



Annexe 16 du rapport d'évaluation

EVALUATION DE L'IMPACT DES MESURES COMMUNAUTAIRES CONCERNANT LE GEL DES TERRES

ETUDE DE CAS DE LA REGION

LORRAINE

Mai 2001

TABLE DES MATIERES

1.	CONTEXTE REGIONAL	1
1.2	Description synthétique de la région au plan agricole	1
1.2.1	Altitude et climat	1
1.2.2	Population	1
1.2.3	Types d'exploitation	1
1.2.4	Principales productions agricoles départementales	2
1.2.5	Place des COP sur la période 1985 – 2000	3
1.2.6	La jachère	4
1.3	Contexte de mise en œuvre du gel	4
2.	ELEMENTS DE REPONSE AUX QUESTIONS 411 A 421	7
3.	REPONSES AUX QUESTIONS 422 A 434	13
4.	REPONSES AUX QUESTIONS 441 A 444 RELATIVES A L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT ..	24
5.	ELEMENTS DE REPONSE AUX QUESTIONS 451 ET 452, RELATIVES A LA COMPLEXITE DE LA REGLEMENTATION ET DE SA MISE EN PLACE	29

ANNEXES

- Annexe 1 : Situation de la région Lorraine et du département de la Meurthe-et-Moselle en France
- Annexe 2 : Surfaces et productions COP en Meurthe-et-Moselle (Lorraine)
- Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées en Lorraine
- Annexe 4 : Détail des enquêtes auprès des exploitants

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Données climatologiques de Meurthe et Moselle	1
Tableau 2 : Répartition (en %) des chefs d'exploitation par classes d'âge	1
Tableau 3 : Données de mise en œuvre du gel en Lorraine	4
Tableau 4 : Données de mise en œuvre du gel en Meurthe-et-Moselle	5
Tableau 5 : Bases du plan de régionalisation en Meurthe et Moselle	6
Tableau 6 : Evolution des assolements en relation avec les productions excédentaires dans l'échantillon enquêté en Meurthe et Moselle	15
Tableau 7 : Effet du gel sur la rotation des cultures en Meurthe et Moselle	16
Tableau 8 : Localisation des parcelles gelées dans les exploitations enquêtées de Meurthe et Moselle	17
Tableau 9 : Classement des exploitations enquêtées en fonction des effets économiques et agronomiques de la localisation des parcelles dans l'exploitation	18
Tableau 10 : Analyse des effets des pratiques des agriculteurs à partir de la grille d'analyse de la relation entre les pratiques agricoles sur gel et la gestion des sols	25
Tableau 11 : Analyse des effets des pratiques des agriculteurs à partir de la grille d'analyse de la relation entre les pratiques agricoles sur gel et la gestion de l'eau	26
Tableau 12 : Analyse des effets des pratiques des agriculteurs à partir de la grille d'analyse de la relation entre les pratiques agricoles sur gel et les effets sur le paysage	27

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Répartition des exploitation en % par classes de surfaces de 1988 à 1997. (Source DDAF)	2
Figure 2 : Répartition des recettes agricoles par produits (Source DDAF)	2
Figure 3 : Evolution des superficies en ha de céréales, oléagineux et protéagineux en Meurthe et Moselle de 1985 à 2000 (Source SCEES)	3
Figure 4 : Evolution des productions en quintaux de céréales, oléagineux et protéagineux en Meurthe et Moselle de 1985 à 2000 (Source SCEES)	3
Figure 5 : Evolution des superficies en jachère (en ha) en Meurthe et Moselle de 1985 à 1999. (Source SCEES)	4
Figure 6 : Comparaison des taux de gel (gel/SCOP régime professionnel) en Lorraine et en Meurthe-et-Moselle	5
Figure 7: Evolution des surfaces COP et gel en Meurthe et Moselle en ha (Source ONIC/ SCEES)	7
Figure 8 : Evolution des surfaces Toujours en Herbe (STH) en ha (Source AGRESTE)	8
Figure 9 : Evolution des superficies de COP et gel en Meurthe et Moselle en ha (Source SCEES)	9

Figure 10 : Evolution des surfaces des principales céréales en Meurthe et Moselle en ha. (Source SCEES).....	9
Figure 11 : Evolution en Meurthe et Moselle des superficies de jachère (source SCCE), gel PAC (hors gel industriel) et gel industriel en ha (source CE DG Agriculture)	10
Figure 12 : Evolution en Meurthe et Moselle du gel industriel par rapport au gel total en ha	11
Figure 13 : Evolution comparée du taux de gel et des superficies en gel industriel en Meurthe et Moselle.....	12
Figure 14 : Evolution du revenu moyen agricole en Meurthe et Moselle en francs par ha de céréales. Données reconstituées à partir des information du Centre de Comptabilité et de Gestion.....	14
Figure 15 : Evolution de la moyenne des RBE en Meurthe et Moselle sur la période 1989 – 1999 (Source : Données SCEES).....	14
Figure 16 : Evolution de la jachère totale et de la jachère fixe en Meurthe et Moselle en ha Source : Enquête TERUTI.....	18
Figure 17 : Evolution des rendements (en q/ha) de COP en Meurthe et Moselle (Source SCEES).....	19
Figure 18 : Comparaison de l'évolution des rendements (en q/ha) de céréales en Meurthe et Moselle sur les périodes 1985–1992 d'une part et 1993–1999 d'autre part (Source SCEES).....	20
Figure 20 : Evolution de la part des engrais dans le Chiffre d'affaires de la coopérative la plus représentative de Meurthe et Moselle. Source CAL.....	21
Figure 21 : Evolution des superficies des exploitations en Meurthe et Moselle en ha (Source Centre de gestion/SCEES).....	22
Figure 22 : Evolution des SAU et SCOP à l'échelle régionale en ha.....	22
(Source Données RICA)	22
Figure 23 : Evolution du prix des terres labourables en Meurthe et Moselle en F/ha (Source DDAF).....	23

1. CONTEXTE REGIONAL

1.2 Description synthétique de la région au plan agricole

Les plans de régionalisation en France ayant une base départementale, c'est le département lorrain de Meurthe et Moselle qui a fait l'objet de l'étude de cas. La carte reportée en annexe 1 situe ce département en France et dans la région Lorraine.

1.2.1 *Altitude et climat*

L'altitude du département varie de 170 à 730 m. Son climat, fortement influencé par le relief est intermédiaire entre les climats atlantiques et continentaux ; ses principales caractéristiques sont reportées dans le tableau ci dessous .

Tableau 1 : Données climatologiques de Meurthe et Moselle.

