent l'établissement d'une conditionnalité réglementaire. Une autre démarche envisage la conditionnalité environnementale comme l'occasion d'inciter les agriculteurs à adopter volontairement des pratiques respectueuses de l'environnement. A terme, si elle permet un changement durable des modes de production, la conditionnalité environnementale pourrait contribuer à la légitimation des soutiens publics à l'agriculture.

**Mots Clés :** Politique Agricole Commune - France - Aides à l'agriculture - Organisation Commune des Marchés - Economie de l'environnement - Politique agri-environnementale - Conditionnalité environnementale - Réseau d'information comptable agricole - Indicateur environnemental - Agriculture durable

## **Abstract**

This research aims to display where the environmental compliance of the direct payments linked with the CMO's, proposed to the Member States as part of the new CAP reform, is an innovative principle which could shift the connections between agriculture and environment. In fact, the direct payments concerned by this environmental compliance represent the main share of the cattle meat, milk and cereals producers' income, after a simulated application of Agenda 2000. The lack of consensus about the definition of environmental criteria explains this principle application is the subject of a tough debate. In France, the first proposals aim at a statutory compliance establishment. An other approach considers the environmental compliance as the opportunity of inciting farmers to adopt voluntarily practical experiences which respect the environment. If it allows a sustainable change of the production ways forward, the environmental compliance could contribute to the new justification to public support for farming.

**Mots Clés :** Common Agricultural Policy - France - agricultural support - Common Market Organisation - Environmental economics - Agri-environmental Policy - environmental compliance - Farm Accounting Data Network - environmental criteria - sustainable agriculture

# Sommaire

Introduction générale

## **Partie 1 : l'environnement dans la PAC, une approche historique**

- 1.1 La pac : une politique de gestion des marchés
- 1.2 Intégration de la dimension environnementale dans la première réforme de la PAC
- 1.3 L'agenda 2000 et la conditionnalité environnementale des aides

## **Partie 2 : La conditionnalité environnementale au regard de l'analyse économique**

- 2.1 L'analyse standard des effets externes
- 2.2 L'analyse institutionnelle des coproduits

## **Partie 3 : Paiements directs après Agenda 2000 dans les exploitations bovins viande, bovins lait et céréales**

- 3.1 Méthode de simulation agenda 2000 sur le rca 1997
- 3.2 Le poids croissant des paiements directs dans la formation du revenu des exploitations agricoles
- 3.3 Analyse de la répartition des aides directes selon des indicateurs d'intensification
- 3.4 Effets d'agenda 2000 sur la répartition des aides directes dans les exploitations bovines selon leur localisation géographique, plaine ou montagne

## **Partie 4 : Intérêts et limites des propositions de conditionnalité environnementale des paiements directs**

- 4.1 La conditionnalité environnementale des aides directes aux Etats-unis
- 4.2 Propositions de conditionnalité environnementale des paiements directs en France

**Conclusion générale**

**Bibliographie**

## Introduction générale

Les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'Union européenne sont parvenus les 24 et 25 mars 1999, lors du Conseil européen de Berlin, à un accord global sur les perspectives budgétaires de l'Union Européenne pour la période 2000-2006, la réforme des fonds structurels et une nouvelle réforme de la politique agricole commune (PAC). Cette réforme de la PAC concerne, dans la continuité de la réforme de 1992, une nouvelle révision du mode de fonctionnement des organisations communes de marchés (OCM). Elle s'appuie sur une nouvelle baisse des prix institutionnels, compensée partiellement par une augmentation des paiements directs aux exploitations agricoles. Cette réforme s'inscrit dans la logique des analyses économiques et des recommandations développées par les organismes internationaux (OCDE, OMC) qui considèrent que le marché doit jouer un rôle accru dans l'orientation des productions agricoles et demandent une diminution des soutiens publics. Elle est également justifiée pour préparer les prochaines négociations multilatérales (réduction du soutien interne et découplage des aides directes) et adapter la PAC avant l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale. Dans son volet horizontal, les préoccupations environnementales sont particulièrement prises en compte.

Cette dimension est relevée par l'article 3 du règlement horizontal qui impose aux Etats membres de « prendre les mesures environnementales qu'ils considèrent appropriées compte tenu de la situation spécifique des surfaces agricoles utilisées et des productions concernées. Ces mesures peuvent consister :

- à subordonner les aides à des actions agri-environnementales,
- en des exigences environnementales générales,
- en des exigences environnementales spécifiques constituant une condition d'octroi des paiements directs. »

Les Etats doivent définir « des sanctions appropriées et proportionnées à la gravité des conséquences écologiques découlant du non-respect des exigences environnementales. Ces sanctions peuvent prendre la forme d'une réduction, voire de la suppression, des aides relevant des régimes de soutien concernés ».

La conditionnalité environnementale des aides s'inscrit dans un débat social particulier, focalisé autour de deux thèmes : le développement durable de l'agriculture et la légitimation de ses soutiens publics. Avec la parution du rapport Bruntland en 1987 « Notre avenir à tous », les relations entre l'agriculture et l'environnement sont en effet mises à jour dans un contexte de développement durable. Un large consensus émerge pour prendre en compte dans la notion de développement, non pas une simple croissance quantitative, mais une croissance qui doit aussi « faire intervenir la qualité de la relation des hommes avec le milieu naturel » (PASSET, 91). Ce développement doit répondre « aux besoins du présent, sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (WCED, 87). L'agriculture durable est significative du souci « d'intégrer les préoccupations de moyen et long termes à la question du développement agricole et en particulier la préservation de l'environnement » (DEYBE, 1994). Les fonctions d'occupation et d'entretien du territoire de l'agriculture sont reconnues : c'est un secteur qui participe normalement à la préservation de l'environnement, seulement ses excès le dégrade. La fonction environnementale de l'agriculture devient identifiable dans la gestion des exploitations, il s'agit désormais de considérer sa dimension économique. Parallèlement au débat sur l'agriculture durable se pose le problème des adaptations nécessaires de la PAC aux négociations internationales, à la transparence du nouveau système de soutien des revenus, au financement des actions environnementales de l'agriculture. L'analyse économique met en évidence le poids très important des aides directes dans la formation du revenu agricole : 110 000 F par exploitation, soit 58% du résultat courant en 1997, et 147 000 F en moyenne, soit 85% du résultat d'exploitation après application de l'Agenda 2000, avec la réforme de l'OCM lait. Les politiques agricoles ont un rôle privilégié à jouer pour promouvoir le respect de l'environnement. Elles sont depuis longtemps un déterminant principal de la conduite des exploitations. En France, « construire une politique qui lie les productions et les territoires » (GLAVANY, 1999) est au centre des préoccupations de la nouvelle Loi d'Orientation Agricole et des objectifs assignés aux Contrats Territoriaux d'Exploitation.

La mise sous condition environnementale (ou « éco-conditionnalité ») des paiements directs européens pourrait devenir un outil économique privilégié pour piloter les relations entre l'agriculture et l'environnement. Les aides agri-environnementales (ou mesures agri-environnementales -MAE-) mises en place en 1992 en constituent l'approche « positive » : les agriculteurs qui respectent volontairement un cahier des charges spécifique peuvent prétendre à ces aides. Mais ici, c'est l'approche plus « négative », c'est à dire la diminution des aides liées à la gestion des marchés agricoles en cas de non respect de critères environnementaux, qui sera la plus développée. L'éco-conditionnalité concerne l'ensemble des paiements compensatoires des producteurs de viande bovine, de lait et de céréales. Cette étude doit de montrer comment la conditionnalité environnementale peut aider à mieux gérer les relations entre l'agriculture et l'environnement. La question de la mise en œuvre de ce principe nouveau est aussi discutée.

La première partie de l'étude est une analyse historique de l'intégration des préoccupations environnementales dans la PAC. Cette approche montre l'originalité du principe de conditionnalité par rapport aux autres mesures environnementales existantes. Ensuite, les instruments de gestion de l'environnement, et particulièrement l'éco-conditionnalité, sont mis en perspective avec la théorie classique de l'économie de l'environnement et l'analyse institutionnelle des coproduits. Il est montré que la conditionnalité environnementale ne peut être interprétée comme une application stricte des préceptes classiques. La troisième partie explique que les aides directes, en forte croissance (de 1 800 F/ha en 1997 à 2 300 F/ha en 2006), peuvent en effet devenir un « levier » important de la politique agri-environnementale. Ensuite l'étude de la répartition des aides directes dans les exploitations bovines et céréalières après application de l'Agenda 2000 et selon des critères d'intensification montre que la gestion actuelle de la PAC ne permet pas de différencier les exploitations selon leur relation à l'environnement ou leur importance dans l'entretien du territoire. En dernière partie, deux hypothèses pour la mise en place de la conditionnalité environnementale sont discutées.

## Partie 1

L'environnement dans la PAC : une approche historique

Encadré 1.1 :

### Principaux effets de l'agriculture sur l'environnement

#### Effets positifs

- limitation des risques naturels  
*réduction du risque d'incendie en région méditerranéenne et du risque d'avalanche en montagne*
- préservation de biodiversité  
*maintien d'espèces et de variétés inféodées aux espaces cultivés*
- préservation des paysages  
*entretien de paysages agraires typiques, contrôle de l'embroussaillage*

#### Effets négatifs

- pollution des eaux douces et maritimes  
*due aux engrais chimiques, organiques et pesticides*
- pollution de l'air  
*dégagement d'ammoniac contribuant à la formation de pluies acides, pesticides en suspension, émission des usines de fabrication d'engrais*
- dégradations des sols  
*épuisement (baisse de fertilité), érosion (transport de matières solides), salinisation et alcanisation (dues à l'irrigation), pollution (résidus d'engrais et de pesticides), tassement (passages répétés d'engins)*
- réduction de la biodiversité  
*atteintes à la faune sauvage par destruction de biotopes, réduction du nombre d'espèces ou de variétés cultivées*
- consommation d'énergie fossile  
*utilisation d'engrais et de machines*
- aggravation des risques naturels  
*risque d'inondation accru du fait de la destruction d'espaces-tampons (bocages, zones humides)*
- atteintes aux paysages  
*uniformisation des paysages (régions de grandes cultures), bâtiments agricoles*
- atteintes au bien-être animal  
*dégradation des conditions de vie des animaux (élevages industriels)*

Source : Greenpeace, die Grünen, Worldwatch Institute, IPEE (in GUIHENEUF, 1996)

L'agriculture fournit des denrées alimentaires à partir de facteurs de production biologiques tels que la Terre. Elle est l'occasion de productions jointes qui ne sont que rarement prises en compte dans la gestion des exploitations. Pourtant leurs impacts sur l'environnement peuvent être positifs ou négatifs (Encadré 1.1). Pendant longtemps, et même après l'émergence au début des années soixante-dix des préoccupations environnementales, les relations entre l'agriculture et l'environnement n'ont pas fait l'objet d'un important débat social : « Les paysans, à l'écoute de la nature et de ses rythmes, soumis parfois à ses caprices, ne pouvaient que respecter ses équilibres » (MICLET, 1998). Les politiques communautaires, agricole et environnementale notamment, ont été menées indépendamment. La réelle prise en compte des problèmes environnementaux liés à l'activité agricole est récente. La réforme de 1992 marque le tournant avec la mise en place des premières mesures de rémunération des aménités environnementales produites. Une lecture historique de l'intégration des mesures environnementales dans la PAC montre l'aspect novateur du principe de la conditionnalité environnementale des aides directes proposé dans l'Agenda 2000.

## **1.1 La PAC : une politique de gestion des marchés**

En 1958, dans une situation de déficit alimentaire, la PAC est mise en place pour favoriser la productivité agricole, garantir l'approvisionnement en denrées alimentaires et assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs eu égard aux autres catégories socio-professionnelles. La PAC est une politique de gestion des marchés. Il n'est donc pas étonnant que dans les articles 38 à 47 du traité de Rome l'instituant, aucune mesure d'incitation au respect de l'environnement ne soit envisagée.

### **1.1.1 L'environnement dans la PAC de 1962 à 1992**

Les instruments choisis en 1962 pour développer la production agricole sont le soutien des prix à la production (prix garanti) et l'attribution de subventions aux exportations (pour écrêter les potentiels excédents conjoncturels). La productivité agricole augmente grâce à la modernisation des ateliers de production, leur concentration et l'intensification des modes de production. C'est seulement en 1972, à la Conférence des Nations Unies de Stockholm, qu'on entend parler pour la première fois de la nécessaire protection de l'environnement. A cette occasion, les instruments de la PAC ne sont pas remis en cause : les préoccupations environnementales ne font pas douter du besoin d'augmenter la production. Dans ce contexte, le Conseil adopte en 1973 un premier programme-cadre pluriannuel qui arrête les bases de l'action communautaire en matière environnementale : principe du pollueur-payeur, principe de l'action préventive, principe de l'intégration dans les autres politiques communautaires. En 1975, l'Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel (ICHN) est créée. Comme son nom l'indique, cette indemnité compense financièrement la différence naturelle de productivité entre les régions. Elle a aussi pour but d'assurer « la poursuite de l'activité agricole et aussi le maintien d'un minimum de peuplement ou l'entretien de l'espace naturel ». Cette directive (n°75/268) représente la première manifestation claire de la reconnaissance de la liaison entre l'agriculture et l'occupation de l'espace rural.

En 1985, la Commission européenne présente son « livre vert » : « On perçoit de plus en plus que le rôle de l'agriculture dans une économie moderne industrialisée est, non seulement

d'assurer les fonctions stratégiques, économiques et sociales, mais aussi de conserver l'environnement rural ». La contribution positive de l'agriculture sur l'entretien de l'espace est clairement énoncée. Cela se traduit par l'introduction au sein du règlement 797/85 de « l'article 19 » qui offre la possibilité aux Etats membres de mettre en œuvre « un régime d'aide aux exploitations agricoles dans les zones sensibles du point de vue de la protection de l'environnement et des ressources naturelles ainsi que du point de vue du maintien de l'espace naturel et des paysages ».

En France, la traduction de cet article, tarde à se mettre en place. A partir de 1991, quatre opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) sont expérimentées (dans la plaine de la Crau, le Vercors, le marais Poitevin et le marais de Charente<sup>1</sup>). Les thématiques de ces opérations sont les suivantes :

- réduction des pollutions dues à l'agriculture intensive
- adaptation des systèmes d'exploitation dans les secteurs de biotopes rares et sensibles
- prévention des risques de déprises
- défense contre les incendies en zone méditerranéenne

Des aides annuelles sont proposées aux agriculteurs pour prendre en compte la perte de revenu occasionnée par l'utilisation de pratiques agricoles plus favorables à l'environnement.

Avec l'Acte Unique en 1986, la politique de l'environnement au niveau communautaire se dote d'une réelle base constitutionnelle, avec les articles 130 R, S et T constituant le titre VII, intitulé « environnement », de la troisième partie du traité de Rome qui porte sur « la politique de la communauté »<sup>2</sup>. La définition de l'environnement reste vague : c'est « l'ensemble des éléments qui forment dans la complexité de leurs relations avec les cadres, les milieux et les conditions de vie de l'homme et de la société » mais ces articles posent la compétence de la CEE en matière environnementale et les principes fondamentaux de l'action communautaire (voir LECLERC, 1993, p.31-33).

---

<sup>1</sup> Les activités de ces zones sont plutôt périphériques à l'activité agricole classique...

<sup>2</sup> Les articles 130 R, S et T constituent le titre XVI « environnement » du traité de Maastricht.

En 1988, plusieurs communications de la Commission (notamment sur « L'avenir du monde rural ») insiste sur la nécessité d'intégrer la politique de l'environnement dans la PAC.

Des directives environnementales sont mises en place. Certaines ont un impact sur les techniques de production, ce qui les rend particulièrement contraignantes.

- La directive n° 86/278 sur les boues d'épuration : la présence de matières organiques et d'éléments fertilisants dans les boues d'épuration incite à leur utilisation en agriculture. Mais un traitement insuffisant de ces boues peut entraîner une pollution des sols, par les métaux lourds par exemple. La directive fixe des valeurs limites pour la concentration de ces métaux dans le sol et dans les boues.
- Plus tard, la directive « nitrates » n° 91/676 : la pollution des eaux par les nitrates résulte de l'épandage excessif de la fumure organique et de l'engrais azoté chimique. La directive fixe des valeurs limites de concentration de nitrates dans les eaux douces superficielles, souterraines et des lacs mais aussi dans les estuaires, eaux côtières et marines.

Mais « la politique environnementale est plus ressentie par les agriculteurs comme une contrainte que comme une coopération pour le développement du monde rural » (AMAND-MADELIN, 1992). Ces mesures connaissent aussi des difficultés liées au véritable pouvoir de « police de l'environnement » de la CEE. Leur respect est pourtant le centre d'un véritable enjeu pour la politique de l'environnement<sup>3</sup> (LECLERC, 1993).

Par la suite, les liaisons entre agriculture et environnement sont de plus en plus reconnues et dénoncées, particulièrement avec le développement de la crise des excédents structurels de production provoquée par le niveau élevé des prix agricoles garantis.

---

<sup>3</sup> La discussion sur les moyens de mettre en œuvre l'éco-conditionnalité revient sur cette vocation contraignante des directives européennes... (Partie 3)

Les effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement sont en partie attribués à l'intensification du système productif. Alors que la surface agricole utilisée a diminué de près de 8% ces vingt dernières années, le volume des livraisons a progressé de plus de 50%. Cette intensification a été associée à une hausse du volume des consommations intermédiaires de près de 80% (Graphique a).

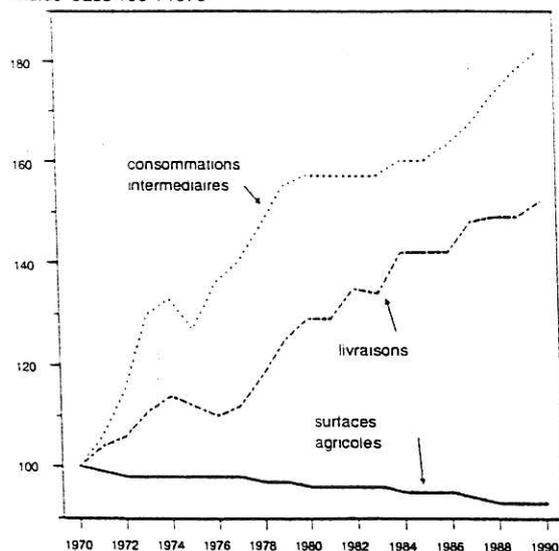
Mais la progression de la production à l'hectare tient en grande partie au progrès technique, qui permet d'augmenter les rendements sans que l'environnement n'en souffre directement. La consommation d'engrais par unité de production végétale a progressé jusqu'en 1977 et diminue ensuite, signe d'un progrès technique. En revanche, le bilan est beaucoup moins bon pour les autres consommations intermédiaires (phytosanitaires et aliments du bétail) (Graphique b).

L'intensification peut être définie comme le phénomène conduisant à l'accroissement du rapport entre, d'une part, le travail, le capital et les consommations intermédiaires et d'autre part, la terre. Le système de soutien des prix associé à la quasi-fixité du facteur terre est souvent considéré comme la cause première de cette intensification : des prix artificiellement élevés conduisent à l'intensification et donc au renchérissement du foncier qui lui-même nourrit l'intensification à l'hectare et donc les risques de pollution. Ainsi, pour un coût des facteurs donné, il est intéressant d'accroître l'emploi des facteurs associés à la terre, tant qu'il n'y a pas d'obligation d'internaliser les dommages écologiques.

Graphique A

L'intensification de la production agricole française

indice base 100 : 1970



(1) : Il s'agit du rapport des consommations intermédiaires par unité de quantité produite (en terme de production). On peut dire qu'il y a progrès technique lorsque ce rapport diminue.

L'usage accru des facteurs de production par rapport au foncier permet d'augmenter la production à l'hectare, mais selon des rendements décroissants. Lorsque cette perte d'efficacité est imputable aux consommations intermédiaires, cela signifie des rejets dans le réceptacle écologique, au-delà peut-être des limites de ce qui est supportable sans inconvénients.

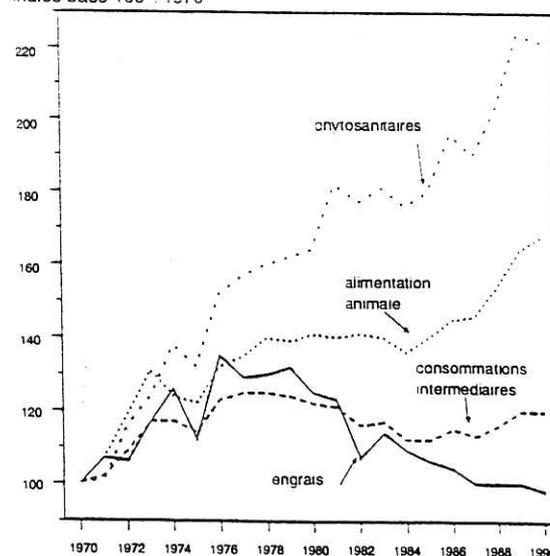
Le niveau d'intensification socialement optimal est le seuil où le compromis entre la valeur que la société attribue aux biens produits par l'agriculteur et celle qu'elle accorde à la qualité de l'environnement est la meilleur. Il correspond à l'égalisation de la productivité marginale avec le coût marginal collectif, c'est à dire y compris les nuisances. Il est en général inférieur au niveau d'intensification spontané, où la productivité marginale est égale au coût du facteur.

Les mesures de politique économique vont donc consister à trouver des instruments (taxes, subventions ou règlement), qui incitent les agriculteurs à se limiter au niveau d'intensification optimale. La difficulté est qu'on se trouve face à deux problèmes concomitants : une distorsion initiale sur les prix agricoles, parmi lesquels certains sont très soutenus, et la non-prise en compte des externalités négatives provoquées par les pratiques agricoles. Or, la correction de la distorsion initiale (le soutien des prix) ne suffit pas pour atteindre un optimum de premier rang quand il y a une autre distorsion. Même en l'absence de distorsion initiale, le choix des politiques correctrices n'est pas simple (cf. Partie 2).

Graphique B

Une approximation du progrès technique(1)

indice base 100 : 1970



### **1.1.2 L'impact environnemental d'une politique de prix garantis**

« Le rapport des prix des facteurs et l'accessibilité au progrès technique fixe le choix des combinaisons productives » (BONNIEUX, 1986). Alors, la politique agricole de soutien des prix provoque la substitution du capital et des intrants au travail (Encadré 1.2). Mais l'intensification et la spécialisation conduisent à des pratiques agricoles très différentes de celles mises en œuvre par les générations passées. Si les résultats en termes quantitatifs sur les volumes produits sont remarquables, cela n'est pas sans conséquences sur le milieu naturel. Cés 1987, Mahé et Rainelli montrent que des effets de l'intensification sont irréversibles, comme la disparition de certaines espèces de la flore ou la faune sauvage.

Le recours aux techniques les plus productives devient un point de passage quasi obligé pour supporter la concurrence sur les marchés agricoles. Pour cela, il faut accéder à des niveaux de coûts de production les plus faibles possibles par rapport au niveau des prix garantis fixé par la Communauté. Cette politique contribue à la fragilisation économique, sociale et écologiques des régions les moins intensives alors qu'ailleurs la capacité naturelle de l'environnement à absorber certains effets externes négatifs est largement dépassée.

En effet, à niveau d'outputs donné, l'intensification des modes de production entraîne la concentration géographique des ateliers de production selon les avantages comparatifs de chaque région (zones d'élevages, bassins céréaliers...). Les déterminants de ces avantages pouvant dépendre :

- des coûts de production. Ils dépendent de la valeur agronomique des sols et des conditions climatiques de la région
- de l'état (compétitivité et accessibilité) du réseau d'industries agro-alimentaires amont et aval à la production agricole (fonctions de transformation et de distribution des produits)

Au début des années quatre-vingt, l'apparition d'excédents structurels de production onéreux pour l'Europe amène quand même à s'interroger sur le coût social<sup>4</sup> de la politique productiviste, notamment en matière d'environnement. « Les services provenant de l'environnement n'ont pas de véritables substituts et que leur demande collective augmente fortement avec le revenu » (MAHE, RAINELLI, 1987).

Dès lors, la politique de régulation par l'offre mise en place doit coïncider avec la protection de l'environnement. Les mesures de gel des terres et d'extensification de la production<sup>5</sup> traduisent d'abord le souci de réduire la capacité productive de l'outil de production, mais l'obligation d'assurer le maintien d'un couvert végétal et l'entretien agronomique des sols « gelés » montre aussi le souci de s'orienter vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement<sup>6</sup>. En 1984, les quotas laitiers sont mis en place dans la même optique. L'impact environnemental dérivé de ces mesures est discutable.

### **1.1.3 Quels impacts environnementaux d'une politique limitation de l'offre ? L'exemple des quotas laitiers**

En 1983, la divergence entre une production croissante et une demande solvable quasi-stabilisée entraînait des dépenses de soutien de marché de l'ordre de 40 centimes par litre de lait produit (CHOTTEAU et al., 1995). La mise en place des quotas de livraison laitière en 1984, a marqué un tournant radical dans la politique suivie antérieurement par la communauté et par les pays membres.

---

<sup>4</sup> L'agriculture utilise l'environnement (ensemble de ressources naturelles) comme un facteur de production gratuit. Cette utilisation crée pourtant des coûts sociaux. Voir partie 2

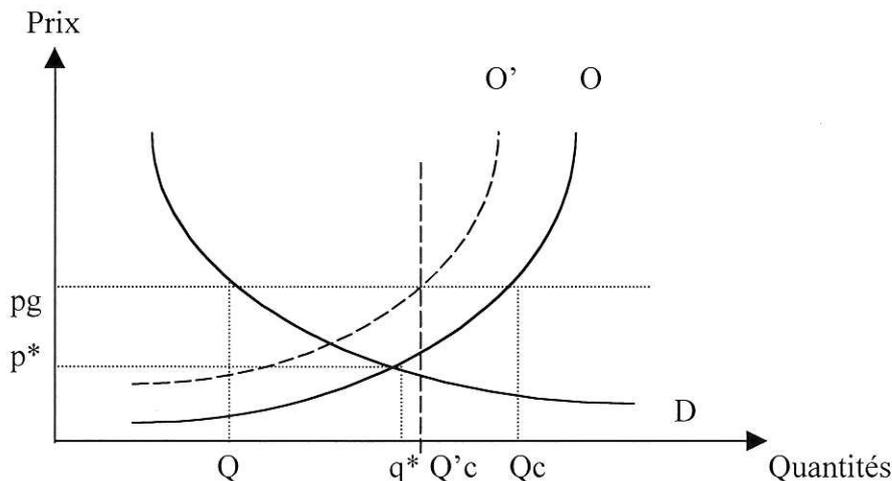
<sup>5</sup> Retrait des terres arables suivant le règlement n°1094/88 et extensification incitée par le règlement n°1760/87 (BLUMANN, 1996)

<sup>6</sup> Mais l'intensification des pratiques culturales sur les terres « libres » fait que la baisse de production globale restera moins importante que la baisse des surfaces cultivées obligée par le gel des terres et l'impact environnemental de ces mesures sera faible.

### a. Le principe du contingentement de l'offre

Il s'agit de substituer un volume de livraison maximum par pays à la politique de soutien de marché par les prix, sans restriction de volume, ce qui était la règle antérieurement. Cette politique nécessite la mise en place d'un système de gestion administrative des autorisations et du contrôle de la production. Pour les producteurs potentiels, la liaison de ces droits à produire aux facteurs de production ou l'instauration d'un marché de quotas induit un principe de « barrières à l'entrée ». A niveau de quota régional constant ou décroissant, l'augmentation de la production de certaines exploitations, ou l'installation de jeunes producteurs, passe donc obligatoirement par la sortie de la branche d'une partie des exploitants spécialisés. Ces départs ou reconversions peuvent être gérés par le marché des quotas ou par la cession des facteurs de production porteurs de références. La restructuration peut aussi être accélérée par la mise en place de programmes d'incitations à la cessation d'activité. En France, les quotas sont liés au sol et calculés à partir d'une année de référence (1981). Le principe de la limitation quantitative de la production implique une pénalisation très dissuasive applicable aux volumes produits à la marge c'est à dire au delà des quantité autorisées. Ce principe permet donc de limiter l'offre de façon efficace tout en maintenant le niveau des revenus des producteurs en activité.

Graphique 1.1 : contingentement de l'offre



Au niveau de prix intérieur garanti ( $p_g$ ), les quantités de lait produites (selon la courbe d'offre  $O$ ) s'établissent « artificiellement » au niveau  $Q_c$  (supérieur au niveau d'équilibre sans soutien  $q^*$ ). La production excédentaire égale ( $Q_c - Q$ ). Le soutien du prix de marché est supporté par

les consommateurs (jusqu'à Q) et les pouvoirs publics - ie. les contribuables - (liquidation des excédents (Qc-Q)). Le surcoût budgétaire est  $[(p_g - p^*) \times (Q_c - Q)]$ . Afin de limiter le coût de cette politique, un contingentement de la production est instauré au niveau  $Q_c' < Q_c$ . L'offre des producteurs s'ajuste alors en passant de O à O'.

### ***b. Conséquences environnementales microéconomiques de l'instauration d'un quota***

Le quotas fixe le chiffre d'affaire « lait » de l'exploitation, étant donnée la qualité du lait. Par contre, une modification du complexe de production « élevage-fourrage » peut permettre une évolution positive du revenu courant de l'exploitation. Pour cela les producteurs peuvent :

- minimiser leur coûts de production
- mettre en place des ateliers parallèles<sup>7</sup> (structures en phase de rendements croissants)
- acquérir une autorisation supplémentaire de production laitière.

Ces adaptations, compte tenu des contraintes factorielles de l'exploitation peuvent avoir des conséquences environnementales variées. Pour étudier les réactions des agriculteurs sur la conduite de leur exploitation après la mise en place des quotas, nous retenons quelques hypothèses :

- les quotas sont attribués selon des références historiques, donc la Surface Fourragère Principale (SFP) peut être considérée comme suffisante dans chaque exploitation pour nourrir le troupeau laitier.
- le plus souvent, les producteurs de lait produisent aussi des céréales non obligatoirement nécessaires à l'alimentation du troupeau mais plutôt destinées à la vente.
- dans le cadre d'une évolution des techniques (productivité des animaux et des fourrages), les surfaces nécessaires à l'alimentation du bétail sont de moins en moins importantes.
- les références laitières à l'hectare sont variables suivant les exploitations (de 1000 litres à l'hectare à 5000 l/ha.) suivant l'année de base. (Les terres porteuses de forts quotas sont les plus recherchées)

---

<sup>7</sup> Deux grandes orientations ont été prises : diversification vers les grandes cultures quand sols et types de structures s'y prêtaient et développement de la viande bovine (vaches allaitantes ou jeunes bovins et dans une moindre mesure : bœufs et génisses)

➤ suivant leur quota, les agriculteurs gèrent le plus souvent un excédent de surface par rapport à leurs besoins en fourrage.

Plusieurs cas peuvent alors être distingués :

➤ si les terres de l'exploitation sont de bonne valeur agronomique : après avoir cultivé les quantités nécessaires de fourrages, les autres parcelles sont consacrées à des cultures céréalières (rémunératrices, notamment en primes PAC). L'impact environnemental des quotas reste faible.

➤ si les terres sont hétérogènes : les meilleures terres sont utilisées pour le fourrage et les céréales, les moins bonnes restent entretenues pour conserver le bénéfice des quotas. L'impact environnemental du contingentement est donc encore faible.

➤ si les terres sont plutôt mauvaises : l'exploitant essaie de faire des économies sur les facteurs de production (notamment sur les intrants), ce qui est favorable à la préservation de l'environnement. Dans le cas où l'agriculteur accepte des primes à la cessation laitière, les terres disponibles se retrouvent sur le marché des facteurs mais sans quota lié. Elles sont parfois laissées en friches.

En général, les exploitants ont intérêt à ajuster leur production au niveau de leur quota pour bénéficier du soutien maximum par les prix et éviter les sanctions. Ceci est particulièrement vérifié :

➤ parce qu'il y a peu de rendements d'échelle dans les exploitations (les courbes de coût marginal et de coût moyen sont confondues : rendements constants)

➤ parce que les quotas futurs pourraient évoluer suivant les références actuelles

### ***c. Conséquences environnementales macroéconomiques de l'instauration des quotas***

« Pour les productions fortement liées au sol, la politique européenne tente d'atténuer, notamment grâce aux contingentement de l'offre, la contradiction qui existe entre le développement des avantages comparatifs et le maintien d'exploitations qui jouent un rôle dans l'occupation de l'espace » (COLSON, CHATELLIER, ULMAN, 1995). Il est en effet difficile d'imaginer qu'une sélection des éleveurs par le prix payé au litre de lait aurait conduit

à la même répartition régionale des productions qu'aujourd'hui. La gestion par les quotas a limité la concentration de la production induite par les mécanismes antérieurs de prix garantis. Avant les quotas, la progression de la collecte se faisait essentiellement dans le Grand-Ouest de la France, dans les zones où l'intensification était possible par la culture du maïs et du fait de la présence d'un grand nombre d'agriculteurs sur des structures de dimension modeste. Les politiques spécifiques d'aides aux régions défavorisées ont été renforcées au moyen par exemple de réaffectations ou de moindres baisses des références. Il y a même eu un léger renforcement du poids des zones de montagne : en 1993, 12% du total des références laitières nationales est attribué à des éleveurs situés en zones défavorisées contre 10 % seulement en 1983 (CHOTTEAU et al., 1995). Cette approche s'est ensuite étendue, avec la réforme de 1992, au cheptel bovin viande avec l'attribution de primes aux éleveurs dans la limite de contingents historiques. Les paiements compensatoires attribués pour les céréales et les oléoprotéagineux, dans le cadre d'une surface de référence par Etat membre peuvent aussi s'interpréter comme la volonté d'assurer une répartition de la production en fonction du potentiel de chaque pays.

Mais le régime des quotas (renforcé en 1992) n'a pas empêché la poursuite de l'intensification des systèmes et leur diversification fréquente en céréales, en élevages hors-sol et en production de viande-bovine dont les techniques de production ne sont pas forcément des productions respectueuses de l'environnement. En zone de plaine, le modèle holstein/maïs a nettement gagné du terrain sur les systèmes herbagers à partir de races mixtes (COLSON, GUESDON, 1998). Si la mobilité régionale de la production a été interrompue, le mode libéral de gestion des quotas, par achat/vente ou location des droits à produire, appliqué dans les pays du Nord de l'Union a entraîné une plus forte concentration des références dans les plus grandes exploitations aux dépens de l'entrée de nouveaux producteurs dans la branche, et au sein même des exploitations par recherche de références (achat ou location de foncier). La diminution de la population agricole a été plus importante dans le secteur laitier que dans l'ensemble des secteurs d'activité. En France, lors des 10 premières années de fonctionnement du système des quotas, l'effectif des producteurs est passé de 385 000 à 173 000, le quotas moyen augmentant parallèlement de 66 000 à 133 000 litres par an et par unité de production (SAF, 1995).



L'exemple des quotas laitiers montre bien qu'une mesure agricole a des conséquences importantes sur la conduite des exploitations et donc sur l'environnement, particulièrement à cause de leur relation au sol. Ces changements sont liés aux modifications de la combinaison productive des facteurs.

## **1.2 L'intégration de la dimension environnementale dans la première réforme de la PAC**

### **1.2.1 Les objectifs de la réforme de 1992**

La réforme de la PAC vise en premier lieu à supprimer, pour partie, le mécanisme des prix garantis à la production qui génèrent des excédents structurels de production très onéreux pour la Communauté (encadré 1.3). Qui plus est, ce mécanisme de soutien à la production est interdit par le GATT, qui veut éviter les distorsions de concurrence. La situation excédentaire des marchés agricoles européens a donc précipité la réforme. Une finalité environnementale a aussi pu servir d'argument : en infléchissant l'offre agricole aux signaux-prix du marché, il est escompté une moindre utilisation des intrants souvent polluants.

#### ***a. Une stratégie de type « double dividende » doit permettre de répondre à ces objectifs***

Selon une stratégie de double dividende l'instauration d'instruments particuliers peut avoir différents impacts, simultanés. Dans le cas de la PAC, le remplacement du soutien des prix de marché par l'attribution d'aides directes, découplées de l'acte de production, peut avoir un impact double. Plus précisément, la réforme de 1992 cumule une forte baisse des prix des produits des OCM concernées et l'instauration d'un nouveau système d'aides, compensatoires à la baisse des prix. En conditionnant l'attribution de ces aides à des contraintes d'utilisation des facteurs (gel d'une partie de la SCOP, contraintes de chargement pour le cheptel bovin), les instances communautaires disent pouvoir satisfaire un double objectif d'adaptation de l'offre à la demande et d'incitation au respect de l'environnement.

*Encadré 1.4 :*

**Les arguments économiques classiques en faveur de  
la substitution du soutien des prix par des aides directes**

Les deux théorèmes de la théorie micro-économique classique du « bien-être » constituent la base théorique des arguments en faveur des paiements directs, découplés de l'activité de production. Ici le critère de Pareto est le référent pour évaluer l'efficacité des politiques économiques. Ces théorèmes établissent que :

- le marché de concurrence parfaite est un mécanisme efficace d'allocation : en échangeant librement les biens dont ils sont dotés, les individus parviennent à un certain équilibre au terme duquel aucune autre transaction à bénéfice réciproque n'est possible. La concurrence parfaite a donc un caractère optimal, au sens de Pareto.
- l'équilibre obtenu au terme de l'échange est toutefois dépendant de la répartition initiale des biens entre les individus coéchangistes. Il est alors possible d'atteindre d'autres équilibres Pareto-optimaux en procédant à des transferts de ressources entre ces individus, puis en « laissant faire le marché » : « tout optimum de Pareto particulier peut être atteint par le mécanisme concurrentiel, à partir d'une répartition donnée des ressources entre les agents ».

Dans le cas où il faudrait réinstaurer un régime de concurrence parfaite, ces deux théorèmes du bien-être montrent que le soutien des revenus (au sens du revenu du ménage, et non du producteur agricole) doit tendre vers une forme forfaitaire, indépendante du niveau de la production. Celle-ci ne devant trouver sa justification et sa sanction que dans le marché (BLOGOWSKI, BOYER, 1996) : ce principe milite pour le découplage total des aides à la production.

Le soutien financier « semi-découplé »<sup>8</sup> aux agriculteurs concilie théoriquement ce double objectif : d'une part, il ne constitue pas une incitation à augmenter la production et d'autre part la baisse des prix à la production incite les agriculteurs à diminuer leur coût de production et à « rechercher les inefficacités techniques sur leur exploitation » (PIOT-LEPETIT, 1997. « La régulation publique de l'offre agricole serait, par nature, déjà vertueuse d'un point de vue environnemental » (VERMERSCH, 1992).

Du point de vue environnemental, et au delà du cadre strict du principe du pollueur-payeur qui doit permettre l'internalisation par le marché des externalités négatives (voir partie 2), les aides directes à l'agriculture peuvent aussi être justifiées par la valorisation et la rémunération des externalités positives.

#### ***b. Le traitements des effets externes positifs : l'instauration des aides agri-environnementales***

Les mêmes hypothèses classiques quant à l'optimum social conduisent à préconiser l'instauration d'aides couplées à l'offre d'aménités (entretien de l'espace, par exemple). Du fait de la nature de bien public de ces services, leur production ne pouvant pas être assurée de manière optimale par le marché (partie 2).

Aussi, sur le plan environnemental, l'innovation majeure de la réforme de 1992 a consisté en la mise en place des mesures agri-environnementales (MAE) par le règlement n°2078/92. Ces MAE font suite à un embryon de mesures issues du règlement CEE n°797/85 connues sous le nom « d'article 19 ». Le règlement n°2078/92 propose deux catégories d'objectifs, pouvant être atteints par modification et promotion des pratiques agricoles prenant en compte l'environnement :

- diminuer les effets polluants de l'agriculture : protection des eaux, extensification et conversion à l'agriculture biologique.

---

<sup>8</sup> A défaut d'être entièrement découplées des volumes produits (tel que le préconisent les économistes libéraux - Encadré 1.4 - ), les aides mises en place en 1992 sont « semi-découplées », liées aux facteurs de production. Ce changement de d'instrument constitue en effet une sorte de rupture de contrat. Les aides compensatoires restent assises sur un état passé de l'exploitation.

Encadré 1.5 :

### Les différents types de mesures agri-environnementales en France

Niveau d'intervention	Types de mesures	
<b>Mesures nationales</b>	Prime au maintien des systèmes d'élevages extensifs (ou prime à l'herbe) Plans de développement durables (PDD)	
<b>Programmes régionaux</b>  (cahiers des charges types)	Extensification bovine et ovine par extensification	
	Conversion à l'agriculture biologique	
	Soutien aux races menacées de disparition	
	Protection des eaux	Reconversion des terres arables en herbages extensifs
		Diminution des intrants
		Lutte contre l'érosion
Retrait à long terme		
Protection de la faune et de la flore	Jachère faunistique (ou retrait à long terme faune) Jachère floristique (ou retrait à long terme flore)	
(cahiers des charges spécifiques)	Opérations locales (anciennes OGAF-environnement comprises)	

Sources : CNASEA – INRA Nantes

- entretenir l'espace naturel : protection des biotopes, lutte contre les incendies, lutte contre la déprise et protection des races menacées.