Pluviosité moyenne annuelle	Nombre moyen de jours de pluie	Température moyenne annuelle
685 à 981 mm	168	8,9 à 10,1°C

Source : Météo France

1.2.2 *Population*

Après plusieurs décennies de baisse, la population croît très légèrement depuis 1990. En 1999, le département comptait 713 779 habitants, soit 135 hab/km².

La population familiale agricole est passée de 18 578 en 1988 à 13 054 en 1997, soit une baisse moyenne de 3 % par an.

La répartition par classes d'âge des chefs d'exploitation, en 1997 montre un déficit de jeunes agriculteurs et un effectif important de la classe 35–54 ans (tableau 2).

Tableau 2 : Répartition (en %) des chefs d'exploitation par classes d'âge

Moins de 35 ans	35 à 54 ans	55 à 59 ans	Plus de 60 ans
13 %	57 %	12 %	18 %

Source AGRESTE.

1.2.3 *Types d'exploitation*

Le département est marqué par des exploitations relativement grandes. 60 % des exploitations ont plus de 50 ha de SAU.

La répartition des superficies de SAU par classes d'exploitation (figure 4) montre une réduction significative de la place occupée par les exploitations de 10 à 50 ha et une augmentation tout aussi importante de la place occupée par les exploitations de plus de 100 ha.

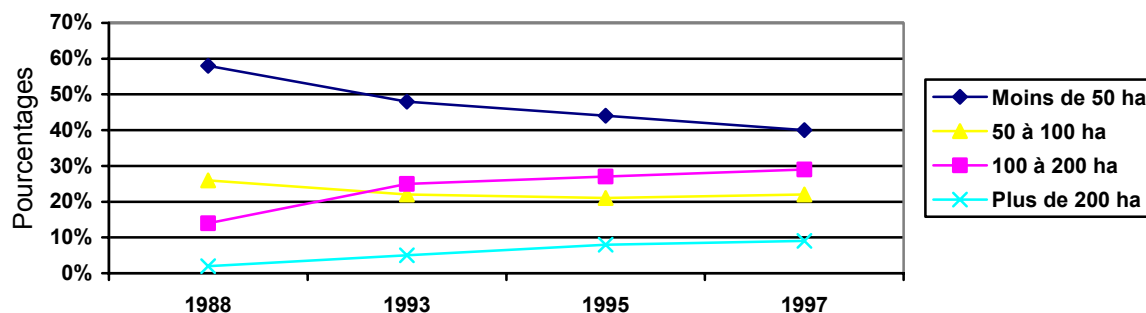


Figure 1 : Répartition des exploitation en % par classes de surfaces de 1988 à 1997. (Source DDAF)

1.2.4 Principales productions agricoles départementales

La répartition des recettes agricoles montre une nette orientation du département vers la polyculture.

Les cultures céréalières sont essentiellement représentées par le blé tendre, l'orge, l'escourgeon (orge d'hiver) et le maïs ensilage.

Les cultures protéagineuses (non représentées en figure 2) restent marginales à l'échelle du département et représentent moins de 1 % des recettes agricoles.

Le colza représente l'essentiel des cultures oléagineuses.

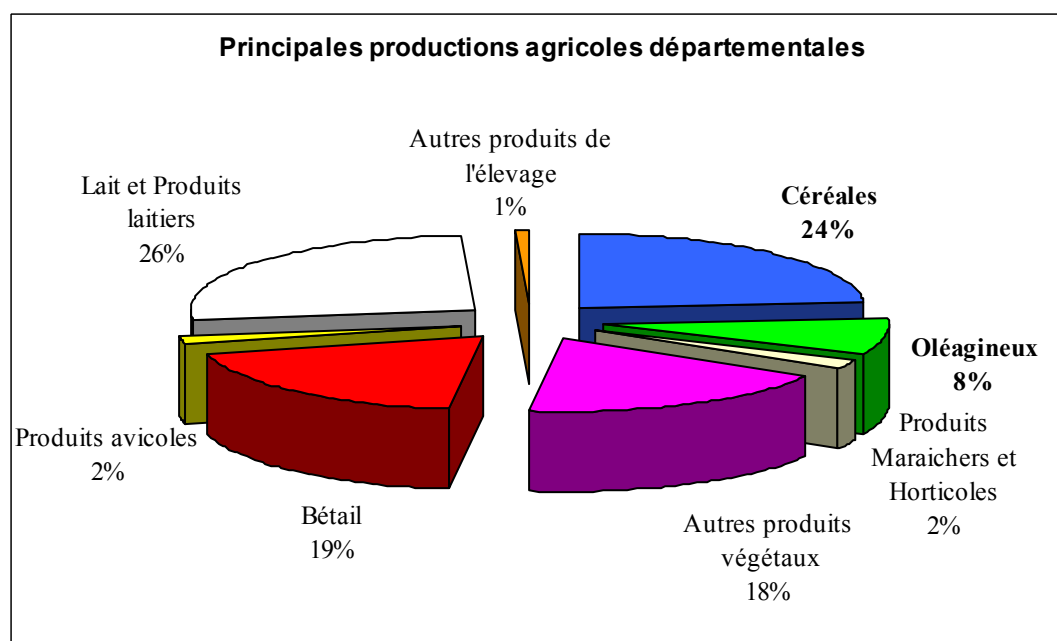


Figure 2 : Répartition des recettes agricoles par produits (Source DDAF)

1.2.5 Place des COP sur la période 1985 – 2000

Les figures ci-dessous montrent les principales évolutions de superficie et de production des COP en Meurthe et Moselle. Les données détaillées sont reportées en annexe 2, elles comprennent les éventuelles superficies et productions du gel industriel qui ne sont pas distinguées ici.

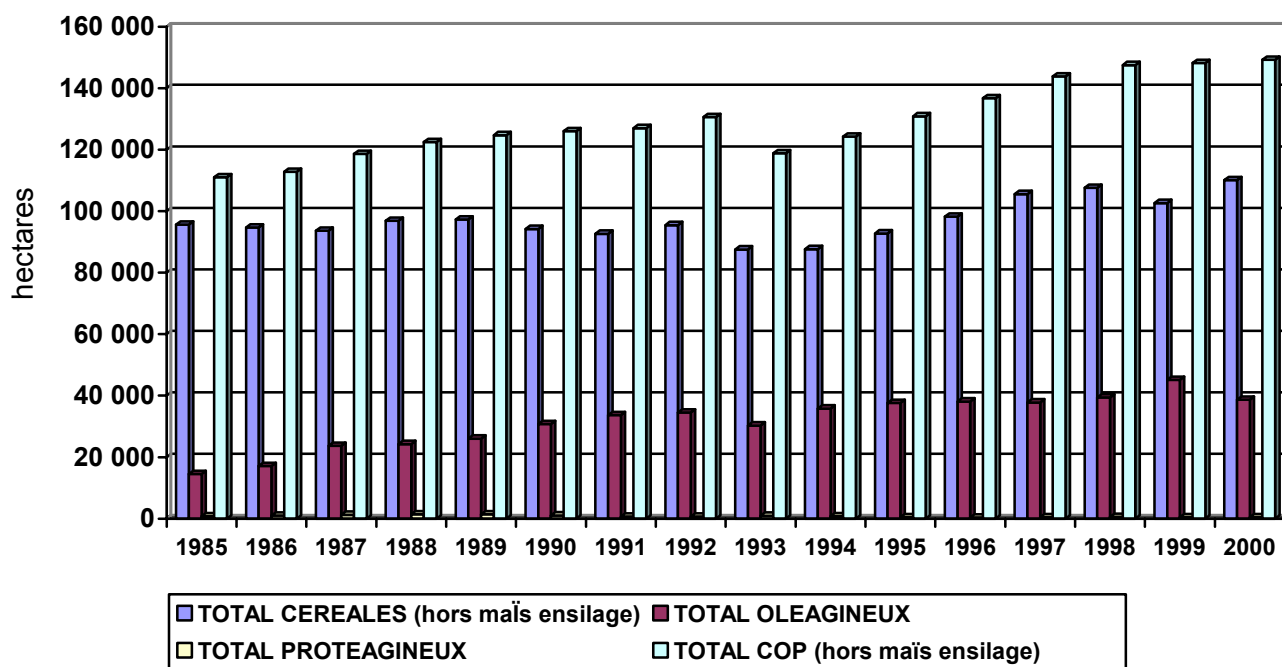


Figure 3 : Evolution des superficies en ha de céréales, oléagineux et protéagineux en Meurthe et Moselle de 1985 à 2000 (Source SCEES)

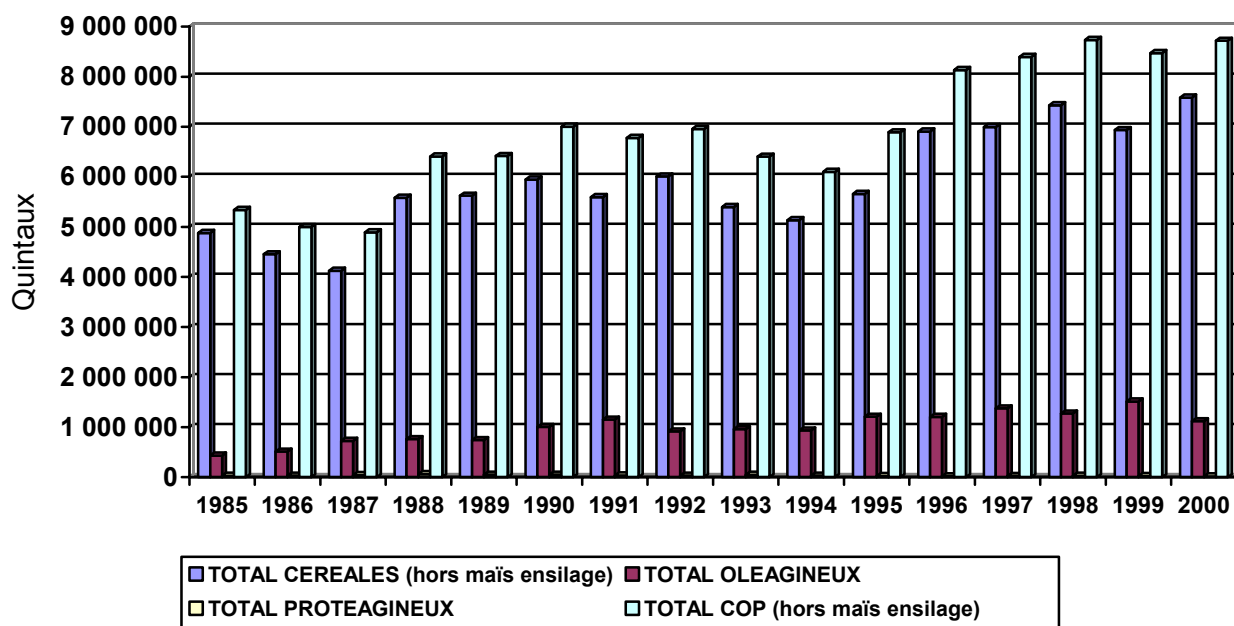


Figure 4 : Evolution des productions en quintaux de céréales, oléagineux et protéagineux en Meurthe et Moselle de 1985 à 2000 (Source SCEES)

1.2.6 La jachère

Celle-ci est toujours présente dans les statistiques à l'échelle historique mais elle devient effectivement très significative en 1993 lors de la mise en oeuvre de la réforme de la PAC et depuis cette date l'évolution des surfaces tend à suivre l'évolution des taux de gel obligatoire.

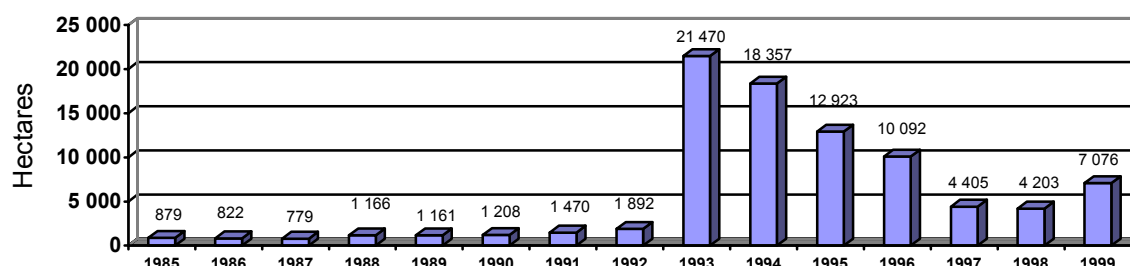


Figure 5 : Evolution des superficies en jachère (en ha) en Meurthe et Moselle de 1985 à 1999.
(Source SCEES)