En France, les MAE concernent deux niveaux géographiques d'intervention : un niveau national avec la prime au maintien des systèmes d'élevages extensifs et les PDD ; un niveau régional avec les programmes zonaux et les opérations locales (Encadré 1.5 et annexe 1.1 pour avoir plus de détails).

Finalement, l'obtention d'une agriculture durable nécessite la conjonction : d'un soutien découplé des revenus agricoles (dans la mesure où ils permettent à la fois une internalisation à la source des nuisances et une valorisation des effets externes positifs) et de la poursuite de l'assainissement des marchés agricoles nationaux.

### **1.2.2 Un premier bilan environnemental de la réforme de 1992**

La hiérarchie des prix administrés ayant favorisé la production d'externalités négatives agricoles, la réforme de 1992 s'est présentée comme « une politique d'internalisation de ces mêmes nuisances ». (VERMERSCH, 1999). Cette situation paradoxale illustre la réflexion de COASE (1960) pour qui : « Le type de situation pour lesquelles les économistes ont tendance à considérer que l'action correctrice de l'Etat se justifie est en fait souvent le résultat de l'action du gouvernement lui-même ». Mais l'internalisation des effets externes par la régulation publique de l'offre agricole (Baisse des prix, aides directes et MAE) n'a pas produit les effets escomptés.

#### ***a. L'efficacité environnementale du double dividende<sup>9</sup>***

La baisse des prix garantis à certains secteurs de production agricoles a permis de rendre compte des effets du soutien, en terme d'écart avec le prix d'opportunité des biens produits par ces secteurs. Il faut admettre en 1992, dans une Europe excédentaire, que les prix des grandes cultures et du lait sont nettement plus élevés que les prix d'opportunité de ces biens, qui

---

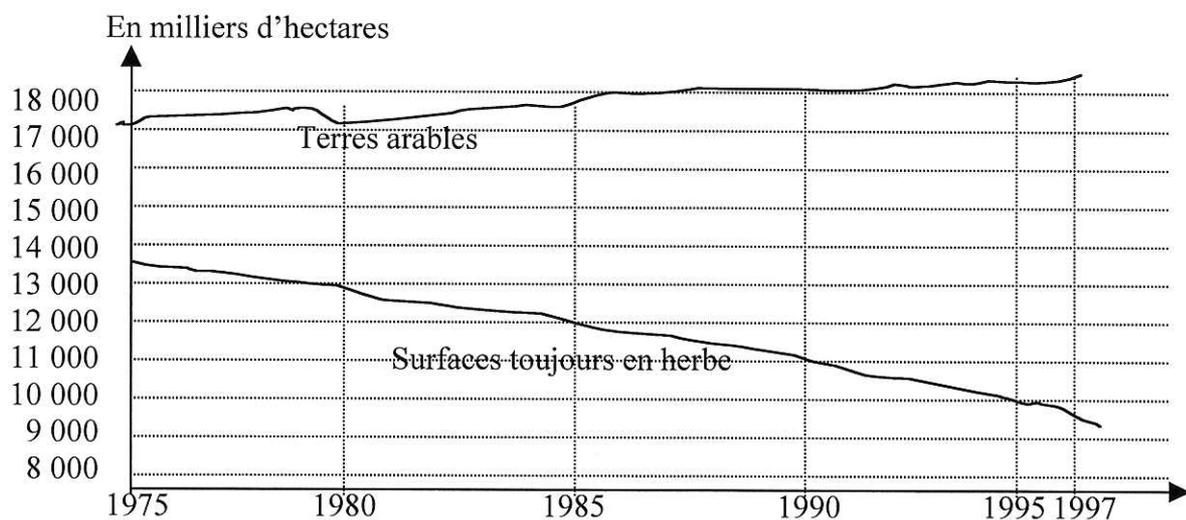
<sup>9</sup> L'impact chiffré de la réforme de 1992 sur l'évolution du revenu et la répartition des aides par type d'exploitation selon leur production et leurs pratiques agricole n'est pas montré ici. Ces résultats se trouvent dans la troisième partie du document, l'année 1997 (référence pour les simulation « Agenda 2000 ») pouvant être assimilée à une première lecture environnementale de la réforme de 1992. Ces analyses doivent cependant être utilisées avec prudence. L'étude environnementale d'un phénomène doit se mener sur des laps de temps très longs...

pourraient être évalués à partir des cours mondiaux moyens majorés d'un montant tenant compte des objectifs fixés par la collectivité nationale ou reconnus implicitement (sécurité alimentaire, stabilisation des prix, occupation de l'espace ou soutien du revenu des agriculteurs...). Mahé et Rainelli en 1987 montrent que cette distorsion des prix « interfère avec le choix des pratiques agricoles et donc le niveau d'intensification à l'hectare ». La baisse des prix d'intervention a bien provoqué le réajustement des quantités échangées sur les marchés. En matière environnementale, cette diminution des prix de marché aurait dû entraîner une utilisation plus raisonnée des intrants mais en réalité le semi-découplage des aides compensatoires a contrecarré ce mouvement.

Les aides aux céréales sont restées proportionnelles à une moyenne des rendements céréaliers historiques, par région. Elles se sont donc traduites par une rémunération d'un droit à produire, capitalisé sous forme d'une rente foncière. Cela a produit un système d'aubaine : « la garantie de revenu n'est plus assurée par le marché, mais par la dévolution de cet acquis sous forme d'une rente attribuée » (WOLFER, 1999). Les terres agricoles les moins bonnes (rendements de référence faibles), sont moins recherchées et même parfois laissées à l'abandon si leur propriétaire accepte des primes à la cessation d'activité. « Dans les régions les plus défavorisées, le faible niveau des aides ne fait qu'accélérer l'éviction du travail » (VERMERSCH, 1999). Les référence historique ont entraîné la stabilisation d'un degré d'intensification des productions toujours nuisible à l'environnement. La prime liée à la surface et à la jachère, autorisée sur les terres moins fertiles diminue sensiblement les effets escomptés de la réforme (GUYOMARD, MAHE, 1994). La jachère nue (sans couvert végétal), autorisée par la nouvelle PAC 92, conduit aussi à des effets négatifs sur l'environnement car elle peut faciliter le transit vers les eaux de surfaces, des nitrates et pesticides.

Comment penser qu'une aide directe au revenu, même si elle avait été très découplée, n'aurait eu aucun effet sur les volumes produits et les quantités échangées ? Elle a un impact sur les décisions d'investissement, sur les décisions du ménage, sur le niveau d'utilisation des inputs, etc... L'étude des effets du semi-découplage des aides sur des exploitations bovines en Pays de Loire (COLSON et al., 1998) montre que le comportement adaptatif des producteurs s'est

Graphique 1.2 : L'utilisation des terres agricoles



Source : Ministère de l'agriculture – SCEES 1996 et 1997

manifesté par l'augmentation du poids de carcasse et l'augmentation des références en droits à primes « vaches allaitantes ». Aucune reconversion des systèmes vers une plus grande extensification de la production ne s'est vraiment amorcée, au sein de l'exploitation type. « La réforme de la PAC a conduit à de sérieuses économies de facteurs de production mais sans être le signe d'un pas réel vers l'extensification » (BAZIN, CARLES, KROLL, 1995).

La réforme de la PAC associe deux instruments d'aide à l'agriculture : l'organisation des marchés et les paiements directs compensatoires. Elle ne tranche pas entre laisser jouer les forces du marché, répartir des droits à produire, ou recourir un peu aux deux systèmes. Les aides sont restées trop individualisées, trop couplées avec les facteurs de production, le type de production et les références historiques locales. Ces éléments expliquent, en partie, l'échec de la PAC 1992, du point de vue environnemental.

#### ***b. L'efficacité des MAE***

Pour la période 1993-1997, la prime à l'herbe représente plus de 75% du budget total des programmes agri-environnementaux en France . Pour la campagne 1997, elle concerne près de la moitié des prairies (5,4 millions d'hectares) et 97 000 éleveurs. 45% des surfaces concernées se trouvent en montagne, 36% dans les autres zones défavorisées et 18% dans les régions de plaine. Associée au dispositif de primes aux grandes cultures, qui n'était pas accessible aux terres anciennement en prairie, la prime à l'herbe a ralenti le retournement des prairies dans les régions intermédiaires en poly-culture élevage, mais n'a pas crédibilisé et dynamisé économiquement un type d'élevage extensif (graphique 1.2). Les montants octroyés contre le maintien de la surface en herbe pour cinq ans n'ont en effet jamais dépassé les 300 F à l'hectare, ce qui est largement inférieur aux aides aux grandes cultures (de 1 800 à 3 500 F par hectare). Dans ce contexte de concurrence entre les différents types de primes, les aides agri-environnementales n'ont pas eu beaucoup d'influence sur les changements de pratiques (GIBAULT, 1996). Seulement peu d'agriculteurs ont eu conscience de bénéficier d'une aide environnementale. La prime à l'herbe est plus souvent perçue comme une aide compensatoire sur les surfaces en herbe.

**Tableau 1.1 : La part des aides agri-environnementales dans les aides directes versées à l'agriculture française (1995)**

	Montants (millions frs.)	Part des aides directes totales
Aides compensatoires cultures	32 662	65,3%
Aides bovines	6 604	13,2%
Aides agri-environnementales	1 520	3,0%
- dont primes à l'herbe	1 406	2,8%
- dont programmes régionaux	114	0,2%
Aides montagne et zones défavorisées	2 496	5,0%
Autres aides	6 771	13,5%
<b>Ensembles des aides directes</b>	<b>50 053</b>	<b>100,0%</b>

Source : CNASEA - INRA Nantes

Pour les agriculteurs qui en bénéficient (surtout les agriculteurs extensifs et de zones difficiles), les MAE jouent un rôle important dans la formation du revenu. En 1995, 17% des exploitations agricoles professionnelles françaises reçoivent des aides agri-environnementales où elles représentent près de 15% du montant total des aides directes perçues. Ces exploitations sont concentrées dans des régions d'élevage extensif, 70% d'entre elles appartenant à cinq régions (Auvergne, Bourgogne, Limousin, Midi-pyrénées et Rhône-Alpes). En montagne, 60% des exploitations en bénéficient contre seulement 4% en plaine. Ces exploitations sont majoritairement spécialisées dans l'élevage bovin et occupent 43% de la superficie toujours en herbe (BERTHELOT et al., 1999).

Les PDD ont permis de mettre en place des réseaux de partage d'expériences et de prise de conscience de l'impact des pratiques agricoles sur l'environnement. Les résultats de ces exploitations transposés à l'échelle de l'agriculture française jettent un éclairage nouveau sur l'hypothèse de surcoût systématiquement lié aux pratiques respectueuses de l'environnement...

Finalement, malgré un nombre significatif de contractants (près de 140 000 entre 1993 et 1997), les MAE ne représentaient en France, en 1995, que 3% des aides perçues par les agriculteurs, dont 2,8% pour la prime à l'herbe (IFEN, 1998) (Tableau 1.1). Ces mesures paraissent nettement plus palliatives qu'incitatives : elles s'accomplissent à la fin du processus de production et tentent de colmater les impacts dus à l'activité agricole et aux politiques qui l'encadre (d'ailleurs elles ne sont que des mesures d'accompagnement). Leur dimension réduite, la précision nécessaire de la définition des cahiers de charges en font des opérations onéreuses, par comparaison avec les fonds qu'elles peuvent faire transiter (cela explique aussi le succès de la prime à l'herbe, dont les coûts de mise en place et de gestion sont beaucoup plus limités). D'autre part, ces mesures sont financées par des aides annuelles ou pour 5 ans ; cela peut inciter un agriculteur pratiquant déjà une agriculture respectueuse de l'environnement à conserver ce mode de production mais pousse difficilement les autres à en changer radicalement.

Pour certains, les plus pessimistes, cette politique est marginale et représente une « opération alibi » pour justifier un encadrement administratif de plus en plus important de l'agriculture. Il suffit de considérer les volumes financiers qui lui sont consacrés : moins de deux milliards d'écus d'ouverture de crédit (sur les garantis du Fonds agricole européen), d'ailleurs loin d'être dépensés... Pour les autres, plus optimistes, ces mesures préfigurent un nouveau contrat, elles seraient une transition vers de nouveaux rapports entre l'agriculture et la société. « La question de l'insertion de la politique environnementale dans un cadre de politique agricole se poserait alors » (BARRES et al., 1999).

D'une manière générale, les nouvelles formes de soutien publics à l'agriculture, définies par la réforme de 1992, s'interprètent comme l'attribution de droits à prime implicites et différenciés par région. Lorsqu'on observe la faible ampleur des MAE, force est de constater que la reconnaissance des droits à prime de l'agriculteur prévaut sur celle des droits associés aux externalités. Jusque là, « la politique rurale (...) apparaît encore comme la juxtaposition d'une politique de marché, de la politique structurelle et de la politique environnementale, dotée d'instruments complexes, dénuée de toute cohérence générale » (CCE, 1997). La PAC a eu un certain nombre d'effets négatifs qui n'ont été que partiellement corrigés par la réforme de 1992. Le soutien qu'elle accorde est encore mal répartie. Cette situation a des conséquences négatives sur l'aménagement de l'espace et le dynamisme du monde rural. A cela s'ajoute le développement dans d'autres régions de pratiques agricoles excessivement intensives dont les conséquences en matière d'environnement sont inquiétantes. L'ensemble de ces éléments contribue à répandre dans l'opinion publique une mauvaise image de l'agriculture : une agriculture qui pollue, qui contribue insuffisamment à l'aménagement de l'espace et à la protection de l'environnement, qui perd des chances de survie à long terme et ne peut plus justifier son coût. « Réconcilier le citoyen, le consommateur, avec la politique Agricole est une des tâche primordiales pour les années à venir » (Communiqué de la DG VI, 1998). La commission affiche la réforme « Agenda 2000 », avec l'article 3 du règlement horizontal, comme la première Politique Agricole qui intégrerait réellement l'environnement comme un des objectifs primordiaux.

### **1.3 L'Agenda 2000 et la conditionnalité environnementale des aides**

#### **1.3.1 Les motifs de la nouvelle réforme**

La Commission assigne aujourd'hui à la PAC un certain nombre d'objectifs, dont certains n'avaient jamais été aussi clairement exprimés :

- Compétitivité accrue au-dedans et au-dehors, afin que les producteurs de l'UE puissent tirer parti des évolutions favorables du marché mondial ;
- Sécurité alimentaire et qualité des denrées doivent être des obligations fondamentales vis-à-vis des consommateurs ;

Encadré 1.6 :

### Boîtes vertes, jaune, rouge et bleue :

#### classification des mesures de soutien en fonction de leur impact sur la production

Dans la *boîte verte*, sont placées les mesures sans effet notable de distorsion et qui resteraient donc autorisées sans limite dans le temps (recherche, enseignement, vulgarisation ou protection de l'environnement au coût réel ou aides entièrement découplées).

Dans la *boîte jaune*, figurent les mesures non découplées ayant un impact direct sur la production et qui seraient soumises à la réduction échelonnée de la Mesure globale de soutien de 20 % en six ans (3,1 % par an) ainsi que les subventions à l'exportation qui doivent baisser de 36 % en six ans (7,2 % par an) et dont les tonnages subventionnés doivent diminuer de 21 % en six ans (3,2 % par an).

La *boîte rouge* contient les mesures interdites (ex. quota d'importation).

Le concept de *boîte bleue* a été introduit en novembre 1992 à Blair House pour des mesures tolérées temporairement pour une durée limitée jusqu'à la

fin de la clause de paix en juillet 2004 avec passage ensuite en boîte jaune (Guyomard, 1998). Les aides qui peuvent entrer dans la boîte bleue doivent être liées à un programme de limitation de la production (comme la jachère annuelle obligatoire ou les surfaces maximales garanties pour le maïs, le blé dur ou les oléagineux). Elles doivent être semi-découplées (Josling, 1994), c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas inciter à augmenter les rendements, mais elles peuvent être liées aux surfaces réelles ou au nombre d'animaux réels de chaque exploitant si ces références sont plafonnées par des limites fixées et si des pénalités effectives viennent sanctionner tout dépassement. L'introduction des primes de la réforme de la PAC de 1992 dans cette boîte a facilité l'acceptation d'un compromis par l'UE. Les États-Unis ont pu aussi y placer leurs deficiency payments de la loi de 1990, qui n'étaient pas entièrement découplés en 1994.

Source : REVEL, 1999

Encadré 1.7 :

#### Traits essentiels du « modèle agricole européen »

- une agriculture compétitive qui doit pouvoir affronter progressivement le marché mondial sans le secours des subventions aux exportations ;
- une agriculture dont les méthodes de production sont saines et respectueuses de l'environnement, capable de fournir des denrées de qualité qui répondent aux attentes de la société ;
- une agriculture riche de sa diversité et de celle des paysages qu'elle entretient, un monde rural vivant et actif ;
- une PAC simplifiée et compréhensible qui aura su tracer une ligne de partage claire entre ce qui doit être décidé en commun et ce qui doit être réservé aux Etats Membres ;
- une politique agricole capable d'expliquer clairement que les dépenses qu'elle entraîne sont justifiées parce qu'elles permettent d'assumer les fonctions que la société attend des agriculteurs.

➤ Niveau de vie équitable pour les agriculteurs et une contribution à la stabilité des revenus agricoles ;

➤ Intégration d'objectifs environnementaux dans la PAC.

Cette réforme s'inscrit dans la logique des recommandations développées par les organismes du commerce international (réduction du soutien interne et découplage des aides) qui considèrent que le marché doit jouer un rôle accru dans l'orientation des productions agricoles et demandent une baisse des soutiens publics. Pour éviter les distorsions de concurrence, les aides nationales aux activités productives sont classées selon leur acceptabilité (Encadré 1.6). Actuellement les aides directes de la PAC sont dans la boîte bleue, tolérées jusqu'en 2003. S'appuyant sur des perspectives du marché mondial prévoyant une croissance forte de la demande et des prix rémunérateurs, la Commission affirme « que le niveau actuel des prix dans l'Union Européenne demeure trop élevé pour que, compte tenu des engagements internationaux de l'Union, cette dernière puisse tirer parti de l'expansion du marché mondial ». L'élargissement futur de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale rend aussi nécessaire l'adaptation des marchés européens. Mais la Commission souhaite que la compétitivité agricole européenne s'appuie sur le développement « d'un modèle européen » où l'agriculture remplirait ses multiples fonctions : économique, sociale et territoriale (Encadré 1.7).

La réforme 2000 de la PAC s'interprète comme la prolongation des principes mis en place par la réforme de 1992. Soit : une baisse des prix de soutien dans les OCM concernées par la réforme partiellement compensée par des aides directes au revenu semi-découplées. Les outils de régulation des marchés, par contre, ne seront pas les mêmes que ceux mis en place en 1992 (droits à prime). L'accord de Berlin fait le choix d'un ajustement par les prix (filet de sécurité après mise en place de stockage privé et abandon des prix de référence).

La croissance, sous jacente, des aides directes conduit à s'interroger sur leur légitimité économique et sociale et cela est particulièrement notable en situation de restriction budgétaire forte. Le débat concerne néanmoins davantage la répartition des aides que leur volume (celui-ci pouvant toujours être justifié au vu du niveau moyen des revenus dans le secteur agricole, inférieur à celui des autres secteurs, et par le nécessaire équilibre économique d'un secteur

dont dépend notre sécurité alimentaire). Dans ce contexte, « la modulation des aides semble être une condition minimale à leur acceptabilité sociale et politique et à leur pérennité dans le temps » (COLSON, 1997). La reconnaissance explicite par l'Agenda 2000 de l'objectif de défense du modèle agricole européen d'agriculture justifie la modulation des aides. Jusqu'à aujourd'hui, les critères d'attribution des soutiens publics ne tiennent pas suffisamment compte de la polyvalence de l'agriculture. Dans cette perspective, « ...désormais l'agriculture doit moins faire l'objet d'une politique autonome qu'être le point de convergence, tout à la fois, d'une politique économique d'allocation efficace des ressources (découplage<sup>10</sup>) et de couverture des risques, d'une politique sociale en faveur de l'emploi et des conditions de vie (zones défavorisées), d'une politiques environnementale d'incitation au respect des équilibres écologiques, mais également de prise en compte de la contribution de l'agriculture à l'aménagement du territoire, à l'entretien et à la valorisation de l'environnement naturel » (BARRES, BOISSON, COLSON, 1999). La modulation des aides peut contribuer à ces nouveaux aménagements de la PAC. Elle engage l'Union européenne dans la voie d'un découplage conforme aux exigences de l'OMC.

En reprenant de manière assez libre les trois principes de la politiques économique proposés par MUSGRAVE (« The theory of public finance », 1959) pour fonder les bases de l'Economie Publique, on peut lier le concept de modulation des aides directes agricoles à : l'équité dans la distribution, à l'efficacité économique du soutien public et à la stabilité (des dépenses agricoles). La modulation, vue d'un point de vue de l'objectif d'équité<sup>11</sup>, a pour objet de réduire les « rentes » différentielles créées par un soutien (que ce soit par des prix garantis ou par des transferts directs budgétaires) non différencié qui bénéficie de façon très importante aux grandes structures de production qui obtiennent ainsi des revenus plus élevés ; la montée des aides directes n'a fait que révéler que les exploitations les plus grandes sont aussi plus coûteuses en aides publiques. Les principaux arguments invoqués à l'encontre du principe de

---

<sup>10</sup> Le découplage des aides de la production est un argument fort en faveur de la modulation (MARRE, 1998 ; COLSON et CHATELLIER, 1999)

<sup>11</sup> Les paiements directs existants ne correspondent à des considérations d'équité que si on les considère sous l'angle de la « justice compensatoire » (à chacun selon sa production ou ses moyens de production) plutôt que sous celui de la « justice redistributive », puisque des éléments de modulations existent à peine (BOISSON, 1994).

Encadré 1.8 :

### la revalorisation du complément extensif

La méthode de calcul du chargement utilisée pour octroyer le complément extensif attribué à la vache allaitante et au bovin mâle est durcie par rapport à 1997. L'ensemble des animaux présents (y compris les génisses et les vaches allaitantes non primées) sont désormais pris en considération et non plus seulement les animaux primés. En 1997, le complément extensif est de 52 Euros par animal éligible dans les exploitations ayant un chargement inférieur à un UGB PAC par hectare de surface fourragère (hors maïs fourrage) et de 36 Euros dans les exploitations ayant un chargement compris entre 1 et 1,4. Après Agenda 2000, le complément extensif est de 80 Euros par tête dans les exploitations ayant un chargement inférieur à 1,4 et de 40 Euros lorsque le chargement est compris entre 1,4 et 1,8. La revalorisation du complément extensif, qui est dépendante du chargement initial et du chargement après Agenda 2000, est présentée dans le tableau ci-après.

L'effet de la revalorisation du complément extensif en fonction du chargement avant et après Agenda 2000 (en Euros par animal éligible) :

		Chargement 1997		
		1 <	1 et 1,4	>1,4
Chargement après	1,4 <	+28	+44	+80
Agenda 2000	1,4 et 1,8	-12	+4	+40
	>1,8	-52	-36	0

Source : INRA Nantes LERECO

modulation renvoient, d'une part, au débat sur le caractère des aides directes (complément de revenus ou complément de prix ?) et, d'autre part, au débat sur la conciliation de deux objectifs traditionnellement opposés : celui de l'efficacité économique des transferts (lié à l'existence ou non d'économies d'échelle significatives dans la production agricole<sup>12</sup>) et celui de la distribution plus équitable des soutiens à l'agriculture (FUENTES MERINO, 1999).

Une large subsidiarité est laissée aux Etats Membres pour obéir aux principes du règlement horizontal : modulations des aides en fonction de l'emploi agricole et des exigences environnementales par exemple. Pour éviter toute forme de renationalisation de la PAC, le degré accru de liberté accordé aux Etats doit s'exercer dans le cadre de critères communs avec des mécanismes de contrôle rigoureux. Un équilibre entre gestion commune et décentralisation doit être recherché. Dans le cadre de notre problématique, l'étude portera sur la modulation des aides en fonction de critères environnementaux. Certains parle ainsi « d'éco-modulation ».

### **1.3.2 les principales mesures de l'Agenda 2000**

#### ***a. La réforme dans le secteur de la viande bovine (Voir aussi annexe 1.2) :***

- \*baisse des prix institutionnels de 20%
- \*revalorisation de la PSBM
- \*revalorisation des primes à l'extensification assortie d'une modification du calcul du chargement (Encadré 1.8).
- \*instauration d'une prime à l'abattage pour tous bovins males et femelles d'origine laitière ou allaitante
- \*attribution d'une enveloppe nationale (613 millions de francs en France) qui peut être distribuée en complément des primes ou à l'hectare de pâturage permanent.

---

<sup>12</sup> S'il existait des économies d'échelle importantes dans la production, alors les principes d'efficacité et d'équité dans la répartition des aides seraient opposés ; dans le cas inverse, les deux principes peuvent être conciliés et poursuivis au travers de la modulation (DELORME, 1998).

Encadré 1.9 :

### L'agenda 2000 dans le secteur de la SCOP

A la campagne 2002-2003, les céréales et oléo-protéagineux seront donc aidés comme suit :

Production de référence	< 92 tonnes	> 92 tonnes
Gel des terres (en ha.)	néant	(SCOP+maïs fourrage)*10%
Aides compensatoires pour le gel (en euros)	néant	(SCOP + maïs fourrage)*10% *RMRC*63 euros
Aides compensatoires pour la baisse des prix (en euros)	Céréales*RMRC*63	Céréales*RMRC*63euros Oléagineux*RMRO*63euros Protéagineux*RMRP*72euros

RMRC : rendement de référence des céréales

RMRO : rendement de référence des oléagineux

RMRP : rendement de référence des protéagineux

Les rendements de référence sont fixés selon deux plans de régionalisation : un pour les céréales et protéagineux et l'autre pour les oléagineux, qui ne sont pas modifiés par la nouvelle réforme.

***b. La réforme dans le secteur du lait :***

- \*baisse des prix institutionnels du beurre et de la poudre de lait de 15% et du prix indicatif du lait de 17% en trois étapes, de 2005-2006 à 2007-2008.
- \*réforme étalée sur trois ans, donc le régime des quotas est prorogé jusqu'en 2008 (3 fois +1,5% en France)
- \*compensation partielle : prime progressive aux produits laitiers, payée par année, par exploitation et par tonne de quota individuel (17,24 Euros par tonnes, soit 11,3 centimes par litre).
- \*un fonds de flexibilité (enveloppe) permet de compléter cette aide pour environ 5,1 centimes par litre de lait. Cette enveloppe est financée totalement par le FEOGA-G. Chaque Etat Membre sera libre de leur utilisation en fonction de ses propres choix, en évitant les distorsions de concurrence.
- \*les animaux présents dans les exploitations laitières (bovin adulte) bénéficient par ailleurs des primes à l'abattage (80 Euros par animal) et d'une partie des fonds de flexibilité de l'OCM viande

***c. La réforme dans le secteur des céréales et oléoprotéagineux (voir aussi encadré 1.9) :***

- \*réduction du prix d'intervention de des céréales de 15% en deux étapes (2000 et 2001) et éventualité d'une nouvelle baisse des prix en 2002
- \*augmentation de l'aide directe pour les céréales à 63 Euros/tonne en deux étapes égales (la compensation couvre environ 50% de la baisse des prix)
- \*suppression du complément oléagineux en trois étapes, clause de réexamen en 2002 et possibilité de soutenir le tournesol et le colza de printemps par des MAE
- \*instauration d'une aide directe supplémentaire (environ 9 euros/tonne) pour les protéagineux
- \*maintien d'un régime de rendements spécifiques pour les cultures irriguées
- \*maintien du régime de rendements spécifiques pour le maïs
- \*fixation à 10% du taux de jachère de référence pour la jachère obligatoire

### 1.3.3 Première lecture environnementale de la réforme

Avant d'approfondir la réflexion sur les effets environnementaux de l'Agenda 2000 (Partie 3), les premières observations laissent sceptique quand à la cohérence entre les objectifs nouveaux de la PAC et les mesures obligatoires qui lui sont liées. Par exemple dans le secteur céréalier, ces effets sont notables.

Par son importance territoriale (plus du quart du territoire national et la moitié de notre surface agricole utile) et son mode de conduite technique, la production céréalière a un impact majeur sur les ressources naturelles, les paysages et la biodiversité. Les grandes cultures sont aussi les principales bénéficiaires des aides de la PAC. Pourtant :

- les aides à l'hectare qui leur sont octroyées sont d'autant plus importantes que le rendement de référence est élevé (voir plan de régionalisation en annexe 1.3). Or, les rendements élevés sont majoritairement situés dans la partie nord de la France : là où la productivité est la meilleure mais aussi où le recours aux intrants est particulièrement important et la sélection génétique des plantes, le drainage et l'irrigation sont courants.
- la baisse de la compensation accordée aux oléagineux peut aussi inciter les agriculteurs à augmenter leurs surfaces de céréales en pratiquant des assolements à faible rotation agronomique voire quasi monoculturaux, qui sont plus agressifs pour l'environnement.
- les aides spéciales pour les cultures irriguées confortent des systèmes très coûteux en eau
- la baisse des prix d'intervention et l'octroi de primes au maïs vont renforcer la compétitivité des céréales sur le marché intra-communautaire, relativement aux autres modes d'alimentation du bétail, notamment l'herbe.
- la compensation partielle de la baisse des prix sur les grandes cultures, conjuguée aux gains de productivités rapides dans ce secteur, risque d'être insuffisante pour inciter les agriculteurs à s'orienter vers des systèmes herbagers. Pourtant les surfaces en herbe répondent mieux aux questions de préservation de l'environnement (biodiversité, protection des ressources naturelles). Elles sont généralement localisées sur des sols pauvres, qui risquent d'être abandonnés par l'agriculture.
- le financement à 100% des aides SCOP par l'UE les rend plus attractives pour les Etats Membres que les aides « agri-environnementales » par exemple qui ne le sont qu'à 50%.

### 1.3.4 L'article 3 du règlement horizontal

Dans le but de mieux intégrer les questions environnementales aux OCM, le règlement horizontal de l'Agenda 2000 rappelle aux Etats membres que trois instruments sont à leur disposition pour faire respecter les « exigences en matière d'environnement » :

- \*Ils peuvent « subordonner l'octroi des aides à des actions environnementales » : les mesures agri-environnementales introduites en 1992 sont reprises dans le nouveau règlement de développement rural. Cette option revient à financer une partie de ces opérations au moyen des économies réalisées grâce à l'éco-conditionnalité<sup>13</sup>.
- \*\*Les Etats peuvent « subordonner l'octroi des aides à des exigences environnementales générales » : il peut s'agir des obligations des réglementations environnementales existantes, voire d'une partie d'entre elles.
- \*\*\*Ils peuvent « subordonner l'octroi des aides à des exigences environnementales spécifiques » : il peut s'agir d'obligations découlant de réglementations environnementales existantes ou bien d'autres obligations définies spécialement pour les agriculteurs qui bénéficient d'aides directes. Cette option prévoit explicitement un lien entre le respect des exigences définies et l'attribution des aides.

La Commission européenne juge que les questions environnementales sont les mieux traitées au niveau local, selon les spécificités de chaque pays. La latitude laissée aux Etats Membres pour définir ces modalités de mise en œuvre est grande, même si le règlement horizontal prévoit dans le 1er paragraphe de l'article 5 que les mesures sont appliquées « de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter les distorsions du marché et de la concurrence ». La modulation selon des critères environnementaux renvoie à la problématique de la subsidiarité : comment rendre compatibles un certain niveau de décentralisation des mesures de politique agricole et la nécessité d'éviter des distorsions de concurrence ? La Commission ne prévoit pas pour l'instant de règlement d'application pour

---

<sup>13</sup> Les crédits économisés grâce aux mesures d'éco-conditionnalité « constituent, suivant des modalités à préciser, un soutien communautaire supplémentaire à quatre mesures du règlement développement rural : retraite anticipée, zones défavorisées et zones soumises à des contraintes environnementales, actions agri-environnementales, boisement » (2<sup>ème</sup> paragraphe de l'article 5 du règlement horizontal).

*Encadré 1.10 :*

**Les aides concernées par les mesures d'éco-conditionnalité**

*Pour l'OCM viande bovine*

- \*Prime au maintien du troupeau de vache allaitante
- \*Prime spéciale au bovin mâle castré ou non
- \*Prime à l'abattage bovin adulte et veau
- \*Complément extensif
- \*Enveloppe nationale à affecter sur certaines catégories d'animaux ou à la STH

*Pour l'OCM lait (à partir de la campagne 2005-2006)*

- \*Aide au litre de lait
- \*Prime à l'abattage bovin adulte
- \*Enveloppe nationale à affecter au litre de lait
- \*Prime octroyée dans le cadre de l'enveloppe « OCM bovin viande »

*Pour l'OCM Grandes Cultures (aides SCOP) :*

- \*Aide sur les superficies de jachères
- \*Aide sur les superficies de céréales
- \*Aide sur les superficies de maïs fourrage
- \*Aide sur les superficies d'oléagineux
- \*Aide sur les superficies de protéagineux
- \*Aide sur les superficies de blé durable

l'éco-conditionnalité<sup>14</sup>. Sa mise en œuvre confronte les partisans des normes centralisées et ceux qui reconnaissent les situations très hétérogènes de chaque pays (voir partie 4). Les points de vue divergent quant à ce qu'il faut entendre par « bonnes pratiques » agricoles et les pays n'ont pas tous la même conception de l'agriculture durable.

Les sanctions pour le non respect des exigences environnementales peuvent porter sur le montant des aides directes. Dans ce cas, le texte limite les sanctions aux seules aides relevant des régimes de soutien concernés par le manquement (Encadré 1.10). Certaines ont déjà un contenu environnemental « par défaut ». La vocation première des conditions de chargement ou de gel, par exemple, est d'abord un contrôle de l'offre. Dans le secteur de la viande bovine, avec les contraintes de chargement, il y a déjà une forme d'éco-conditionnalité des aides directes. Ceci n'est pas le cas actuellement dans le secteur de la SCOP qui représente pourtant les deux tiers des paiements directs aux exploitations agricoles (32 milliard de francs d'aides directes en France soit environ 2 500 francs par hectare). Les aides ICHN ou MAE ne sont pas des aides directes compensatoires liées à la gestion des OCM. Par contre, elles représentent une forme « positive » de conditionnalité environnementale. Leur montant sera un élément de comparaison pertinent pour analyser la répartition de l'ensemble des aides directes selon des critères environnementaux en troisième partie.

---

<sup>14</sup> Mais le dispositif d'application retenu par chaque Etat doit être en place et faire l'objet d'une notification au plus tard le 1er janvier 2000.

## **Conclusion Partie 1**

La prise en compte des impacts environnementaux des politiques agricoles est récente et les mesures mises en place pour les corriger ont longtemps été réservées à une politique environnementale, indépendante. Les théories classiques expliquent ce fonctionnement où les soutiens des revenus doivent être soumis strictement au principe du découplage (voir Partie 1). Leur justification réside dans la compensation d'une baisse de prix (mais alors ils doivent rester transitoires), l'indemnisation d'une différence de dotation en facteurs fixes ou indemnité pour le surcoût lié au respect d'un cahier des charges (pour répondre à une demande sociale d'environnement, par exemple). Dans ce cas, les aides sont distribuées en amont de l'acte de production, pour des raisons d'équité sociale. Ensuite la répartition des richesses doit être assurée par le libre jeu des forces concurrentielles du marché. En 1992 cependant, la PAC intègre des préoccupations environnementales. Mais les aides restent semi-couplées aux facteurs de production et la stratégie ne produit pas les effets environnementaux escomptés. Aujourd'hui les politiques de régulation des marchés agricoles et de l'environnement ne peuvent plus être dissociées. La réalité « multifonctionnelle » de l'agriculture doit être reconnue : c'est une activité économique, sociale et territoriale. La Commission européenne offre en conséquence une nouvelle possibilité aux Etats membres : celle d'éco-conditionner les paiements directs qui font presque la totalité du résultat courant des exploitations concernées par la réforme.

Dans la partie suivante, la conditionnalité environnementale est mise en perspective avec les théories économiques classique et institutionnelle de la gestion des relations entre les activités productives et l'environnement. Ces analyses théoriques permettent d'interpréter les instruments environnementaux mis en place et l'originalité de la conditionnalité d'aides compensatoires.

## Partie 2

### La conditionnalité environnementale au regard de l'analyse économique

Cette partie est l'occasion de confronter la décision politique européenne d'éco-conditionner les aides directes liés à la gestion des marchés aux analyses théoriques de l'économie de l'environnement. En effet, le problème de la mise sous condition environnementale des paiements directs à l'agriculture s'inscrit dans le débat théorique large sur les moyens de gérer les relations entre l'agriculture et l'environnement. Dans une première section, l'analyse standard de l'économie publique de l'environnement préconise d'abord la monétarisation des effets externes au marché afin d'éviter le recours automatique aux réglementations étatiques. En cas d'impossibilité (dans l'évaluation monétaire), il faut instaurer un système de taxes et de subventions « à la pigouvienne ». Cette théorie explique l'application du principe pollueur-payeur et, dans son aspect positif, la conditionnalité environnementale des aides : l'octroi d'aides spécifiques aux agriculteurs dont les méthodes de production respectent un cahier des charges précis. Dans la deuxième section, la démarche coasienne montre les limites de l'internalisation pigouvienne. Le recours aux théories institutionnelles permet alors d'interpréter le principe de l'éco-conditionnalité des aides compensatoires comme un outil politique : transitoire et répondant aux attentes de la société, donc légitime. Il est conforme au fonctionnement joint des sphères de l'activité économique et de l'environnement. Cette partie théorique montre que la conditionnalité des paiements directs ne peut être expliquée que par les analyses classiques qui rendent difficilement en compte la multifonctionnalité de l'agriculture et donc des soutiens publics qui lui sont associés.

## **2.1 L'analyse standard des effets externes**

Avec le concept d'externalité et de bien public, « la théorie économique classique de l'environnement propose une formalisation des problèmes environnementaux conforme au cadre de la micro-économie néoclassique » (FAUCHEUX, NOËL, 1995). Elle préconise des instruments qui doivent ramener l'économie à un état d'optimum parétien, quand les quantités d'externalités offertes ou demandées ne correspondent plus.

### **2.1.1 La théorie des externalités**

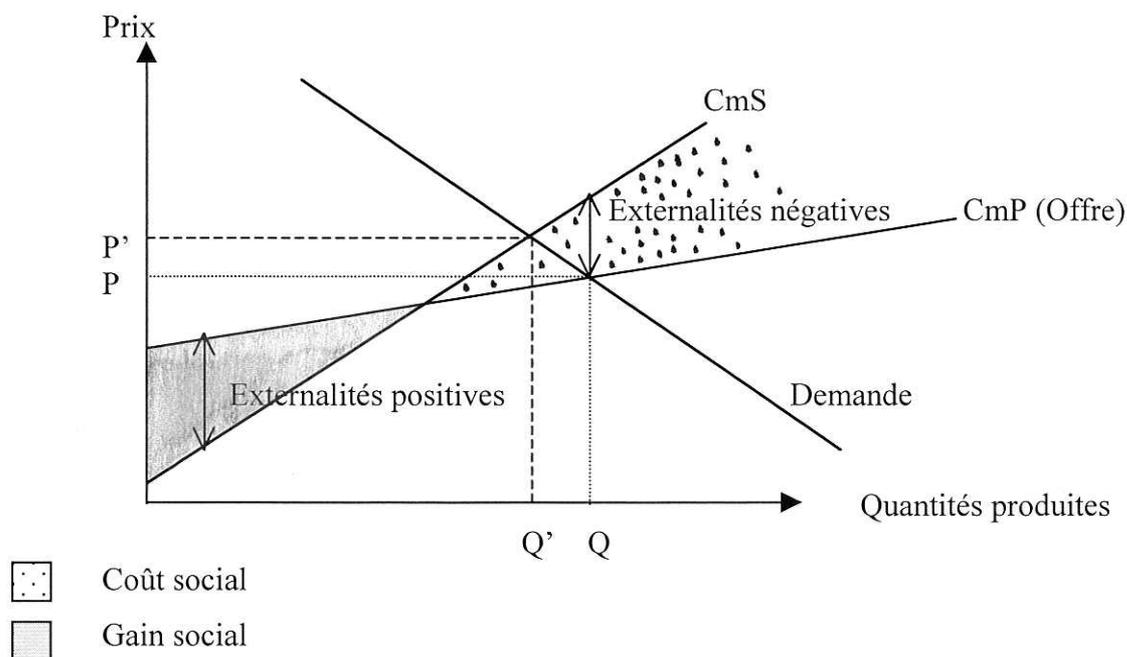
« L'essence du phénomène est qu'une personne A en même temps qu'elle fournit à une autre personne B un service déterminé et pour lesquels elle reçoit un paiement, procure par la même occasion des avantages ou des inconvénients d'une nature telle qu'un paiement ne puisse être imposé à ceux qui en bénéficient ni une compensation prélevée au profit de ceux qui en souffrent » (PIGOU, 1920). Toute activité productive génère donc de ces effets qui sont positifs (économies externes) ou négatifs (déséconomie externes). L'entretien du paysage ou le maintien de la biodiversité par l'agriculture sont des effets positifs. On parle aussi « d'aménités environnementales ». La pollution de l'eau est un exemple classique d'effet négatif. Ces effets ne font pas l'objet de transaction sur un marché : ils sont « externes » à l'échange marchand. En théorie classique, ces effets sont donc désignés par « externalités ». Les avantages procurés par l'agriculture à l'ensemble de la société qui ne font pas l'objet d'un échange monétaire seront ignorés par une analyse économique qui se limite à l'observation du marché.

Certains coproduits de l'activité agricole, tels que les paysages ou les pollutions, peuvent être aussi assimilés à des biens publics (ou maux publics). Les biens publics (dits aussi « biens collectifs ») sont des biens qui peuvent être consommés simultanément par plusieurs agents sans que la consommation de l'un diminue la quantité disponible pour un autre (non rivalité). On ne peut limiter la consommation de ce bien, par une obligation de paiement par exemple (de non exclusion). Ainsi, la contemplation d'un paysage par un individu n'empêche pas son usage par d'autres, la gêne occasionnée à un pêcheur par la pollution ne réduit pas la nuisance subie par les autres pêcheurs du fait de cette même pollution. Le bien public est une sous

catégorie de l'externalité. La démonstration technique de cette inclusion a été apportée par Buchanan et Stubblebine en 1962. Intuitivement la correspondance est simple : par exemple, l'usage d'un bien public est une externalité dont bénéficient ceux qui n'ont pas contribué à son financement. Le concept le plus général étant celui de l'externalité, l'étude porte sur ce type de défaillance du marché.

L'économie ou la déséconomie externe est analysable en terme de divergence entre coût social (supporté par la collectivité) et coût privé (supporté par le producteur). Le coût social est la somme des coûts privés et des coûts liés à « l'internalisation » des effets externes. Parfois le coût social d'une activité est inférieur aux coûts privés. C'est le cas quand l'activité productive est le lieu d'externalités positives : il y a « gain social ». Dans l'autre cas il y a une « perte sociale ».

**Graphique 2.1 : Les externalités : un écart entre le coût marginal social (CmS) et le coût marginal privé (CmP) d'une activité**



Source : Vermersch, 1996

(P, Q) représente le point d'équilibre de marché, qui ne prend pas en compte les externalités. C'est à ce niveau que l'agent prend ses décisions de production. (P', Q') est le niveau de

quantités qui seraient produites si l'ensemble des coûts (le coût social) était pris en compte. Alors le prix du bien est plus élevé et sa quantité produite, moindre.

Les externalités existent toujours. Les problèmes qui leur sont liés tiennent seulement à leur surproduction (cas des effets externes négatifs) ou sous-production (cas des effets externes positifs) : en l'absence de signal-prix, le producteur ne tient pas compte des externalités générées par son activité quand il détermine ses choix de production. Ces effets doivent donc être internalisés.

### **2.1.2 Le calcul de l'optimum de pollution / dépollution et l'internalisation pigouvienne**

Selon la théorie classique de l'échange marchand, l'équilibre général recherché correspond à une situation d'optimum parétien où nul ne peut accroître ses gains sans diminuer ceux d'un autre. Dans la mesure où on accepte cette hypothèse, le problème revient à déterminer le niveau de pollution qui procure l'avantage social maximal étant donné l'existence d'effets externes qui écartent l'équilibre de marché de sa situation optimale. Cet avantage social maximal se situe entre le niveau, élevé, de pollution en l'absence de toute procédure d'internalisation de l'externalité, et le niveau « zéro » pollution. Il est significatif de l'existence d'un compromis entre les exigences de l'économie (la production et les valeurs marchandes) et celles de l'écologie (favorable à la pollution « zéro » qui tendrait à être son optimum). L'optimum parétien qui sera rétabli par l'internalisation optimale des externalités est donc un optimum économique de pollution.

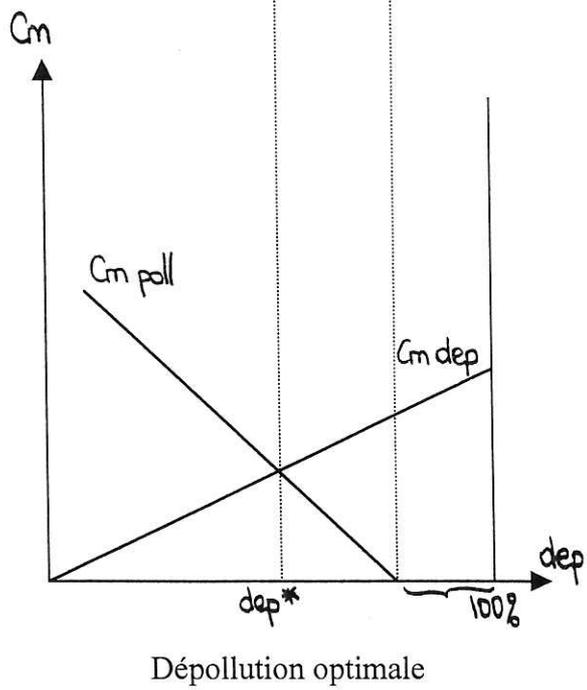
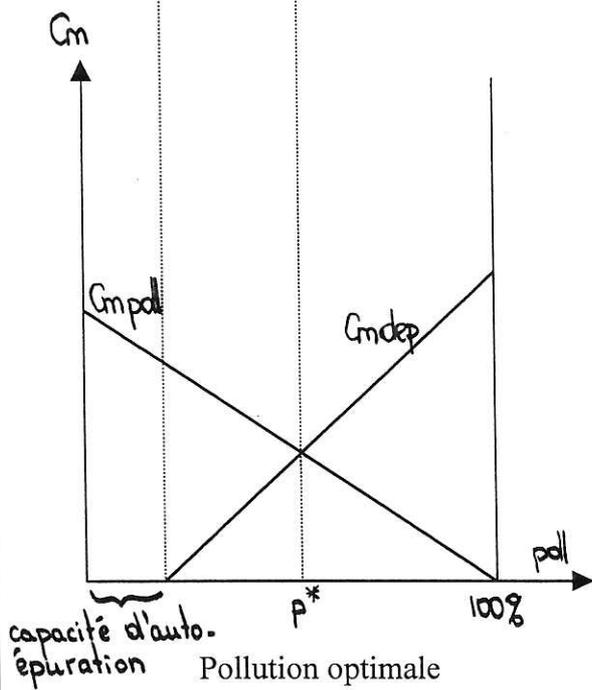
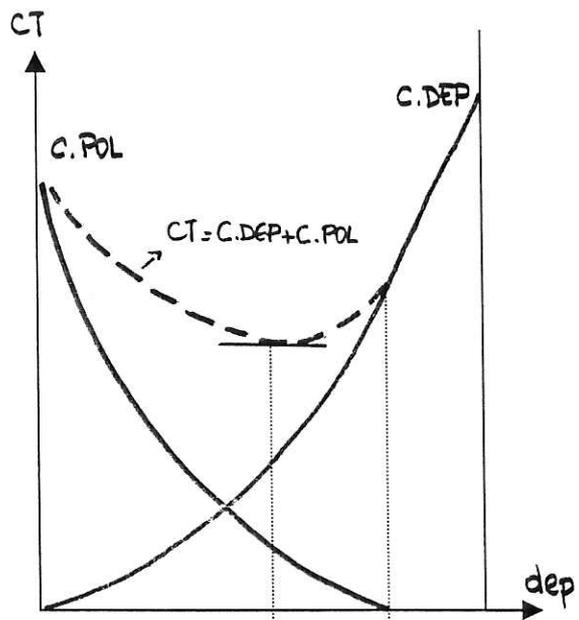
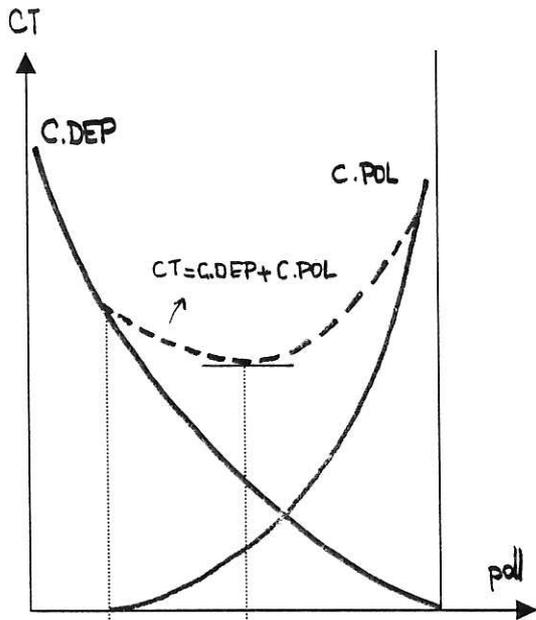
<sup>15</sup>Pour les émetteurs de pollution tout ce passe comme si ils tiraient un bénéfice (un avantage gratuit) du fait de l'utilisation libre de l'environnement (utiliser l'eau, l'air ou les ondes pour des délestages de produits, de bruits ou de chaleur par exemple). Cet avantage est assimilé au coût que représenterait le fait de s'en passer plus ou moins complètement, c'est à dire au coût de réduction des émissions polluantes liées à l'activité productive, ce qui est qualifié de coût de dépollution. Par hypothèse, ce coût croît avec le degré de dépollution recherché.

---

<sup>15</sup> La démonstration suivante est tirée du cours de JM SALLES, 1999.

Encadré 2.1 :

### Détermination de la pollution optimale et dépollution optimale



Source : SALLES, 1999

Pour les victimes de la pollution, la détermination d'une fonction de coût liée aux nuisances est une opération encore plus conceptuelle<sup>16</sup> que celle qui consiste à relier les avantages des pollueurs à une courbe de coûts de dépollution qui eux, peuvent être identifiés<sup>17</sup>. Cette fonction de coût liés à la pollution est liée à des nuisances « banales », c'est à dire existantes déjà dans le milieu, susceptibles d'une auto-épuration plus ou moins grandes par ce milieu et que seule l'accumulation est problématique (les émissions toxiques devant être interdites complètement). Les coûts totaux liés à la pollutions sont donc croissants, par hypothèses avec le taux d'émission de pollution, à un rythme croissant.

Les graphiques de l'encadré 2.1 montrent que le point optimum économique de pollution ( $p^*$ ) correspond au minimum du coût collectif de la lutte contre la pollution<sup>18</sup>. A ce niveau, le coût marginal de dépollution est égal au coût marginal de la pollution. Le niveau optimal de dépollution (ce qui revient au même) est lui défini par l'égalité entre le coût marginal de la dépollution et l'avantage marginal de la dépollution ( $dep^*$ ).

Après la détermination des cees optimum, il s'agit de définir les modalités pour les respecter. S'inscrivant dans l'analyse de PIGOU, le principe du Pollueur-Payeur (PPP) permet de retrouver l'optimum parétien. Après l'évaluation des pollutions et des coûts afférents, l'instauration de taxes ou redevances de pollution (égales à la différence entre coût social et coût privé) permet d'internaliser les coûts externes. Il s'agit de donner un prix à la nuisance, devant être intégré dans le calcul du prix de revient du bien final. Les externalités monétarisées peuvent alors être l'objet d'un échange marchand, selon des mécanismes libres et concurrentiels, conformément aux théorèmes du bien-être (Voir partie 1, encadré 1.4).

La solution pigouvienne consiste donc à faire payer l'agent émetteur de la déséconomie externe, une taxe théoriquement égale au montant de cette déséconomie. Le schéma suivant représente ce cas par le graphique de TURVEY, dans l'hypothèse d'une situation de

---

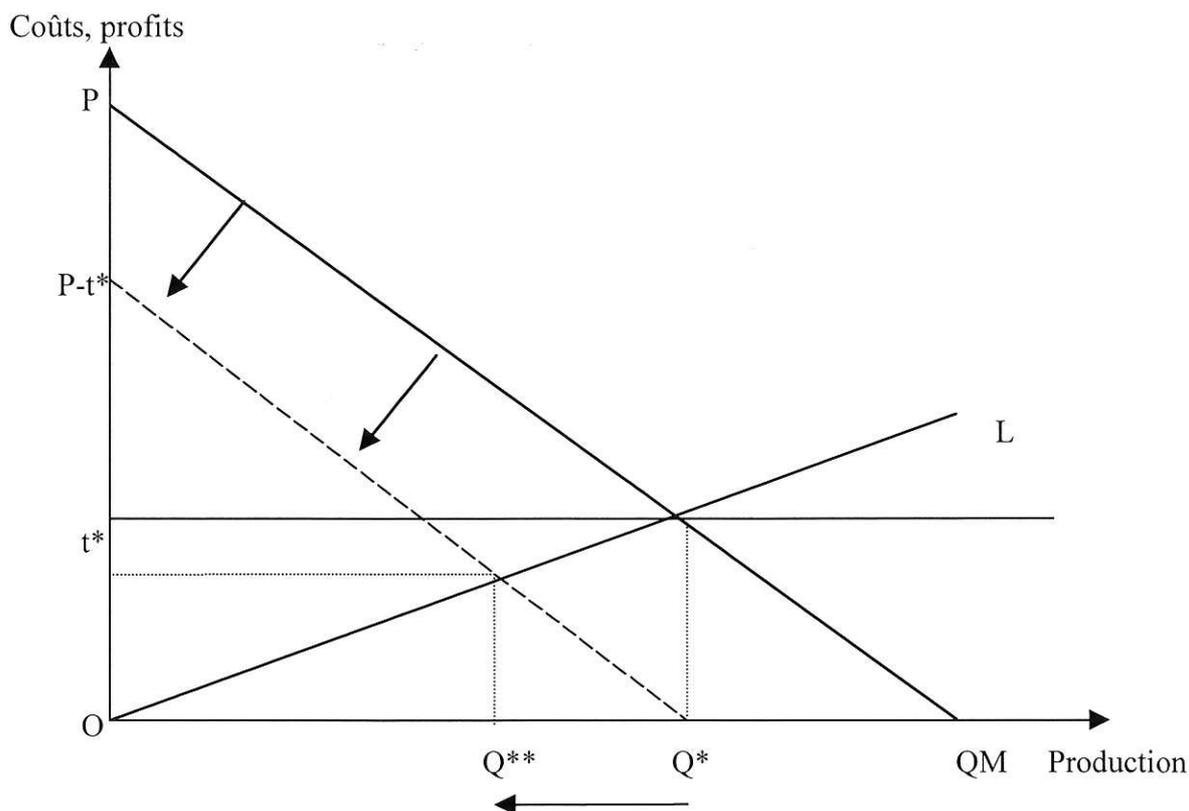
<sup>16</sup> La détermination de cette courbe est dite conceptuelle car elle pose trois types de problèmes : celui de l'identification des coûts, celui de l'estimation des coûts, celui de l'agrégation des coûts individuels.

<sup>17</sup> estimation du coût d'une mise aux normes ou d'adoption de technologies de production « propres »...

<sup>18</sup> L'intersection des dérivées premières des courbes de coût (ou plutôt de la courbes de coût et de la courbes d'avantage) indique le niveau minimum du coût collectif.

concurrence pure et parfaite. Si la taxe imposée à un montant  $t^*$ , est égale au coût marginal de pollution  $L$ , alors le profit du pollueur se trouve réduit de  $P$  à  $P-t^*$  (Graphique 2.2).

Graphique 2.2 : L'internalisation au moyen d'une taxe



Source : Faucheux, Noël (1995)

Les pollueurs versent des indemnités qui sont égales à la fois au coût marginal de la non-pollution (c'est à dire au coût pour le pollueur de la réduction d'une unité de la pollution qu'il émet) et à l'utilité marginale de la non-pollution (c'est à dire l'avantage marginal pour le pollué de la réduction d'une unité de la pollution qu'il subit). Symétriquement, des versements destinés à rémunérer des services d'environnement, rendus jusqu'à présent gratuitement par des agriculteurs, peuvent constituer le réciproque du PPP. Ce raisonnement théorique est préconisé par l'OCDE dès 1972 et réaffirmé dans l'Acte Unique européen, selon lequel l'auteur des dommages doit en supporter les conséquences financières. « La distinction entre production de bien environnemental et activité agricole doit être la plus fine possible afin

d'avoir d'avoir un paiement adéquat, même dans le cas où le bien résulte d'une pratique agricole » (OCDE, 1992).

### **2.1.3 Les mesures environnementales expliquées par l'économie publique de la réglementation**

L'instauration de taxes et de subventions<sup>19</sup> pigouviennes doit permettre de restaurer des prix de marché pour tous les biens, même environnementaux. Leur niveau est fixé par l'Etat. C'est sur ce point que les mesures préconisées par les théories standards de l'économie de l'environnement se rapprochent du cadre de « l'économie publique de la réglementation » (LEVEQUE, 1998). La mise en évidence des défauts de marché apporte une légitimité à la réglementation publique. L'Etat « réglementeur », préoccupé d'efficacité et de rechercher un optimum parétien, définit les instruments à utiliser conformément aux théorèmes du bien-être. Quand il y a plusieurs solutions efficaces, c'est au « décideur politique » d'en sélectionner une, selon la répartition souhaitée entre les agents (optimum de second rang).

Plusieurs pays essaient d'appliquer le principe pollueur-payeur en agriculture. Il existe des taxes sur les engrais dans différents pays. Mais leurs effets sur les pratiques agricoles sont difficilement mesurables. En Autriche, il faut reconnaître que la taxe élevée sur les phosphates a eu des résultats sensibles (LAVOUX, BALDOCK, 1992). Mais dans la plupart des autres pays, ces résultats sont moindres. L'usage d'engrais est corrélé à d'autres paramètres tels que la baisse du prix des céréales ou l'amélioration du conseil agricole. La demande en engrais azotés est particulièrement inélastique à leur prix. Il faudrait une taxe très élevée. Mais elle affecterait sérieusement le revenu de l'exploitation. Au Danemark, où l'utilisation d'intrants est particulièrement important, il a été proposé de taxer à 200% les engrais azotés, ce qui pourrait réduire la consommation de 30 à 35% alors qu'une taxe de 120% sur les pesticides en réduirait la consommation de 40 à 45% (DUBGAARD, 1990, dans LAVOUX, 1992). L'instauration de taxes peut, de plus, entraîner un différentiel de compétitivité entre les pays qui la pratiquent et ceux qui en ont pas.

---

<sup>19</sup> Pour Pigou l'instauration de réglementation types « normes » n'est pas justifiée dans les mesures où les taxes rétablissent l'équilibre.

*Encadré 2.2 :*

### **Les méthodes d'évaluation**

La méthode des coûts de déplacement s'appuie sur le fait que toute consommation d'un service environnemental même lorsqu'il est disponible gratuitement entraîne des coûts indirects : coûts de transport, frais d'hébergement, surcoût en nourriture, etc. La valeur économique du service environnemental est alors dérivée de l'estimation des coûts acceptés pour en bénéficier. La demande pour les aménités paysagères d'un site par exemple, sera estimée à partir de l'augmentation des dépenses acceptées pour de sa visite.

La méthode des prix « hédonistes » s'appuie sur l'observation de marchés considérés comme complémentaires car dépendant du niveau d'aménités fournies. Par exemple, on observe les comportements des consommateurs sur le marché immobilier puis on isole les variations de prix relatives aux différents niveaux de quantités d'aménités disponibles sur les sites, des variations liées aux caractéristiques propres à l'habitat pour aboutir à une évaluation de la valeur économique d'une aménité comme la quiétude du paysage.

La méthode d'évaluation contingente a l'avantage d'évaluer directement la variation de bien-être en lui donnant une valeur monétaire sans passer par l'observation de marchés et ainsi de pouvoir capter les valeurs de « non-usage » (sauvegarde d'un écosystème par exemple). La démarche ne s'appuie pas sur les comportements observés des agents économiques, mais se fonde sur leurs intentions. Mais les enquêtes sont souvent lourdes et difficiles à interpréter.

Source : ROGER, 1999

Les Mesures Agri-Environnementales, instaurées par la réforme de la PAC de 1992, peuvent être interprétées comme une subvention pigouvienne : l'application du principe « non-pollueur, non payeur ». Ces mesures permettent de rémunérer les agriculteurs pour leur création de bien publics. Cette rémunération passe par l'attribution d'aides directes, via les OCM concernées, sous condition de respect d'un cahier des charges. On peut donc bien parler de conditionnalité des aides. Dans cette optique, la conditionnalité environnementale peut être interpréter « classiquement ». Le montant des aides est défini selon une valorisation des services créés. Il existe pour cela des méthodes d'évaluation des biens (ou maux) environnementaux (Encadré 2.2), qui reflètent le niveau de soutien que la société est prête à accorder pour en bénéficier (consentement à payer). Le rapport d'étude de F. COLSON et A. STENGER-LETHEUX sur « l'évaluation monétaire des avantages environnementaux de l'agriculture » montre que la méthode d'évaluation contingente (MEC) est la plus appropriée à la valorisation des bénéfices que le paysage agricole génère (qui sont en grande partie des valeurs de non usage telles que les valeurs d'existence liées au souvenir de moments passés à la campagne par exemple). Cette partie montre donc que le fait de rémunérer l'agriculteur pour la production de biens environnementaux est théoriquement justifié, et qu'il existe un niveau optimal : quand la rémunération égale la somme des avantages sociaux individuels et collectif.

Mais l'absence de consensus sur la fiabilité des indicateurs de risques environnementaux (cf. partie 3) limitent la portée normative de ces méthodes. Ainsi, le montant de la mesure dite « prime à l'herbe » a été fixé sans une analyse complète des coûts et bénéfices pour l'environnement (cela n'était, par ailleurs, pas possible). Les contraintes de surfaces en herbes sont restées faibles et ne présentent en réalité pas de surcoût pour l'agriculteur. Les seuils de chargement élevés font bénéficier de cette aide des élevages semi-intensifs dont il n'est pas certain qu'ils aient un effet positif sur l'environnement... Mais surtout, les méthodes d'évaluation souffrent d'une série de biais inhérents à leur type d'enquêtes.

La théorie classique de l'économie de l'environnement reconnaît qu'un équilibre parétien de premier ordre peut difficilement être atteint quand il existe des externalités. Une intervention publique permet alors d'établir des normes et l'instauration du PPP permet de ramener

l'équilibre avec les forces du marché. Mais certaines externalités sont difficilement attribuables et donc internalisables. C'est souvent le cas en agriculture, pour les pollutions diffuses (cf. infra). La définition des normes est aussi discutable car elles prennent mal en compte les spécificités locales (de capacité d'absorption des sols notamment (voir partie 4). Le niveau optimum de la taxe pigouvienne peut parfois être atteint par « tâtonnement ». Les taxes peuvent cependant être interprétées comme le paiement d'un droit à polluer et rien n'indique qu'elles inciteront à changer de pratique agricole. De plus, certaines pollutions sont irréversibles (cas de l'épuisement d'une ressource en eau par exemple).

Le niveau des taxes, normes, aides agri-environnementales est le reflet d'un état temporaire des négociations entre les forces sociales et l'administration (théorie de l'action collective). Le choix de l'instrument de politique environnementale (taxe ou norme) dépend du niveau d'information sur les coûts auxquels peut accéder le règlementeur (problème du passager clandestin). Comme le montre l'analyse économique institutionnelle, les outils d'une politique évoluent, suivant les relations de l'économie de la production et de l'économie de l'environnement.

## **2.2 L'analyse institutionnelle des coproduits**

L'économie institutionnelle de la réglementation est une école qui considère les inter-relations entre la sphère de l'activité productive et celle de l'environnement. Cette approche permet de comprendre l'intérêt d'outils, comme l'éco-conditionnalité, qui lient des politiques traditionnellement indépendantes, parfois antagonistes (et donc inefficaces). Les travaux de COASE peuvent s'inscrire dans cette école. Ce rapprochement repose sur son souci à montrer l'efficacité (ou l'inefficacité) effective des instruments préconisés. Pour cela il considère l'ensemble des coûts associés à la mise en œuvre des outils environnementaux.

## 2.2.1 La démarche Coasienne

### *a. Le « théorème de COASE »*

Pour PIGOU, le prélèvement fiscal permet d'assurer la disparition des externalités négatives. Cette position est contestée par COASE, pour qui l'internalisation ne peut provenir que d'une négociation bilatérale entre les agents émetteur et victime. Il considère en effet que le bien environnemental ne peut être attribué théoriquement à l'une ou l'autre des parties. Cette négociation doit ramener l'équilibre « si son coût d'organisation ne dépasse pas le gain social qu'on peut en attendre » (FAUCHEUX, NOEL, 1995). Il existe alors différents cas : ou bien l'émetteur verse une indemnité compensatoire à la victime ou bien la victime verse à l'émetteur une somme susceptible de le dissuader de « coproduire » les pollutions. Le résultat de la négociation dépend de « l'allocation initiale des droits de propriété entre les agents ». (Si l'émetteur est reconnu propriétaire de l'environnement alors il reçoit une aide à la dépollution, dans le cas contraire, c'est lui qui indemnise la victime : propriétaire du bien pollué). L'intérêt de l'ensemble des individus doit être pris en compte et pas seulement celui des victimes des externalités.

### *b. Quatre solutions pour répondre aux problèmes des effets externes*

La critique de COASE à la théorie pigouviennne repose sur la prise en compte des coûts de transaction (coûts de recherche d'information, de négociation, de réalisation et surveillance des contrats,...) inhérents à tout transfert marchand de droits de propriété. Or l'origine des externalités est justement dans l'absence de ces droits. Si ils étaient nuls, les agents s'arrangeraient entre eux jusqu'à ce que le marché rétablisse un optimum de PARETO, l'autorité centrale n'interviendrait pas. Finalement les défaillances de marché, notamment les externalités n'existeraient plus. Donc, l'analyse des défaillances n'a d'intérêt que dans un monde où existent des coûts de transaction. Dans ce cas, l'intervention publique est justifiée si deux situations sont réunies<sup>20</sup> :

- les coûts de transaction de la réglementation sont inférieurs aux coûts des autres solutions

---

<sup>20</sup> ces situations sont réunies dans 95% des cas et légitiment l'intervention pigouviennne.

- les coûts de transaction de la réglementation sont inférieurs au bénéfice de l'action.

Mais COASE montre qu'il peut parfois<sup>21</sup> exister des situations où la réglementation n'est pas nécessaire (le laissez-faire). La comparaison des coûts amène l'une ou l'autre des quatre solutions qu'il propose. FD VIVIEN (1994) montre que ces situations peuvent être présentées selon l'importance des coûts de transaction :

- *Le marchandage des droits de propriété* : quand les coûts de transaction sont faibles. Il faut « réaménager les droits associés aux externalités » (VERMERSCH, 1996) : le marché peut faire disparaître les externalités.
- *La coordination intra-firme* : si les coûts d'organisation interne à la firme sont inférieurs aux coûts de transaction par les prix de marché ; l'internalisation se fait par une opération de fusion ou d'absorption de la firme victime et de la firme créatrice.
- *L'intervention de l'Etat sous forme de réglementation publique* : si les coûts de transaction sont élevés ; un système de redevances susceptible d'infléchir les pratiques des pollueurs ou des incitations pour la production d'effets positifs par exemple peuvent être mis en place. La solution pigouvienne est donc un cas particulier dans la démarche de COASE.
- *Le « laissez-faire total »* : dans le cas où la comparaison entre les coûts de l'internalisation associés à l'une ou l'autre des trois possibilités précédentes et le gain espéré en terme de bien être social conduit logiquement à une situation de « laissez-faire ».

### ***c. Application de la démarche coasienne en agriculture***

D VERMERSCH dans son article « Externalité et politique agricole commune : une approche coasienne » (1996) reprend chaque solution, qu'il applique au secteur agricole.

La première forme d'internalisation est difficilement applicable en agriculture du fait de l'existence d'importants coûts de transaction. L'entretien de l'environnement, en tant que facteur de production, coûte cher et dans quelle mesure l'agriculteur est-il propriétaire du paysage et doit en subir les charges d'entretien ? Les coûts de transaction s'accroissent de par

la nature « publique » des biens ou services à valoriser (certains biens naturels ne peuvent être soumis à une transaction marchande). Les pollutions sont diffuses, non mesurables, et impliquent une multiplicité d'agents (mal ou arbitrairement définis). Le PPP s'applique difficilement ici. Dans le cas de la pollution azotée par exemple, il n'est pas possible d'évaluer, comme d'imputer, les dommages marginaux. « La courbe des coûts de réduction de la pollution est elle-même impossible à déterminer » (MOLLARD, LE ROCH, 1996).

Si certaines formes de coordination intra-firme existaient dans le secteur agricole, les choix politiques d'une époque favorisant la spécialisation et l'intensification ont largement limité cette seconde possibilité. Les « économies de gamme » ont été remplacées par la recherche « d'économies d'échelle », plus rémunératrices étant donné les prix relatifs des facteurs, mais ne favorisant pas l'internalisation des effets externes. Par exemple, la gestion des effluents était facilitée dans des systèmes de poly-culture élevage et les pratiques de rotations longues permettaient a priori de limiter les fuites en nitrates responsables de la pollution des eaux.

Jusqu'au début des années 1980, c'est la quatrième solution coasienne qui a été adoptée par les décideurs publics dans le cadre de la politique agricole. Parce que le décideur se trouve en situation d'informations incomplètes (pollutions diffuses et non « appropriables »), l'estimation des coûts d'internalisation n'est pas possible. Alors la solution du « laissez-faire » est préconisée. « Considérant, l'attribution *de fait* des droits de propriété associés aux externalités, le décideur public considère que cette attribution optimise le produit social ». La politique agricole ne contrôle aucunement la production des externalités négatives et/ou positives.

A partir du début des années 80, le souci de préservation de l'environnement se substituant peu à peu à certains objectifs initiaux de la PAC, c'est la troisième solution qui va progressivement s'imposer. Quand le niveau économique optimal de pollution ne peut être déterminé, la fixation d'une norme de pollution ou d'un « niveau standard permis par le public » (CONWAY, 1991) peut se substituer à la pollution optimale du modèle théorique. La mise en place des Directives sur les Nitrates ou sur les boues d'épuration (présentée dans la

---

<sup>21</sup> situation rare (5% des cas)

première partie) entre dans ce cadre. Le niveau de la taxe (pour le non-respect des normes) devant être efficace (suffisamment dissuasif) plutôt qu'optimale. Son montant doit être égal au coût marginal de réduction de la pollution jusqu'au niveau de la norme. Mais la détermination de la taxe est difficile, particulièrement dans le cas des pollutions diffuses d'origine agricole.

### **2.2.2 La conditionnalité environnementale au regard de l'économie institutionnelle de la réglementation**

L'économie institutionnelle met en perspective la théorie d'inspiration classique, en montrant que les méthodes et les outils qu'elle propose ne sont pas toujours adéquats pour appréhender l'interface « économie-environnement » dans toutes ses dimensions. Ceci est particulièrement utile quand on s'intéresse à la théorisation des relations entre l'agriculture et l'environnement. La conditionnalité environnementale des aides directes peut être appréhendée sous cet angle : mesures environnementales et de soutien des revenus sont intrinsèquement liées.

#### ***a. « L'irréalisme attractif » de l'économie publique de la réglementation***

L'approche de l'école institutionnelle de la réglementation insiste sur l'étude concrète des solutions mises en œuvre alors que la théorie classique repose plutôt sur des hypothèses idéales, jamais rencontrées dans la réalité. F. LEVEQUE relève que COASE, en 1988, « dénonce vivement l'économie du tableau noir qui invente et construit des paraboles pour illustrer ses propos au lieu de s'inspirer des exemples existants ». Les outils doivent satisfaire « l'examen des faits ». La conditionnalité environnementale des paiements compensatoires, dans cette optique, est bien un principe « politique » : il répond à un problème réel : les mesures classiques n'ont pas eu les effets escomptés, les aides à caractère directs sont de plus en plus importantes et manquent de légitimité, notamment environnementale...

L'attention donnée à l'approche de l'économie classique de l'environnement peut s'expliquer par trois raisons (les deux premières sont relevées dans GODARD, 1984) :

- Elle est la théorie dominante de toutes les politiques menées, en matière de régulation de la production ou de l'efficacité redistributive de l'Etat par exemple.
- Elle a la grande force de fournir la base et les principes d'un calcul économique, notamment avec l'analyse coût-avantages, ce qui lui donne un impact considérable sur les structures de prise de décision publique. L'influence de cette forme de calcul

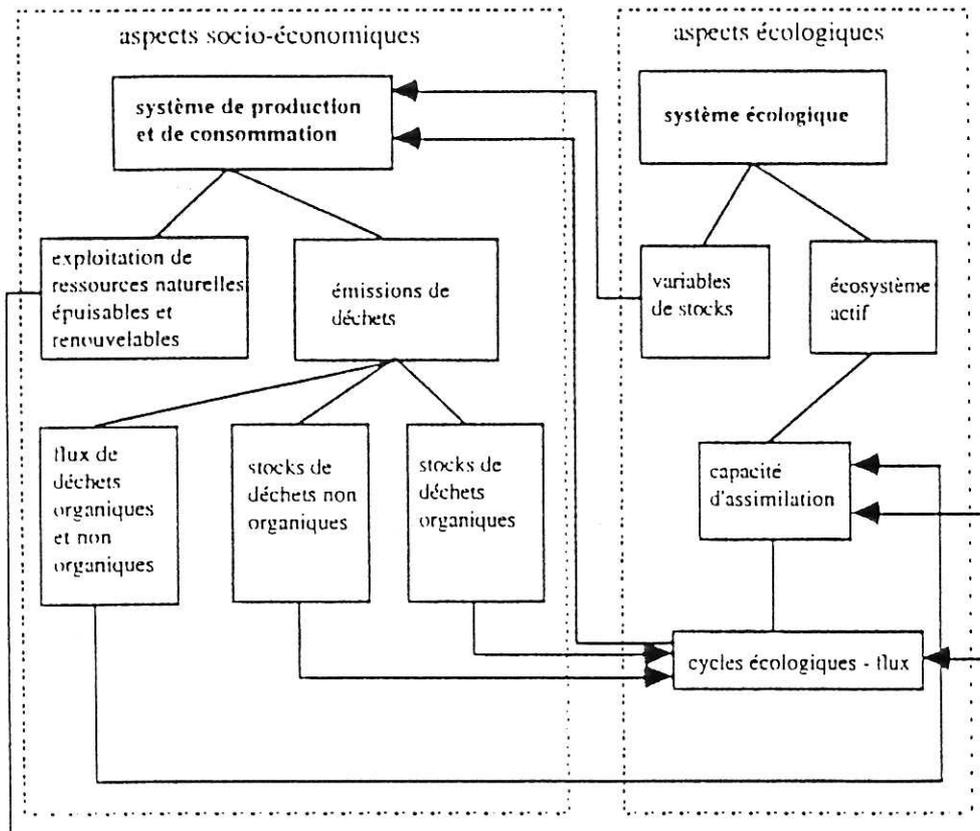
s'exerce même chez ceux qui n'adhéraient pas sans réserve aux postulats initiaux : « la force de l'instrument fait passer sur les problèmes de sens et de fondements de la démarche à laquelle il se rattache ».

➤ Dans le cadre de la PAC, l'analyse classique permet d'interpréter les instruments environnementaux mis en place jusqu'à maintenant (Directives, MAE, PPP).

La difficulté de réaliser un optimum de Pareto, celle d'évaluer monétairement les actifs naturels et celle de constituer un marché « de très long terme » (comment déterminer un taux d'actualisation sur cette période) montre les limites de l'approche classique en économie de l'environnement. Certaines externalités n'étant pas « pareto-relevant ». D'autre part, l'action publique classique a pour mission de mener l'économie vers l'état où l'aurait conduit un marché parfait ne souffrant pas d'externalités. Les pollutions qui subsistent correspondent à un niveau qui égalise le dommage social marginal et le coût marginal de diminution de la pollution : le niveau optimal de la dépollution. Ce n'est pas le niveau de la disparition totale de la pollution qui serait un état particulièrement inefficace du point de vue de l'allocation des ressources. Au niveau optimal de pollution, les externalités qui demeurent sont compensées, globalement, par d'autres avantages, par exemple un surcroît de consommation de marchandises. « Si localement l'externalité représente une destruction nette, on peut se demander si elle ne constitue pas un important facteur de dynamisme et de développement de l'organisation marchande » (GODARD, 1984). Un marché sans externalité ne pourrait fonctionner. En réalité les effets externes stimulent de nouvelles innovations, incitent la création de biens marchands. C'est pourquoi l'optimum recherché est un optimum « économique ». Les externalités sont intrinsèquement liées à la sphère économique. Cette analyse amène à remarquer un « paradoxe classique » : la « théorie du marché omniscient » donne les moyens de faire disparaître les effets qui sont une base de son bon fonctionnement. La principale critique à l'économie publique de la réglementation est de considérer séparément la sphère de l'activité humaine de celle de l'environnement (domination de la sphère économique largement dénoncée par R. PASSET dans « L'économie et le vivant »). O.GODARD (1998) relève que « la thématique du développement durable se nourrit d'abord d'une insatisfaction par rapport à la capacité des théories standards de la croissance économique et des effets externes à donner une représentation satisfaisante des rapports entre l'activité économique et l'environnement ». La pollution ne donne lieu à pénalité monétaire

Encadré 2.3 :

### Analyse des interactions entre les systèmes économique et écologique



Source : DIETZ et VAN DER STRAATEN, 1992 dans FROGER (1997).

que lorsque le seuil de capacité d'auto-épuration de l'environnement est franchi. Le Principe du Pollueur Payeur est remis en cause au profit du principe de précaution<sup>22</sup>.

### ***b. L'intégration des préoccupations environnementales***

A partir des analyses de DIETZ et VAN DER STRAATEN (1992), G. FROGER précise les principaux objectifs de l'approche institutionnaliste de l'économie de l'environnement :

- Le premier est une description du processus économique comme un système ouvert : ayant des impacts sur le système écologique et vice versa.
- Le deuxième est l'intégration de jugements éthiques concernant la quantité et les qualités des ressources à transmettre aux générations futures.
- Le troisième est l'analyse des forces sociales qui entravent toute « gestion intégrée » des ressources naturelles et de l'environnement, selon la terminologie de GODARD.

L'analyse se base sur trois hypothèses qu'il est opportun de développer pour comprendre en quoi les mesures environnementales tirent leur efficacité de leur association avec les instruments de régulation de l'activité productive.

#### *L'hypothèse de l'interdépendance circulaire :*

Dans l'analyse classique, les institutions, les préférences des individus, l'état et le fonctionnement de l'environnement, sont des variables exogènes. Au contraire, l'analyse institutionnelle intègre les « chaînes de causalité cumulatives » entre les activités économiques et l'environnement naturel, institutionnel et culturel. L'hypothèse de l'interdépendance circulaire permet de prendre en compte ces effets de « feed-back ». Cette hypothèse peut être symbolisée par le schéma de DIETZ et VAN DER STRAATEN, ci-contre (Encadré 2.3).

#### *Le dépassement des normes classiques en matière de prise de décision et d'évaluation des biens environnementaux :*

---

<sup>22</sup> M.SERRES en 1990 (dans HARRIBEY, 1997) formule ce principe sous la forme d'un pari pascalien :

Si nous faisons le pari d'être écologiquement imprudents, et si l'avenir nous donne raison, on ne gagne rien sauf le pari, on perd tout si le pari est perdu. Si nous faisons le pari d'être prudents, et si on perd le pari, on ne perd rien, si on gagne le pari, on gagne tout.

L'analyse institutionnelle considère que l'hypothèse de maximisation de l'utilité espérée par l'agent doit être abandonnée au profit de la rationalité limitée, telle que définie par SIMON. Compte tenu des coûts informationnels, de la capacité limitée des agents à intégrer en même temps un certain nombre d'informations, l'activité qui résulte du processus de décision n'est généralement pas optimisatrice mais seulement satisfaisante à l'égard de quelques critères.