1.3 Contexte de mise en œuvre du gel

Données de mise en oeuvre

Tableau 3 : Données de mise en œuvre du gel en Lorraine

		1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000	
1	Taux de gel obligatoire	15%	15%	12%	10%	5%	5%	10%	
2	Nombre demandes COP (régime professionnel)	6 413	6 486	6 393	6 460	6 555	6 678	6 762	
3	SCOP (ha) aidée tous régimes (COP + gel)	565 293	577 422	583 382	592 287	596 937	603 730	606 229	
4	SCOP (ha) aidée régime professionnel (COP + gel)	503 767	522 858	532 434	545 398	555 194	566 133	572 044	
5	SCOP (ha) aidée régime simplifié	61 526	54 564	50 949	46 890	41 743	37 597	34 186	
6	Taux de gel réel (gel/SCOP tous régimes)	13,6 %	14,5%	14%	10,1%	6%	5,8%	10,4%	
7	Taux de gel professionnel (gel/SCOP régime prof)	15,3%	16,2%	15,3%	11%	6,3%	6,2%	11%	
8	Gel total (ha)	76 953	84 912	81 716	59 869	35 229	35 142	62 863	
9	Gel rotatif (ha)	76 953	84 912	81 716					
10	Gel total (ha) (autre que extraordinaire) ¹	76 953	84 912	81 716	60 364	35 696	35 440	62 959	
11	dont gel obligatoire	76 953	84 912	81 716	54 762	27 893	28 399	57 197	91%
12	dont gel volontaire				5 602	7 803	7 041	5 762	9%
13	(dont gel payé à 48,3 écus)				42	221	47	44	<1%
14	(dont gel non payé)							2	
15	Dont gel non alimentaire	3 377	18 539	32 243	23 376	18 502	18 514	35 372	56%
16	(dont gel non payé)				1	1	1	1	
17	Gel quinquennal	1 501	1 082	502	267				

¹ Les différences observables entre les lignes 8 et 10 pour les années comprises entre 1996 et 2000 sont liées aux sources qui sont différentes pour les deux données.

	(R.2328/91)											
18	Gel extraordinaire											

Source CE DG Agriculture (lignes 9 à 18) et pour la SCOP Agreste/ONIC/ONIOL (lignes 1 à 8).

Tableau 4 : Données de mise en œuvre du gel en Meurthe-et-Moselle

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000
Taux de gel obligatoire	15%	15%	12%	10%	5%	5%	10%
Nombre demandes COP (régime professionnel)	1 780	1 772	1 760	1 755	1 774	1 796	1 800
SCOP (ha) aidée tous Régimes (COP + gel)	155 595	157 703	159 834	162 397	163 245	164 594	165 246
SCOP (ha) aidée régime professionnel (COP + gel)	145 634	149 160	151 877	155 097	156 934	159 360	160 610
SCOP (ha) aidée régime simplifié	9 961	8 543	7 957	7 300	6 311	5 234	4 635
Taux de gel réel (gel/SCOP tous régimes)	14,3%	15,1%	14,1%	10,4%	6,1%	6%	10,6%
Taux de gel professionnel (gel/SCOP régime prof)	15,3%	16%	15,1%	10,9%	6,3%	6,2%	10,9%
Gel total dont quinquennal (ha)	22 226	23 875	22 946	16 925	9 920	9 874	17 511
dont gel non alimentaire	1 115	5 747	10 109	7 072	5 442	5 558	10 421

Source Agreste/ONIC/ONIOL.

La figure 6 montre que la Meurthe-et-Moselle reflète très bien les tendances de l'ensemble de la région avec un taux moyen de gel sur la période de 11,5 %.

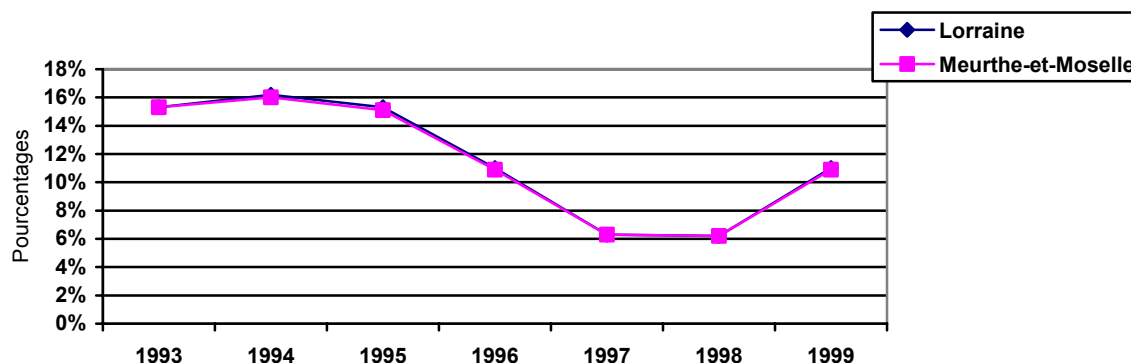


Figure 6 : Comparaison des taux de gel (gel/SCOP régime professionnel) en Lorraine et en Meurthe-et-Moselle

Caractéristiques du plan de régionalisation de la Meurthe et Moselle

Tableau 5 : Bases du plan de régionalisation en Meurthe et Moselle

Année	SEC				IRRIGUE			GEL
Récolte	Céréales	Oléagineux		Protéagineux	Céréales	Oléagineux	Protéagineux	
		Colza-Tournesol	Soja		-	-	-	
1993	139,13	425,65	425,65	361,40	-	-	-	252,00
1994	192,10	424,46	417,45	356,76	-	-	-	315,10
1995	300,62	542,10	533,80	434,22	-	-	-	383,52
1996	296,48	529,13	520,96	428,23	-	-	-	377,49
1997	295,30	479,47	472,07	426,53	-	-	-	376,73
1998	292,70	457,49	450,42	422,78	-	-	-	373,41
1999	301,81	557,20	548,60	435,95	-	-	-	385,68
2000	321,46	478,27		397,23		-		321,46

Source ONIC

Ce tableau donne les aides compensatoires réelles allouées à l'ha dans ce département, selon la culture faite. Il tient compte des éventuelles réfections dues aux dépassements des superficies de base nationales.

Les bases qui étaient formulées en Ecus verts pour les campagnes 1993 et 1994, ont été converties en Euros (1993 1 EV = 7,89563 FF, 1994 1 EV = 7,98191 FF).

2. Éléments de réponse aux questions 411 à 421

Pour cette série de questions, les réponses sont prévues sur une analyse des données à l'échelle communautaire. Toutefois des analyses qualitatives peuvent être faites au niveau local si elles permettent d'enrichir la compréhension du sujet évalué.

4.1.1 Les mesures de gel des terres obligatoire et gel des terres volontaire, ont-elles contribué, de manière significative, à la maîtrise de la production des cultures arables ? Quelle est leur contribution en particulier dans la réduction de la production de céréales excédentaires ?

Les éléments intéressants à mentionner concernant l'étude de cas de la Meurthe et Moselle sont détaillés ci-après.