D'après l'école institutionnelle, l'ensemble des biens et services environnementaux ne peuvent être évalués par des critères monétaires. En effet, certains effets sont incertains ou irréversibles donc difficilement évaluables ainsi. Les institutionnalistes vont plutôt postuler l'existence d'un système hiérarchique de valeur. Certaines, comme « la continuité de la vie humaine » étant prioritaires par rapport à celle exprimées au travers des préférences individuelles. Extrapolée au domaine environnemental, cette valeur aura, par exemple, comme corollaire ; « la compatibilité environnementale » ou « le principe de coévolution soutenable ». Ces conditions supposent la reconnaissance politique : un appareil étatique et des institutions doivent pouvoir faire respecter ces normes, s'opposant aux intérêts de court terme. « Les ressources naturelles doivent être considérées comme une réalité physique, un stock qu'il convient de gérer en tenant compte soit de ses rythmes naturels de reproduction, soit de ses perspectives d'épuisement et des délais nécessaires aux prises de relais par de nouvelles ressources » (PASSET, 1979).

*La remise en cause de l'hypothèse d'optimalité associée au processus de prise de décision décentralisé.*

Les institutionnalistes s'intéressent à l'évolution et à l'opérationnalité des instruments non marchands combinés aux outils marchands (étude des coûts de mise en œuvre notamment), et aussi à l'évaluation de leur acuité à se conformer aux traditions administratives et aux tendances politiques.

## Conclusion partie 2 :

L'analyse économique standard préconise des instruments économiques et des réglementations pour parvenir à un équilibre parétien, optimum collectif de satisfaction, grâce à l'échange marchand des biens. L'état intervient si des externalités empêchent le marché de fonctionner correctement. Quand les défaillances proviennent d'un problème de répartition initiale des ressources, l'attribution d'aides forfaitaires ou la mise en place de directives environnementales permettent de revenir à l'équilibre. Jusqu'en 1992 les politiques agricoles et environnementales sont indépendantes. En 1992, la PAC intègre les préoccupations environnementales mais les outils, issus de la théorie classique, se révèlent insuffisants pour gérer les relations entre l'agriculture et l'environnement. La demande collective d'environnement n'est pas satisfaite, les pollutions d'origine agricole sont croissantes et l'offre d'aménités insuffisante. Le PPP fonctionne mal en agriculture et les aides agri-environnementales sont faibles. Cela s'explique par la difficulté de monnétariser les biens environnementaux et l'absence de consensus sur les indicateurs de risque environnemental. Les aides directes restent semi-couplées et, par conséquent, leur multifonctionnalité prétendue<sup>23</sup>, notamment en matière environnementale, ne peut pas être valorisée.

L'école institutionnelle ne donne pas de solutions précises à ces problèmes mais tente d'en comprendre les origines. Elle relève que la domination de la sphère de l'activité productive sur l'environnement doit être abandonnée au profit de leur coexistence. La mise sous condition environnementale des aides suppose cette relation forte entre la fonction productive et la fonction environnementale de l'agriculture. « Il s'agit de raisonner non plus en terme de coûts privés mais sur la base d'un coût social de production intégrant les diverses catégories d'externalités reconnues par la collectivité et sur lesquelles viendraient s'indexer les nouvelles formes de soutiens publics à l'agriculture » (VERMERSCH, 1996).

L'arbitrage entre une gestion publique et une gestion par le marché est un choix politique de société qui ne relève pas toujours des mécanismes purs de la théorie économique. Concernant l'éco-conditionnalité, l'objectif politique est que le soutien à l'agriculture, remis en cause alors

---

<sup>23</sup> Voir stratégie du double dividende en 1<sup>ère</sup> Partie

qu'il représente presque la totalité du revenu agricole, passe par le respect de l'environnement. L'école institutionnelle montre aussi qu'en l'absence d'indicateurs environnementaux sûrs, l'étude des procédures doit être privilégiée (voir dernière partie).

Dans la partie suivante, les simulations de l'Agenda 2000 permettent de constater l'opportunité de mettre en place une conditionnalité environnementale aux aides. Ce principe peut devenir un levier important pour inciter un changement de pratiques agricoles : les aides qu'il conditionne pourraient former en 2006, près de la totalité du revenu courant des exploitations bovines et céréalières. L'analyse de la répartition des aides selon un critère d'intensification montre que la PAC appliquée sans éco-conditionnalité ne favoriserait aucunement les systèmes d'exploitations extensifs.

## Partie 3

### Paiements directs après Agenda 2000

**dans les exploitations bovins viande, bovins lait, et céréalières.**

L'analyse de la répartition des paiements directs<sup>24</sup> après application du compromis de Berlin et sans application de la conditionnalité environnementale montre l'importance des aides dans le revenu des exploitations. Leur montant explique que l'éco-conditionnalité peut être un levier important de la politique agri-environnementale. En effet, la gestion actuelle de la PAC ne permet pas de différencier les exploitations selon le niveau de risque environnemental généré par leur mode de production. Si dans le secteur de la viande bovine, avec les contraintes de chargement, il existe déjà une forme d'éco-conditionnalité des aides, ce n'est pas le cas dans le secteur céréalier, qui représente pourtant les deux tiers des paiements directs aux exploitations agricoles françaises (32 milliards de francs d'aides directes soit environ 2 500 F par hectare). Dans le secteur du lait, particulièrement intensif, il n'existe aucune condition d'octroi des aides. La régulation du marché laitier repose seulement sur la politique des quotas.

Après présentation de la méthode de simulation à partir des données du RICA de 1997, l'impact global d'Agenda 2000 sur l'évolution du revenu est présenté, selon les types de production et les régions. Puis l'étude porte sur la répartition des aides directes selon le niveau d'intensification des exploitations bovins viande, bovins lait et céréales. Ce critère d'intensification est considéré comme un indicateur de risque environnemental engendré par les pratiques d'élevage et de culture des exploitations. Ce choix fait l'objet d'une discussion particulière. En dernière section, la répartition des aides selon la localisation géographique, plaine ou montagne, des exploitations bovines montre que les aides ne sont pas distribuées selon la fonction des exploitation dans l'entretien du territoire ou la gestion de l'espace.

---

<sup>24</sup> aides compensatoires, indemnité compensatoires de handicap naturel et aides agri-environnementales

*Encadré 3.1 :*

### **Les soldes intermédiaires de gestion**

- La production agricole (ou production de l'exercice) est déterminée de la façon suivante : production vendue + production stockée + production immobilisée + production autoconsommée + travaux à façon + pension d'animaux + agri-tourisme + autres produits d'activités annexes - achats d'animaux. Elle ne prend donc pas en compte les subventions.

- La valeur ajoutée brute est calculée de la façon suivante : production de l'exercice - consommations intermédiaires - loyers et fermages - assurances + rabais et ristournes.

- L'excédent brut d'exploitation (EBE) est obtenu de la façon suivante : valeur ajoutée brute + remboursement forfaitaire de TVA + subventions d'exploitation + indemnités d'assurance - impôts et taxes - charges de personnel.

- Le résultat courant avant impôt est déterminé de la façon suivante : EBE + transferts de charges et autres produits de gestion courante - dotations aux amortissements + produits financiers - charges financières.

### **3.1 Méthode de simulation Agenda 2000 sur le RICA 1997**

L'analyse de la répartition des aides dans le résultat courant des exploitations bovines et céréalières est conduite par simulation, réalisée à structure constante et sur la base des données individuelles du Réseau d'Information Comptable Agricole 1997 (RICA France). Ces simulations prennent en compte la réforme de l'OCM lait, déclenchée à la campagne 2005-2006.

#### **3.1.1 Une approche en terme d'équilibre individuel**

L'approche en terme d'équilibre individuel permet de mettre en place un modèle de simulation de l'impact d'une politique agricole sur une typologie d'exploitations. Les modèles comptables d'exploitation permettent de définir des indicateurs de performance économique dont la variation, en fonction des outils de politiques appliqués, est observée (Encadré 3.1). Cette méthode, lorsqu'elle est employée à un niveau agrégé, permet de déterminer les effets directs d'un événement exogène, toutes choses égales par ailleurs, sur les individus (exploitations). Ce principe ne permet pas d'intégrer la rétroaction des comportements (modification des assolements ou agrandissement par exemple) et l'impact qu'auront les calculs d'optimisation réalisés au niveau individuel (DANIEL, 1997). Ces simulations mettent en évidence des résultats à système et à productivité constantes. Elles sont donc plus aptes à souligner l'impact du changement de politique qu'à prévoir les évolutions réelles des revenus. Comme ils l'ont toujours fait, les structures et les systèmes évolueront, et avec eux les gains de productivité. Les simulations intègrent un certain nombre d'hypothèses (annexe 3.1). Il en va ainsi des baisses de prix de marché équivalentes aux baisses de prix institutionnels, ou de l'affectation des crédits de « subsidiarité » (dits aussi « fonds de flexibilité » ou « enveloppe nationale ») selon tel critère plutôt que tel autre, ou encore de l'obtention maximale des aides autorisées sur crédits nationaux.

#### **3.1.2 Le Réseau d'Information Comptable Agricole**

Réalisé annuellement, depuis près de trente ans, dans chaque État membre de l'Union Européenne, le RICA a pour objectif de suivre l'évolution du revenu des exploitations agricoles en fonction de la PAC. Le RICA regroupe des informations détaillées sur la structure

Encadré 3.2 :

### Typologie RICA des exploitations bovines

Parmi les 246 400 exploitations qui détiennent plus de cinq UGB herbivores :

- celles qui détiennent plus de cinq UGB bovines, plus de cinq vaches laitières sont considérées comme exploitations « laitières » (132 100 unités)
- celles qui détiennent plus de cinq UGB bovines, moins de cinq vaches laitières sont considérées comme exploitations « bovins viande » (92 300)
- celles qui détiennent moins de cinq UGB bovines, sont considérées comme exploitations « ovins, caprins et autres herbivores » (21 800)

Parmi les 159 200 exploitations non herbivores :

- celles qui ont plus de 10 hectares de céréales et d'oléo-protéagineux (SCOP) sont considérées comme céréalières (85 000 unités)
- les autres exploitations sont regroupées dans une case typologique intitulée « Autres exploitations » (74 200 unités spécialisées en maraîchage, viticulture, arboriculture, hors-sol, etc... ).

Cette méthode de classification, différente de celle des orientations de production (OTEX) qui privilégie les activités dominantes, prend en compte les unités moins spécialisées et permet de représenter la quasi-totalité du cheptel et de la production de viande bovine. Les exploitations « herbivores » détiennent, en effet, plus de 99% des UGB bovines, des vaches laitières et des vaches allaitantes. La répartition des superficies et du cheptel entre les cinq grands types de production permet de mesurer leur contribution à l'agriculture française.

### Typologie RICA des exploitations céréalières

Les exploitations définies comme " céréalières " sont réparties selon plusieurs systèmes techniques en fonction de la dimension économique (exprimée en superficies de céréales et d'oléo-protéagineux - SCOP -) et de la combinaison des différentes superficies de cultures dans l'assolement.

Parmi les 85 000 exploitations céréalières (qui correspondent aux exploitations agricoles ayant moins de 5 UGB herbivores et plus de 10 hectares de SCOP) :

- celles ayant moins de 30 ha de SCOP sont considérées comme petites (21 900 unités). Elles ne sont pas étudiées ici.

Parmi les 63 100 exploitations céréalières de plus de 30 ha de SCOP :

- 53 400 relèvent des orientations de production n°13 et n°14 (céréales et grandes cultures)
- 9 700 relèvent d'autres orientations non prises en compte dans ce document.

Les unités spécialisées (les 53 400) sont réparties en six systèmes techniques en fonction du poids relatif des différentes cultures. L'analyse ici sera limitée aux exploitations de blé tendre, maïs grains avec et sans irrigation et d'oléoprotéagineux, qui sont les plus nombreuses dans la classe des exploitations spécialisées.

- Les exploitations appartenant au système " blé tendre " sont identifiées comme celles ayant à la fois une superficie de blé tendre supérieure au tiers de la SCOP, une superficie de blé dur inférieure à 20% de la SCOP, une superficie de maïs grain inférieure à 30% de la SCOP et une superficie d'oléo-protéagineux inférieure à 30% de la SCOP.
- Les exploitations appartenant au système « blé dur » sont identifiées comme celles ayant une superficie de blé durable supérieure à 20% de la SCOP.

.../...

des exploitations agricoles (effectif des différentes catégories animales, superficie des cultures, etc), leurs résultats économiques (produits, ventes, achats, intra-consommations, variation de stocks, subventions, etc...) et leurs situations financières. Partant de ces informations, il est possible de segmenter la base de données sur d'autres critères que ceux employés pour la sélection des exploitations (régions - orientations de production - classes de dimension économique). Cet exercice, qui est nécessaire pour créer des cases typologiques répondant à une problématique particulière, conduit à s'interroger sur la qualité de la représentation des sous-groupes ainsi créés. Si les données agrégées sont proches de celles observées dans l'enquête de structure, une prudence d'interprétation s'impose pour les segmentations très fines. Pour tenir compte des règles d'utilisation de la base, les résultats déterminés sur des sous-groupes comportant moins de quinze individus réellement observés dans le RICA (soit environ 800 exploitations extrapolées) ne sont pas présentés. L'échantillon du RICA est constitué en 1997 de 7 496 exploitations, représentant, une fois appliqués les coefficients individuels d'extrapolation (déterminés par calage entre l'échantillon RICA et l'enquête de structure de 1997), 405 600 exploitations dites professionnelles<sup>25</sup>. Ces exploitations couvrent 90% de la superficie agricole nationale, détiennent 99% des vaches laitières et 91% des vaches allaitantes.

### **3.1.3 Différenciation des exploitations : définition des indicateurs d'intensification de la production et d'importance des exploitations dans l'occupation du territoire**

Afin de vérifier l'efficacité environnementale de la nouvelle réforme, il faut analyser la répartition des aides directes entre des exploitations de niveau de risque environnemental différent. C'est un exercice difficile car il n'existe pas de consensus sur les indicateurs de ce risque : la gestion de l'environnement implique des dimensions spatiales (bassin de production

---

<sup>25</sup> En France, une exploitation est considérée comme "professionnelle" dès lors qu'elle assure l'emploi d'au moins 0,75 Unité de Travail Annuelle (UTA) et que sa Marge Brute Standard (MBS) est supérieure à 8 Unités de Dimension Économique (1 UDE = 1 200 Écus). Une exploitation ayant une MBS de 8 UDE dispose d'un chiffre d'affaires voisin de 140 000 francs ou de 12 hectares équivalent blé dans la région Centre. La MBS d'une exploitation correspond à une estimation de sa valeur ajoutée potentielle. Elle est déterminée en appliquant des coefficients, variables selon les régions, aux unités physiques de production (superficie et cheptel).

### Typologie RICA des exploitations céréalières (suite)

- Les exploitations appartenant au système " *maïs grain avec irrigation* " sont identifiées comme celles ayant à la fois une superficie de maïs grain supérieure au tiers de la SCOP, une superficie de blé dur inférieure à 20% de la SCOP et une superficie totale irriguée supérieure à la moitié de la SCOP.
- Les exploitations appartenant au système " *maïs grain sans irrigation* " sont identifiées comme celles ayant à la fois une superficie de maïs grain supérieure au tiers de la SCOP, une superficie de blé dur inférieure à 20% de la SCOP et une superficie totale irriguée inférieure à la moitié de la SCOP.
- Les exploitations appartenant au système " *oléo-protéagineux* " sont identifiées comme celles ayant à la fois une superficie d'oléo-protéagineux supérieure au tiers de la SCOP, une superficie de blé dur inférieure à 20% de la SCOP, une superficie de maïs grain inférieure à 30% de la SCOP.
- Les « autres exploitations céréalières » correspondent aux exploitations céréalières spécialisées non affectées dans les cinq systèmes précédents.

Source : INRA Nantes - LERECO

au minimum) et temporelles (le long, voir le très long terme) plus vastes que celles de l'exploitation (gestion à la parcelle, sur une année).

L'utilisation du RICA, s'appuyant sur des données individuelles, peut donc être contestée pour l'étude des questions environnementales. Certains critères significatifs du niveau d'intensification adaptés aux productions animales (chargement) et végétales (rendement) sont cependant à notre disposition car ils sont déjà utilisés par la PAC. Généralement, ils sont de bons indicateurs du risque de dégradation de l'environnement. Mais notre analyse doit être utilisée avec prudence : il existe des systèmes de production très intensifs en capital ou en travail qui utilisent des intrants en quantités très précises et de hautes qualités. Ces traitements ne sont donc pas toujours nocifs à l'environnement (SOULAS, MEYNARD, 1998). L'analyse différenciée de la répartition des aides selon la localisation « plaine ou montagne » des exploitations montre ensuite l'efficacité environnementale de la PAC, sans mise en œuvre de l'éco-conditionnalité, en terme d'aménagement du territoire et de l'entretien du paysage rural.

Chaque classe typologique analysée est caractérisée par son type de production (Encadré 3.2) et sa position par rapport au critère d'intensification choisi et de sa fonction dans l'occupation de l'espace.

***a. Pour les OCM bovins viande et bovins lait :***

Ici le chargement animal herbivore indique un niveau d'intensification de l'élevage. Il représente le rapport entre un nombre d'Unité Gros Bétail (UGB) et une unité de surface. (Encadré 3.3). Pour les exploitations bovins viande, c'est un outil de la politique agricole car il conditionne l'octroi des aides. Par conséquent, la détermination des seuils de chargement est un choix politique important. Les exploitations laitières sont aussi différenciées selon leur chargement pour homogénéiser les commentaires. En réalité ces exploitations spécialisées ne sont pas concernées par les seuils du facteur de densité PAC car elles n'ont pas d'animaux primables. La corrélation de cet indicateur à l'environnement est tout de même très forte : l'IFEN montre que « les zones intensive d'élevage voient la qualité des eaux se dégrader à cause notamment d'une mauvaise maîtrise des fertilisants d'origine animale ».

Encadré 3.3 :

### Le calcul du chargement

Le chargement herbivore : c'est un chargement technique : La SFP comprend toutes les superficies fourragères (y compris le maïs fourrage). La totalité des catégories animales sont soumises à l'application d'un coefficient UGB technique.

Le facteur de densité PAC : conditionne l'attribution des aides directes aux productions bovines. La SFP-PAC comporte les prairies et une part variable des superficies en céréales intra-consommées et en maïs fourrage. Les génisses ne sont pas prises en compte dans le calcul des UGB-PAC avant agenda 2000. **Après application de l'Agenda 2000, l'ensemble des animaux présents sur l'exploitation (y compris les génisses et les vaches allaitantes non primées) sont pris en considération et non plus seulement les animaux primés dans le chargement PAC. La SFP-PAC ne peut plus contenir de maïs fourrage et de céréales intra-consommées (même non primées)**

Le chargement qui conditionne la prime à l'herbe : on retient la SFP-PAC, les UGB-ICH sont proches des UGB techniques.

### Le calcul des Unités Gros Bétail

Coefficient UGB affecté

#### Les UGB - ICH

Bovins de plus de 24 mois	1
Bovins de 6 à 24 mois	0,6
Caprin primable	0,15

#### Les UGB - PAC avant agenda 2000 (Les génisses ne sont pas prises en compte)

Vaches laitières	1
Vaches allaitantes	1
Bovins mâles primables à 10 mois	0,6
Bovins mâles primables à 23 mois	0,6
Brebis laitières	0,15
Autres brebis	0,15
Chèvres	0,15

#### Les UGB - PAC après Agenda 2000 (Tous les animaux présents)

Bovin de 6 à 24 mois	0,6
Bovin de plus de 24 mois	1
Ovin / caprin primable	0,15

Les exploitations bovins viande pour lesquelles le facteur de densité PAC<sup>26</sup> est inférieur à 1,4 UGB PAC/ha de SFP bénéficient de la totalité des primes communautaires (PMTVA et PSBM) et d'une prime à l'encouragement des élevages extensifs (cf. Partie 1). Les exploitations pour lesquelles le facteur de densité est compris entre 1,4 et 1,8 bénéficient des primes mais d'un complément extensif moindre. Celles dont le facteur de densité est supérieur à 1,8 subissent l'écrêtement des primes et l'annulation du complément extensif.

Dans cette étude, les exploitations d'élevage bovins-viande et bovins-lait sont donc réparties en quatre classes, selon leur niveau de chargement PAC. Les seuils choisis sont ceux fixés par la Commission pour l'attribution du complément extensif. Nous avons aussi créé un ensemble d'exploitations dont le chargement PAC est inférieur à 1,2UGB/ ha de SFP : ce sont les exploitations les plus extensives.

***b. Pour l'OCM céréales :***

Des apports en nitrates, phosphates et potasses sont nécessaires pour satisfaire les cultures conduites de façon intensive. Les pesticides permettent de les protéger. Tous ces intrants ne sont pas entièrement utilisés par les plantes et restent dans le sol, polluant les eaux souterraines, par exemple. Les cultures irriguées participent aussi au déséquilibre écologique des milieux aquatiques et à la détérioration qualitative des sols. Ces intrants permettent d'augmenter le rendement des céréales. Le lien entre le rendement, l'attribution des aides directes aux exploitations céréalières (aide forfaitaire à l'hectare \* rendements de référence selon plan de régionalisation) et l'environnement nous incite donc à utiliser ce critère pour analyser l'effet environnemental de la PAC.

Il serait faux d'établir un niveau de rendement moyen qui confonde toutes les productions des exploitations de grandes cultures. Alors chaque exploitation est définie par sa « culture de référence » (encadré 3.2). Puis, la valeur du rendement médian de cette culture de référence permet de dissocier chaque système en deux groupes : « à rendement faible » et « à rendement élevé ».

---

<sup>26</sup> « Après application de l'Agenda 2000 ». Le facteur de densité est donc : Nombre UGB-PAC 2000 / SFP-PAC 2000. (Voir encadré ci-contre).

Par exemple, les exploitations spécialisées en blé tendre sont différenciées en 2 groupes : celles dont le rendement est inférieur à 77,1 quintaux par hectare et celle dont le rendement est supérieur a cette valeur.

Tableau 3.1 : Analyse de la dispersion des rendements selon les systèmes techniques

- Rendement en quintaux par hectare -

	Blé tendre	Maïs G. (avec irrigation)	Maïs G. (sans irrigation)	Oléo- protéagineux
Nombre d'exploitations	21 609	5 209	5 207	16 235
Cultures de référence	Blé tendre	Maïs grain	Maïs grain	Oléagineux
Rendement médian	77,1	101,3	95,8	30,7

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

### *c. Pour les exploitations bovines : localisation géographique « plaine ou montagne »*

Dès 1975, la PAC définit les zones de montagne et les zones défavorisées comme celles dans lesquelles le maintien de l'activité agricole s'avère indispensable afin de sauvegarder l'espace naturel (entretien agronomique des sols, occupation de l'espace...). Malgré la mise en place de certaines mesures environnementales à la faveur de ces régions, les disparités de revenus persistent entre les agricultures de plaine et celles de montagne. « Cela ne va pas, à terme, dans le sens d'un développement équilibré des régions agricoles françaises ni dans celui du maintien de la gestion des espaces plus extensifs » (BAZIN, 1998). Pour juger de la pertinence des modes d'attribution des aides directes en faveur de l'occupation du territoire, les exploitations bovines sont différenciées selon un critère de localisation géographique : leur appartenance à une zone de plaine ou de montagne.

Les zones dite « de montagne » (plus de 600 mètres d'altitude) représentent 12 % de la SAU et 15% des exploitations agricoles du RICA. La plaine (moins de 300 mètres d'altitude) représente 82 % de la SAU et concentre plus de 80 % des exploitations. Le reste de la SAU est constitué de zones de piémont, non étudiées ici (4 % des exploitations). Toutes les exploitations céréalières sont en plaine. L'étude de l'impact de la PAC 2000 selon la localisation géographique des exploitations portera donc seulement sur les exploitations bovins viande et lait.

**Tableau 3.2 : L'impact global d'Agenda 2000 sur l'agriculture française**

- Analyse selon le type de production (en millions de francs) -

	Exploitations Laitières	Exploitations Bovins-viande	Exploitations Ovins, caprins	Exploitations Céréalières	Autres Exploitations	Ensemble
Nombre d'exploitations	132 100	92 300	21 800	85 000	74 200	405 600
Variation de la production	-11 800	-5 060	-270	-5 140	-40	-22 310
- dont COP	-1 780	-1 430	-260	-5 140	-40	-8 650
- dont viande bovine	-3 070	-3 630	-10	0	0	-6 710
- dont variation prod°lait	-6950	0	0	0	0	-6950
Variation des charges	-500	-310	-30	-650	0	-1 500
- dont charges culturales	-340	-190	-30	-650	0	-1 220
- dont aliments concentrés	-460	-120	0	0	0	-580
- dont charges liées aux quotas supplémentaire	+300	0	0	0	0	+300
Variation des aides directes	+7 260	+3 730	+70	+690	+10	+11 760
- dont aides COP+ jachères	+950	+350	+50	+680	+10	+2 040
- dont aides à l'élevage	+6 310	+3 380	+20	+10	0	+9 720

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

## **3.2 Le poids croissant des paiements directs dans la formation du revenu des exploitations agricoles**

Une étude détaillée, menée au LERECO en Avril 1999, par François COLSON et Vincent CHATELLIER sous le titre « Le compromis de Berlin (Agenda 2000) : conséquences pour l'agriculture française » présente les effets de l'Agenda 2000 à l'horizon 2004. Mon travail a été de reprendre ces résultats, en y intégrant l'impact de la réforme de l'OCM lait, à partir de 2005. Seuls les principaux résultats sont relevés ici, qui permettent de mieux appréhender la problématique environnementale.

### **3.2.1 Impacts globaux selon les types de production**

Le compromis Agenda 2000 (y compris la réforme de l'OCM lait) concerne davantage les activités d'élevage que la réforme de la PAC de 1992 (basée essentiellement sur le secteur des céréales). La baisse de la valeur de la production agricole (-22,3 milliards, du fait de la baisse des prix de marché) est supportée pour 53% par les exploitations laitières, pour 23% par les exploitations céréalières et pour 22% par les exploitations bovins-viande.

Les aides directes progressent globalement de 25% en passant de 47,9 à 59,6 milliards de francs. Cette augmentation est concentrée pour 61% dans les exploitations laitières, pour 31% dans les exploitations bovins-viande et pour seulement 6% dans les exploitations céréalières.

Si la première phase de la PAC 2000 favorise les exploitations bovins-viande, en 2006 ce sont les exploitations laitières qui concentrent plus de la moitié des aides. A partir de la réforme de l'OCM lait, la progression des aides directes à ces exploitations est très rapide (+60%), plus rapide que dans les exploitations bovins-viande (+25%). Les exploitations céréalières qui ont connu une forte progression du montant d'aides directes entre 1992 et 1997 sont moins concernées par cette croissance (+3,9%) (Tableau 3.2).

La revalorisation des aides directes n'est pas suffisante, à elle seule, pour compenser, à structure et productivité constantes, les baisses de prix. Le résultat courant avant impôt (sans gains de productivité technique) baisse ainsi mécaniquement de -17,9% pour les exploitations céréalières, de -16% pour les exploitations laitières, de -6,9% pour les exploitations bovins

**Tableau 3.3 : Le montant moyen d'aides directes par exploitation après Agenda 2000**  
 - (en francs par exploitation) -

	Exploitations Laitières	Exploitations Bovins-viande	Exploitations Ovins, caprins	Exploitations Céréalières	Autres Exploitations	Ensemble
Nombre d'exploitations	132 100	92 300	21 800	85 000	74 200	405 600
Aides directes 2006	146 500	198 900	127 600	213 500	13 100	147 100
- dont aides COP (hors m.f)	47 600	60 800	56 000	206 100	2 400	76 000
- dont aides maïs fourrage	22 700	5 600	1 200	200	0	8 800
- dont aides à l'élevage	71 000	124 600	63 600	600	200	55 120
- dont autres aides directes	5 300	7 900	6 900	5 600	10 500	7 200
Aides céréales / ha de céréales*	2 320	2 310	2 250	2 640	2 300	2 470
Aides directes / UTA	84 700	131 700	83 400	124 100	5 000	80 400
Aides directes / ha de SAU	2 200	2 590	1 820	2 400	910	2 300
Aides directes / production	24%	48%	34%	28%	1%	23%
Aides directes / Résultat	92%	133%	116%	104%	5%	74%

(\*) Aides céréales hors maïs fourrage et blé dur / hectare après Agenda 2000 sans modification du plan de régionalisation

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

viande. Dans le secteur laitier, la revalorisation de la prime aux superficies de maïs fourrage et l'instauration d'une prime à l'abattage des vaches laitières ne suffisent pas à atténuer la baisse des revenus. Dans le secteur céréalier, les compensations partielles des baisses de prix fragilisent le revenu des producteurs, notamment ceux spécialisés : ayant un rapport élevé d'oléagineux dans la SCOP. Avec la prise en compte d'hypothèses de gains de productivité technique<sup>27</sup> la baisse de revenu est moindre.

Les décisions du compromis final conduisent à un resserrement de la hiérarchie des montants d'aides directes entre les exploitations : le montant moyen d'aides directes par exploitation laitière est estimé à 146 500 francs (soit 92% du résultat courant 2006). Ce montant atteint 198 900 francs par exploitation bovins-viande (soit 133% du résultat courant 2006) et 213 500 francs par exploitation céréalière (104% du résultat courant 2006) (Tableau 3.3). L'analyse de dispersion montre que pour 48% des exploitations agricoles françaises, le montant des aides directes est supérieur au résultat courant 2006. Seules 28% des exploitations ont un montant d'aides inférieur de moitié au résultat courant. Cette dépendance à l'égard du soutien public est particulièrement importante dans les exploitations bovins-viande, où les aides directes représentent plus de 150% du résultat courant dans près d'une unité sur deux. Dans le secteur céréalier, 57% des exploitations ont un montant d'aides directes supérieur au revenu. Dans le secteur laitier, la réforme de l'OCM lait à renforcer la dispersion des revenus : alors qu'avant

---

*27 Pour discuter les effets différenciés de la réforme de la PAC sur les variations mécaniques de revenu, deux hypothèses complémentaires de gains de productivité (GP) technique sont prises en considération (mais non présentée ici):*

*- La première porte sur une hausse des rendements des céréales et des oléo-protéagineux de 0,5% par an pendant neuf ans (de 1997 à 2006) soit +4,5% (sans charges culturelles supplémentaires). Cette hausse des rendements COP contribuent pour 33% à la valeur estimée des gains de productivité technique totaux des exploitations bovins-viande, pour 21% à celle des exploitations laitières et pour 55% à celle des unités céréalières.*

*- La seconde porte sur une réduction du montant des consommations intermédiaires de 0,3% par an pendant neuf ans (soit +2,7%) pour un volume constant de production. Le montant des consommations intermédiaires, qui sert de référence pour l'application de ce coefficient, s'élève en moyenne à 295 600 francs par exploitation bovins-viande (dont 33% correspondent à des charges relatives aux cultures), à 402 800 francs par exploitation laitière (dont 30% de charges culturelles) et à 465 900 francs par exploitation céréalière (dont 70% de charges culturelles).*

**Tableau 3.4 : La répartition des exploitations selon le poids des aides directes dans le résultat 2006 en %**

	Exploitations Laitières	Exploitations Bovins-viande	Exploitations Ovins, caprins	Exploitations Céréalières	Autres Exploitations	Ensemble
Moins de 25 %	2%	2%	6%	7%	83%	18%
De 25 % à 50 %	13%	3%	10%	13%	7%	10%
De 50 % à 100 %	39%	21%	27%	23%	3%	24%
De 100 % à 150 %	22%	28%	13%	19%	0%	18%
Plus de 150 %	24%	46%	44%	38%	6%	30%
<b>Ensemble</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

la réforme seuls 25% des exploitations avaient un montant d'aides supérieur au revenu, après la réforme, 46% des exploitations sont dans ce cas (Tableau 3.4).

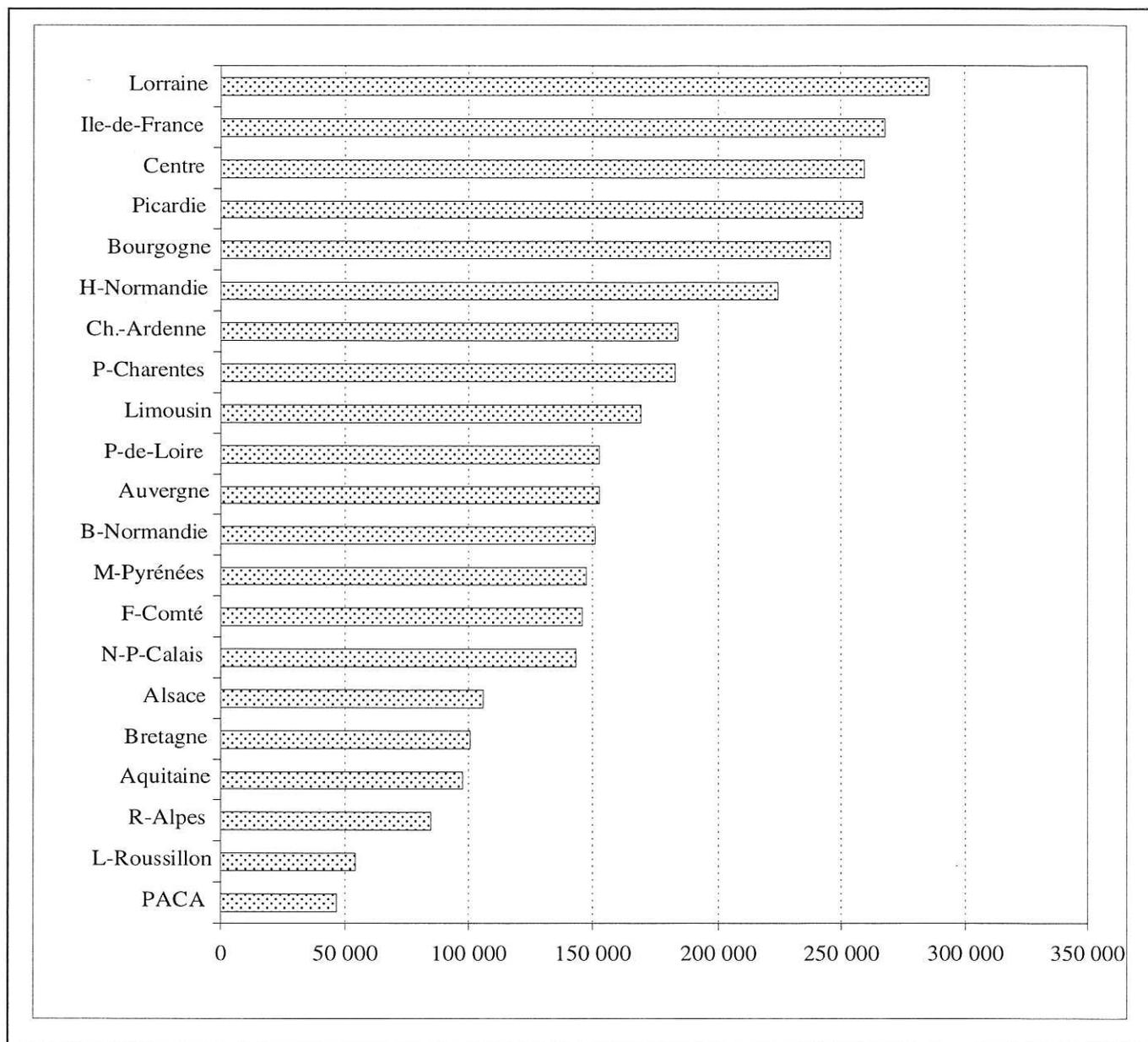
Rapporté à l'hectare de superficie agricole, le montant d'aides directes 2006 est peu différent entre les exploitations bovins-viande (2 590 F), céréalières (2 400 francs) et laitières (2 200 F). Pour évaluer la redistribution budgétaire potentielle d'une refonte du plan de régionalisation des rendements de référence, les aides sur les superficies de céréales (exclusion faite du maïs fourrage et du blé dur) ont été rapportées à l'hectare de céréales. Compte tenu de leur localisation géographique, le montant de l'aide est plus élevé dans les exploitations céréalières (2 640 francs) que dans les exploitations laitières (2 320 francs) et bovins-viande (2 310 francs). Ainsi, dans l'hypothèse d'une modification du plan de régionalisation et du versement d'une aide identique de 2 470 francs par hectare de céréales (moyenne nationale), cela conduirait à un transfert d'aides d'environ 700 millions de francs des exploitations céréalières vers les exploitations herbivores.

### **3.2.2 Impact selon les régions**

La croissance relative des aides directes de 25% au niveau national est proportionnellement plus importante dans les régions d'élevage laitier où les niveaux initiaux d'aides directes étaient plus faibles : +72% en Bretagne, +57% en Basse-Normandie, +46% en Franche-Comté, +43% en Pays de la Loire. Mais cette augmentation est aussi importante dans les régions à dominante bovins-viande : +35% en Auvergne, +37% dans le Nord-Pas-de-calais, et environ 30% en Limousin et Lorraine. Les régions céréalières enregistrent des croissances d'aides directes nettement plus modestes : +14% en Champagne-Ardenne, +8% en région Centre et +6% en Ile de France. Les Pays de la Loire et la Bretagne arrivent assez largement en tête pour ce qui est de la revalorisation des aides directes (plus de 1 650 millions de francs chacune).

Le montant d'aides directes est supérieur au résultat courant moyen régional dans huit régions. Cette situation s'observe dans les zones défavorisées où les revenus sont faibles et la proportion d'exploitation bovins viande élevée (les aides directes représentent entre 130 et 140% du résultat courant en Limousin, Auvergne, Midi-Pyrénées).

*Graphique 3.1 : Le montant moyen d'aides directes 2006 par exploitation*  
- analyse selon les régions administratives (en KF) -



Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

Dans les zones céréalières, les aides directes progressent moins rapidement mais elles deviennent plus importantes que le revenu dans les régions Centre (260 000 francs d'aides directes par exploitation en moyenne régionale après Agenda 2000 pour un résultat de 202 900 francs), Poitou-Charentes, Ile de France, Haute-Normandie et Lorraine.

La répartition des 59,7 milliards d'aides directes versées à l'agriculture française en 2006 selon différents postes de subventions entre les régions confirme l'analyse menée sur la spécialisation des exploitations. Les aides sur les superficies de céréales et d'oléoprotéagineux (hors maïs fourrage) représentent 99% des aides directes en Ile de France, 79% en Alsace, 78% en Champagne-Ardenne et en Picardie et 83% dans la région Centre. Les aides sur les superficies de maïs fourrage se retrouvent essentiellement dans quatre régions où elles contribuent fortement au budget global d'aides directes : la Bretagne (18%), la Basse-Normandie (17%), les Pays de la Loire (13%) et le Nord-Pas-de-Calais (11%). Les aides à l'élevage pèsent lourdement dans le budget global d'aides directes du Limousin (88% contre seulement 7% pour les aides COP), d'Auvergne (77%), de Franche-Comté (57%) et de Rhône-Alpes (47%).

La croissance des aides directes relatives au secteur de l'élevage étant plus rapide que celle relative aux cultures végétales, la réforme Agenda 2000 conduit à un léger rééquilibrage des aides directes entre les régions administratives. La revalorisation des aides sur les superficies de maïs fourrage (+510 millions de francs) bénéficie principalement aux exploitations laitières du Grand-Ouest alors que la revalorisation du complément extensif (510 millions de francs) est ciblée sur la bassin allaitant. Ce léger rééquilibrage ne modifie cependant pas la hiérarchie régionale du montant moyen d'aides directes par exploitation (Graphique 3.1).

**Tableau 3.8 : Le rôle déterminant du seuil de chargement pour l'octroi du complément extensif-**  
 Nombre d'exploitations Bovins-viande et variation du revenu (valeur entre parenthèses) -

Chargement 2006	Chargement 1997			Ensemble
	1 <	1 à 1,4	1,4 à 1,8	
1 à 1,4	40 100 (0%)	4 900 (+1%)	0 (ns)	45 000 (0%)
1,4 à 1,8	6 600 (-13%)	10 900 (-10%)	1 700 (+10%)	19 200 (-9%)
>1,8	2 900 (-16%)	7 700 (-21%)	17 300 (-11%)	27 800 (-14%)
Ensemble	49 600 (-3%)	23 500 (-11%)	19 000 (-9%)	92 400 (-7%)

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

**Tableau 3.9 : Le montant des aides directes par exploitation bovins-viande après réforme**  
 - Analyse selon le chargement PAC 2006-

	1,2<	1,2 à 1,4	1,4 à 1,8	>1,8	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	31 400	14 000	19 200	27 800	92 400
Aides directes par ha de SAU - 1997	1 730	2 040	2 220	2 390	2 060
Aides directes par ha de SAU - 2006	2 210	2 670	2 700	2 940	2 590
Aides directes à l'élevage par hectare de SFP hors maïs fourrage - 1997	1 660	1 890	2 160	2 620	2 000
Aides directes à l'élevage par hectare de SFP hors maïs fourrage - 2006	2 380	2 730	2 890	3 760	2 830
Aides directes à l'élevage par UGB - 1997	1 600	1 440	1 370	1 070	1 335
Aides directes à l'élevage par UGB - 2006	2 300	2 080	1 830	1 530	1 890
ICHN+MAE 97 / Aides directes 1997	16%	15%	10%	3%	10%
ICHN+MAE 97 / Aides directes 2006	12%	11%	8%	3%	8%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

**Tableau 3.10 : Le montant des aides directes par exploitation bovins-viande après réforme**  
 - Analyse selon le chargement PAC 2006-

	1,2<	1,2 à 1,4	1,4 à 1,8	>1,8	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	31 400	14 000	19 200	27 800	92 400
Aides directes par UTA - 1997	98 930	107 200	107 090	108 320	105 020
Aides directes par UTA - 2006	126 540	140 255	130 820	133 080	131 740
Aides directes / Production agricole - 1997	41%	37%	38%	26%	34%
Aides directes / Production agricole - 2006	60%	56%	53%	36%	48%
Aides directes / Résultat courant - 1997	102%	99%	107%	91%	98%
Aides directes / Résultat courant - 2006	130%	130%	145%	130%	133%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

### **3.3 Analyse de la répartition des aides directes selon des indicateurs d'intensification**

#### **3.3.1 Effets de la réforme sur les exploitations bovins-viande selon leur niveau de chargement PAC**

Parmi les 92 400 exploitations bovins-viande françaises, près du tiers ont un chargement PAC supérieur à 1,8 UGB/ha de SFP. Ces exploitations cultivent beaucoup de fourrages et de COP : 48% de la SAU (dont 15% en maïs fourrage) et 47% de la SAU respectivement. Comparativement, les exploitations extensive utilise 64% de la SAU aux fourrages (avec seulement 2% de maïs fourrage) et 25% aux COP. Les COP représentent 23 % de la production totale des exploitations bovins-viande intensives, la majeure partie est intraconsommée. La production des ces exploitations est diversifiée : 37% de la production totale est constituée par de la viande bovine alors que dans les exploitations extensive ce rapport égal 44%. (Tableau 3.5). Une exploitation intensive peut donc « amortir » les conséquences de la réforme entre ses différentes productions.

Globalement, l'application du compromis Agenda 2000 se traduit par une diminution de la valeur de la production de viande bovine de plus de 12% par exploitation, quelque soit leur niveau d'intensification (Tableau 3.6). Cette baisse de la production, est compensée pour partie par une augmentation de la valeur des aides directes. Cette revalorisation est la plus importante (+30% environ) pour les exploitations dont le chargement ne dépasse pas 1,4 UGB / ha de SFP. Elle est de +20% minimum pour les autres. Les exploitations intensives bénéficient aussi des aides aux surfaces en céréales et oléo-protéagineux et particulièrement des primes au maïs fourrage. Mais l'augmentation des aides directes n'est pas suffisante pour compenser les baisses de résultat courant des exploitations intensives. Le résultat courant avant impôt des exploitations à chargement supérieur à 1,8 baisse de 14% et pour celles à chargement compris entre 1,4 et 1,8, le résultat baisse de 9%. Les autres exploitations ne subissent pas de variation sensible du résultat courant avec l'application de la réforme. Si on intègre une hypothèse de gains de productivité technique, la variation des revenus est positive pour les activités extensives (+6%) mais reste négative pour celles qui ont un chargement supérieur à 1,4.

Tableau 3.7 : Impact détaillé sur les aides directes

- Analyse selon le chargement PAC 2006 - (résultats moyens en francs par exploitation)

	1,2<	1,2 à 1,4	1,4 à 1,8	>1,8	Ensemble
Nombre d'exploitations	31 400	14 000	19 200	27 800	92 400
Aides directes 1997	140 480	159 730	169 200	171 150	158 575
- dont aides SCOP (hors maïs fourrage)	46 470	46 025	55 980	77 630	57 750
- dont aides maïs fourrage	1 700	2 170	5 260	9 260	4 785
-dont aides à l'élevage (y. c. ICHN+MAE)	84 680	103 550	100 020	76 030	88 110
* ICHN	12 000	10 770	10 210	4 090	9 060
* MAE	10 460	12 400	6 945	1 630	7 370
- dont autres aides directes	7 630	7 990	7 930	8 230	7 930
Aides directes 2006	179 685	208 980	206 700	210 270	198 930
- dont aides SCOP (hors maïs fourrage)	48 570	48 470	58 740	82 255	60 800
- dont aides maïs fourrage	1 980	2 530	6 140	10 800	5 580
-dont aides à l'élevage (y. c. ICHN+MAE)	121 505	149 990	133 890	108 980	124 620
- dont autres aides directes	7 630	7 990	7 930	8 230	7 930

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

La réforme de la PAC s'accompagne d'une revalorisation des aides directes (de +30% en moyenne pour les exploitations extensives et de +20% environ pour les exploitations plus intensives. La croissance des aides est surtout le fait de la revalorisation des PMTVA et PSBM. Les exploitations intensives bénéficient aussi des aides aux surfaces de céréales et d'oléo-protéagineux et particulièrement de celles pour le maïs fourrage (Tableau 3.7).

La modification de la méthode de calcul du chargement, des seuils d'éligibilité et du montant unitaire du complément extensif (voir partie 1) influe sur l'évolution distincte des revenus entre les systèmes techniques. Le croisement entre trois classes de chargement « méthode 1997 » et trois classes de chargement « méthode après Agenda 2000 » confirme la plus forte pénalisation des exploitations exclues du dispositif (Tableau 3.8). La baisse de revenu est, mécaniquement, de -16% pour les 2 900 exploitations qui passent d'un chargement de moins de 1 à un chargement supérieur à 1,8 et de -21% pour 7 700 unités dont le chargement passe de la classe comprise entre 1 et 1,4 à celle supérieure à 1,8. Parmi les 19 000 exploitations non éligibles au complément extensif en 1997 (soit un cinquième des exploitations), 1 700 le deviennent après Agenda 2000 au titre de la nouvelle tranche comprise entre 1,4 et 1,8. Ces

**Tableau 3.5 : Caractéristiques moyennes des exploitations bovins-viande en 1997 - Analyse selon le chargement PAC 2006 ( résultats moyens par exploitation)-**

Chargement PAC	1,2<	1,2 à 1,4	1,4 à 1,8	>1,8	Ensemble
Nombre d'exploitations	31 400	14 000	19 200	27 800	92 400
Unité de travail agricole (UTA)	1,42	1,49	1,58	1,58	1,51
Superficie agricole utile (ha)	81	78	76	71	77
SCOP (y compris jachère)	20	21	26	34	26
Superficie fourragère principale (SFP)	52	56	49	34	47
- dont maïs fourrage	1	1	3	5	3
SCOP / Superficie agricole utile (%)	25%	27%	33%	47%	33%
SFP / Superficie agricole utile (%)	64%	72%	65%	48%	61%
Maïs fourrage / SFP (en %)	2%	2%	6%	15%	6%
Prairies permanentes / SFP (%)	68%	67%	56%	45%	60%
UGB herbivores	53	72	73	71	66
Vaches allaitantes	31	41	40	36	36
Bovins mâles primés	7	13	13	16	12
Chargement herbivore	1,03	1,27	1,48	2,07	1,40
Production agricole 1997 (en F)	342 450	428 545	447 260	650 190	469 840
Production viande/Production totale	44%	48%	46%	37%	42%
Production de COP / Production totale	21%	17%	21%	23%	21%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

**Tableau 3.6 : L'impact d'Agenda 2000 sur les soldes intermédiaires de gestion des exploitations Bovins viande- Analyse selon le chargement PAC 2006-**

	1,2<	1,2 à 1,4	1,4 à 1,8	>1,8	Ensemble
Nombre d'exploitations	31 400	14 000	19 200	27 800	92 400
Production agricole - 1997	342 450	428 545	447 260	650 190	469 840
Variation 1997-2006 en %	-12%	-12%	-12%	-11%	-12%
Valeur ajoutée brute - 1997	85 740	107 800	106 255	169 230	118 470
Variation 1997-2006 en %	-45%	-46%	-49%	-39%	-43%
Aides directes - 1997	140 480	159 730	169 200	171 150	158 580
Variation des aides directes - en %	28%	31%	22%	23%	25%
Résultat courant - 1997	138 330	161 680	157 345	188 830	161 010
Variation du résultat courant - en %	0%	-0%	-9%	-14%	-7%
Variation du revenu / Agenda 2000 + GPT (%)	6%	6%	-2%	-6%	0%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

exploitations, dont une grande part appartiennent au système naisseur-engraisseur, bénéficient d'une amélioration de résultat courant de +10%. Les 17 300 exploitations non éligibles au complément extensif dans les deux cas de figure connaissent une baisse de revenu de -11% du fait notamment de l'ampleur de leurs superficies de COP (30 hectares en moyenne).

Le montant des aides à l'élevage ramené à l'hectare de SFP non primée augmente avec le niveau d'intensification, puisque ces exploitations font beaucoup de maïs fourrage primé (Tableau 3.9). Les aides à l'élevage ramenées au nombre d'UGB herbivore (UGB technique) favorisent les exploitations à chargement plus faible. Le rééquilibrage des aides attendu de la réforme peut, par ce biais, alimenter une pression croissante sur le foncier, en régions de production intensives.

En 2006, les aides directes représentent en moyenne 133% du résultat courant (Tableau 3.10). Les exploitations dont le chargement est compris entre 1,4 et 1,8 sont encore plus dépendantes (145%). Le niveau élevé de ce taux n'est pas le fait d'une augmentation particulière des aides mais doit être rapproché résultat courant de ces exploitations : elles ne semblent pas valoriser l'intensification de leur mode de production comme peuvent le faire celles dont le chargement est supérieur à 1,8.

Pour la plupart des systèmes spécialisés en production de viande bovine, la compensation est à peu près assurée. L'intérêt pour les éleveurs d'extensifier leur système de production n'est pas toujours évident : de nombreux effets de seuils peuvent intervenir de manière contradictoire. Diminuer son chargement PAC pour bénéficier des aides à l'extensification ou augmenter sa surface de maïs fourrage pour gagner des primes ? L'arbitrage tient aux rapports des montants d'aides et aux niveaux des différents seuils.

**Tableau 3.11 : Caractéristiques moyennes des exploitations bovins-lait en 1997**

- Analyse selon le chargement PAC 2006 ( résultats moyens par exploitation)-

	1,2<	1,2 à 1,4	1,4 à 1,8	>1,8	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	26 420	10 980	20 840	73 900	132 140
Unité de travail agricole (UTA)	1,56	1,72	1,66	1,82	1,73
<b>Superficie agricole utile</b>	60	60	70	65	70
SCOP (y compris jachère)	10	10	20	20	20
Superficie fourragère principale (SFP)	50	50	50	40	45
- dont maïs fourrage	2	5	9	14	10
SCOP / Superficie agricole utile (%)	17%	22%	30%	37%	31%
SFP / Superficie agricole utile (%)	78%	77%	70%	61%	67%
Maïs fourrage / SFP (en %)	5%	10%	18%	34%	22%
Quota laitier (kg)	121 550	144 190	181 360	216 200	185 800
UGB herbivores	47	59	68	73	66
	25	29	33	37	33
Vaches laitières					
Vaches allaitantes	4	6	5	4	4
Bovins mâles primés	2	5	7	9	7
Production agricole 1997 (en F)	380 910	481 400	648 980	872 990	706 750
Production de lait par ha de SFP	4 800	5 890	7 410	11 460	8 475
Production de lait / Production agricole	63%	60%	58%	52%	54%
Production de viande bovine / Production agricole	17%	19%	18%	16%	16%
Production de COP / Production agricole	7%	8%	12%	12%	11%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

**Tableau 3.12 : Impact Agenda 2000 sur les soldes intermédiaires de gestion**

- Analyse selon le chargement PAC 2006 ( résultats moyens par exploitation)-

	1,2<	1,2 à 1,4	1,4 à 1,8	>1,8	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	26 420	10 980	20 840	73 900	132 140
Production agricole - 1997	380 910	481 400	648 980	872 990	706 750
Variation 1997-2006 - en %	-13%	-13%	-13%	-12%	-13%
Valeur ajoutée brute - 1997	133 860	173 240	217 000	303 470	245 105
Variation 1997-2006 - en %	-36%	-36%	-38%	-34%	-35%
Aides directes - 1997	70 530	80 310	92 060	100 600	91 560
Variation 1997-2006 - en %	48%	55%	58%	64%	60%
Résultat courant - 1997	113 070	141 590	170 555	230 180	190 000
	-13%	-13%	-18%	-16%	-16%
Variation 1997-2006 - en %					
Variation du revenu + GPT en %	-8%	-7%	-10%	-9%	-9%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

### **3.3.2 Effets de la réforme sur les exploitations bovins-lait selon leur niveau de chargement PAC**

Les exploitations laitières sont très intensives si on les compare aux exploitations bovins-viande. Plus de 70% des exploitations laitières en 1997 ont un chargement PAC supérieur à 1,4 UGB / ha de SFP. Les exploitations intensives consacrent 37% de leur SAU aux COP et 61% à la SFP (dont 34% au maïs fourrage), celles dont le chargement est inférieur à 1,4 cultivent 78% de leur SAU en SFP (dont seulement 5% en maïs fourrage) et 17% en COP. Les exploitations intensives possèdent un nombre de bovins mâles supérieur à celles qui sont extensives, cette diversification leur permet de toucher les PSBM fortement revalorisées dans l'Agenda 2000 (Tableau 3.11). Comme le montre la part de la production de lait dans la production agricole, les exploitations intensives sont plus diversifiées que les autres. Ces exploitations possèdent souvent un atelier de production hors sol (volailles ou porcs) en plus de la production de lait.

Avec la réforme laitière, appliquée progressivement à partir de 2006, la production agricole, exprimée en valeur, des exploitations laitières diminue de 13% en moyenne par atelier de production, quelque soit le niveau de chargement. La compensation, *via* les aides directes, ne permet pas de maintenir le résultat courant 1997. L'augmentation des aides directes est plus importante pour les exploitations intensives (+64% contre 48% pour les extensives). La prise compte d'une hypothèse de gains de productivité montre une diminution moindre des ces revenus (Tableau 3.12).

L'augmentation des aides directes est principalement le fait de la revalorisation des aides à l'élevage (multipliées par trois) . Les exploitations laitières qui ont un atelier de bovins mâles en bénéficient particulièrement. Les exploitations intensives sont très favorisées par la réforme qui instaure une prime au quota, non contrainte par un niveau maximal de chargement (Tableau 3.13).

**Tableau 3.14 : Montant moyen d'aides directes par exploitation après Agenda 2000 -**  
Analyse selon le chargement (en francs par exploitations) -

	1,2<	1,2 à 1,4	1,4 à 1,8	>1,8	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	26 420	10 980	20 840	73 900	132 140
Aides directes par hectare de SAU - 1997	1 100	1 270	1 260	1 540	1 385
Aides directes par hectare de SAU - 2006	1 630	1 960	1 995	2 530	2 220
Aides directes élevage par SFP hors m.f - 1997	850	870	580	550	675
Aides directes à l'élevage par SFP hors m.f - 2006	1 500	1 770	1 720	2 670	2 070
Aides directes à l'élevage par UGB - 1997	860	650	360	200	350
Aides directes à l'élevage par UGB - 2006	1 520	1 330	1 060	950	1 075
Aides ICHN et MAE 97/ Aides directes totales - 1997	42%	27%	10%	2%	11%
Aides ICHN et MAE 97/ Aides directes totales - 2006	28%	17%	7%	1%	7%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

**Tableau 3.15 : Montant moyen d'aides directes par exploitation après Agenda 2000 -**  
Analyse selon le chargement (en francs par exploitations) -

	1,2<	1,2 à 1,4	1,4 à 1,8	>1,8	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	26 420	10 980	20 840	73 900	132 140
Aides directes par UTA - 1997	45 210	46 690	55 460	55 280	52 920
Aides directes par UTA - 2006	66 800	72 220	87 750	90 780	84 700
Aides directes / Production agricole - 1997	18%	17%	14%	11%	13%
Aides directes / Production agricole - 2006	31%	30%	26%	22%	24%
Aides directes / Résultat courant - 1997	62%	57%	54%	44%	48%
Aides directes / Résultat courant - 2006	106%	101%	104%	86%	92%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

Tableau 3-13 : Impact d'Agenda 2000 sur les aides directes des exploitations bovins lait  
- Analyse selon le chargement PAC 2006 ( résultats moyens par exploitation)-

	1,2<	1,2 à 1,4	1,4 à 1,8	>1,8	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	26 420	10 980	20 840	73 900	132 140
Aides directes 1997	70 530	80 310	92 060	100 600	91 560
- dont aides SCOP (hors maïs fourrage)	21 240	27 880	45 780	53 490	43 700
-dont aides maïs fourrage	4 430	9 140	16 700	27 060	19 420
- dont aides à l'élevage (y. c. ICHN+MAE)	40 540	38 430	24 460	14 345	23 180
* y compris ICHN	16 840	13 080	6 110	1 180	6 080
* y compris MAE	12 870	8 405	3 590	530	4 135
- dont autres aides directes	4 320	4 860	5 130	5 700	5 270
Aides directes 2006	104 220	124 225	145 670	165 215	146 530
- dont aides SCOP (hors maïs fourrage)	23 250	30 330	49 180	58 505	47 640
-dont aides maïs fourrage	5 170	10 665	19 480	31 570	22 650
- dont aides à l'élevage (y. c. ICHN+MAE)	71 480	78 370	71 880	69 430	70 970
- dont autres aides directes	4 320	4 860	5 130	5 700	5 270

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

Ramenées à l'hectare de SAU, les aides à l'élevage sont plus importantes pour les intensives, à l'UGB herbivore les aides à l'élevage sont plus importantes pour les extensives. La réforme diminue l'écart entre le niveau d'aides environnementales aux exploitations intensives et celui atteint par les extensives : de 42% pour les exploitations à chargement <1,2 à 2% pour celles dont le chargement est >1,8 on passe à un rapport de 28% à 1% (Tableau 3.14).

Les exploitations laitières les plus diversifiées peuvent prétendre à une compensation de la baisse du prix du lait par l'intermédiaire de leur production jointe de viande-bovine en plus de la prime au quota. Les exploitations les plus spécialisées, qui sont aussi les moins intensives généralement, seront très pénalisées par la réforme de l'OCM (Tableau 3.15). En dehors des situations où la démarcation des produits laitiers peut permettre d'échapper à la répercussion directe des baisses de prix institutionnels, la recherche des gains de productivité par la croissance des volumes produits semble être une voie toute tracée, dans la continuité des tendances passées (« Le dossier de l'élevage », n° spécial, juin 99, Institut de l'élevage). La nouvelle réforme accentue la tendance entamée en 1992.

**Tableau 3.16 : Caractéristiques 1997 des systèmes blé tendre et Oléo-protéagineux**  
- Analyse selon le rendement à l'hectare - Résultats moyens par exploitations

Rendement	Blé tendre		Oléo-protéagineux		Ensemble Expl <sup>o</sup> céréalières
	Faible	Elevé	Faible	Elevé	
Nbre d'exploitations	10 800	10 800	8 100	8 100	85 000
UTA	1,39	1,68	1,34	1,33	1,72
SAU (ha)	124	122	99	137	89
SCOP (ha)	102	92	90	127	72
dont Blé tendre	53	51	35	58	28
dont Oléagineux	15	5	35	36	14
dont protéagineux	12	10	4	12	5
dont jachère	6	7	8	8	6
SCOP / SAU (%)	85%	74%	90%	92%	81%
Prod <sup>o</sup> COP/Prod <sup>o</sup> totale	74%	51%	79%	85%	47%
Production 1997 (F)	712 280	1 134 130	459 610	816 610	827 900
VAB	195 800	423 900	74 500	246 600	273 200
Aides directes	275 500	254 700	248 000	336 900	205 400
Résultat courant	259 100	394 000	180 900	340 700	249 700

Source : RICA France 1997 : INRA Nantes LERECO

**Tableau 3.17 : Effet d'Agenda 2000 sur les systèmes Blé tendre et oléo-protéagineux - Analyse selon le rendement à l'hectare**

Rendement	Blé tendre		Oléo-protéagineux	
	Faible	Elevé	Faible	Elevé
Nombre d'exploitations	10 800	10 800	8 100	8 100
Variation production	-12%	-9%	-10%	-12%
Variation VAB	-37%	-21%	-54%	-35%
Variation aides	6%	7%	-3%	1%
Variation résultat	-22%	-17%	-27%	-24%
Variation + GPT	-10%	-8%	-14%	-13%

Source : RICA France 1997 : INRA Nantes LERECO

**Tableau 3.18 : Le montant des aides directes des systèmes Blé tendre et oléo-protéagineux - Analyse selon le rendement à l'hectare**

Rendement	Blé tendre		Oléo-protéagineux	
	Faible	Elevé	Faible	Elevé
Nombre d'exploitations	10 800	10 800	8 100	8 100
Aides directes 1997	275 500	254 600	248 000	336 900
- dont céréales	173 500	173 200	99 500	169 700
- dont oléagineux	43 600	14 000	109 900	101 300
- dont protéagineux	24 900	42 300	14 500	39 600
- dont jachères	24 200	17 100	19 100	21 700
Aides directes 2006	291 000	273 700	239 900	340 000
- dont SCOP	281 600	265 500	234 800	335 200

Source : RICA France 1997 : INRA Nantes LERECO

### **3.3.3 Effets de la réforme sur les exploitations céréalières selon leur niveau de rendement**

L'étude est limitée aux exploitations céréalières qui occupent le plus de surface et dont les pratiques culturales ont un impact important sur l'environnement. Ce sont les exploitations blé tendre, oléo-protéagineux et maïs, telles que définies dans la typologie en première partie de ce document. Les exploitations maïs seront différenciées selon qu'elles sont irriguées ou non, ce critère influençant sensiblement les rendements et le niveau de risque environnemental. Cette partie de l'étude souffre un certain nombre de biais qu'il faut retenir : le critère du rendement renvoi à une répartition géographique particulière des exploitations qui n'est pas significative d'un risque environnemental supérieur. La situation pédo-climatique d'une exploitations restant un facteur déterminant du niveau de rendement. Les risques de pollution peuvent être limités par l'adoption de programme contrôlé de fertilisation et d'irrigation (cf. Les programmes ferti-mieux et irri-mieux). Finalement le montant des aides par hectare est en grande partie déterminé par deux critères : le plan de régionalisation (dont le changement n'est pas pris en compte ici) et le fait que les cultures soient irriguées ou non. L'analyse de la répartition des aides dans le secteur céréalière selon un critère de rendement comme indicateur de risque environnemental doit donc être particulièrement nuancée.

#### ***a. Impacts d'Agenda 2000 sur les exploitations blé tendre et oléo-protéagineux***

Les exploitations blé tendre à rendements fort ou faible ont des structures d'assolement comparables. Les plus intensives, plus diversifiées, bénéficient d'une valeur ajoutée brute (VAB) plus importante. Les exploitations d'oléo-protéagineux intensives, par contre, sont plus spécialisées (Tableau 3.16). La valeur de la VAB est bien significative de l'efficacité productive des exploitations. Les aides directes ne changent pas beaucoup après Agenda 2000. Les exploitations d'oléoprotéagineux à rendement faible enregistrent une baisse de ce montant d'aides perçu de 3% . Le résultat courant des exploitations blé tendre diminue de 20% en moyenne avec la réforme. Les exploitations oléoprotéagineux sont un peu plus pénalisées (-25% en moyenne). Les rendements ne différencient pas l'impact de l'agenda 2000 sur les exploitations de chaque production. L'introduction de GPT modère ces simulations (Tableau 3.17). La répartition des aides directes est conforme à l'assolement 1997 des exploitations (Tableau 3.18).

Le Tableau 3.19 montre que le montant des aides par hectare de SAU est pratiquement le même pour les exploitations, quelque soit leur niveau de rendement. La part des aides SCOP par l'hectare de SCOP montre la diversification des exploitations oléoprotéagineux en blé tendre : les exploitations oléoprotéagineux ou blé tendre touchent en moyenne 2 700 frs. d'aides SCOP par hectare de SCOP. Ce sont des cultures complémentaires. Toutes les exploitations sont très dépendantes de la PAC, seules les exploitations blé tendre à rendement élevé ne le sont pas à plus de 100% du résultat courant.

*Tableau 3.19 : Effet sur les aides directes des systèmes Blé tendre et oléo-protéagineux*

- Analyse selon le rendement à l'hectare - En frs par exploitation

Rendement	Blé tendre		Oléo-protéagineux	
	Faible	Elevé	Faible	Elevé
Nombre d'exploitations	10 800	10 800	8 100	8 100
Aides par UTA	209 400	162 900	179 100	255 700
Aides par ha de SAU	2 400	2 200	2 400	2 500
Aides SCOP par ha de SCOP	2 800	2 900	2 700	2 600
Aides / Production agricole	46%	26%	58%	47%
Aides / Résultat courant 2006	144%	84%	181%	132%

Source : RICA France 1997 : INRA Nantes LERECO

Sans modification du plan de régionalisation, la réforme ne permet donc pas un rééquilibrage des aides vers les exploitations à rendements faibles. Pour les exploitations blé tendre à rendement élevé, la différence sur le montant des aides touchées est due à la diversification. On peut penser que la recherche d'un rendement maximum reste le moyen prédominant (à SAU égale) pour élever le revenu : malgré le système d'aides forfaitaires (modulées par régions), la valeur ajoutée brute est ce qui fait varier le plus significativement le revenu. En blé, une exploitation à rendement faible a 20 800F d'aides en plus par rapport à une exploitation à rendement fort. Cela ne compense pas une VAB moindre : les exploitations à rendement fort ont un résultat notablement supérieur. En oléo-protéagineux, les exploitations à rendement forts ont plus d'aides et cela accentue l'effet sur le revenu d'une meilleure VAB.

**Tableau 3.20 : Caractéristiques 1997 des systèmes Maïs grains irrigués ou non**  
- Analyse selon le rendement à l'hectare - Résultats moyens par exploitations

Rendement	Maïs G. (avec irrigation)		Maïs G. (sans irrigation)		Ensemble Expl <sup>o</sup> céréalières
	Faible	Elevé	Faible	Elevé	
Nbre d'exploitations	2 600	2 600	2 600	2 600	85 000
UTA	1,79	1,9	1,65	1,65	1,72
SAU	83	109	91	103	89
SCOP	72	93	80	94	72
dont maïs grain	53	80	40	54	28
dont oléagineux	8	3	14	10	14
dont protéagineux	2	1	2	4	5
dont jachère	6	9	7	8	6
SCOP / SAU (%)	87%	86%	87%	91%	81%
Prod <sup>o</sup> COP/prod <sup>o</sup> totale	71%	73%	67%	76%	47%
Production 1997 (F)	654 200	1 023 980	661 440	786 130	827 900
VAB	163 900	321 000	178 700	214 600	273 200
Aides directes	231 800	316 000	211 000	257 700	205 400
Résultat courant	182 000	294 900	194 200	248 700	249 700

Source : RICA France 1997 : INRA Nantes LERECO

**Tableau 3.21 : Effet sur les aides directes des systèmes Maïs grains irrigués ou non**  
- Analyse selon le rendement à l'hectare - En frs par exploitation

Rendement	Maïs G. (avec irrigation)		Maïs G. (sans irrigation)	
	Faible	Elevé	Faible	Elevé
Nombre d'exploitations	2 600	2 600	2 600	2 600
Aides directes 1997	231 800	316 000	211 000	257 700
- dont céréales	175 300	272 100	141 900	141 500
- dont oléagineux	29 500	8 800	39 800	29 100
- dont protéagineux	8 000	5 100	7 800	15 500
- dont jachères	16 700	26 000	18 300	21 300
Aides directes 2006	251 000	354 200	223 700	278 900
- dont SCOP	248 700	349 000	219 700	275 000

Source : RICA France 1997 : INRA Nantes LERECO

**Tableau 3.22 : Effet d'Agenda 2000 sur les systèmes Maïs grains irrigués ou non**  
Analyse selon le rendement à l'hectare

Rendement	Maïs G. (avec irrigation)		Maïs G. (sans irrigation)	
	Faible	Elevé	Faible	Elevé
Nombre d'exploitations	2 600	2 600	2 600	2 600
Variation production	-12%	-13%	-11%	-13%
Variation VAB	-44%	-38%	-36%	-43%
Variation aides	8%	12%	6%	8%
Variation résultat	-28%	-28%	-27%	-28%
Variation + GPT	-13%	-13%	-13%	-14%

Source : RICA France 1997 : INRA Nantes LERECO

### ***b. Impacts d'Agenda 2000 sur les exploitations maïs irrigué et non irrigué***

Les caractéristiques des exploitations maïs montrent que la différenciation par l'irrigation et le rendement est faible. Les exploitations non irriguées de maïs font plus d'oléoprotéagineux. Les exploitations à rendements élevés et irriguées, bénéficient d'une meilleure productivité et des primes à l'irrigation qui augmentent fortement le montant des aides directes qu'elles perçoivent (Tableau 3.20).

Entre 1997 et 2006 le montant des aides des exploitations maïs varie peu (Tableau 3.21). Les exploitations bénéficient de leur avantages acquis lors de la première réforme de la PAC. (Les exploitations céréalières sont celles qui sont la plus aidées, encore après Agenda 2006, même si l'écart est moindre).

**Tableau 3.23 : Le montant des aides directes des systèmes Maïs grains irrigués ou non**

- Analyse selon le rendement à l'hectare

Rendement	Maïs G. (avec irrigation)		Maïs G. (sans irrigation)	
	Faible	Elevé	Faible	Elevé
Nombre d'exploitations	2 600	2 600	2 600	2 600
Aides par UTA	140 200	186 400	135 600	169 000
Aides par ha de SAU	3 000	3 200	2 400	2 700
Aides SCOP par ha de SCOP	3 400	3 700	2 700	2 900
Aides / Production agricole	44%	40%	38%	41%
Aides / Résultat courant 2006	193%	167%	157%	156%

Source : RICA France 1997 : INRA Nantes LERECO

Quelles soient irriguées ou non et quelque soit leur rendement, le résultat courant des exploitations maïs diminue de 13% en moyenne, avec prise en compte de GPT. Ceci est aussi vrai pour les exploitations irriguées à rendement forts, dont les aides varient de +12% pourtant (place importante des primes à l'irrigation) (Tableau 3.22). Toutes les exploitations céréalières sont très dépendantes des aides PAC (Tableau 3.23).

Les aides au secteur de la SCOP représentent en 2006 près des 2/3 des aides européennes distribuées en France. Elles ne sont conditionnées à aucun critère environnemental. Au

contraire, le plan de régionalisation, non modifié, entérine les situations historiques. Si le critère du rendement peut être remis en cause pour différencier les exploitations, une prime unique à la surface permettrait de rémunérer les hommes et le territoire plus que la productivité.

### **3.4 Effets d'Agenda 2000 sur la répartition des aides directes dans les exploitations bovines selon leur localisation géographique, plaine ou montagne.**

Plus de 80% des exploitations agricoles françaises sont localisées en plaine. Les régions de montagne regroupent seulement 13% des exploitations. En montagne, la majeure partie de la SAU d'une exploitation est constituée de prairie permanente (48%). Alors que le maïs fourrage représente seulement 4% de la SFP en montagne, il atteint 18% de la SFP en plaine. On trouve en montagne, 20% des exploitations bovins-viande françaises, 20% des exploitations laitières et pratiquement pas d'exploitations céréalières telles que définies dans notre typologie. Les exploitations bovins-viande représentent 32% des exploitations de montagne et les exploitations laitières, la moitié. L'étude de l'impact de la PAC 2000 selon la localisation géographique portera donc seulement sur les productions bovins viande et bovins lait successivement, et dans deux zones : la plaine et la montagne. Les caractéristiques de la région piémont, transitoire, apparaîtront sur les tableaux mais ne seront pas étudiées précisément.

#### **3.4.1 Effets Agenda 2000 sur les exploitations bovins-viande selon leur localisation géographique**

En montagne, une exploitation bovins-viande consacre en moyenne 77% de sa SAU aux fourrages - dont 2% seulement au maïs- et 8% aux COP. En plaine 55% de la SAU est en SFP - dont 7% en maïs- et 40% en SCOP. La principale différence technique entre les exploitations bovins-viande de montagne et de plaine tient donc à l'ampleur de leur production jointe de céréales et oléo-protéagineux (COP). Le nombre d'UGB herbivore par exploitation diffère peu

**Tableau 3.26 : Caractéristiques moyennes des exploitations bovins-viande en 1997**

- Analyse selon la localisation géographique ( résultats moyens par exploitation) –

	Plaine	Piémont	Montagne	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	65 680	9 100	17 590	92 360
Unité de travail agricole (UTA)	1,52	1,57	1,43	1,51
Superficie agricole utile	83	65	61	77
Superficie fourragère principale (SFP)	46	52	47	47
- dont prairies permanentes	26	29	33	28
- dont maïs fourrage	3	2	1	3
SCOP (y compris jachère)	33	12	5	26
SCOP / Superficie agricole utile (%)	40%	18%	8%	34%
SFP / Superficie agricole utile (%)	55%	80%	77%	61%
Maïs fourrage / SFP (en %)	7%	4%	2%	6%
Prairies permanentes / SFP (%)	58%	57%	70%	60%
UGB herbivores	67	65	60	66
Vaches allaitantes	36	39	34	36
Bovins mâles primés	13	8	9	12
Primes compensatrices ovines	12	29	54	22
Chargement herbivore	1,46	1,25	1,27	1,40
Production agricole 1997 (en F)	542 080	350 690	261 720	469 840
Production de lait / Production agricole	0%	0%	0%	0%
Production viande bovine / Prod° agricole	38%	60%	58%	42%
Production de COP / Production agricole	25%	8%	4%	21%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

**Tableau 3.27 : Impact d'Agenda 2000 sur les soldes intermédiaires de gestion**

(résultats moyens en francs par exploitation) - analyse selon les zones géographiques –

	Plaine	Piémont	Montagne	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	65 680	9 100	17 590	92 360
Production agricole - 1997	542 080	350 690	261 720	469 840
Variation de la production - en %	-11%	-13%	-12%	-12%
Valeur ajoutée brute - 1997	138 500	96 910	54 810	118 470
Variation de valeur ajoutée brute - en %	-42%	-46%	-56%	-43%
Aides directes - 1997	170 930	134 340	124 970	158 570
Variation des aides directes - en %	25%	28%	26%	25%
Résultat courant - 1997	180 720	132 790	101 990	161 010
Variation du résultat courant - en %	-8%	-5%	2%	-7%
Variation du revenu / Agenda 2000 + productivité (en %)	-1%	0%	7%	0%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

entre les zones. Par contre les exploitations de plaine ont plus de bovins mâles primés (Tableau 3.26).

Les rapports des productions de viande et de COP sur la production totale montrent que les exploitations de montagne sont plus spécialisées qu'en plaine. Elles sont, par conséquent, aussi plus sensibles à la composition et l'évolution des modes d'attribution des aides directes dans le cadre de la PAC.

L'effet simulé de la réforme sur les soldes intermédiaires de gestion montre une diminution de la production totale des exploitations bovins-viande de 12% en moyenne par exploitation. Les aides directes progressent en moyenne de 25%. Le résultat courant des exploitations de plaine sont négativement touchés par la réforme (-8%). Celui des exploitations de montagne est revalorisé de 2%. L'introduction d'une hypothèse de gains de productivité techniques modère ces évolutions : -1% en plaine, stabilité du revenu en piémont et augmentation de 7% en montagne (Tableau 3.27).

**Tableau 3.28 : Impact détaillé sur les aides directes des exploitations bovins viande**  
(résultats moyens en francs par exploitation) - analyse selon les zones géographiques -

	Plaine	Piémont	Montagne	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	65 680	9 100	17 590	92 360
Aides directes 1997	170 930	134 340	124 970	158 570
- dont aides SCOP (hors m.f.)	75 640	23 130	8 840	57 750
- dont aides maïs fourrage	5 880	3 180	1 500	4 780
- dont aides à l'élevage (y. c. ICHN+MAE)	80 540	101 300	109 580	88 110
* y compris ICHN	3 200	13 700	28 530	9 060
* y compris MAE	5 430	10 060	13 200	7 370
- dont autres aides directes	8 860	6 730	5 050	7 930
Aides directes 2006	213 730	172 110	157 500	198 930
- dont aides SCOP (hors m.f.)	79 390	24 770	10 020	60 800
- dont aides maïs fourrage.	6 870	3 700	1 760	5 580
- dont aides à l'élevage (y. c. ICHN+MAE)	118 620	136 910	140 670	124 620
- dont autres aides directes	8 860	6 730	5 050	7 930

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

**Tableau 3.29 : Montant moyen d'aides directes par exploitation bovins viande après Agenda 2000**  
- Analyse selon la localisation géographique (en francs par exploitation) –

	Plaine	Piémont	Montagne	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	65 680	9 100	17 590	92 370
Aides directes / hectare de SAU - 1997	2 070	2 070	2 040	2 060
Aides directes /hectare de SAU - 2006	2 580	2 650	2 570	2 590
Aides directes élevage (y compris ICHN et MAE) / ha SFP -hors m.f.1997	1 890	2 190	2 180	2 000
Aides directes élevage (y compris ICHN et MAE) / ha SFP -hors m.f.2006	2 780	2 735	3 030	2 830
Aides directes élevage par UGB -1997	1 200	1 690	1 680	1 340
Aides directes élevage par UGB -2006	1 770	2 110	2 330	1 900
ICHN+MAE / Aides directes - 1997	5%	18%	33%	10%
ICHN+MAE / Aides directes - 2006	4%	14%	26%	8%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

**Tableau 3.30 : Montant moyen d'aides directes par exploitation bovins viande après Agenda 2000**  
- Analyse selon la localisation géographique (en francs par exploitation) –

	Plaine	Piémont	Montagne	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	65 680	9 100	17 590	92 370
Aides directes par UTA - 1997	112 450	85 570	87 390	105 020
Aides directes par UTA - 2006	140 610	109 620	110 140	131 740
Aides directes / Production agricole - 1997	32%	38%	48%	34%
Aides directes / Production agricole - 2006	45%	57%	68%	48%
Aides directes / Résultat courant - 1997	95%	101%	123%	98%
Aides directes / Résultat courant - 2006	129%	137%	152%	133%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

Les aides à l'élevage en zone de plaine augmentent de 25 % entre 1997 et 2006. Les aides ICHN et MAE n'en représentent plus que 7% (elles en faisaient 11% avant la réforme). L'augmentation des aides à l'élevage dans cette zone est donc principalement le fait de la revalorisation des PMTVA et PSBM. En montagne, les aides à l'élevage augmentent de 28% (30% sont des aides ICHN et MAE). Même si elles bénéficient du renforcement du mode de calcul du chargement pour le complément extensif, inclus dans la PMTVA, ces exploitations ont moins de PSBM (Tableau 3.28).

Ramenée à l'hectare de SAU, la revalorisation des aides directes est sensiblement identique entre les exploitations des deux zones. Plus précisément, les aides à l'élevage par hectare de SFP non primée augmentent plus pour les exploitations de plaine (+47%). Même si les exploitations de montagne sont celles où le niveau de ces aides est le plus élevé (3 030 frs. par hectare), elles ne bénéficient pas d'une telle revalorisation. Par contre le nombre d'UGB technique par exploitation est moins important en montagne. Comme l'attribution des aides à l'élevage dépend aussi du chargement, la répartition des aides à l'élevage est rééquilibrée. Les aides ICHN et MAE sont particulièrement plus importantes en montagne qu'en plaine (Tableau 3.29).

Dans toutes les exploitations, la part des aides dans la production et dans le résultat courant est croissante entre 1997 et 2006. Les exploitations de montagne sont les plus dépendantes de la PAC : les aides sont égales à 68% de leur production et 152% de leur revenu courant 2006 (Tableau 3.30).