L'effet du gel est contré par un dérapage sur les surfaces

Selon les sources ONIC (figure 7), en 1993, la surface totale COP aidée et gel représentait 149 160 ha, en 1999 cette même surface comptait 160 610 ha, soit une augmentation moyenne de 1 % par an représentant un total sur la période 1993–1999 de 11 450 ha.

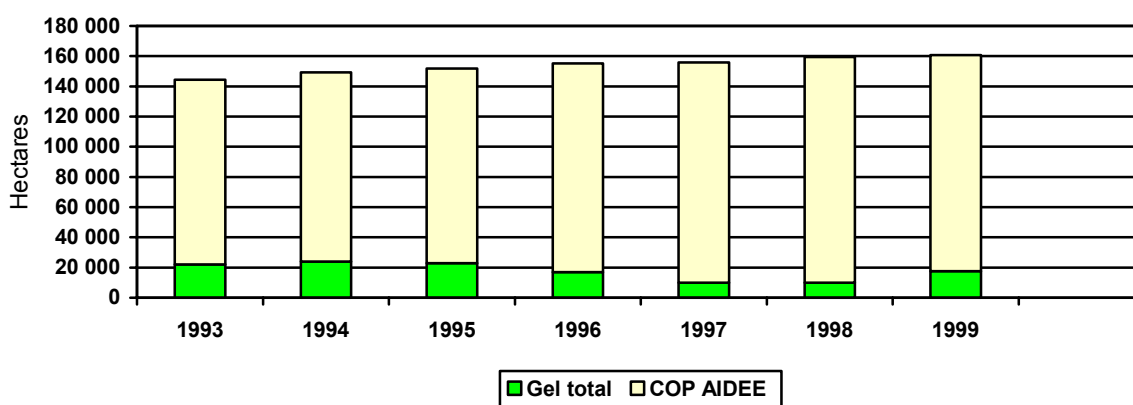


Figure 7: Evolution des surfaces COP et gel en Meurthe et Moselle en ha (Source ONIC/ SCEES)

L'analyse des données SCEES (figure 9) démontre cette même tendance. La superficie COP retrouve son niveau de 1992 (130 600 ha) dès 1995 (130 850 ha). En 1999, la Meurthe et Moselle compte 148 200 ha de surface COP (hors maïs ensilage), soit une augmentation de 13 % par rapport au niveau de 1992. En tenant compte des surfaces gelées en 1999 soit 17 511 ha, cette progression atteint 27 %.

L'entrée dans la réforme s'est faite au détriment des surfaces toujours en herbe (STH) déclarées pour la circonstance prairie temporaire pour pouvoir intégrer le système PAC.

La STH est brutalement passée de 119 200 ha en 1992 à 109 600 ha en 1993, soit une diminution de 8 % en un an, soit environ le double de la perte de STH sur la période 1989–1992 (4,6 % de la surface). Cette tendance lourde était amorcée depuis longtemps et se poursuit jusqu'à nos jours.

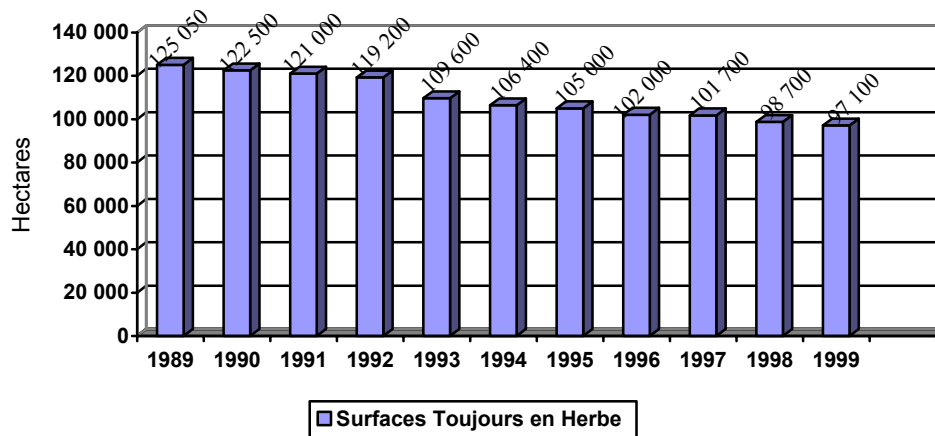


Figure 8 : Evolution des surfaces Toujours en Herbe (STH) en ha (Source AGRESTE)

L'effet du gel a été minimisé par la localisation du gel sur des parcelles en général peu productives

Bien que relativement ponctuel en Meurthe et Moselle, ce phénomène ne peut être négligé. Sur les 30 agriculteurs enquêtés, 27 % ont localisé tout ou partie de leur gel dans des parcelles petites, éloignées, peu fertiles, pentues ou peu cultivées par le passé.

L'effet du gel et de la PAC (difficiles à dissocier) ont renforcé les tendances de nouvelle distribution entre productions

L'impact concerne essentiellement les céréales (figure 10) où les surfaces de blé tendre ont progressé de 12 % entre 1992 et 1995 pendant que les surfaces d'orge et d'escourgeon ont régressé de 21 % mais reprennent sur les dernières années. Les autres céréales sont restées à un niveau faible.

Le Colza qui représente la quasi totalité de la production oléagineuse a globalement poursuivi une progression entamée depuis longtemps (voir figure 9). Dans la sole Colza, il convient de noter la progression de la part du colza industriel qui :

- en 1993, couvrait 5 % de la surface gelée et représentait 3 % du colza produit
- en 1999, couvrait 60% de la surface gelée et représentait 23% du colza produit

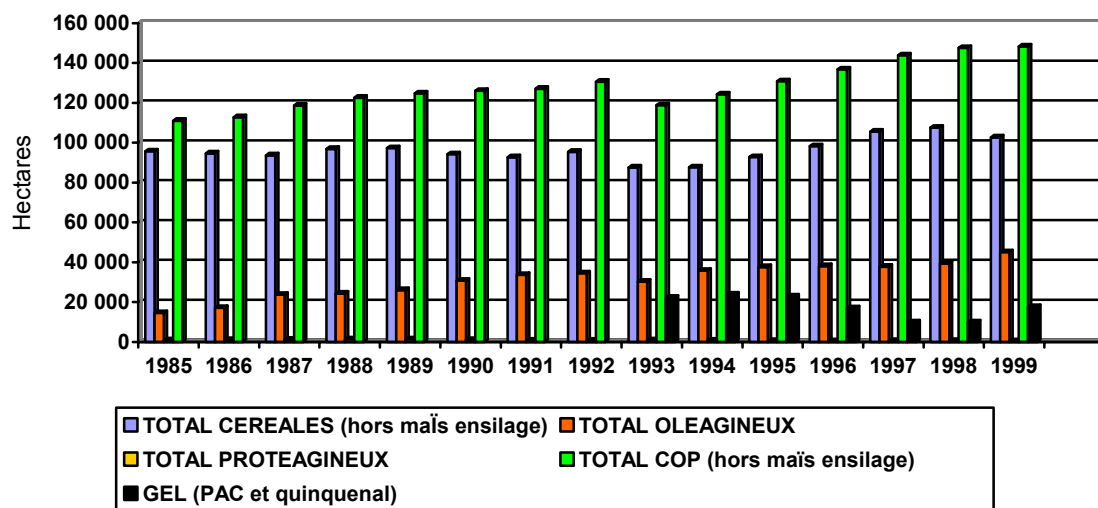


Figure 9 : Evolution des superficies de COP et gel en Meurthe et Moselle en ha (Source SCEES)