#### **3.4.2 Effets Agenda 2000 sur les exploitations bovins-lait selon leur localisation géographique**

Seulement 20% des exploitations laitières se situent en montagne. Ces exploitations sont caractérisées par l'importance de leur superficie en prairies permanentes : 43 hectares en moyenne soit 71% de leur SFP. Par contre elles produisent moins de maïs fourrage et de céréales, ce qui est conforme aux dispositions naturelles du sol. Ces exploitations ont un chargement herbivore de 1,16 qui prouve leur caractère extensif (Tableau 3.31). Les exploitations de plus de 200 000 kgs de quotas sont situées en plaine et ont un chargement PAC supérieur à 1,8 UGB / SFP et les exploitations de montagne, dont le quotas est compris

**Tableau 3.31 : Caractéristiques moyennes des exploitations laitières en 1997**

- analyse selon la localisation géographique (résultats moyens par exploitation) -

	Plaine	Piémont	Montagne	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	101 590	4 750	25 810	132 150
Unité de travail agricole (UTA)	1,77	1,63	1,61	1,73
Superficie agricole utile	69	74	52	66
Superficie fourragère principale (SFP)	44	59	44	44
- dont prairies permanentes	19	43	31	22
- dont maïs fourrage	12	5	2	10
SCOP (y compris jachère)	24	14	5	20
SCOP / Superficie agricole utile (%)	35%	19%	10%	31%
SFP / Superficie agricole utile (%)	63%	80%	84%	67%
Maïs fourrage / SFP (en %)	28%	9%	5%	22%
Prairies permanentes / SFP (%)	43%	73%	71%	50%
Quota laitier	200 720	158 840	132 080	185 800
UGB herbivores	70	68	51	66
Vaches laitières	35	32	28	33
Vaches allaitantes	4	5	5	4
Bovins mâles primés	8	6	2	7
Chargement herbivore	1,60	1,15	1,16	1,49
Production agricole 1997 (en F)	796 520	519 350	387 890	706 750
Production de lait / Production agricole	52%	64%	68%	54%
Production de viande bovine / Production agricole	16%	21%	19%	16%
Production de COP / Production	12%	5%	1%	11%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

**Tableau 3.32 : Impact d'Agenda 2000 sur les soldes intermédiaires de gestion**

- analyse selon la localisation géographique (résultats moyens par exploitation) -

	Plaine	Piémont	Montagne	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	101 590	4 750	25 810	132 150
Production agricole - 1997	796 520	519 350	387 890	706 750
Variation de la production agricole - %	-12%	-14%	-13%	-13%
Valeur ajoutée brute - 1997	272 840	191 270	145 840	245 100
Variation de la valeur ajoutée brute - %	-35%	-37%	-35%	-35%
Aides directes - 1997	98 230	78 270	67 770	91 560
Variation des aides directes - en %	62%	59%	51%	60%
Résultat courant - 1997	210 240	157 570	116 320	190 000
Variation du résultat courant - en %	-16%	-14%	-15%	-16%
Variation du revenu / Agenda 2000 + productivité (en %)	-9%	-10%	-9%	-9%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

130 000 et 160 000 kgs sont parmi celles dont le chargement est inférieur à 1,4 (voir dans section première).

La valeur de la production des exploitations laitières diminue de 13% en moyenne après la réforme de l'OCM lait. Les exploitations laitières de montagne voient leur niveau d'aides directes progresser de 51% tandis que cette augmentation est proche de 60% pour les exploitations de plaine. Cette différence est due à la croissance des aides aux quotas non-conditionnées et à la diminution du poids des aides ICHN et MAE dans les aides à l'élevage. En moyenne les résultats courant diminuent de 16%. L'introduction d'une hypothèse de gains de productivité technique dans ces calculs ne change pas la hiérarchie des résultats (Tableau 3.32).

Entre 1997 et 2006, les aides directes progressent globalement de 60% pour les exploitations laitières de plaine. En montagne la revalorisation atteint seulement 50%, mais aucune hypothèse n'a été faite en ce qui concerne l'évolution des montants d'aides ICHN et MAE, particulièrement importantes dans cette zone (Tableau 3.33).

*Tableau 3.33 : Impact détaillé sur les aides directes des exploitations laitières- analyse selon les zones géographiques –(résultats moyens en francs par exploitation)*

	Plaine	Piémont	Montagne	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	101 590	4 750	25 810	132 150
Aides directes 1997	98 230	78 270	67 770	91 560
- dont aides SCOP (hors m.f.)	53 380	25 300	8 990	43 700
- dont aides maïs fourrage	23 810	9 470	3 940	19 410
- dont aides à l'élevage (y. c. ICHN+MAE)	15 320	38 470	51 300	23 180
* y compris ICHN	340	12 510	27 450	6 080
* y compris MAE	1 890	11 480	11 610	4 130
- dont autres aides directes	5 720	5 010	3 540	5 270
Aides directes 2006	158 840	124 620	102 100	146 530
- dont aides SCOP (hors m.f.)	58 050	28 440	10 230	47 640
- dont aides maïs fourrage.	27 780	11 050	4 600	22 650
- dont aides à l'élevage (y. c. ICHN+MAE)	67 300	80 110	83 730	70 970
- dont autres aides directes	5 720	5 010	3 540	5 270

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

**Tableau 3.34 : Montant moyen d'aides directes par exploitation laitière après Agenda 2000**

- Analyse selon la localisation géographique (en francs par exploitation) –

	Plaine	Piémont	Montagne	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	101 590	4 750	25 810	132 150
Aides directes par ha de SAU - 1997	1 420	1 060	1 290	1 380
Aides directes par ha de SAU - 2006	2 300	1 690	1 950	2 220
Aides directes élevage (y compris ICHN et MAE) / ha SFP -hors m.f.1997	480	710	860	680
Aides directes élevage (y compris ICHN et MAE) / ha SFP -hors m.f.2006	2 100	1 480	2 000	2 100
Aides directes élevage par UGB -1997	220	570	980	350
Aides directes élevage par UGB -2006	960	1 180	1 640	1080
ICHN+MAE / Aides directes - 1997	2%	31%	58%	11%
ICHN+MAE / Aides directes - 2006	1%	19%	38%	7%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

**Tableau 3.35 : Montant moyen d'aides directes par exploitation laitière après Agenda 2000**

- Analyse selon la localisation géographique (en francs par exploitation) –

	Plaine	Piémont	Montagne	Ensemble
Nombre d'exploitations agricoles	101 590	4 750	25 810	132 150
Aides directes par UTA - 1997	55 490	48 020	42 090	52 920
Aides directes par UTA - 2006	89 740	76 450	63 420	84 700
Aides directes / P° agricole - 1997	12%	15%	17%	13%
Aides directes / P° agricole - 2006	23%	28%	30%	24%
Aides directes / Résultat courant - 1997	47%	50%	58%	48%
Aides directes / Résultat courant - 2006	90%	93%	102%	92%

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

**Tableau 3.36 : Répartition des aides directes 2006 par hectare de SAU selon la localisation géographique des exploitations.**

	PLAINE		MONTAGNE	
	AD / ha SAU frs/ha	ICHN + MAE /AD %	AD / ha SAU frs/ha	ICHN + MAE /AD % (frs/ha°)
<b>BOVINS VIANDE</b>	2 600	4%	2 600	26% (680)
<b>BOVINS LAIT</b>	2 300	2%	2 000	38% (760)

Source : RICA France 1997 / INRA Nantes

L'évolution du rapport des aides par hectare de SAU confirme cette tendance : croissance des aides à l'hectare qui valorise la recherche de productivité à la surface, et la pression sur le foncier, c'est à dire les systèmes de production intensifs. La réforme de la PAC entraîne la croissance des aides à l'élevage par hectare de SFP non primée et une nouvelle hiérarchie des exploitations qui en sont les plus bénéficiaires : en 1997 les exploitations de montagne en bénéficient le plus (même si cette supériorité est faible). En 2006, c'est aux exploitations de plaine que revient le plus d'aides à l'élevage par rapport à leur SFP non primée (2 130 frs. par exploitations en moyenne en plaine contre seulement 1 570frs. en zone de montagne). Ramenées au nombre d'UGB herbivore, les aides à l'élevage sont plus importantes en montagne. En montagne les aides ICHN et MAE, à contenu environnemental, constituent près de la moitié des aides directes reçues, elles en font seulement 1 ou 2% en zone de plaine (Tableau 3.34).

Depuis 1997 le niveau de dépendance à l'égard des aides directes dans le résultat courant est en forte croissance. En 2006, les exploitations de montagne deviennent totalement dépendante du montant des aides directes (Tableau 3.35). L'importance de la part des primes au quota dans ces aides pose le problème de l'orientation environnementale réellement souhaité par la PAC.

Pour l'ensemble des exploitations bovines (viande et lait), le rapport du montant total des aides directes perçues sur le nombre d'hectare de SFP est le même quelque soit la localisation géographique. Par contre les aides ICHN et MAE représentent 26% des aides des exploitations bovines viande en montagne et 38% des aides des exploitations laitières alors qu'elles n'en font que 4 et 2% respectivement en région de plaine (Tableau 3.36).

Les aides à contenu environnemental permettent de rééquilibrer les aides à la faveur des exploitations de montagne. Il faut retenir que ces exploitations sont nettement moins aidées par l'Union au titre de la gestion des marchés. Ce tableau montre que la gestion de la PAC, par type de production (OCM), ne permet pas une redistribution des aides directes suivant la localisation plaine ou montagne des exploitations.

### **Conclusion partie 3 :**

En 2006, les aides directes liées à la gestion des OCM bovins viande, bovins lait et céréales pourraient représenter la totalité du résultat courant de ces exploitations qui occupent la majeure partie du territoire. Seul le secteur de la viande bovine est soumis à une certaine éco-conditionnalité des aides avec les contraintes de chargement appliquées aux primes PMTVA, PSBM et au complément extensif. Dans le secteur laitier, aucune contrainte environnementale n'est envisagée et on peut craindre que les budgets engagés pour aider la mise aux normes des bâtiments d'élevage ou l'application du principe pollueur-payeur ne suffisent pas à réorienter ce secteur vers des systèmes plus respectueux de l'environnement. Pour les exploitations céréalières, les paiements directs jouent un rôle primordial dans la constitution du revenu courant et le plan de régionalisation actuel et les primes à l'irrigation ne favorisent pas le développement des cultures extensives. De part leur importance, les paiements directs apparaissent comme un vecteur susceptible d'infléchir sensiblement la relation de l'agriculture avec l'environnement. Dans une étude sur la réduction de la pollution azotée F. BEL (et al.) montre que les mesures de politique agricole pèse davantage sur les stratégies de choix des agriculteurs que les instruments économiques (sous entendu « classiques ») visant à réduire leurs émissions polluantes. Même si aujourd'hui les aides ICHN et MAE permettent légèrement de rééquilibrer la répartition des aides en faveur des exploitations les plus extensives, cette forme d'éco-conditionnalité positive des aides ne représente que 3% du total des aides directes européennes attribuées en France. La problématique environnementale appelle donc une répartition des aides qui tienne compte des territoires plus que des types de production. Les premiers chapitres de ce document ont permis de comprendre le contexte et les enjeux liés à la mise en place de cet outil. Peu de propositions concrètes pour cette application sont faites en France. Des débats actuels on peut tout de même dégager deux hypothèses, qui vont être discutées maintenant.

Partie 4

Intérêts et limites des propositions  
de conditionnalité environnementale  
des paiements directs

La conditionnalité environnementale des paiements directs proposée par la Commission est un principe novateur en Europe mais il n'est pas original. Depuis 1985 aux Etats-Unis par exemple<sup>28</sup>, les agriculteurs qui veulent bénéficier des aides fédérales de soutien des revenus doivent accepter, en contre partie, de respecter certaines contraintes environnementales, dans le cadre de programmes spécifiques. Ces mesures visent pour la plupart la préservation des sols érodables. L'exemple américain est précieux pour les Etats Membres européens qui désirent appliquer ce principe. Les enseignements de l'expérience américaine seront donc relevés dans une première section. En France, le débat sur la conditionnalité environnementale des paiements directs est par contre peu avancé, tant dans les Organisations Professionnelles Agricoles que dans les administrations publiques. Les discussions portent en majorité sur la modulation des aides en fonction de l'emploi agricole ou sur l'opportunité de la prime au maïs ensilage. Tout de même, deux conceptions de la conditionnalité environnementales peuvent être dégagées. L'une peut être qualifiée de « réglementaire » parce que l'éco-conditionnalité est utilisée pour appuyer les réglementations environnementales existantes. L'autre sera dite « procédurale » car elle implique le développement de négociations collectives, pour définir des critères environnementaux qui tiennent compte des spécificités de chaque terrain, région ou bassin versant. Ces mesures doivent inciter les agriculteurs à respecter l'environnement. La conditionnalité pourrait alors participer à la légitimation d'une partie des soutiens publics à l'agriculture.

---

<sup>28</sup> La conditionnalité environnementale existe aussi au Canada (voir Debailleul et Vuarin, 1999).

## **4.1 La conditionnalité environnementale des aides directes aux Etats-Unis**

L'éco-conditionnalité est une notion apparue aux Etats-Unis avec l'adoption du *Farm Security Act (ou FSA)* en 1985. Depuis, c'est une dimension explicite de la politique agri-environnementale américaine. La perspective de mettre en place un tel principe en France, induit que l'on s'intéresse à ce terrain « pilote ». Les travaux de F. BONNIEUX et P. RAINELLI (1989), G. DEBAILLEUL et P. VUARIN (1996) ont permis cette étude.

### **4.1.1 Principes et mise en œuvre des mesures « d'*environmental compliance* »**

Les Etats-Unis ont une expérience relativement ancienne des problèmes agri-environnementaux, liée à l'érosion des sols. Les premiers programmes de conservation, au milieu des années 30, comprenaient le retrait de millions d'hectares de terres cultivables. La lutte contre la dégradation des sols reste un objectif principal aujourd'hui. 37% des terres cultivables sont encore considérées comme très sensibles à l'érosion par l'USDA (département américain de l'agriculture). L'USDA applique ainsi une vingtaine de programmes agri-environnementaux. La plupart de ces actions sont d'ordre incitatif et consistent essentiellement en une assistance technique avec des aides financières. En règle générale, le Gouvernement fédéral n'a pas utilisé la voie réglementaire pour traiter des problèmes environnementaux et les pollutions diffuses associées à l'agriculture mais plutôt l'adhésion volontaire aux différents programmes.

La législation agricole de 1985 marque une étape importante dans la conservation des ressources, en subordonnant l'octroi des subventions fédérales de soutien des prix au respect de certaines pratiques environnementales. Les mesures de conditionnalité introduites sont essentiellement au nombre de trois :

- La *Conservation Compliance Provision*, qui concerne la culture sur des terres fortement érodables ;
- Le *Sodbuster Provision*, qui empêche la conversion des prairies naturelles à fort potentiel d'érosion en terres labourables ;
- Le *Swampbuster Provision*, qui empêche l'utilisation agricole de terres relevant de zones humides.

La notion d'*environmental compliance* implique que ces mesures soient des avenants des *Commodity programs*<sup>29</sup>. La conditionnalité est donc une condition supplémentaire des restrictions en matière de jachère annuelle. Les dispositions sur la conditionnalité ne concernent que les agriculteurs qui participent volontairement aux programmes d'aides de l'USDA. Les exploitants qui désirent adhérer à un programme de l'USDA, établissent un plan de conservation des sols, au niveau de la parcelle concernée ou de l'exploitation. Ensuite, le *Local Conservation District* traite les dossiers. Des agriculteurs élus y siègent où il représentent la majorité. D'autres membres issus de collectivités ou d'associations de développement local participent aussi à ces comités. C'est au niveau du *Local Conservation District* que sont prises les décisions de sanction. Dans un premier temps, un travail d'information ou de formation est réalisé auprès des agriculteurs qui sont ou pourraient être en infraction. Une agence fédérale a la responsabilité de l'ensemble du dispositif. Le non respect des conditions environnementales entraîne la perte du droit aux avantages des *commodity programs*, mais aussi aux paiements auxquels le producteur peut avoir droit au titre d'autres programmes de l'USDA (tels que assurances récoltes, prêts ou programmes agri-environnementaux comme le programme de conservation agricole, de conservation des grandes plaines, etc...). Des pénalités réduites ont été introduites dans le FACTA (Food, Agriculture, Conservation and Trade Act) de 1990 pour sanctionner les violations, non intentionnelles, des mesures de conditionnalité.

#### **4.1.2 Les enseignements de l'expérience américaine**

L'analyse des mesures de conditionnalité introduites à partir de 1985 permet de dégager quelques caractéristiques essentielles de l'articulation de ces mesures aux programmes de l'USDA existants lors de leur mise en œuvre. D'abord, les mesures de conditionnalité sont liées à l'existence d'un programme conséquent de soutien des prix et des revenus, concernant un grand nombre d'agriculteurs, sur de grandes surfaces labourables. Plus l'intérêt des producteurs à participer à ces programmes est grand, plus l'effet de levier des mesures d'éco-conditionnalité peut être puissant. La pénalité pour une infraction aux mesures de

---

<sup>29</sup> Ces programmes assurent aux agriculteurs participants un prix plancher pour leurs produits et des paiements compensatoires dans la limite d'une superficie de référence, à condition de s'astreindre à une jachère portant sur une partie de la superficie de référence

conditionnalité est directement fonction du niveau de soutien des prix et des revenus. Elle diminue quand le montant des paiements attendus du gouvernement décroît, soit à la suite d'une diminution des niveaux de soutien, soit à la suite d'une augmentation des prix sur le marché. Dans un contexte d'excédents structurels de production et de bas prix des produits, l'intérêt à participer aux programmes agricoles est donc important. C'était le cas aux USA en 1985. Aujourd'hui le contexte est différent : niveaux faibles des stocks de céréales, augmentation des prix des produits et perspectives à moyen terme de revenus agricole\_ davantage déterminés par les conditions du marché.

L'éco-conditionnalité peut apparaître comme une politique qui traite plutôt les symptômes que les causes de l'incompatibilité entre politiques agricoles et les politiques environnementales : si à la suite d'une sécheresse, d'une chute de la valeur du dollar, d'une demande extérieure accrue pour les produits agricoles, les prix de ces produits augmentent, la production risque d'augmenter, en dépit des mesures d'éco-conditionnalité. Celles-ci ne sont véritablement efficaces que lorsque l'intervention publique est nécessaire pour soutenir les revenus agricole. Par conséquent, c'est lorsque le secteur agricole vit une période de prospérité, et que les impacts environnementaux de l'activité sont les plus élevés que les programmes agri-environnementaux intégrés sont les moins efficaces.

L'efficacité d'un programme est fonction de son taux de participation, particulièrement quand il s'agit de problèmes environnementaux. Or les agriculteurs non participant aux programmes sont dispensés de toute contrainte environnementale pourtant ils bénéficient indirectement de ces programmes, par le biais des mesures de contrôle de l'offre notamment. Aussi, les régions où les problèmes environnementaux sont les plus graves ne correspondent pas nécessairement à celles qui totalisent les aides gouvernementales les plus fortes, via les *commodity programs*.

Les programmes actuels de conservation des sols bénéficient d'un investissement important, réalisé par les services du ministère de l'agriculture, sur la recherche des méthodes de cultures durables et d'indicateurs fiables. Un tel investissement sera indispensable pour chaque problème environnemental : les mesures de conditionnalité environnementales concernent particulièrement la conservation des sols et des habitats naturels mais elles pourraient viser

aussi la réduction d'autres types de pollutions induites par l'activité agricole. Dans un contexte d'augmentation des coûts d'opportunité budgétaire aux USA, ce choix semble peu probable.

L'administration doit avoir, en plus de sa fonction « recherche et développement », une fonction de contrôle réglementaire. La mise en place de ce système génère un surcoût administratif. De plus, comme ces deux fonctions ne sont pas remplies par les mêmes services, les échanges d'informations ne sont pas toujours automatiques. Ces administrations peuvent avoir un caractère très décentralisé (jusqu'aux comtés<sup>30</sup>).

Le système de comité local de conservation des ressources naturelles renforce certainement l'acceptabilité de l'éco-conditionnalité (*Local Conservation District*). En 1985, lors de l'engagement dans ce système de conditionnalité, il n'y a pas eu un refus global du système proposé. Plus de 80% des agriculteurs ont adhéré à ces programmes. Ils étaient déjà habitués à un certain type de classement des terres, à un suivi de leurs surfaces de références dans le cadre des « réserves foncières » à des fins de réduction de la production, mais aussi de protection de l'environnement. Le système proposé ne constituait pas une révolution. Il s'est appuyé sur des pratiques, des institutions en place et cela a favorisé son acceptation. Deux raisons peuvent aujourd'hui dissuader des agriculteurs de rentrer dans ce système de contrat : la remontée des prix des produits agricoles au niveau mondial et la réduction des aides liées à la production.

Finalement, aux USA, le système de conditionnalité environnementale a montré sa capacité d'attraction lorsque les subventions (deficiency payments) sont élevées. Les conditions de sa réussite sont fondées sur l'utilisation d'un dispositif éprouvé qui a servi pendant de nombreuses années, à gérer le système de subventions et de conservation des sols à partir de programmes spécifiques (suivi de la qualité des sols, classification des parcelles, comités locaux de conservation impliquant des agriculteurs élus...). L'investissement important de l'administration de l'agriculture au plus près des problèmes (cf. le travail d'analyse et de

---

<sup>30</sup> Un comté américain correspond environ à l'étendue d'un arrondissement en France.

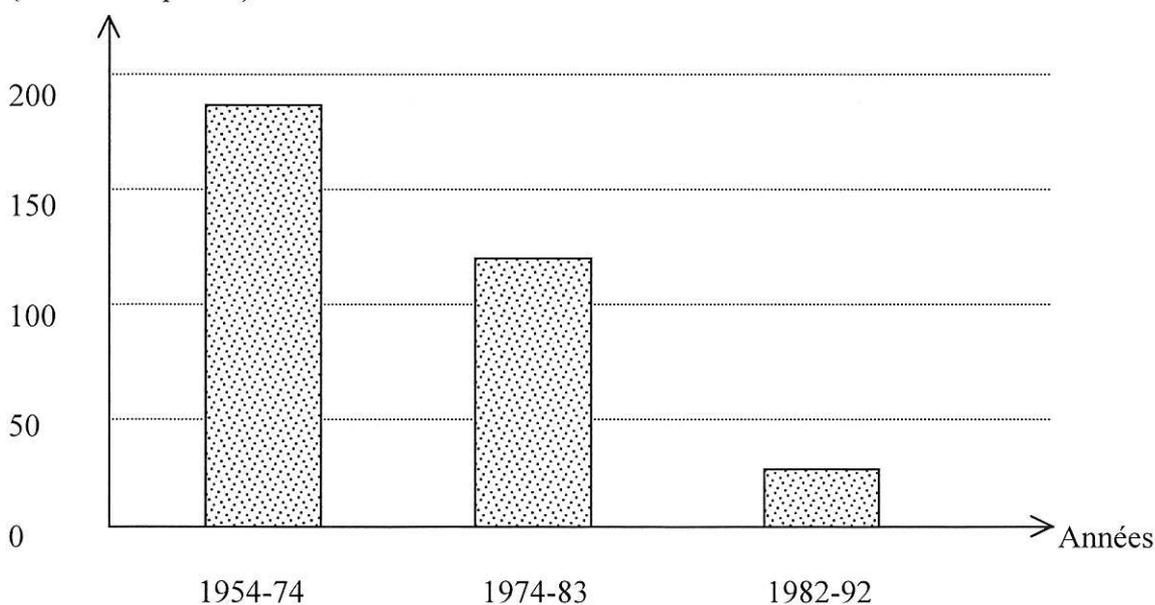
Encadré 4.1 :

### Succès et limites de l'éco-conditionnalité pour les marais américains

La politique mise en place dès les années 70 pour décourager la conversion des marais et encourager leur conversion à porter ses fruits. Une étape importante a été la subordination des aides aux grandes cultures à l'engagement, par l'agriculteur, de ne pas drainer les zones humides de son exploitation. Par ailleurs divers programmes ont permis d'améliorer ou de créer 590 000 ha de marais entre 1987 et 1995.

#### Disparition annuelles nettes de marais aux USA - Surfaces créées moins surfaces disparues-

(\*1 000 ha par an)



Le taux de disparition des marais est tombé de 185 300 ha par an sur la période 1954 -74 à 32 100 ha par an entre 1982 et 1992. Un récent rapport de l'USDA s'inquiète cependant de la suppression éventuelle des aides directes en 2002. Dans ce cas, des estimations montrent que les *farmers* pourraient être tentés de remettre en culture une surface nette de 0,9 à 2 millions d'hectares de marais (à long terme). Cette superficie excède largement les 353 000 ha de zones humides disparus sur la période 1982-92.

Source : Agri US Analyse n°44, d'après USDA, 1998

cartographie des sols, et l'accompagnement technique des agriculteurs), constitue une des caractéristiques fortes de ce système.

La nouvelle législation agricole d'avril 1996 (le *Fédéral Agricultural Improvement and Reform Act* ou *FAIR Act*) conserve le principe de mise sous conditions environnementales des aides, qui seront de plus en plus découplées de la production. Les mesures de conditionnalité assureront aux agriculteurs américains des compléments de revenus indépendants de la situation des marchés, ce qui les incitent encore plus à accepter les conditions environnementales. Il reste que, si cette législation constituait une étape de transition vers un abandon plus radical des formes d'aide à l'agriculture (fin du *FAIR Act* en 2002), le principe même de la conditionnalité se trouverait remis en cause (Encadré 4.1).

## **4.2 Les propositions de conditionnalité environnementale des paiements directs en France**

En France, la possibilité de sanctionner les agriculteurs, *via* les aides directes compensatoires est récente et il n'existe que peu de propositions d'application de ce principe. Des discussions actuelles se dégagent tout de même deux grandes orientations : la conditionnalité réglementaire, tout d'abord, est défendue par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE)<sup>31</sup> qui préconise que les critères d'octroi des paiements directs liés à la gestion des OCM soient au service des réglementations environnementales existantes. La seconde, la conditionnalité procédurale, encore imprécise, lie l'attribution des aides à l'engagement de l'agriculteurs dans un processus de changement de pratiques agricoles.

---

<sup>31</sup> Cette idée est particulièrement défendue par le Bureau de la gestion de l'eau. Certains de leurs représentants ont été rencontrés à l'ENGREF, le 2 juillet 1999. Les considérations suivantes ont été relevées à cette occasion.

Encadré 4.2 :

Exemple de propositions d'éco-conditionnalité réglementaire

réglementation en référence	informations à déclarer	manquement	régime de pénalité	
			champ d'application	sanction
Prélèvements (loi sur l'eau 1992)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- date du récépissé de déclaration, ou de l'autorisation, (signaler procédure mandataire)</li> <li>- indication débit prélevable et/ou volume autorisé</li> <li>- n° d'identification du compteur</li> <li>- volume prélevé</li> <li>- déclaration prélèvement au service redevance des agences de l'eau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- absence de date</li> <li>- absence de n° d'identification</li> <li>- absence d'indication de volume prélevé</li> <li>- volume prélevé &gt; vo autorisé</li> <li>- non déclaration du prélèvement à l'agence de l'eau</li> </ul>	<p>Quel que soit le manquement : primes de l'ensemble des surfaces irriguées qu'il y ait ou non distinction sec-irrigué sur la zone.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduction de 25% des primes</li> <li>- Réduction de 25% des primes</li> <li>- Réduction de 25% des primes</li> <li>- Réduction de 50% des primes</li> <li>- Réduction de 50% des primes</li> </ul>
Installations classées (loi sur la protection de l'environnement 76663 du 19 juillet 1976)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- date du récépissé de déclaration, ou de l'autorisation,</li> <li>- existence d'un cahier d'épandage</li> <li>- respect des effectifs autorisés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- absence de date (et effectifs bovins &gt; effectifs de soumission à loi IC)</li> <li>- réponse négative ou nulle</li> <li>- déclaration au croisements avec les primes bovins</li> </ul>	<p>Ensemble des primes</p> <p>ensemble des primes SCOP</p> <p>primes bovines</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduction de 100% des primes</li> <li>- Réduction de 25% des primes</li> <li>- Réduction de 50% des primes</li> </ul>

Source : Document provisoire MATE - Direction de l'eau.

## 4.2.1 La conditionnalité réglementaire

### *a. Principe*

Compte tenu du respect encore inégal de la réglementation environnementale, la conditionnalité des aides peut être un instrument économique au service de ces réglementations existantes (réglementations françaises ou application des directives européennes). Dans ce cas il s'agit de définir une sélection de conditions, relevant de la réglementation existante, sur laquelle l'agriculteur s'engagerait par « déclaration PAC ». Les informations demandées à l'agriculteur doivent être simples : il faut favoriser la praticité du système plutôt que de rechercher des indicateurs de risque compliqués et toujours discutables. Les pénalités seraient définies (constat du manquement, champ d'application de la réduction des primes et taux de la pénalité) au niveau national et pour chacune des conditions inscrites dans la déclaration. Par exemple le MATE propose de réduire de 25% les aides compensatoires à l'agriculteur qui ne tiendrait pas un cahier d'épandage alors que son exploitation est dans une zone vulnérable, au nom de la directive nitrates (encadré 4.2). Le tableau de l'annexe n° 4.1 réunit les premières propositions du MATE sur l'application de l'éco-conditionnalité en France, pour la campagne 99-2000.

Le cas des compteurs d'eau illustre la nécessaire progressivité du dispositif : aujourd'hui le respect de l'obligation de comptage des prélèvements d'eau n'est pas encore généralisé et c'est une priorité. Dans un an, l'équipement des exploitations devrait être général. Les priorités sont amenées à évoluer en dehors de toute modification réglementaire dont les conditions environnementales à respecter doivent pouvoir changer suivant l'objectif environnemental prioritaire. Aujourd'hui, les déclarations du Ministre J. GLAVANY, montrent que le ministère de l'agriculture est attentif à ces visées réglementaires : le versement des aides majorées aux cultures irriguées sera réservé aux agriculteurs qui sont en règle avec la police de l'eau et peuvent présenter une autorisation de prélèvement. Pour la campagne suivante, le versement des aides sera subordonné à la présence de compteurs afin de favoriser la gestion de la ressource en eau (BIMA n°1480, 1999).

Pour préciser le lien entre manquement aux conditions d'octroi des primes et défaut d'application de la réglementation, le MATE propose d'adopter les règles suivantes :

- le non-respect des conditions constaté à partir de la déclaration entraîne uniquement une pénalité sur les primes compensatoires ;
- une fausse déclaration constatée lors d'un contrôle de déclaration PAC sur pièces et in situ, entraîne une pénalité et un signalement au service chargé de faire appliquer la réglementation visée.

Et pour que cette mesure ne soit pas simplement perçue comme une mesure de rétorsion à l'égard des agriculteurs, un certain nombre de mesures d'accompagnement pourraient être mises en place, comme :

- une large communication sur la réglementation ;
- des possibilités offertes aux agriculteurs de vérifier la conformité de leurs exploitations ;
- une instance de suivi des cas d'application de pénalité, pour permettre une amélioration de la mise en œuvre de ce nouvel outil sur le principe de Comité Technique National de l'environnement. La Chambre Départementale d'Orientation de l'Agriculture (CDOA) pourrait jouer ce rôle.

À terme, une conditionnalité reposant sur un contrôle exercé par des organismes certifiés et indépendants, un « éco-audit » des exploitations (un peu dans la logique du contrôle technique pour les véhicules automobiles), pourrait s'appliquer. L'obtention d'une « pastille verte » délivrée par ces organismes deviendrait la condition d'octroi des primes. L'obtention de cette « pastille » pourrait dépendre d'un nombre de points acquis par l'exploitation en fonction de son système de production. L'agriculteur, sur une base volontaire, choisirait des pratiques qui lui conviennent, chaque pratique culturale proposée correspondant à un certain nombre de points, transformables en montant d'aides (cf. infra sur les « points environnementaux »).

#### ***b. Atouts et limites de la conditionnalité réglementaire***

Cette approche permet d'utiliser les réglementations existantes. La mise en œuvre de la conditionnalité environnementale peut, dans ce cas, être rapide. La réglementation

s'appliquant à tous de la même manière, l'outil a les dimensions spatiales qui sont celles de l'environnement. Ses effets seront prévisibles mais si ils sont les mesures à respecter sont strictement contrôlées. Ce principe devient un outil incitatif puissant pour la « police de l'environnement », dont la portée dissuasive est pour l'instant faible et la tâche particulièrement difficile dans le cas des pollutions diffuses. C'est à ce point que le problème semble inéluctable : si l'éco-conditionnalité, via les aides compensatoires, donne à la police de l'environnement un outil très dissuasif, rien n'indique que les infractions seront plus facilement discernables.

La conditionnalité réglementaire est conforme aux préceptes de l'économie classique et reflète le Principe pollueur-payeur ( ou plutôt « non-pollueur - non pénalisé par une diminution des aides »). Elle peut être un moyen efficace de faire respecter des règles relatives au respect de l'environnement. L'exemple de l'établissement d'un critère de chargement dans le secteur de la viande bovine le prouve. Mais sa principale limite est celle de l'absence de consensus sur la définition des indicateurs de risques environnementaux. Ce manque d'indicateurs pose aussi le problème de la définition des normes centralisées. Selon Graefe Zu Baringdof<sup>32</sup>, les aides doivent être liées au respect du droit communautaire déjà existant dans le domaine de la protection de l'environnement ainsi qu'à des normes fixées au niveau européen : « l'Union européenne ne devrait pas laisser le respect des normes environnementales au gré des Etats membres, comme le propose la commission. Outre la revendication minimum, dans le respect des lois existantes dans le domaine de la protection de l'environnement et du consommateur, il importe de fixer, à l'échelle de l'UE, des normes en matière d'environnement permettant un transfert progressif des paiements compensatoires pour baisse des prix vers l'exécution de bonne fin sociale des prestations agricoles en matière d'environnement ».

La principale difficulté renvoie néanmoins à la définition de manière centralisée d'un « code de bonne pratique » agricoles. Les pays européens connaissent des situations très hétérogènes en ce qui concerne les conditions géoclimatiques déterminant les conditions agronomiques de la production, les systèmes agricoles et le stade de modernisation de l'agriculture, alors

---

<sup>32</sup> Parlement Européen, 1998 - rapport Graefz zu Baringdof, F.W « Rapport sur la proposition de règlement du conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC, PE 228.125-A4-0480/98, décembre.

L'importance qu'ils attachent à telle ou telle question agri-environnementale est très variable. Les points de vue divergent quant à ce qu'il faut entendre par « bonnes pratiques » agricoles et les pays n'ont pas la même conception de l'agriculture durable. Les normes centralisées prennent difficilement en compte la diversité des régions et des systèmes productifs. La mise en place de règles peut aussi devenir un frein au progrès technique. Elles fixent les méthodes à utiliser et entraînent des coûts d'adaptation importants pour les agents. C'est le prix « sous-jacent » des normes. Economiquement les réglementations sont donc peu efficaces : elles ne minimisent pas le coût total pour atteindre un objectif de qualité de l'environnement. Pour cela, il faudrait que le coût de l'effort supplémentaire de dépollution soit le même pour tous les agents. Or le « coût de la norme » diffère d'un agent à un autre. Particulièrement en agriculture, une norme uniforme ne se justifie pas du fait notamment des différences de caractéristiques des sols.

Les normes centralisées sont arbitraires, mais l'application au niveau des Etats membres de mesures de modulation des aides selon des critères nationaux pourrait conduire à des inégalités de traitements entre agriculteurs et donc des distorsions de concurrence entre pays. La modulation à des critères environnementaux renvoie donc à la problématique de la subsidiarité : comment rendre compatibles un certain niveau de décentralisation des mesures de politique agricole et la nécessité d'éviter des distorsions de concurrence ? L'impact de la décentralisation des mesures sur les conditions de concurrence est difficile à prévoir.

L'éco-conditionnalité réglementaire peut apparaître comme trop négative dans son principe car elle a un caractère arbitraire : étant donné l'importance des aides dans le résultat courant des exploitations et leur diminution (voir annulation) possible, les agriculteurs sont contraints de respecter ces critères environnementaux. Les représentants du MATE se défendent en faisant remarquer, que le contraire, c'est-à-dire l'octroi de primes à des exploitations qui ne respectent pas la réglementation, est aujourd'hui aussi très mal accepté par la société (réaction notamment des associations de consommateurs).

## 4.2.1 La conditionnalité procédurale

### *a. Principe*

La conditionnalité environnementale des aides doit inciter les agriculteurs à adhérer à des actions volontaires de développement durable où la pédagogie plus que la contrainte est privilégiée. Il s'agit de montrer que le coût de la protection de l'environnement peut ne pas annuler la viabilité économique de l'exploitation. Ainsi I.PIOT-LEPETIT (1997) montre que la résorption des inefficacités techniques propres aux exploitations agricoles est source de nouvelles économies d'intrants et bon pour l'environnement : adaptation plus fine et plus précise des apports d'intrants aux besoins des cultures, meilleure valorisation des autorégulation de l'agrosystèmes. Elle propose une méthode pour mesurer la performance environnementale des exploitations : il est possible de repérer les potentialités de réduction des coûts de production, et en particulier le niveau des engrais achetés, pour un ensemble d'exploitations, tout en maintenant leur niveau de production inchangé. Elle utilise pour cela la notion d'efficacité technique<sup>33</sup>. Une agriculture qui chercherait toujours à résorber ces inefficacités pourrait être qualifiée d'agriculture raisonnée ou de précision (annexe 4.2). La recherche d'économies d'échelle (recours accru aux consommations intermédiaires au détriment de complémentarités techniques plus coûteuse en travail) peut être remplacée par des économies de gamme : les complémentarités de production développées au niveau de l'exploitation ou d'un village, peuvent aussi être sources d'économies de stockage ou de transport par exemple. Bien sûr, la mise en œuvre de pratiques pour diminuer les nuisances peut être exigeante en travail. A cet égard, la réduction du nombre de traitements phytosanitaires est intéressante : elle repose sur la substitution d'information, donc de travail qualifié, à l'achat de pesticides. « Dans cette perspective, la répartition du soutien public devrait favoriser le travail au détriment de la rente foncière » (BONNIEUX, VERMERSCH, 1999).

---

<sup>33</sup> L'efficacité technique mesure la façon dont un entrepreneur combine ses facteurs de production pour obtenir un certain niveau de biens. Il existe une inefficacité technique lorsqu'une quantité moindre d'intrants permet de produire le même niveau de produits.

Par le biais de la conditionnalité procédurale il s'agit de susciter, la participation de l'ensemble des partenaires du secteur agricole à la définition des conditions environnementales pour assurer leur adéquation avec les caractéristiques de la zone concernée et leur acceptabilité par les agriculteurs. Dans ce cadre, l'octroi des aides de soutiens des marchés agricoles pourrait être conditionnée à l'établissement d'un projet global d'exploitation devant recevoir l'aval des Chambres d'agriculture, pour associer ce projet à celui d'un territoire, sur le modèle des opérations « Ferti-mieux » (cf.infra) ou tous les agriculteurs aidés devraient pouvoir présenter un cahier de suivi des fertilisations, par exemple. Alors ce nouveau principe serait l'occasion de légitimer une partie des paiements directs pour leur contribution à la préservation de l'environnement et l'entretien du territoire. Elle permettrait de consolider durablement les relations entre l'Agriculture et la Société si elle est envisagée comme un processus transitoire, d'aide à la transformation des soutiens publics semi-découplés en des aides pour la rémunération des fonctions environnementales et d'occupation de l'espace rural remplies par les exploitations agricoles. A terme la conditionnalité environnementale pourrait se transformer en une conditionnalité de durabilité (intégrant d'autres critères que seuls ceux de l'environnement naturel).

#### ***b. Un exemple : la conduite raisonnée de la fertilisation des sols***

Une démarche pédagogique sur l'utilisation des fertilisants peut accompagner l'application de l'éco-conditionnalité. Ainsi le respect de la Directive Nitrates<sup>34</sup> en France est un terrain d'essai pour l'établissement de la conditionnalité procédurale. Son application est caractérisée par une démarche de responsabilisation plutôt que de contrôle centralisé.

Après désignation de zones vulnérables par département (dont le taux de nitrates dans l'eau dépasserait 50mg/l), un programme d'action obligatoire, prévu pour 4 ans et reconduit ensuite, est mis en place. Le suivi-évaluation de chaque opération est confié aux Chambres d'Agriculture. Pour mesurer l'évolution des pratiques agricoles, un échantillon d'exploitations représentatif des systèmes de productions dans les zones vulnérables est constitué (selon leur orientation technique et économique, leur dimension et des indicateurs complémentaires comme l'âge du chef d'exploitation ou l'appartenance ou non à un réseau de conseils

Encadré 4.3 :

### Les actions volontaires des agriculteurs

**Ferti-mieux** : opération de conseil en fertilisation, Ferti-Mieux vise la maîtrise des risques de pollution azotée tout en maintenant le revenu des exploitations agricoles. Ce projet s'emploie à faire évoluer les pratiques des conseillers et des agriculteurs afin d'atteindre l'objectif de protection de la ressource en eau. Le réseau concerne actuellement 56 actions locales sur environ 1,7 millions d'hectares auxquelles adhèrent près de 30 000 agriculteurs sur 44 départements.

**Phyto-mieux** : opération de sensibilisation pour améliorer les pratiques de protections des cultures. Elle fédère sous une bannière commune les acteurs de la filière phytosanitaire afin de rendre cohérentes les recommandations adressées aux exploitants. Phyto-mieux valorise également auprès du grand public les actions de prévention qui témoignent de l'implication de la filière. Lors de la journée nationale de 1998, 70 départements ont organisé des sites de démonstration de bonnes pratiques (réglage de pulvérisateurs, raisonnement du traitement...) accueillant plus de 20 000 visiteurs. Une nouvelle action nationale est prévue le 4 juin 1999 pendant la semaine de l'environnement.