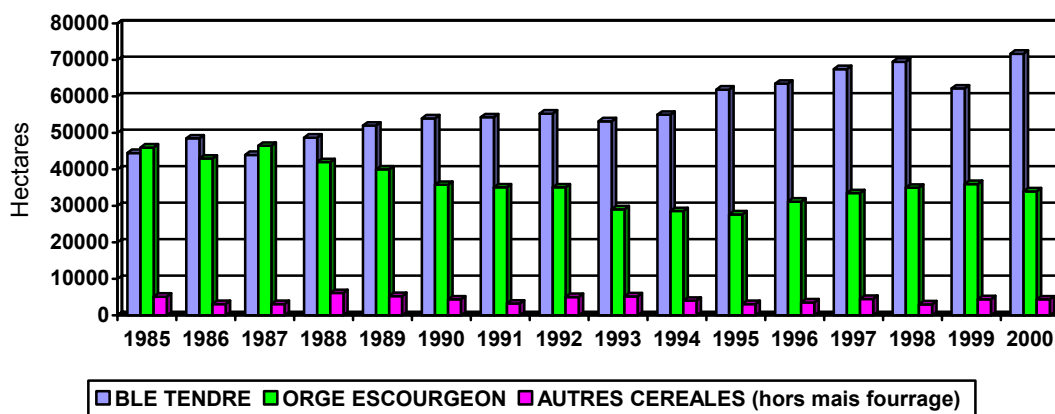


Figure 10 : Evolution des surfaces des principales céréales en Meurthe et Moselle en ha. (Source SCEES)

La distinction entre les effets du gel obligatoire et ceux du gel volontaire a été impossible à faire dans le cadre de l'enquête.

L'enquête montre que les agriculteurs eux-mêmes ne distinguent pas les parcelles sous gel volontaire de celles sous gel obligatoire.

4.1.2 Dans quelles proportions la rémunération du gel volontaire a-t-elle renforcé l'efficacité de l'instrument gel des terres ? Estimer la part des surfaces de gel volontaire qui auraient été improductives en cas d'absence de la mesure.

Comme dit à la question précédente, l'effet du gel volontaire est difficile à distinguer de celui du gel obligatoire dans le cadre d'une enquête, les parcelles n'étant pas différenciées sur le terrain. Cet effet doit donc être analysé par d'autres moyens et l'échelle communautaire a été retenue pour cette analyse.

La superficie qui aurait été en jachère en absence de toutes mesures peut être approchée au travers de son niveau historique avant la réforme de la PAC ; elle se situe aux environs de 1500 ha (figure 5) soit

environ 1 % de la SCOP (hors maïs ensilage). Durant l'enquête, seul, un des agriculteurs a affirmé pratiquer la jachère agronomique avant la réforme.

Après la réforme, le gel PAC hors gel industriel reste tout à fait comparable à la jachère (terrain noté comme non cultivé dans les statistiques du Ministère de l'Agriculture) (Figure 11), ce qui marque la quasi disparition de la jachère hors PAC.

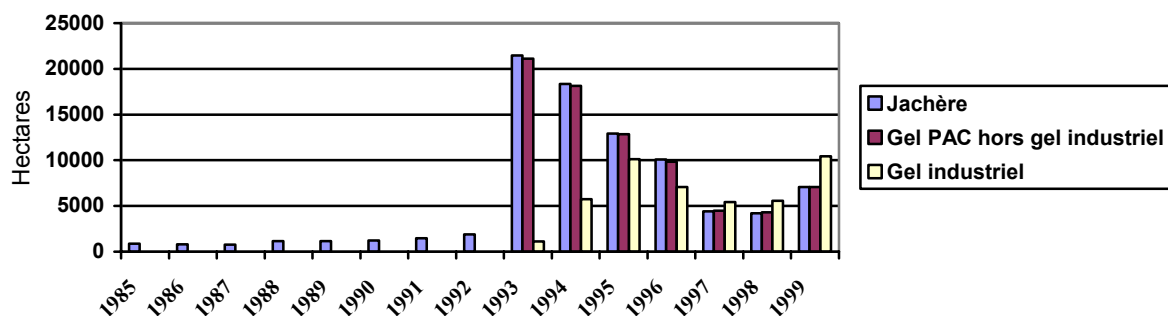


Figure 11 : Evolution en Meurthe et Moselle des superficies de jachère (source SCEE), gel PAC (hors gel industriel) et gel industriel en ha (source CE DG Agriculture)

L'enquête a permis par ailleurs de mieux cerner le gel dit volontaire qui est mathématiquement la part de gel située au delà du taux de gel obligatoire mais qui peut en fait dans le cas Meurthe et Mosellans être distingué en 2 catégories bien distinctes :

Le gel volontaire de prudence et de raison

Un gel volontaire de prudence est pratiqué par la plupart des agriculteurs. Situé vers 2 points au dessus du taux obligatoire sur les grandes exploitations et 1 point sur les plus modestes, ce gel est fait par les exploitants pour se mettre à l'abri d'erreurs de surfaces et éviter ainsi les pénalités en cas de contrôle. Souvent ce gel est également motivé par une logique cadastrale, les agriculteurs préférant souvent geler des parcelles cadastrales entières pour des raisons purement pratiques. En 1999, ce type de gel représentait environ 25% de la surface gelée au delà des 10 % réglementaire (voir calcul ci après).

Le gel volontaire intentionnel

Ce gel correspond à celui pratiqué par une partie des agriculteurs que l'opportunité de pouvoir retirer des terrains de la culture intéresse :

- car le revenu du gel est meilleur que celle de la culture. Ce cas de figure se vérifie essentiellement dans les quelques secteurs géographiques à faibles potentialités agronomiques,
- à titre temporaire dans le cadre d'une cessation d'activité. Ce type de gel, difficilement quantifiable, reste marginal et lié à une situation très temporaire (départ en retraite, vente, mise en fermage).

Bien qu'assez ponctuel, ce type de gel couvre des surfaces relativement importantes. En 1999, il représentait environ 75% de la surface gelée au delà des 10 % réglementaire (voir calcul ci après).

En se référant aux données SCEES, il est possible d'approcher grossièrement l'importance respective de chacun de ces types de gel à partir des résultats d'enquêtes :

Base de calcul : Année 1999, taux de gel 10 %. Compte tenu de la méthode d'échantillonnage, on considère que l'échantillon n'est représentatif que pour les exploitants pratiquant un gel de prudence.

Le calcul se décompose de la manière suivante :

- | | |
|--------------------|---|
| 1- Total SCOP | = 160 610 ha, |
| 2- Gel obligatoire | = 16 061 ha, soit 10 % de la SCOP du régime professionnel |

3- Total gel volontaire ²	= 1 450 ha, soit 0,9 % de la SCOP
4- Gel de prudence ³	= 346 ha = 0,2 % de la SCOP
5- Gel volontaire ⁴	= 1 104 ha = 0,7 % de la SCOP

Cette tendance est confirmée par les données issues de l'enquête où :

- 23 % des agriculteurs affirment avoir toujours fait du gel volontaire
- 57% des agriculteurs soit la majorité, déclarent faire ce gel pour ne pas se voir infliger de pénalités,
- 29 % des agriculteurs déclarent faire ce gel pour des raisons économiques (marge du gel meilleure que celle d'une culture sur leurs terres),
- 14 % ont profité du gel pour poursuivre la réduction de leur activité, liée à l'approche d'un départ en retraite.

4.1.3 Dans quelle mesure l'instrument gel des terres a-t-il été déterminant dans l'évolution de la production des cultures non-alimentaires ?

Il n'y a pas de statistiques disponibles sur l'existence de cultures industrielles avant l'instauration du gel, toutefois les personnes rencontrées sont unanimes. L'évolution des cultures industrielles (et notamment du colza qui représentait en 1998, environ 98% des surfaces gelées occupées par des cultures industrielles) est due à :

- la réforme de la PAC et à la possibilité de cultures sur gel,
- une forte volonté régionale de la profession de promouvoir une filière Diester. Cette filière a fortement mobilisé les opérateurs locaux. Afin de soutenir le développement d'une filière colza industriel, dès 1993 la profession a convenu que 12 % du colza produit serait systématiquement livré en colza industriel.

En 1993 le gel industriel ne couvrait que 5 % de la surface gelée, par la suite, cette même proportion a atteint 24 % dès 1994 et 60 % en 1999.

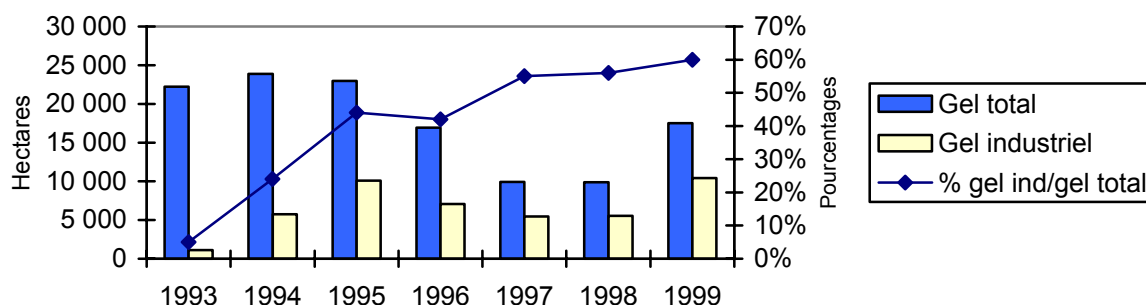


Figure 12 : Evolution en Meurthe et Moselle du gel industriel par rapport au gel total en ha

² Selon données ONIC, SCEES

³ Estimation selon données de l'enquête

⁴ Gel supplémentaire (3) – gel de prudence selon enquête (4)

La figure 13 montre la forte corrélation qui existe notamment à partir de 1995 entre le taux de gel et les superficies en gel non alimentaire, ce qui met en évidence une certaine dépendance de la filière Colza diester par rapport aux mesures de mises en oeuvre du gel.

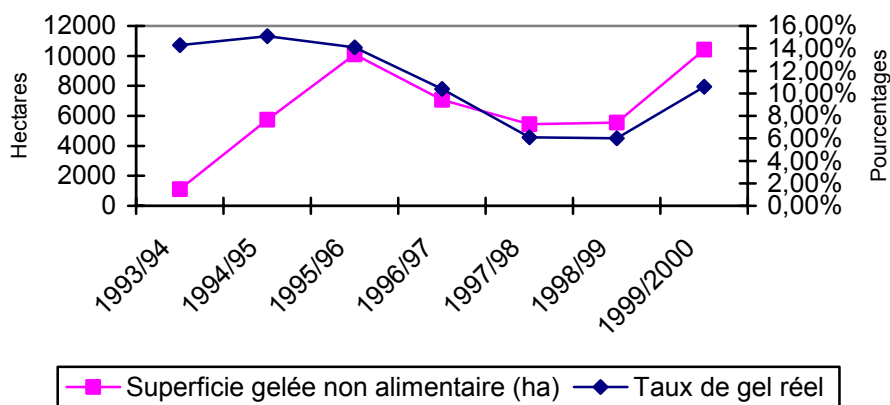


Figure 13 : Evolution comparée du taux de gel et des superficies en gel industriel en Meurthe et Moselle

De l'enquête auprès des exploitants, il ressort que 87 % d'entre eux pratiquent le gel avec cultures de colza non alimentaire sur en moyenne 13 ha par exploitation, ce qui représente 81 % de la superficie des terrains gelés.

Les exploitants cultivant le colza non alimentaire sur gel sont essentiellement motivés par les facteurs suivants :

- la marge brute supplémentaire que représente une culture de colza industriel par rapport à un gel nu. Les données régionales montrent un écart de 180 à 230 Euros/ha en faveur du colza. Par ailleurs, 31% des exploitants enquêtés pratiquant le gel industriel affirment être motivés par la rentabilité,
- l'intérêt agronomique que représente le colza en tant que tête d'assolement (67 % des réponses),
- la possibilité d'entretenir les parcelles à moindre coût (62 % des réponses) à l'aide d'une plante qu'ils ont toujours eu l'habitude de cultiver à des fins alimentaires.

Parallèlement, des aspects plus techniques sont déterminants tels que le savoir faire et le matériel qui équipe déjà la plupart des exploitations.