**Irri-mieux** : lancée en 1997 par les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement et les organisations professionnelles agricoles, Irri-mieux s'inscrit dans la stratégie professionnelle d'incitation aux actions volontaires. Irri-mieux vise la gestion quantitative de l'eau, témoignant de la dynamique locale des usagers et de leur volonté de résoudre les problèmes en commun. Action d'envergure nationale, Irri-mieux s'appuie sur des projets locaux dans des bassins versants.

**Farre** : le Forum de l'agriculture raisonnée, respectueuse de l'environnement (Farre) est une association interprofessionnelle qui a pour vocation la promotion de l'agriculture raisonnée et la valorisation de ceux qui la pratiquent. Le réseau Farre compte aujourd'hui près de 180 fermes de rencontre dans 30 départements. Les fermes de rencontre du réseau Farre ouvrent leurs portes aux agriculteurs et aux représentants du monde non agricole pour témoigner sur leurs méthodes de production.

**"Rivière – partage de l'eau"** : démarré en 1993 en partenariat avec l'Association des maires de France (AMF), le projet "Rivière – partage de l'eau" appuie les actions de formation concertée entre les différents acteurs à l'échelle d'un bassin versant : élus locaux, socioprofessionnels, usagers, représentants de l'administration, associations de protection de la nature, pêcheurs, industriels... Plus de 70 sessions de formation ont été réalisées dans des sites présentant des problématiques variées. Elles ont permis de regrouper des participants d'horizons très variés contribuant à améliorer les voies de dialogue et de concertation.

**Pic-Agri** : l'association Pic-Agri, créée en 1991 par les organisations professionnelles en partenariat avec les producteurs et les distributeurs de phytosanitaires a pour objectif l'élimination des produits phytosanitaires non utilisables. Cette opération a déjà contribué à l'élimination de plus de 1000 tonnes de produits dans près de 30 départements. Pic-Agri souhaite promouvoir à l'échelon national une destruction collective et raisonnée des produits non utilisables contribuant ainsi à la protection de l'environnement en milieu rural par une action concrète à caractère pédagogique.

Source : Actuagri, 21 05 99

techniques). Les modalités de l'échantillonnage sont discutées selon les spécificités de la zone vulnérable. Les informations collectées sont simplifiées, les formulaires peu nombreux et il était fait en sorte que l'exploitant puisse aussi tirer profit personnellement de ces informations. Deux catégories d'indicateurs ont été choisies : les indicateurs relatifs à la collecte, au stockage et à la gestion des effluents d'élevage et ceux concernant le raisonnement de fertilisation azotée. L'objectif du suivi-évaluation est une connaissance de l'évolution des pratiques agricoles dans leur globalité et non un contrôle individuel des exploitations de l'échantillon.

Les Chambres d'Agriculture et les organisations professionnelles agricoles sont associées dans l'application de la directive par le biais des opérations volontaires et innovantes telles que « Ferti-mieux » (Encadré 4.3). Ferti-mieux est une opération nationale de labélisation des actions locales, destinées à engager progressivement les agriculteurs dans des pratiques plus respectueuses de la qualité de l'eau (Encadré 4.4). La démarche est originale car elle repose sur trois idées peu développées dans les opérations de développement jusqu'à maintenant : une opération de conseil et de diffusion des résultats, visant à valoriser les références acquises (par diminution des inefficacités liées à la surfertilisation), une responsabilisation des agriculteurs (par incitation morale et non financière) et une opération qui réunis tous les acteurs concernés par la qualité de l'eau. En 1996, la revue « Chambre d'agriculture » montrent que les résultats sont encourageants. Les cinquante-deux actions menées sur le territoire national témoignent de l'efficacité de la méthode. « Répondant à un cahier des charges exigeant, les actions « ferti-mieux » constituent une vitrine de démonstration et d'expérimentation pour la profession agricole et pour l'administration. En effet, elles confirment qu'il est possible, par une politique volontariste, d'associer agriculture compétitive et environnement. La voie réglementaire qui s'appuie sur la contrainte n'est plus la voie unique dans l'objectif d'améliorer la qualité de l'eau » (SEBILLOTE, dans « Chambre d'Agriculture », 1996).

Ces expériences montrent que la conditionnalité environnementale des aides directes doit inciter au respect de pratiques culturales et d'élevage, par « une obligation de moyens plus que

---

<sup>34</sup> Directive européenne n°91/676

*Encadré 4.4 :*

### **Les actions pour limiter la pollution**

Fixé par le groupe de travail départemental pour la zone vulnérable concernée, puis arrêté par le préfet, le contenu d'un programme d'action comporte :

➤ **des mesures obligatoires :**

➤ limitation des apports d'effluents d'élevage (210 kg N/ha/an à l'issue du premier programme d'action)

➤ stockage des effluents d'élevage

➤ respect des conditions d'épandage à proximité des eaux de surface, sur sols en forte pente...

➤ **des mesures obligatoires à adapter localement :**

➤ période d'épandage

➤ tenue de documents d'enregistrement des pratiques

➤ recherche d'un équilibre de fertilisation (pas de méthode imposée). Il s'agit plus de privilégier le raisonnement que de fixer des seuils d'apports maximaux

➤ raisonnement des apports sur cultures irriguées

➤ **des mesures optionnelles (gestion adaptées des terres) :**

➤ gestion de l'interculture

➤ gestion des assolements

➤ aménagements foncier (enherbement, maintien des haies...)

Source : Chambre d'agriculture, 1996

de résultats » (F. PAPY et A. TORRE, 1999). Les actions individuelles doivent relever d'une obligation de moyen : ce que l'on attend d'une action appliquée à la parcelle (ou à l'exploitation) ne peut se mesurer à la baisse de teneur en nitrate d'un captage. Par contre l'efficacité de l'action collective se mesure par une obligation de résultat : c'est au niveau de l'ensemble du bassin d'alimentation d'un captage que l'on évalue la baisse de teneur en nitrates, par exemple. La distinction paraît importante et permet de s'interroger sur l'efficacité des obligations individuelles de résultat à la parcelle. Les fuites de nitrates ne s'arrêtent pas aux clôtures des champs. Bien sûr il faut qu'un nombre suffisant d'acteurs individuels souscrive à l'objectif commun. C'est pourquoi une opération « Ferti-mieux » ne peut être labélisée que si, dans le bassin d'alimentation de la ressource en eau, les agriculteurs souscrivant au cahier des charges sont en nombre suffisant.

Compte tenu de l'enjeu actuellement posé par la maîtrise des risques de pollution (nitrates, phytosanitaires), il apparaît souhaitable de conditionner des paiements compensatoires de la SCOP (qui représentent les deux tiers des paiements directs aux exploitations agricoles) par la prise en compte du principe de précaution, sous la forme d'un enregistrement pour chaque exploitation (par parcelle) des apports de fertilisants (engrais, déjections animales, boues, etc...) et des phytosanitaires. Ces cahiers d'enregistrement, contrôlés par les Chambres d'agriculture, pour une analyse par bassin versant constituent la base indispensable à une action collective de maîtrise efficace des risques de pollution. Le conditionnement environnemental pourrait prendre la forme d'une modulation de 20% du montant des aides SCOP dues, pour les exploitants n'ayant pas établi et communiqué à la Chambre d'agriculture ce cahier de fertilisation. Dans les zones à risque environnemental fort, sur décision de la CDOA, l'éco-conditionnalité pourrait aussi être liée à la localisation des jachères sur les bassins versants pour piéger les phytosanitaires ou nitrates. Elle pourrait aussi être dépendante de la proportion de certaines cultures à risque (cf. maïs ensilage) dans les zones sensibles.

Les opérations volontaires représentent une innovation dans le domaine du développement agricole pouvant servir de base pour d'autres types d'interventions. La communication entre les partenaires est importante et la discussion des critères à respecter est la « clé de voûte » du système.

### *c. La mise au point d'indicateurs agri-environnementaux*

Les indicateurs environnementaux servent à transformer des données physiques et monétaires relatives aux activités humaines et à la situation de l'environnement en informations quantitatives utiles à la prise de décision. Ces éléments sont nécessaires pour fixer des objectifs et en assurer le suivi. En agriculture, « un contexte territorial d'indicateurs agri-environnementaux approprié peut être fourni par la notion de « paysage », comprise comme un espace cultivé, partiellement semi-naturel, dans lequel la production agricole prend place et qui est caractérisé par la totalité de ses éléments biophysiques et culturels » (CCE, 1999). La mise au point d'indicateurs environnementaux implique une approche différenciée, qui reflète la diversité des structures économiques selon les régions, la diversité des conditions naturelles et les accords entre les acteurs de la zone concernée. La Commission européenne travaille beaucoup sur la définition de ces indicateurs. Les Chambres d'agriculture et CDOA ont un rôle de concertation particulièrement important pour définir les procédures à respecter pour avoir droit à la totalité des aides.

Il existe ainsi des méthodes d'évaluation de la performance environnementale des exploitations agricoles à partir de système de points. Par exemple, la méthode IDEA (Indicateurs de durabilité des exploitations agricoles) (Annexe 4.3) est proposée par la "cellule indicateurs" de la DGER (Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche du ministère de l'agriculture et de la pêche). À la recherche de critères de durabilité, le groupe s'est arrêté sur une méthode inspirée du système des écopoints utilisé en Autriche par environ 600 agriculteurs dans le cadre des mesures agri-environnementales. Cette méthode propose d'abord de définir des *objectifs de durabilité*, qui sont traduits en indicateurs facilement quantifiables (et pondérés). Il faut ensuite identifier des *variables motrices* : ce sont celles qui, tout en permettant une efficacité technique et économique, orientent la marche vers l'agriculture durable. Les *itinéraires techniques et les pratiques sociales et territoriales de la production* sont finalement affectés d'unités de durabilité positives ou négatives et proportionnelles aux impacts sur les différentes composantes environnementales et sociales du milieu. Malgré des réserves théoriques portant sur le principe des points (possibilité de compensation entre critères, c'est-à-dire qu'une très mauvaise valeur en pesticides peut être contrebalancée, dans la note globale, par une bonne valeur en écopoints pour la fertilisation

azotée, par exemple), et le fait qu'il n'incite pas l'agriculteur à adopter une démarche globale, ces systèmes à points sont simples, lisibles, facilement gérables sur le plan administratif, adaptables régionalement et évolutifs. Ils se sont avérés efficaces sur le plan environnemental (GIRARDIN, 1997).

L'éco-conditionnalité des aides pourrait aussi être l'occasion de favoriser les exploitations qui souscrivent un « projet global de développement ». En France, dans le cadre de la nouvelle Loi d'Orientation Agricole, le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) s'inscrit dans ces préoccupations. Pour éviter la multiplication des cahiers des charges, un projet global au niveau de l'exploitation et au niveau de territoire peut être demandé à toutes les exploitations qui prétendent à l'attribution d'aides liées à la gestion des marchés agricoles. Le CTE doit permettre d'établir un lien entre le développement économique des exploitations et la prise en compte de l'environnement. Ce contrat constitue l'illustration concrète de l'idée d'un contrat passé entre la profession agricole et la société. Il s'agit pour chaque exploitant d'établir un projet qui puisse tenir compte à la fois d'une logique socio-économique et d'une logique environnementale. Le contrat est individuel mais doit s'inscrire dans une démarche collective : un projet de filière, de territoire ou celui d'un groupe d'agriculteurs. Le maximum d'aides européennes pourrait transiter par ce contrat et la conditionnalité procédurale serait l'obligation de souscrire un CTE.

Encadré 4.5 :

### Comparaison des conditionnalités réglementaire et procédurale

#### La conditionnalité réglementaire

- Basée sur les réglementations environnementales existantes
- Indicateurs centralisé
- Application rapide
- Assurance de résultats
- Approche arbitraire : risque d'abandon
- Normes et critères de distribution PAC peuvent ne pas être liés
- Dimension environnementale respectée

#### La conditionnalité procédurale

- Basée sur l'adhésion à des programmes d'action pour l'évolution des pratiques
- Indicateurs localisés et négociés
- Application plus longue
- Assurance de moyens
- Approche par négociation : plus durable
- Critères de distribution PAC sont modifiés selon les objectifs environnementaux : intégration complète de l'environnement et de l'agriculture
- Dimension environnementale seulement si contrat collectifs ou chartes de filière par exemple

## **Conclusion partie 4 :**

L'éco-conditionnalité est un principe novateur et son mode d'application est débattu. D'une part, parce que les indicateurs de risques environnementaux peuvent toujours être contestés (les dimensions de l'environnement dépassent la sphère humaine, en temps et en espace) et d'autre part parce que la conditionnalité peut répondre à deux problématiques : faire respecter les réglementations à l'aide d'outils économiques, ou bien provoquer une réelle prise de conscience du nécessaire respect de l'environnement. L'encadré 4.5 rappelle les intérêts liés à chaque proposition. Si la conditionnalité est réglementaire son efficacité dépendra des moyens de la police de l'environnement. Son application peut être rapide. Si la conditionnalité est procédurale, elle permettrait une intégration plus durable des politiques agricoles et environnementales car elle est basée sur le changement des habitudes de production. Recouplée à l'environnement, une partie des aides européennes rémunérerait ainsi la multifonctionnalité de l'agriculture. La conditionnalité procédurale prend en compte la complexité des relations entre l'agriculture et l'environnement naturel et social de l'exploitant. Dans cette optique, les analyses institutionnelles de l'économie de l'environnement donnent une explication théorique à l'instauration de l'éco-conditionnalité des aides. Son application est moins facile mais en conditionnant l'attribution des aides publiques à des obligations définies en concertation avec la population locale, la politique agricole scellera les bases d'un compromis durable entre les agriculteurs et leurs concitoyens.

La Commission européenne ne prévoit pas pour l'instant de règlement d'application pour l'éco-conditionnalité des aides. Mais le dispositif d'application retenu par chaque Etat doit être en place et faire l'objet d'une notification au plus tard le 1er janvier 2000. Quelque soit la forme de conditionnalité choisie, sa mise en œuvre impliquera un travail important sur les indicateurs environnementaux et une évaluation environnementale préalable de l'impact des aides publiques. Il faut que les critères de répartition des aides soient transparents et compréhensibles par l'ensemble de la population. Cela facilitera l'acceptabilité du principe chez les agriculteurs.

La discussion sur l'application de l'éco-conditionnalité ne doit pas occulter son caractère partiel : elle ne concerne que les productions gérées par les OCM bovins viande, bovins lait et céréales, qui ne sont pas obligatoirement les productions les plus polluantes. Ce principe n'a pas pour vocation de régler l'ensemble des problèmes environnementaux créés par l'agriculture. Seule l'action simultanée de toutes les mesures environnementales à la disposition des Etats peut être efficace. En France, le dispositif « environnement » allie des mesures réglementaires (application de la directive nitrates, mise en place de la loi sur l'eau, application de l'article 3 de la PAC), des mesures financières et incitatives (Programmes de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricoles, mesures agri-environnementales) et des mesures fondées sur le volontariat (Ferti-mieux et autres opérations de conseils). La mise sous conditions environnementales des aides directes peut devenir un outil environnemental supplémentaire, *en sus* des réglementations, « écotaxes » ou permis négociables et, *à terme*, permettre la transition vers une expansion des « paiements verts », légitimant les soutiens publics à l'agriculture.

## Conclusion générale

La production agricole s'accompagne très souvent de productions jointes (notamment environnementales) qui ont la particularité de ne pas être prises en compte par le marché. Ces coproduits peuvent avoir un impact positif pour la société comme l'occupation du territoire ou négatif comme les différentes formes de pollutions (nitrates, produits phyto-sanitaires, etc...). La Politique Agricole Commune, instaurée au début des années soixante dans un contexte déficitaire, a conduit à une augmentation rapide des productions ainsi qu'à une intensification et à une spécialisation croissantes des systèmes de production. Ces évolutions se sont traduites par un relatif désintérêt des acteurs économiques à l'égard des productions jointes et par le développement de pollutions agricoles. Les outils d'inspiration classique utilisés par les politiques environnementales et indépendants des règles de fonctionnement de la PAC se sont avérés inefficaces au cours de ces trente dernières années pour maîtriser les nuisances environnementales de l'agriculture.

La réforme de la PAC de 1992, inspirée des recommandations de l'Organisation Mondiale de Commerce, repose sur une stratégie de type « double dividende » qui devait permettre d'assurer la prise en compte de l'environnement par les nouveaux mécanismes de gestion des marchés. La baisse des prix d'intervention (céréales et viande bovine) a été compensée par l'octroi de paiements compensatoires semi-découplés, et non pas totalement découplés comme le préconisait la théorie classique. Le choix d'un découplage plus achevé aurait pu permettre, selon cette théorie, de mieux prendre en considération les aspects environnementaux. Si les instruments mis en place lors de cette réforme ont eu peu d'impacts environnementaux en grandes cultures et dans le secteur laitier, il n'en va pas de même pour l'OCM viande bovine où les seuils de chargement ont incité à un maintenir des niveaux faibles d'intensification. Un plan d'accompagnement de la réforme de la PAC a conduit au développement de mesures agri-environnementales (prime au maintien des troupeaux d'élevage extensif) localisées pour l'essentiel dans les élevages des zones défavorisées. Ces mesures agri-environnementales, qui rétribuent la production d'externalités positives, représentent seulement 3% de l'ensemble des aides directes versées à l'agriculture française.

La nouvelle réforme de la PAC décidée en mars 1999 (Agenda 2000) pour des raisons internes et externes (futurs négociations de l'OMC, adhésion des PECO) poursuit la réforme de 1992. Elle s'appuie de nouveau sur une baisse des prix d'intervention compensée partiellement par des aides directes semi-découplées. En outre, elle offre la possibilité aux Etats membres (subsidiarité), dans le cadre de l'article 3 des mesures horizontales, de réduire les paiements compensatoires aux agriculteurs dont les pratiques agricoles ne sont pas conformes à certains critères environnementaux. Désormais, les outils environnementaux de la PAC comportent trois volets : la réglementation environnementale (directives), la conditionnalité « positive » des aides agri-environnementales (MAE) et la conditionnalité « négative » des paiements compensatoires.

Les simulations d'Agenda 2000 montrent une baisse de revenu plus importante dans les exploitations céréalières que dans les exploitations productrices de viande bovine (notamment extensives) ; les exploitations laitières étant concernées par la réforme qu'à partir de 2005. La réforme Agenda 2000 conduit à une hausse des aides directes liées aux OCM et à une diminution du poids relatif des aides directes agri-environnementales, non revalorisées. Si les productions animales bénéficient plus largement de la hausse des paiements compensatoires, la hiérarchie des montants d'aides directes entre les exploitations agricoles françaises demeure. Dans le secteur de la viande bovine, le renforcement des contraintes pour l'octroi du complément extensif est un facteur qui va dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement. Dans le secteur laitier, la revalorisation de la prime sur les superficies de maïs ensilage et l'instauration d'une prime basée sur le quota sont deux éléments qui interrogent sur l'orientation environnementale des décisions. Dans le secteur céréalière, les dispositions environnementales sont peu perceptibles avant adoption des mesures horizontales. La modification du plan de régionalisation des rendements de référence, entamée en France au cours de la campagne 1999-2000 est une étape vers une plus grande déconnexion entre rendement et indemnisation. Elle pourrait inciter à une certaine extensification.

A ce jour, les propositions émises pour mettre en œuvre la conditionnalité environnementale des paiements compensatoires sont peu nombreuses du fait notamment de la difficulté de parvenir à un consensus sur une liste d'indicateurs de risque environnemental. Deux démarches sont actuellement discutées : l'une, « réglementaire », propose d'utiliser la conditionnalité comme un instrument économique au service des réglementations environnementales existantes ; l'autre, « procédurale », propose que la conditionnalité soit un outil incitatif aux changements de pratiques agricoles. La conditionnalité réglementaire correspond à une application élargie et inverse du Principe Pollueur Payeur. Elle est basée sur la définition de normes centralisées. C'est selon cette logique que le Ministre français de l'agriculture a décidé de réserver le versement des aides majorées aux cultures irriguées pour les seuls agriculteurs que respectent la police de l'eau. La conditionnalité environnementale procédurale prend plus en compte les spécificités locales et l'avis des différents partenaires pour inciter durablement une modification des pratiques agricoles.

La conditionnalité environnementale, telle qu'elle est proposée dans Agenda 2000, est l'occasion, pour chaque agriculteur, de valoriser la multifonctionnalité de son activité et de justifier, sur le long terme, une partie des soutiens publics perçus. Pour parvenir à sa mise en application concrète, une approche contractuelle est pertinente car elle permet d'impliquer les acteurs économiques dans le projet d'exploitation. Le contrat territorial d'exploitation (CTE) de la Loi d'orientation agricole française entre dans ce cadre. De manière plus prospective, la conditionnalité environnementale peut être considérée comme une première étape vers la conditionnalité de durabilité, intégrant, en plus, des aspects sociaux, territoriaux et de qualité des produits.

Il n'apparaît pas, au niveau des principes, de contradiction essentielles entre le processus de libéralisation des échanges agricoles, et l'existence de politiques nationales visant à favoriser une agriculture multifonctionnelle. Les futures négociations de l'OMC, qui débuteront à Seattle à la fin de l'année 1999, ne manqueront pas de poser la question du transfert progressif des aides directes de la PAC actuellement localisées dans la « boîte bleue » (avec une clause de paix jusqu'en 2003) vers la « boîte verte ». Les discussions actuellement engagées entre les Etats membres et au sein des organisations agricoles seront déterminantes quant aux choix qui seront pris pour assurer une nouvelle légitimation du soutien public à l'agriculture.

## Liste des sigles utilisés

BIMA :	Bulletin d'information du ministère de l'agriculture
CCE :	Communication de la commission européenne
CDOA :	Chambre départementale d'orientation agricole
CEE :	Communauté économique européenne
CM :	Coût moyen
Cm :	Coût marginal
CmP :	Coût marginal privé
CmS :	Coût marginal social
CNASEA :	Centre national d'aménagement des structures d'exploitations agricoles
CTE :	Contrat territorial d'exploitation
FEOGA :	Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles
ICHN :	Indemnité compensatoire de handicaps naturels
IDEA :	Indicateurs de durabilité des exploitations agricoles
IFEN :	Institut français de l'environnement
INRA :	Institut national de la recherche agronomique
ISARA :	Institut Supérieur d'Agriculture Rhône-Alpes
LERECO :	Laboratoire d'études et de recherches économiques
MAE :	Mesures agri-environnementales
MATE :	Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
OCM :	Organisation commune des marchés
OGAF :	Opérations groupées d'aménagement foncier
OGM :	Organismes génétiquement manipulés
OMC :	Organisation mondiale du commerce
PAC :	Politique agricole commune
PDD :	Plans de développement durables
PMTVA :	Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes
PPP :	Principe pollueur-payeur
PSBM :	Prime spéciale au bovins mâles
RICA :	Réseau d'information comptable agricole
SAU :	Surface agricole utile
SCOP :	Superficie en céréales et oleo-protéagineux
STH :	Surface toujours en herbe
UE :	Union européenne
USDA :	United state department of agriculture
WCED :	World Commission on Environment and Development

## Bibliographie

- AGRI-US ANALYSE**, 1998, " Succès et limites de l'éco-conditionnalité ", n°44, p.10.
- AMAND-MADELIN V**, 1992, " La prise en compte de l'environnement dans les politiques agricoles " in *Economie et Statistiques* n°258-259, p.105-112.
- BARRES D, BOISSON JM, COLSON F**, 1999, " Mesures agri-environnementales : quel bilan ? quelles perspectives ? " in *Economie Rurale* n°249, p.3-5.
- BAUMOL WJ, OATES WE**, 1988, " The theory of environmental policy ", Cambridge University Press, 2ème édition, 297p.
- BAZIN G**, 1998, " Agriculture de montagne et soutiens publics à la gestion de l'espace : les résultats d'une simulation " in *Courrier de l'environnement de l'INRA* n°33, p.61-72.
- BAZIN G, CARLES R, KROLL JC**, 1995, " Les stratégies d'adaptation à la réforme de la PAC " - INRA, Grignon, 50p.
- BEL F, LACROIX A, MOLLARD A, REGAIRAZ E**, 1999, " Réduire la pollution azotée, les choix préalables d'une politique publique " in *Courrier de l'environnement de l'INRA* n°36, p.5-24.
- BERTHELOT P, CHATELLIER V, COLSON F**, 1999, " L'impact des mesures agri-environnementales sur le revenu des exploitations agricoles françaises " in *Economie Rurale* n°249, p.19-26.
- BIMA**, 1998, " Les aides publiques à l'agriculture " - Hors série N°1, 40p.
- BIMA**, 1999, « Des aides redistribuées et réorientées » - N°1480, p.18-19.
- BLOGOWSKI A, BOYER P**, 1996, " Nature et rôle des aides directes dans la nouvelle PAC : la situation française " - Communication au VIIIème congrès européen des économistes agricoles, Edinburgh, 13p.
- BLUMANN C**, 1996, " PAC, droit communautaire agricole et agro-alimentaire " - Litec, Paris, 554p.
- BOISSON J.M**, 1994, « Efficacité, stabilité, équité : une nouvelle perspective pour les revenus agricoles en Europe » in *Economie Rurale* n°249, p.88-90.

- BONNET A, DELORME H, PERRAUD D**, 1994, " De la convergence communautaire à la cohésion des politiques nationales : le financement des politiques socio-structurelles dans la CEE " in *Economie Rurale* n°220-221, p.197-202.
- BONNIEUX F**, 1986, " Approche économique de l'intensification " in *Economie Rurale* n°171, p.9-15.
- BONNIEUX F, RAINELLI P**, 1989, " Politiques agricoles et environnement dans les pays riches " in *Economie Rurale* n°189, p. 65-72.
- BONNIEUX F, RAINELLI P**, 1999, " Agriculture et environnement : bilan et perspectives " - Rapport final de l'étude 97.E1.03.01- Contrat INRA Rennes / MAP, 191p.
- BONNIEUX F, VERMERSCH D**, 1999, " La dimension environnementale dans la réforme de la PAC " in *Economie Rurale* n°249, p.88-90.
- BOUSSARD JM**, 1992, " Introduction à l'économie rurale " - Cujas, Paris, 113p.
- BOUSSARD JM**, 1997, " Faut-il encore avoir des politiques agricoles ? " in *Problèmes Economiques* n°2519, p.13-17.
- BRINBAUM D**, 1996, " Un premier bilan de la réforme de la PAC " in *Problèmes Economiques* n°2454, p.20-25.
- CARPY-GOULARD F**, 1997, " Incidences de l'instauration de politiques économiques spécifiques à la préservation de l'environnement " - Mémoire de DEA : ENSAM, UM 1, 105p.
- CCE**, 1997, " Agenda 2000, pour une union plus forte et plus large " COM (97) final, 149p.
- CCE**, 1999, " Pistes pour une agriculture durable " - COM (99) 22 final 27/01/9934p.
- CHOTTEAU P, GUESDON JC, KEMPF M**, 1995, " Vaches d'Europe, aspect économiques " - Economica, Paris, 245p.
- Chambre d'agriculture**, 1996, « Ferti-mieux, les agriculteurs s'engagent pour préserver la qualité de l'eau » - *Revue Chambre d'agriculture suppléant au* n°843, 48p.
- CNASEA**, 1996, " Rapport d'activités 1996 " - CNASEA, Paris, P.56-64
- COASE R**, 1960, " The problème of social cost " in *The journal of law and economics*, Trad. Française : " Le problème du coût social " in *Revue française d'économie*, 1992, p.153-193.

- COLSON F**, 1997, " Plafonnement et modulation des aides directes : pour une politique agricole plus équitable et plus efficace " - *Conférence Agriculture et Société : un pacte à renouveler*, Parlement Européen, groupe parlementaire des socialistes européens, novembre 97.
- COLSON F, CHATELLIER V, ULMANN L**, 1995, " Réforme de la PAC et répartition des paiements directs aux exploitations agricoles " in *Economie Rurale n°227*, p.11-19.
- COLSON F, GUESDON J CL**, 1998, " Des quotas laitiers à " Agenda 2000 " : principales Évolutions dans les secteurs de la production laitière et de la viande bovine en France " in 5ème Rencontres autour des recherches sur les ruminants, INRA – Institut de l
- COLSON F, JACQUET F, RIDIER A**, 1998, " Aides directes et extensification de la production " in *Economie Rurale n°247*, p.21-31.
- COLSON F, STENGER-LETHEUX A**, 1995, « Evaluation monétaire des avantages environnementaux de l'agriculture : une analyse coût-bénéfice appliquée à la gestion des espaces et des paysages agricoles dans le cadre de la nouvelle PAC » - Rapport d'étude, INRA-Nantes, 115p.
- CONWAY AG**, 1991, " Fonction des instruments économiques pour la réconciliation des politiques agricoles suivant le Principe Pollueur-Payeur " in *Economie Rurale n°205*, p.44-51.
- COUVREUR M, MITTEAULT F, PECH M**, 1999, " Les mesures agri-environnementales mises en œuvre en France " in *Economie Rurale n°249*, p.6-10.
- DANIEL K**, 1997, " Avantages comparatifs et changement des modes de soutien à l'agriculture – Analyse comparée des exploitations européennes pour les productions bovines " - Mémoire de DEA : ENSAM, UM 1, INRA LERECO, 90p.
- DE WIT CT**, 1989 " Impact sur l'environnement de la politique agricole commune " in *Economie Rurale n°189*, p. 73-80.
- DEBAILLEUL G, VUARIN P**, 1996, " Les mesures de conditionnalité environnementale dans les politiques agricoles canadienne et américaine " - Rapport d'études au Ministère de l'Environnement, Direction de la nature et des paysages, Commande 106/94, 43p.
- DELORME H**, 1998, " Les syndicats agricoles français et la répartition des aides publiques : contexte et contenu du débat " in *Economie Rurale n°233*

- DEYBE D**, 1994, " Vers une agriculture durable. Un modèle bio-économique " - CIRAD-GERDAT, Paris, 193p.
- DG VI**, 1998, " Agenda 2000, proposition de la Commission - exposé des motifs ", 20 mars 1998.
- FAUCHEUX S, NOEL JF**, 1995, " Economie des reessources naturelles et de l'environnement ", Armand Colin, Paris, 370 p.
- FROGER G**, 1997, " Eléments pout une théorie institutionnaliste des ressources naturelles et de l'environnement " in *Economies et Sociétés, Série Développement, croissance et progrès n°35*, p.147-169.
- FUENTES MERINO M.A**, 1999, " La modulation des aides à l'agriculture dans le cadre de la réforme de la PAC (Agenda 2000) " Rapport au Parlement Européen, division de l'agriculture, de la pêche, des forêts et du développement rural, avril 99, 55p.
- GIBAUT I**, 1996, " L'application des mesures agri-environnementales dans les zones humides des Pays de Loire " Mémoire de DESS : Université de Nantes sc.Eco., INRA LERECO, 86p.
- GIRARDIN P**, 1997, " La conditionnalité environnementale des aides à l'agriculture " in *Courrier de l'environnement de l'INRA n°32*, p.76-77.
- GODARD O**, 1984, " Autonomie socio-économique et externalisation de l'environnement : la théorie néo-classique mise en perspective ", in *Economie Appliquée n°2*, p.315-345.
- GODARD O**, 1998, " Commentaires sur l'analyse concernant la place del'économie dans la problématique environnementale de JP AMIGUES et M MOREAUX ", in *Les dossiers de l'environnement de l'INRA n°17*, p.48-51.
- GUERRIEN B**, 1989, " L'économie néoclassique " - La découverte, collection repère N°73, Paris, 123p.
- GUIHENEUF P, GROUPE DE BRUGES**, 1996, " Cultiver l'Europe " - FPH, Paris, p.55
- GUYOMARD H, MAHE L**, 1994, " Les limites de la nouvelle instrumentation de la politique agricole commune " in *Acte et Communication n°12*, INRA, p.284-306.
- HARRIBEY JM**, 1997, " La prise en compte des ressources naturelles et de l'environnement dans le modèle néoclassique d'équilibre général : éléments de critique " in *Economies et Sociétés, Série Développement, croissance et progrès n°35*, p.57-70.
- IFEN**, 1999, " L'environnement en France " - La découverte, Paris, 480p.

- ISARA**, 1998, " Evaluation des mesures agri-environnementales " - Synthèse au ministère de l'agriculture et de la pêche, 53p.
- LE DOSSIER ECONOMIE DE L'ELEVAGE**, 1999, " Réforme de la PAC - Agenda 2000 ", in *Institut de l'élevage n°spécial juin 99*, 41p.
- LAVOUX T, BALDOCK D**, 1992, « l'application du principe pollueur-payeur en agriculture » in *Economie Rurale n° 208-209*, p.61-65.
- LE ROCH C, MOLLARD A**, 1996, " Les instruments économiques de réductions de la pollution diffuse en agriculture " in *Les Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales n°39-40*, p.64-92
- LECLERC S**,1993, " Politique agricole commune et environnement " - Apogée, Rennes, 140p.
- LEVEQUE F**, 1998, " Economie de la réglementation " - La découverte, coll°. Repère n°238, Paris, 124p.
- LINDLAND J**, 1999, " Aides directes et multifonctionnalité des exploitations agricoles. Perspectives internationales, expériences norvégiennes " in *Economie Rurale n°251*, p.46.
- LOYAT J**, 1994, " Politique publique et efficacité : en agriculture, une intervention nécessaire face à une logique de rente " in *Economie Rurale n°220-221*, p.152-157.
- MAHE LP, RAINELLI P**, 1987, " Impact des pratiques et des politiques agricoles sur l'environnement " in *Les Cahiers d'économie et de Sociologies Rurales n°4*, p.10-31
- MARRE B**, 1998, " La PAC en quête de nouvelles missions " in Assemblée Nationale, Délégation pour l'union européenne, Rapport d'information n°1247.
- MICLET G**, 1998, " Agriculture, environnement, politiques agrie-environnementales : simple ajustement ou redéfinition du role de l'agriculture" in *Agriculture et alimentation en quête de nouvelles légitimités - Economica*, Paris, p. 221-263
- OCDE**, 1992, " Les services rendus par le patrimoine naturel : une évaluation fondée sur des principes économiques " in *Economie et statistique n°258-259*
- OCDE**, 1994, " réforme de la politique agricole : nouvelles orientations – le rôle des paiements directs au revenu " - OCDE ed., Paris, 217p.

- PAPY F, TORRE A**, 1999, " Quelles organisations territoriales pour maîtriser collectivement production et fonctionnements écologiques ? " - Communication aux deuxièmes Journées de la Proximité, Toulouse, 19 et 20 mai 1999, 10p.
- Parlement Européen, rapport GRAEFZ ZU BARINGDOF, F.W**, 1998 "Rapport sur la proposition de règlement du conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC", PE 228.125-A4-0480/98, décembre.
- PASSET R**, 1979, " L'économie et le vivant " - Economica, paris, 280p.
- PASSET R**, 1991, " De la connaissance à une maîtrise de l'environnement – Les approches économiques de l'environnement " in *Cahiers Français n°250 (Environnement et gestion de la planète)*, p.45-55.
- PELLEGRINI N**, 1996, " Les mesures agri-environnementales " in *Courrier de l'environnement de l'INRA n°25*, p.128-129.
- PIGOU A.C**, 1920, " Economics of welfare, 4th edition ", Macmillan, London, 1932.
- PIOT-LEPETIT I**, 1997, " Agriculture et environnement : une évaluation de la performance environnementale d'exploitations bovines " - Communication au séminaire " jeunes chercheurs ", Dourdan, 17-18 décembre 1997, 11p.
- PUJOL JL, DRON D**, 1998, " Agriculture, monde rural et environnement : qualité oblige " - La documentation française, Paris, 589p.
- Revue Chambres d'Agriculture**, 1995, " Agriculture et environnement aux Etats-Unis " *supplément au n°830*, 12p.
- REVEL A**, 1999, « Agenda 2000 et découplage. Boîte verte, jaune ou bleue ? » in *Economie Rurale n°251*, p.49-50.
- ROGER C**, 1999, " Une question ardue pour les économistes : l'estimation des effets positifs et négatifs de l'environnement " - Communication site internet ESR, 7p.
- SAF**, 1995, " Droits à produire " in *Les agriculteurs de France n°93*, 35p.
- SALLES JM**, 1999, Cours de DEA, Séminaire de recherche en économie des ressources naturelles et de l'environnement.
- SOULAS P, MEYNARD J.M**, 1998 : " Production intégrée et extensification sont elles compatibles ? Cas des céréales à paille " in *Les dossiers de l'environnement de l'INRA n°16*, p. 9-15.

- TRACY M**, 1985, " Agricultural policy and the environnement. Report of a panel of experts, Maastricht, European Institut of Public Administration, The Netherlands.
- VERMERSCH D**, 1992, " Internalisation efficiente et " Agriculture durable " in *Economie Rurale n°208-209*, p.144-148.
- VERMERSCH D**, 1996, " Externalité et politique agricole commune : Une approche coasienne " in *Les Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales n°38*, p.80-103
- VERMERSCH D**, 1997, " Economie et politique agricole et morale sociale de l'Eglise "- Economica, Paris, 265p.
- VIVIEN FD**, 1994, " Economie et Ecologie " - La découverte, coll° Repère n°158, Paris, 122p.
- WCED** (World Commission on Environnement and Developpement), 1987, " Our common future – (The Bruntland report) – Oxford University Press, 400p.
- WOLFER B**, 1999, " La réforme des politiques agricoles – Le découplage : une fausse solution " in *Economie Rurale n°249*, p.52-53.

## Table des matières

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE .....</b>	<b>7</b>
<b>Partie 1 : l'environnement dans la PAC, une approche historique</b>	
<b>1.1 La pac : une politique de gestion des marchés .....</b>	<b>12</b>
1.1.1 L'environnement dans la pac de 1962 à 1992 .....	12
1.1.2 L'impact environnemental d'une politique de prix garantis.....	15
1.1.3 Les impacts environnementaux d'une politique limitation de l'offre, l'exemple des quotas laitiers .....	16
<i>a. Le principe du contingentement de l'offre.....</i>	<i>17</i>
<i>b. Conséquences environnementales microéconomiques de l'instauration d'un quota ...</i>	<i>18</i>
<i>c. Conséquences environnementales macroéconomiques de l'instauration des quotas ...</i>	<i>19</i>
<b>1.2 Intégration de la dimension environnementale dans la première réforme de la PAC</b>	<b>21</b>
1.2.1 Les objectifs de la réforme de 1992 .....	21
<i>a. La stratégie de type « double dividende » doit permettre de répondre à ces objectifs.</i>	<i>21</i>
<i>b. Le traitements des effets externes positifs : l'instauration des aides agri- environnementales.....</i>	<i>22</i>
1.2.2 Un premier bilan environnemental de la réforme de 1992 .....	23
<i>a. L'efficacité environnementale du double dividende.....</i>	<i>23</i>
<i>b. L'efficacité des MAE .....</i>	<i>25</i>
<b>1.3 L'agenda 2000 et la conditionnalité environnementale des aides.....</b>	<b>27</b>
1.3.1 Les motifs de la nouvelle réforme.....	27
1.3.2 Les principales mesures de l'agenda 2000 .....	30
<i>a. La réforme dans le secteur de la viande bovine (voir aussi annexe 1.2) :.....</i>	<i>30</i>
<i>b. La réforme dans le secteur du lait : .....</i>	<i>31</i>
<i>c. La réforme dans le secteur des céréales et oléoprotéagineux : .....</i>	<i>31</i>

1.3.3 Première lecture environnementale de la réforme.....	32
1.3.4 L'article 3 du règlement horizontal .....	33
<b>Conclusion partie 1 .....</b>	<b>35</b>

## **Partie 2 : La conditionnalité environnementale au regard de l'analyse économique**

<b>2.1 L'analyse standard des effets externes .....</b>	<b>38</b>
2.1.1 La théorie des externalités .....	38
2.1.2 Le calcul de l'optimum de pollution et l'internalisation pigouvienne .....	40
2.1.3 Les mesures environnementales expliquées par l'économie publique de la réglementation .....	43
<b>2.2 L'analyse institutionnelle des coproduits .....</b>	<b>45</b>
2.2.1 La démarche coasienne .....	46
<i>a. Le « théorème de coase ».....</i>	<i>46</i>
<i>b. Quatre solutions pour répondre aux problèmes des effets externes .....</i>	<i>46</i>
<i>c. Application de la démarche coasienne en agriculture .....</i>	<i>47</i>
2.2.2 La conditionnalité environnementale au regard de l'économie institutionnelle de la réglementation .....	49
<i>a. « L'irréalisme attractif » de l'économie publique de la réglementation.....</i>	<i>49</i>
<i>b. L'intégration des préoccupations environnementales .....</i>	<i>51</i>
<b>Conclusion partie 2 : .....</b>	<b>53</b>

## **Partie 3 : Paiements directs après Agenda 2000 dans les exploitations bovins viande, bovins lait et céréales**

<b>3.1 Méthode de simulation agenda 2000 sur le rca 1997 .....</b>	<b>57</b>
3.1.1 Une approche en terme d'équilibre individuel.....	57
3.1.2 Le réseau d'information comptable agricole .....	57
3.1.3 Différenciation des exploitations : définition des indicateurs d'intensification de la production et d'importance des exploitations dans l'occupation du territoire .....	58

<i>a. Pour les OCM bovins viande et bovins lait :</i> .....	59
<i>b. Pour l'OCM céréales :</i> .....	60
<i>c. Pour les exploitations bovines : localisation géographique « plaine ou montagne »...</i>	61
<b>3.2 Le poids croissant des paiements directs dans la formation du revenu des exploitations agricoles.....</b>	<b>62</b>
3.2.1 Impacts globaux selon les types de production.....	62
3.2.2 Impact selon les régions.....	64
<b>3.3 Analyse de la répartition des aides directes selon des indicateurs d'intensification... 66</b>	
3.3.1 Effets de la réforme sur les exploitations bovins-viande selon leur niveau de chargement pac .....	66
3.3.2 Effets de la réforme sur les exploitations bovins-lait selon leur niveau de chargement pac .....	69
3.3.3 Effets de la réforme sur les exploitations céréalières selon leur niveau de rendement	71
<i>a. Impacts d'agenda 2000 sur les exploitations blé tendre et oléo-protéagineux .....</i>	<i>71</i>
<i>b. Impacts d'agenda 2000 sur les exploitations maïs irrigué et non irrigué.....</i>	<i>73</i>
<b>3.4 Effets d'agenda 2000 sur la répartition des aides directes dans les exploitations bovines selon leur localisation géographique, plaine ou montagne.....</b>	<b>74</b>
3.4.1 Effets agenda 2000 sur les exploitations bovins-viande selon leur localisation géographique.....	74
3.4.2 Effets agenda 2000 sur les exploitations bovins-lait selon leur localisation géographique.....	76
<b>Conclusion partie 3 : .....</b>	<b>79</b>

## **Partie 4 : Intérêts et limites des propositions de conditionnalité environnementale des paiements directs**

<b>4.1 La conditionnalité environnementale des aides directes aux états-unis .....</b>	<b>82</b>
4.1.1 Principes et mise en œuvre des mesures « <i>d'environmental compliance</i> » .....	82
4.1.2 Les enseignements de l'expérience américaine .....	83
<b>4.2 Propositions de conditionnalité environnementale des paiements directs en france ..</b>	<b>86</b>
4.2.1 La conditionnalité réglementaire.....	87

<i>a. Principe</i> .....	87
<i>b. Atouts et limites de la conditionnalité réglementaire</i> .....	88
4.2.1 La conditionnalité procédurale.....	91
<i>a. Principe</i> .....	91
<i>b. Un exemple : la conduite raisonnée de la fertilisation des sols</i> .....	92
<i>c. La mise au point d'indicateurs agri-environnementaux</i> .....	95
<b>Conclusion partie 4 :</b> .....	<b>97</b>
<b>Conclusion générale</b> .....	<b>99</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>103</b>
<b>Table des matières</b> .....	<b>110</b>

# ANNEXES

## **Partie 1 :**

**Annexe 1.1 :** Les mesures agri-environnementales

**Annexe 1.2 :** Principaux éléments de la réformes de l'OCM viande bovine (accords de Berlin)

**Annexe 1.3 :** Le plan de régionalisation de l'OCM grandes cultures

## **Partie 3 :**

**Annexe 3.1 :** Hypothèses des simulations à horizon 2005-2006

## **Partie 4 :**

**Annexe 4.1 :** Propositions du MATE pour l'application de la conditionnalité environnementale

**Annexe 4.2 :** Article sur l'agriculture raisonnée

**Annexe 4.3 :** Eléments sur la méthode IDEA

*Annexe 1.1 :*

### **Les mesures agri-environnementales**

La prime au maintien des système d'élevages extensifs est sur le plan budgétaire la MAE la plus importante. Destinée à encourager la désintensification de la production animale, le maintien des surfaces en herbe et l'entretien des prairies par les agriculteurs, cette mesure fait l'objet d'un contrat entre l'agriculteur et la collectivité publique. Pour prétendre à cette prime, le taux de chargement de l'exploitation doit être inférieur à 1 UGB par hectare de superficie fourragère principale (SFP) ou 1,4 UGB par hectare dans le cas où la surface de prairies couvre plus de 75% de la SAU. En 1995, le montant unitaire de la prime s'élève à 300 F par hectare avec un plafond fixé à 100 hectares par exploitant.

Les plans de développement durable sont assimilés à une mesure agri-environnementale gérée au niveau national. Ici, c'est l'exploitation qui fait l'objet d'un contrat. Les PDD visent à intégrer les données environnementales dans le système de production de l'exploitation, en s'appuyant sur les objectifs propres à chaque exploitant. Leur but est double :

- d'une part, assurer, par un ensemble d'aides et d'outils techniques, la pérennité de l'exploitation dans un contexte de développement durable ;
- d'autre part, de restituer à l'agriculteur son rôle de gestionnaire autonome de l'espace rural non boisé.

Cette démarche se rapproche de celle des plans de modernisation et d'investissement et s'oppose à la rémunération pour services environnementaux instituée de fait par les programmes locaux (PELLEGRINI, 1996). L'objectif est d'explorer les conditions de rentabilité durable sans modification substantielle du cadre économique et réglementaire. Les aides financières sollicitées ont en général déclenché une dynamique de changement au niveau de la conduite de l'exploitation. « A posteriori, elles ne sont qu'une incitation, l'équilibre économique étant obtenu sans elles » (PUJOL, DRON, 1998). En somme, l'originalité fondamentale de la démarche PDD est qu'il n'existe plus de dichotomie entre l'économie de l'exploitation d'une part et l'environnement, d'autre part.

Les programmes zonaux font l'objet de cahiers des charges types et comprennent 5 catégories de mesures. Les opérations locales suivent des cahiers des charges spécifiques et poursuivent un double objectif : Adaptation des pratiques agricoles aux biotopes sensibles et rares et gestion de zones de production très extensives, fragilisées par la déprise agricole ou menacées par des risques naturels. En 1996, la Commission européenne a approuvé, sur proposition française, 24 de ces programmes régionaux (BERTHELOT et al., 1999).

## Annexe 1.2 :

## Principaux éléments de la réforme de l'OCM bovins viande

		1999	Décision	2000	2001	2002 et au-delà
P R I X	Premier niveau de soutien des prix	18,24 F/kg R3 intervention (par adjudication)	- Baisse de 20%  - Stockage privé à partir de 2002	17,02 F/kg R3 intervention (par adjudication)	15,81 F/kg intervention (par adjudication)	15,03 F/kg = 103% du prix de base stockage privé (ou « déclaration de Berlin »)
	Deuxième niveau de soutien des prix	13,67 F/kg Filet de sécurité	Intervention publique en « filet de sécurité »	12,76 F/kg R3 (non limité)	11,86 F/kg (non limité)	10,23 F/kg (par adjudication)
P R	Prime à la vache allaitante (part européenne) : PMTVA	144,9 € (950 F)	Facteur de densité de 2 UGB/ha SFP (pas de changement) Accès possible aux génisses pour 20% du quota Seuil des 120 000 kg de lait supprimé Réduction référence France de 2,7%	163 € (1 069 F)	182 € (1 194 F)	200 € (1 312 F)
	Prime vache allaitante part nationale	jusqu'à un maximum de 30,19 € (198 F)	A décider par chaque pays	Jusqu'à un maximum de 50 € (328 F)		
I	Prime au bovin mâle non castré : PSBM	135 € (886 F)	Accès à 9 mois Facteur de densité de 2 UGB/ha SFP (pas de changement)	160 € (1 050 F)	185 € (1 214 F)	210 € (1 378 F)
	Prime au bovin mâle castré PSBM	2 x 108,7 € (2 x 713 F)	2 primes à partir de 9 et 21 mois Facteur de densité de 2 UGB/ha SFP (pas de changement)	2 x 122 € (2 x 800 F)	2 x 136 € (2 x 892 F)	2 x 150 € (2 x 984 F)
M E	Complément extensif (chargement sur surfaces fourragères autres que maïs et céréales)	Moins de 1 UGB/ha (ancien calcul) ⇒ 52 € (341 F)  Entre 1 et 1,4 UGB/ha (ancien calcul) ⇒ 36 € (236 F)	Nouveau calcul du « chargement extensif » Tous les animaux présents - 0,6 UGB par bovin de 6 à 24 mois - 1 UGB par bovin de plus de 24 mois - 0,15 UGB bovin/caprin primable	Moins de 1,6 UGB/ha ⇒ 66 € (433 F)  Entre 1,6 et 2 UGB/ha ⇒ 33 € (216 F)		Moins de 1,4 UGB/ha ⇒ 80 € (525 F)  Entre 1,4 et 1,8 UGB/ha ⇒ 40 € (262 F)
	Prime à l'abattage « Bovins adultes »	-	Animaux de plus de 8 mois	27 € (177 F)	53 € (348 F)	80 € (525 F)
S	Prime à l'abattage « Veaux »	-	Animaux entre 1 et 7 mois (< 160 kg)	17 € (112 F)	33 € (216 F)	50 € (328 F)
	Enveloppe nationale viande France	-	A affecter au choix de l'état membre sur certaines catégories d'animaux ou à la STH	31,1 M € (204 M F)	62,3 M € (409 M F)	93,4 M € (613 M F)

Source : règlements communautaires du Conseil

(Montants en francs convertis sur la base 1 € = 6,55957 F et arrondis)

Source : Le dossier économique de l'élevage, 1999

## Le plan de régionalisation

### La situation actuelle, récolte 1999

La France a établi deux plans de régionalisation : l'un pour les céréales et protéagineux, l'autre pour les oléagineux. L'élaboration de ces plans repose sur les principes suivants.

#### En céréales-protéagineux :

- départementalisation des rendements de référence (à l'exception de dix départements qui ont défini des sous-régions) soit, au total, 107 zones de rendements ;
- péréquation nationale : les rendements de référence départementaux sont pondérés à 50 % par le rendement national ;
- responsabilisation de l'échelon départemental quant aux possibilités de distinguer des rendements mais et/ou irrigation. Ainsi :
- quarante-huit départements définissent des rendements secs et irrigués différents.
- douze départements ont séparé le maïs dont huit ont choisi de séparer maïs sec et maïs irrigué.

#### En oléagineux :

- deux zones de rendement de référence avec distinction soja sec et irrigué ;
- péréquation nationale, les rendements de chaque zone sont pondérés à 1/3 par le rendement national.

### L'avenir du plan de régionalisation : des incertitudes

#### L'impact de la réforme

Les propositions réglementaires sont identiques aux règlements actuellement en vigueur pour ce qui concerne l'élaboration des plans de régionalisation avec, en particulier :

- l'obligation d'établir les rendements de référence sur des moyennes historiques 1986/1990 écrêtées ;
- la possibilité de distinguer des rendements secs et irrigués et/ou maïs et autres céréales ;
- la possibilité de distinguer des sous-régions (en France, les départements) et d'établir un système de péréquation entre rendement national et rendement des sous-régions (en France, pondération à 50 %).

L'actuel plan de régionalisation céréales/protéagineux est donc vraisemblablement compatible avec le nouveau règlement.

Toutefois, les modalités de calcul des paiements au titre du gel ont changé (cf. texte). A priori, les rendements jachère calculés dans l'actuel plan de régionalisation à partir du rendement moyen toutes céréales, quelle que soit l'option choisie par les départements (différenciation sec-irrigué-maïs), ne seront plus applicables.

A partir de la campagne 2000/2001, ce sont les rendements toutes céréales ou céréales sèches ou autres céréales ou autres céréales sèches (selon les choix retenus par les départements) qui devraient être utilisés pour déterminer le paiement jachère.

Les possibilités de maintenir un plan oléagineux sont plus incertaines. En effet, aucune disposition dans le projet de règlement (ni d'ailleurs dans le règlement actuel) ne permet d'établir un zonage différent pour un type de culture, comme c'est le cas actuellement pour les oléagineux en France. Dans le règlement actuel, deux éléments peuvent justifier le fait que le plan spécifique oléagineux ait été toléré par la Commission :

- la possibilité offerte aux Etats-membres d'utiliser les rendements historiques oléagineux plutôt que céréales pour le calcul des compensations (cette possibilité n'est pas utilisée en France) ;
- le niveau du paiement compensatoire différent pour les oléagineux.

A partir de la campagne 2002/2003, ces deux éléments n'existeront plus.

La France a néanmoins obtenu que, pendant la phase transitoire 2000/2002, le principe du plan de régionalisation oléagineux puisse être maintenu.

#### Le débat national

A l'issue de la concertation qui a conduit à la modification du plan de régionalisation pour la récolte 1999, le ministre de l'Agriculture avait indiqué qu'un rapport serait établi à la fin de la première année d'application et les mesures qu'il conviendra de prendre pour poursuivre dans cette voie (modification du plan...) seront examinées en tenant compte des résultats des négociations sur la réforme de la PAC.

Les marges de manœuvre portent sur : le niveau national de la péréquation, l'instauration d'un rendement unique et les modalités de la distinction sec/irrigué.

### hypothèses des simulations à horizon 2005-2006

#### La simulation des baisses des prix d'intervention

Les variations de prix sont appliquées au produit brut : ventes + autoconsommations + variations de stocks - achats

- -15% en céréales (y compris le blé dur)
- -20% en viande bovine
- -15% sur le lait

La baisse du prix des céréales est supposée entraîner une réduction du prix des protéagineux de -7,5% et une réduction du coût en aliments concentrés achetés pour bovins de 5%. Pour les oléagineux, le prix de marché est supposé constant.

#### La jachère obligatoire est portée à 10%

Cette hausse n'est pas appliquée dans les exploitations ayant, du fait d'une proportion importante de gel volontaire, un taux de jachère déjà supérieur à 10% en 1997.

La hausse du taux de jachère entraîne une réduction des productions de céréales (y compris de blé dur), d'oléagineux et de protéagineux (au prorata des superficies observées en 1997), mais ne modifie pas les superficies de maïs fourrage jugées indispensables à l'équilibre fourrager de l'exploitation.

Cette progression du taux de jachère conduit également à une réduction des charges culturales (semences, engrais, phytosanitaires), de carburant et de travaux pour cultures (récolte).

#### La variation des aides directes dans le secteur végétal

➤ Aides sur les superficies de céréales : + 16,6% soit 63 Euros par tonne sur la base des rendements de référence actuels. La modification du plan de régionalisation des rendements de référence n'est pas prise en compte dans ce travail.

➤ Aides sur les superficies d'oléagineux : -18,1% soit 63 Euros par tonne

➤ Aides sur les superficies de protéagineux : -11,5% soit 69,5 Euros par tonne

➤ Aides sur les superficies de jachères : -8,7% soit 63 Euros par hectare

#### La revalorisation des aides directes dans le secteur de l'élevage bovin

➤ PMTVA : +55 Euros par vache allaitante primable soit 200 Euros. Le complément national pour les vaches allaitantes est maintenu à son niveau 1997 (30 Euros pour les quarante premières vaches allaitantes et 6 Euros pour les suivantes). La possibilité d'une hausse de ce dernier jusqu'à 50 Euros n'a pas été prise en compte pour le moment, même si le cadre juridique européen offre désormais cette possibilité aux Etats membres. Le seuil de 120 000 kg de lait à partir duquel les exploitations ne peuvent plus prétendre aux primes vaches allaitantes est supprimé. Néanmoins, les vaches allaitantes de ces élevages ne bénéficient pas, dans les simulations, des primes car cette éligibilité risque d'entrer en vigueur que progressivement sur la base des disponibilités de la réserve nationale.

➤ PSBM : +75 Euros pour les taurillons primés une seule fois à l'âge de 9 mois soit 210 Euros

+41 Euros pour les bœufs primés à deux reprises à l'âge de 9 mois et 21 mois soit 150 Euros

➤ Complément extensif : L'ensemble des animaux présents sont pris en considération. Le complément extensif est de 80 Euros par tête dans les exploitations ayant un chargement inférieur à 1,4 et de 40 Euros lorsque le chargement est compris entre 1,4 et 1,8.

➤ Prime à l'abattage : 80 Euros pour les taureaux, les bœufs, les vaches allaitantes, les vaches laitières et les génisses (à partir de huit mois pour toutes ces catégories d'animaux) et de 50 Euros pour les veaux (de plus de 1 mois et de moins de 7 mois et d'un poids de carcasse inférieur à 160 Kg).

*Annexe 3.1 (suite) :*

**hypothèses des simulations à horizon 2005-2006**

Ne disposant dans le RICA que des informations sur les animaux vendus en têtes et non pas sur les animaux réellement destinés à l'abattage, des hypothèses ont été prises pour l'évaluation des animaux éligibles à la prime : Pour la catégorie des animaux mâles de 1 à 2 ans, les animaux vendus en tête des exploitations regroupées dans les systèmes naisseur de broutards ne bénéficient pas de la prime car il s'agit essentiellement de la commercialisation d'animaux vivants à destination de l'Italie et de l'Espagne. Les hypothèses retenues conduisent globalement à un nombre d'animaux abattus proches des statistiques officielles pour les gros bovins, la situation est moins précise pour les veaux où le RICA semble être moins représentatif. .../...

\*Enveloppe nationale : (93,4 millions d'Euros pour la France. Les modalités nationales de répartition de ces fonds de flexibilité ne sont pas encore connues, aussi nous proposons dans le cadre de ce travail d'affecter ces crédits en complément à la prime à l'abattage (ce qui correspond à une revalorisation de 24 Euros par animal abattu, la prime à l'abattage passant ainsi de 80 à 104 Euros).

**La variation des aides directes dans le secteur laitier**

- Aide attribuée en fonction du quota (17,24 Euros par tonnes, soit 11,3 centimes par litre)
- Fonds de flexibilité (187,9 millions d'Euros en France) : + 5,1 centimes par litre de lait
- Primes à l'abattage : 80 Euros par animal
- Les animaux présents sur l'exploitations bénéficient d'une partie des fonds de flexibilité de l'OCM viande distribués via un complément de prime à l'abattage.

Pour tenir compte de la hausse envisagée de quota (1,5% en France), le produit brut lait est revalorisé de 1,5% pour toutes les exploitations laitières sans distinction entre les zones de plaine et de montagne. Cette hausse se traduit par une augmentation des charges correspondant pour chaque exploitation à 40% de la revalorisation en valeur des produits.

**Les mesures horizontales**

A ce stade, les simulations ne prennent pas en compte d'hypothèses de modulation des aides directes comme le prévoit les articles 3,4 et 5 du règlement horizontal (leur mode d'application ne sont pas encore définis).

Source : INRA Nantes - LERECO

## Les propositions du MATE pour l'application de la conditionnalité environnementale des aides liées à la gestion des OCM

réglementation en référence	informations à déclarer	manquement	régime de pénalité	
			champ d'application	sanction
Prélèvements (loi sur l'eau 1992)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- date du réceptionné de déclaration, ou de l'autorisation, (signaler procédure mandataire)</li> <li>- indication débit prélevable et/ou volume autorisé</li> <li>- n° d'identification du compteur</li> <li>- volume prélevé</li> <li>- déclaration prélèvement au service redevance des agences de l'eau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- absence de date</li> <li>- absence de n° d'identification</li> <li>- absence d'indication de volume prélevé</li> <li>- volume prélevé &gt; vo autorisé</li> <li>- non déclaration du prélèvement à l'agence de l'eau</li> </ul>	<p>Quel que soit le manquement : primes de l'ensemble des surfaces irriguées qu'il y ait ou non distinction sec-irrigué sur la zone.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduction de 25% des primes</li> <li>- Réduction de 25% des primes</li> <li>- Réduction de 25% des primes</li> <li>- Réduction de 50% des primes</li> <li>- Réduction de 50% des primes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduction de 25% des primes</li> <li>- Réduction de 25% des primes</li> <li>- Réduction de 50% des primes</li> <li>- Réduction de 50% des primes</li> <li>- Réduction de 50% des primes</li> </ul>
Installations classées (loi sur la protection de l'environnement 76663 du 19 juillet 1976)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- date du réceptionné de déclaration, ou de l'autorisation,</li> <li>- existence d'un cahier d'épandage</li> <li>- respect des effectifs autorisés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- absence de date (et effectifs bovins &gt; effectifs de soumission à loi IC)</li> <li>- réponse négative ou nulle</li> <li>- déclaration au croisements avec les primes bovins</li> </ul>	<p>Ensemble des primes</p> <p>ensemble des primes SCOP</p> <p>primes bovines</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduction de 100% des primes</li> <li>- Réduction de 25% des primes</li> <li>- Réduction de 50% des primes</li> </ul>
Arrêté du 2 novembre 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>- année d'intégration au PMPOA</li> <li>- date de déclaration de l'élevage à l'Agence de l'Eau s'il est intégrable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- non déclaration aux Agences de l'Eau alors qu'intégrable</li> </ul>	<p>Ensemble des aides accordées à l'élevage et aux cultures car effectifs et élevages sont concernés</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduction de 50%</li> </ul>

## Les propositions du MATE pour l'application de la conditionnalité environnementale des aides liées à la gestion des OCM

réglementation en référence	informations à déclarer	manquement	régime de pénalité	
			champ d'application	sanction
Zones vulnérables (Directive « nitrates » et loi sur l'eau 1992)	- existence d'un cahier d'épandage	- absence du cahier	quel que soit le manquement, ensemble des aides accordées aux surfaces épandues	- Réduction de 25% des primes
	- quantité d'azote d'origine animale <210 kg d'N/ha/an en ZV et 170 en ZES (la vérification se fera notamment à partir du cahier d'épandage)	- quantité > 210 ou 170 kg N/ha/an		
produits phytosanitaires	- Liste des produits utilisés	- à comparer à des interdictions par arrêté départemental, si utilisation d'un produit interdit alors manquement	Chaque produit interdit est accompagné d'une liste de cultures. La pénalité s'applique à toutes les surfaces concernées par la liste des cultures associées aux produits interdits	- Réduction de 50%
	- lieu de dépôt des emballages (ou organisme le prenant en charge ou signaler accord commune) lieu de dépôt des produits non utilisés ou organismes le prenant en charge	- si aucune indication	toute la SCOP	- Réduction de 25%
Périmètres de captage (art L20 du code de la santé publique) zones humides (décret n°93-743 de la loi sur l'eau) ZPS	- indiquer les parcelles en périmètre de captage et quelles servitudes associées	- si servitudes non appliquées	ensemble des parcelles en périmètres de captage	- Réduction de 25%
	- indiquer les surfaces nouvellement drainées et autorisation au titre de la loi sur l'eau	- si absence d'autorisation	Si drainage sur ZH sans autorisation, alors les surfaces pénalisées sont les surfaces drainées	- Réduction de 25%.

**Les propositions du MATE pour l'application de la conditionnalité environnementale  
des aides liées à la gestion des OCM**

régime de pénalité	sanction
<p align="center"><b>champ d'application</b></p> <p>toute la SCOP (car difficile de préciser les surfaces concernées), sur les communes concernées</p>	<p align="center"><b>manquement</b></p> <p>non respect des prescriptions environnementales à observer au regard de la loi sur l'eau et de la loi paysages</p>
<p align="center"><b>informations à déclarer</b></p> <p>- indiquer si des parcelles sont situées sur une commune ayant fait l'objet d'un aménagement foncier depuis 1995, et si des prescriptions environnementales particulières ont été fixées par arrêté préfectoral dans ce cadre</p> <p>- indiquer si les prescriptions particulières concernant l'agriculteur ont été respectées</p>	<p align="center"><b>manquement</b></p> <p>non respect des prescriptions relevant des protections réglementaires</p>
<p align="center"><b>réglementation en référence</b></p> <p>prescriptions loi sur l'eau et loi paysage dans les aménagements fonciers (décret n° 95-88 du 27/1/95 - art. R. 121-20 et suiv. du code rural)</p>	<p align="center"><b>informations à déclarer</b></p> <p>- indiquer si des parcelles sont concernées par une protection réglementaire nationale</p> <p>- indiquer si les prescriptions à ce titre, le cas échéant, sont respectées</p>
<p align="center"><b>réglementation en référence</b></p> <p>protections réglementaires de milieu à l'initiative de l'Etat (parc national, réserve naturelle, sites classés et inscrits, arrêtés de protection de biotope)</p>	<p align="center"><b>manquement</b></p> <p>non respect des prescriptions relevant des protections réglementaires</p>
	<p align="center"><b>sanction</b></p> <p>Réduction de 25%.</p>
	<p align="center"><b>sanction</b></p> <p>Réduction de 50 % des aides</p>

## L'AGRICULTURE SE PRÉCISE

Avec la conférence du 3 mars « L'enjeu français de l'agriculture de précision », l'Inra, le Cemagref et l'ITCF ont choisi de présenter les technologies, nouvelles, qui visent tant l'optimisation des productions végétales, que la limitation de leurs impacts sur l'environnement. A la question « *qu'est ce que l'agriculture de précision ?* », Jean Boiffin, directeur scientifique à l'Inra, répond : « *C'est l'adjonction aux pratiques agricoles de technologies (optique, micro-onde, électrique, infrarouge, informatique...), d'équipements, de systèmes de localisation, d'informatique embarquée, de contrôle automatique. Elle ouvre la possibilité de moduler les interventions culturales – semis, fertilisation, désherbage, irrigation, traitement phytosanitaire, travail du sol – en fonction de la variabilité intraparcellaire* ». « *L'agriculture de précision, est une variante de l'agriculture raisonnée, on ne fait pas la même chose d'une parcelle à l'autre, ni à l'intérieur d'une même parcelle* ». Une des perspectives ouvertes, est la possibilité d'établir des cartes de rendements (30 capteurs de rendements couplés avec un système GPS en France, 20 000 aux Etats-Unis). Il en existe bien d'autres : ajuster la fertilisation azotée, établir la cartographie des teneurs en phosphore, caractériser les stocks d'eau dans les

parcelles, mesurer la fertilité, l'humidité, la rugosité et le profil du sol, déterminer la qualité de la récolte, désherber par un système de vision électrique...

Par delà son intérêt économique (encore limité), l'agriculture de précision fait l'unanimité sur ses atouts en faveur de l'environnement. Le bénéfice d'une meilleure connaissance de l'exploitation, ou encore la possibilité de labelliser les bonnes pratiques, ont également été soulignés.



Photo : G. Hersain/MAP

## La méthode IDEA (Indicateurs de durabilité des exploitations agricoles)

## Echelle de durabilité agroécologique

	Indicateurs	Objectifs	Modalités de détermination	Amplitude
1	Diversité animale	BIO COH	a) Par espèce présente : 2 b) Par race supplémentaire (RS) : 1 si fonction économique	Avec RS = (Nb races - Nb espèces) de 0 à +8
2	Diversité des cultures annuelles et temporaires	BIO COH SOL	a) Par espèce cultivée : 1 b) Par variété supplémentaire (VS) : ¼ c) déduire -3 de la valeur de l'indicateur si absence de légumineuses dans l'assolement	Avec VS = (Nb variétés - Nb espèces) de -2 à +8 <i>les prairies temporaires (y compris les mélanges complexes) de moins de 5 ans, comptent pour 1 espèce</i>
3	Diversité des cultures pérennes	BIO COH SOL	a) Prairie permanente → ou PT de plus de 5 ans : 2 b) Arboriculture : par espèce : 1 si fonction économique c) Cultures associées sous verger : 1	<i>Si valorisation par pâturage ou fauche</i> ex: Arbo ou viti enherbé = 2 de 0 à +8
4	Valorisation des races régionales dans leur région d'origine ou races à faible effectif, et/ou cultures d'espèces rares	COH BIO	a) Par race : 1 b) Par variété ou espèce rare selon liste locale : 1	<i>Si fonction économique ou patrimoniale</i> de 0 à +3
5	Zone de régulation écologique	BIO PAY COH H <sub>2</sub> O BIE SOL	Surface cumulée = 1% de la SAU : 1 2% : 2 3% : 3 etc...limité à 8	<i>un arbre isolé = 1 are, haie, lisière, = 10 m x Longueur bande enherbée = largeur x L</i> de 0 à +8
6	Zone humide ou aquatique	H <sub>2</sub> O BIO PAY	a) Par point d'eau, zone humide : 1 b) Prairies permanentes sur zones inondables → : 2 c) Fossés actifs : 2	<i>Si non drainées ou amendées</i> de 0 à 6
7	Actions en faveur du patrimoine naturel	PAY QLV	Si respect d'un cahier des charges : 2 Si non respect en zone éligible : -2	ex: Art. 21, MAE, de -2 à +2
8	Autonomie des productions animales	COH H <sub>2</sub> O RNR ETH QLP	Production autonome (PA) = (produits animaux - intrants) produits animaux PA ≤ 40 % : - 2 40 à 50 % : 0 50 à 60 % : 2 60 à 70 % : 4 70 à 80 % : 6 > 80 : 8	<i>Produits animaux (en francs) = produit brut - achat d'animaux (hors primes) Intrants (en francs) = aliments du bétail achetés + intrants des cultures fourragères + frais d'élevage.</i> Si présence d'un atelier en intégration, déduire 2 points de la valeur de l'indicateur de - 2 à +8

Echelle de durabilité agroécologique

Indicateurs	Objectifs	Modalités de détermination	amplitude
9	Chargement	a) < 0,6 UGB/ha SFP b) compris entre 0,6 et 1 UGB/ha c) compris entre 1 et 1,4 UGB/ha d) compris entre 1,4 et 2 UGB/ha e) compris entre 2 et 3 UGB/ha f) > 3 UGB/ha SFP	de -4 A +4
10	Parcours non mécanisables, alpages	Si pâturage	0 ou 2
11	Gestion des surfaces fourragères	a) Non protection des berges de rivière: -1 b) Forêt ou vergers plantés : 1 c) Fauche + Pâturage : 2-3 d) Prairie permanente > 30 % de la SAU : 4 e) Surface mais ensilage: < 15 % de la SFP • comprise entre 15 et 30 % : 0 • > 30 % de la SFP : -2 f) Prairies temporaires > 15 % SFP : 2	de -3 A +7
12	Traitement des effluents	a) Utilisation de lisier : -3 b) Compost : 2 c) Lagunage, oxygénation des lisiers, filières biomécaniques : 2 d) Redevance pollution : -3	de -6 A +3
13	Bien-être animal	a) Tous les pâturages protégés (ombre, abris, abreuvoirs...) : 1 b) Production plein air ou semi plein air : 2 par atelier c) Zéro-pâturage ou atelier en castration : -1 par atelier	de -4 A +6
14	Assollement	Aucune culture supérieure à 20 % de la surface assolable : 8 SOL : 7 BIO : 6 PAY : 30 % : 6 35 % : 4 40 % : 2 45 % : 0 50 % : -2	de -2 A +8
15	Dimension des parcelles	a) Aucune "unité spatiale de même culture" de dimension supérieure à : 8 ha : 8 12 ha : 4 9 ha : 7 13 ha : 3 10 ha : 6 14 ha : 2 11 ha : 5 15 ha : 1	de 0 A +8
16	Protection des sols	a) Dispositifs anti-érosion : -2 b) Non-labour sur 30 % surf assolée : 2 c) Brassage des pailles : -4 d) Sols nus < 20% : 4 Sols nus entre 20 et 50 % : 2	de -4 A +8

Echelle de durabilité agroécologique

Indicateurs	Objectifs	Modalités de détermination	Bonus
17	Fertilisation	a) Bilan apparent : < 40 kg N : +2 compris entre 40 et 60 kg : 0 entre 60 et 80 kg : -2 ≥ 80 kg N : -6 b) P minéral > 50 U/ha SAU/ha : -1 c) K minéral > 50 U/ha SAU/ha : -1	de -8 A +2
18	Efficacité technico-économique des cultures de vente (ECV)	ECV = Produits végétaux - Intrants Intrants ECV < 1 : 0 1 < ECV < 1,5 : 1 1,5 < ECV < 2 : 2 2 < ECV < 2,5 : 3 2,5 < ECV < 3 : 4 3 < ECV < 3,5 : 5 3,5 < ECV < 4 : 6 ECV > 4 : 8	de 0 A +8
19	Produites	Pression polluante (PP) PP = Surface développée Surface assolée a) PP < 2 : 0 entre 2 et 4 : -1 entre 4 et 6 : -2 entre 6 et 8 : -3 etc... limite à -8 b) Réglage du pulvérisateur par organisme agréé : 1 c) Lutte biologique : 1 d) Utilisation de produits T (toxique) ou T+ (très toxique) : -3 e) Désherbage pratiques naturelles : -2	de -10 A +2
20	Irrigation	Si irrigation sur moins de 1/3 de la SAU sur 1/3 > SAU > 2/3 : -2 e) Désherbage pratiques naturelles : -2	de -6 A 0
21	Dépendance énergétique	EFH 5 7 = ? a) équilibre en crib : 1 b) séchage en grange solaire : 1 c) autre récupération chaleur : 1 d) collette : 1 e) biocarburant : 1 f) Irrigation : -1	de -1 A +5

COH : Cohérence  
QLP : Qualité des produits  
BIO : Biodiversité  
ETH : Ethique

AIR : Air  
RNR : Ressources non renouvelables  
H2O : Eau  
PAY : Paysage

SOL : Protection des sols  
QLV : Qualité de vie  
BIE : Bien-être animal

Echelle de durabilité socioterritoriale

Indicateurs	Objectifs	Modèles de détermination		amplitude
		si engagement contractuel	si engagement maximum	
1 Qualité des aliments	QLP BIB BIO CIT	Signes de qualité • Agriculture biologique • AOC, IGP : 3		de 0 à +8
2 Valorisation par filières courtes	ETH COH CIT	0.25 point par % de vente en filières courtes dans le produit total	filères courtes: vente directe ou 1 intermédiaire maximum	de 0 à +10
3 Services, plurifactorité	CIT ETH COH	-Services marchands rendus au territoire -accueil, glie -ferme pédagogique -pratique d'insertion ou d'expérimentations sociales : 2 : 2 : 2 : 2		de 0 à +8
4 Valorisation du patrimoine bâti	PAY ETH COH QLV DVH	Nombre de jours affectés à l'amélioration du patrimoine bâti ou à l'entretien des abords de l'exploitation	15 points non tout -1 par bâtiment abandonné	de -2 à +5
5 Ouverture de l'espace aux autres utilisateurs	PAY ETH COH QLV CIT	-Dispositifs de clôtures passantes : 1 -Entretien des chemins : 1 -Entretien des naves : 1 -Bandes florales en bordure de champs : 1 -Aménagement paysagé des surfaces cultivées : 1 → -Circulation VTT, chevaux, randonneurs... : 1	Exemple: décalage de quelques mètres des rangées de maïs ou des plantations de résineux bordant les chemins ruraux etc...	de 0 à +5
6 Solidarité planétaire	COH ETH DVH	% de surface importée/SAU • de 0 à 5 % : 5 • de 5 à 10 % : 0 • de 10 à 20 % : -2 • de 20 à 30 % : -4 • de 30 à 40 % : -6 etc...	Surface importée : 4 t d'aliments du bétail concentré séché = 1 ha équivalent exemple, tourteaux, granulés...	de -10 à +5
7 Contribution à l'emploi	EMP CIT ETH	Contribution à l'emploi: CE = Réexploitation PAVD : 5 • CE ≤ 0,9 : 0 • 0,9 < CE < 1,1 : 0 • CE ≥ 1,1 : -5	Équivalence PAVD (Projet Agricole Départemental) : 1 ha SCOP = 7 TCO = 1 PMTVA... selon grille départementale	de -5 à +5

Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (DGTER)

Echelle de durabilité socioterritoriale

Indicateurs	Objectifs	Modèles de détermination		amplitude
		1 point par structures associatives et/ou dielles non professionnelles	y compris membres de la famille	
8 Implication sociale	CIT ETH COH DVH	1 point par structures associatives et/ou dielles non professionnelles		de 0 à +5
9 Formation	COH QLV DVH	-15 point par nombre de jours de formation continue annuelle -Accueil de stagiaires -Accueil de groupes : 3 : 1	plage de 5 points	de 0 à +9
10 Travail collectif	CIT QLV DVH	Cuma, cercle de machines, Etraiide + 10 Jan Banque de travail Groupe de producteurs : 2 : 2 : 2 : 4		de 0 à +10
11 Intensité de travail	COH QLV EMAP	10 - (15 nombre de jours/an ob l'agriculteur se sent surchargé)	à dire d'agriculteur	de 0 à +10
12 Qualité de vie	QLV DVH	auto-évaluation de 0 à 10	(si conjoint ou associé, retenir la plus mauvaise évaluation)	de 0 à +10
13 Isolement	QLV	auto-évaluation de -5 à 0	sensiblement isolément géographique, social, culturel...	de -5 à 0
14 Transmission	QLV EMP	Prévision de transmission: oui : 0 non : -5	à dire d'agriculteur	0 ou -5

DVL : Développement local  
QLV : Qualité de vie  
QLP : Qualité des produits  
COH : Cohésion  
ADA : Adaptabilité

EMP : Emploi  
DVH : Développement humain  
ETH : Ethique  
PAY : Paysage  
CIT : Citoyenneté (gestion sociale, conscience collective, non gaspillage du travail social, solidarité)

Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (DGTER)

## Guide d'utilisation de la méthode IDEA

### Les objectifs

Si plusieurs objectifs de la méthode IDEA sont suffisamment explicites et appellent peu de commentaires, d'autres au contraire sont caractéristiques de l'agriculture durable et nécessitent un accompagnement pédagogique important pour que les élèves comprennent précisément l'intérêt des indicateurs recherchés.

Liste des objectifs visés par la méthode IDEA avec le nombre d'indicateurs s'y rapportant

Codes	Objectifs	Nombre d'indicateurs
OLV	Qualité de vie	14
BIO	Protection et gestion de la biodiversité	13
H <sub>2</sub> O	Protection et gestion de l'eau	12
SOL	Protection des sols	10
PAY	Protection et gestion des paysages	9
ETH	Ethique	9
OLP	Qualité des produits	7
RNR	Gestion économe des ressources naturelles non renouvelables	7
CIT	Citoyenneté	7
ADA	Adaptabilité	6
AIR	Protection de l'atmosphère	4
BIE	Bien-être animal	3
EMP	Emploi	2
COH	Coherence	23

### Qualité de vie (OLV)

La qualité de vie est la résultante des interactions complexes entre sphère privée, sphère sociale et sphère économique.

L'amélioration de la qualité de vie est normalement le but du développement. C'est aussi l'objectif central du développement durable à l'échelle individuelle comme à l'échelle collective. Or, certaines pratiques agricoles participent à l'amélioration ou à la détérioration du cadre de vie micro-régional et/ou permettent individuellement une qualité du travail quotidien plus ou moins compatible avec cet objectif. Une gestion technique écologiquement saine et économiquement viable mais qui conduirait à une détérioration de la qualité de vie de l'agriculteur

## Echelle de durabilité économique

Indicateurs	Objets	Modalités de détermination	Inclure les annuités p/ntées dans le calcul	amplitude
1 Autonomie financière	ADA COH OLV	Dépendance financière: DF = Annuités EBB		de 0 à +10
2 Viabilité économique	ADA COH OLV	Viabilité économique Ve = EBB - BF UTH	BF = Besoin de financement (5 amortissements) + (Σ annuités)	de 0 à +15
3 Transférabilité	ADA COH OLV EMP	T = 520 KF OLV : 15 520 < T < 720 KF : 12,5 720 < T < 920 KF : 10 920 < T < 1,4 MF : 7,5 1,4 < T < 1,8 MF : 5 T > 1,8 MF : 0	Capital hors foncier	de 0 à +15
4 Taux de spécialisation économique	ADA COH	La plus importante production est: • < 25 % du CA : 10 • comprise entre 25 et 50 % : 5 • comprise entre 50 et 80 % : 0 • > 80 % : -5	primes comptées	de -5 à +10
5 Dépendance vis-à-vis d'un quota	ADA	si oui : -5	ex: Quota lait, bétail, PCC...	0 ou -5
6 Sensibilité aux aides	ADA COH	Sa = Σ aides directes EBB		de 0 à +10

Efficacité sociale et environnementale des primes : Σ aides directes / nombre points

Les concepteurs de la méthode IDEA :  
Michel Barnaud (IB), André Bivot (GENSAA), Christian Beckhler (RRA), Emmanuel Bonder (Réseau RAD), Brigitte Birl (CEZ), Vincent Bihoué (GABVARD), Nicole Crespignat (GENSAD), José-Denis Cl. A. Mercouri, Jean-Claude Dreyman (Cl. A. Chateau Salin), Philippe Garand (RMA), Michel Jadin (Gare du Fin), Christian Knecht (GENSAR), Philippe Vian (ITCR), Luciel Vihan (CEZ), Ramonellin, Olivier Villepoix (Cl. A. Binoche)