4.2.1 Le coût budgétaire de l'instrument est-il justifié par rapport aux effets constatés ? Estimer ce qu'il en serait si le gel n'était pas rémunéré (situation contrefactuelle 1). Estimer ce qu'il en serait si le gel avait été rémunéré selon la proposition initiale de la réforme MacSharry (situation contrefactuelle 2). Estimer toute autre situation contrefactuelle découlant logiquement de l'outil d'analyse utilisé aux questions 4.1.

Question traitée uniquement au niveau communautaire.

3. Réponses aux questions 422 à 434

4.2.2 L'impact du taux de gel obligatoire et du niveau de rémunération de ce gel sur le revenu des grands producteurs est-il de nature à modifier leur choix de culture de manière à mieux répondre aux demandes du marché ?

- **Réponse synthétique**

L'impact de la rémunération du gel sur le revenu des agriculteurs est indissociable de celui de l'ensemble des aides compensatoires .

D'une manière générale, le revenu des agriculteurs s'est sensiblement dégradé depuis 1996.

Le principal impact du gel sur le choix des cultures a été le développement du Colza industriel cultivé sur gel (37 % des réponses). En dehors de ce phénomène, les choix de cultures sont guidés par les habitudes (63 %), et la rentabilité est le critère prépondérant des évolutions observées (90 %). Selon les agriculteurs, l'évolution des productions excédentaires en lien avec le gel reste limitée (32 % des réponses) et les augmentations de surfaces cultivées tendent à être compensées par les réductions. D'une manière générale, l'augmentation des cultures de blé tendre aux dépens des STH et des céréales secondaires s'inscrit dans une tendance lourde indépendante du gel bien que de l'avis général la réforme n'ait fait que la soutenir.

La notion de qualité des produits est perçue de manière très différente selon les exploitations. Il s'agit cependant d'un critère pris en compte par la plupart des agriculteurs dans la conduite de leur exploitation.

La diversification hors du domaine des COP bien que réel reste limitée (19 % des réponses)

- **Détail de la réponse**

Nous considérons ici comme grands producteurs les exploitants ayant une surface COP supérieure à 100 ha, exploitants qui assurent 57 % de la production céréalière en Meurthe et Moselle.

Il n'a pas été possible de distinguer les effets de la variation du taux de gel sur le revenu des agriculteurs et de dissocier les effets du gel, de ceux de la PAC.

Revenu des exploitants

Parmi les grands producteurs, 44 % déclarent avoir subi une dégradation de leurs revenus, notamment au cours des dernières années, les autres considèrent que leur revenu est resté globalement stable. Certains avouent une certaine augmentation de leur revenu durant les premières années qui ont suivi la réforme.

Selon la figure 14 pour les productions céréalières, le revenu agricole a chuté au moment de la réforme, pour nettement progresser de 1993 à 1996. Depuis 1997, il tend à baisser et selon les personnes interrogées la tendance actuelle est toujours à la baisse.

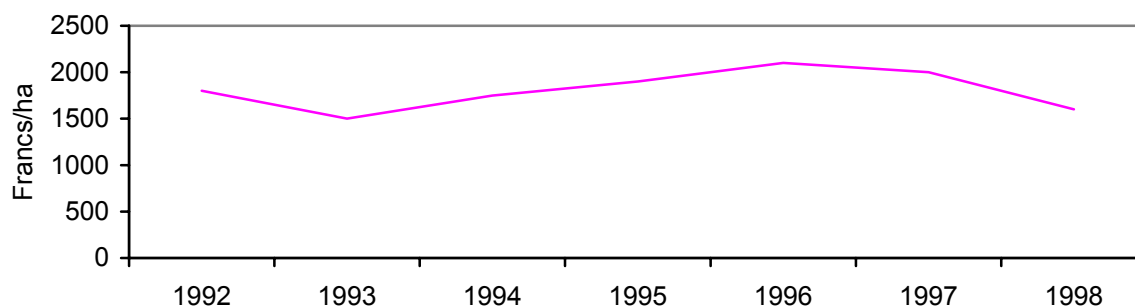


Figure 14 : Evolution du revenu moyen agricole en Meurthe et Moselle en francs par ha de céréales. Données reconstituées à partir des informations du Centre de Comptabilité et de Gestion

L'analyse de l'évolution constatée de la moyenne du Revenu Brut d'Exploitation : RBE selon les données du SCEES (figure 15) confirme la tendance. Il montre une chute du revenu avant 1992, puis une progression relativement régulière de 1992 à 1996, la réforme infléchissant légèrement cette croissance. A partir de 1996, le RBE baisse de manière sensible.

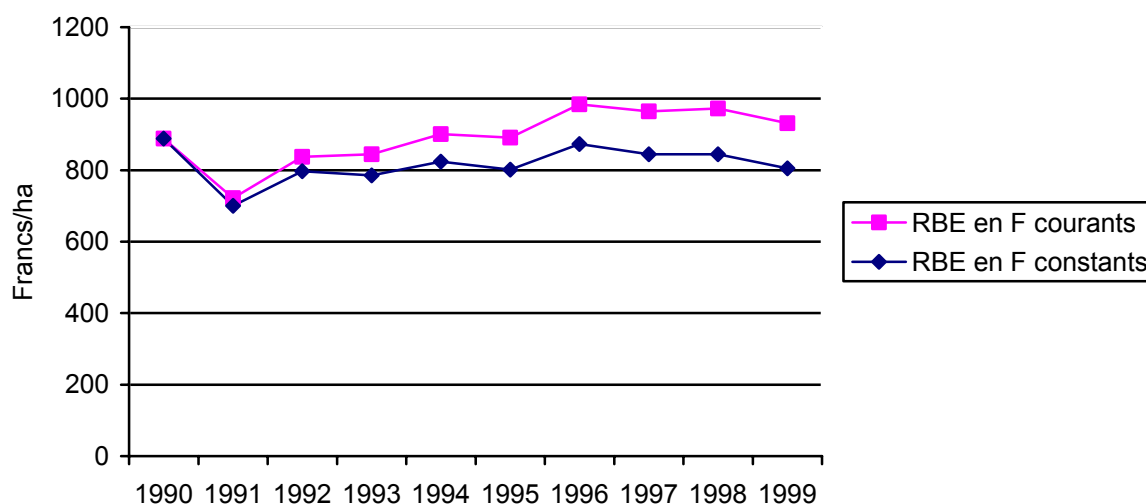


Figure 15 : Evolution de la moyenne des RBE en Meurthe et Moselle sur la période 1989 – 1999 (Source : Données SCEES)

Choix de culture

Les principaux changements de cultures ont été liés au développement du colza industriel. 56 % des grands exploitants déclarent avoir opéré des changements de culture après 1992. Dans 67 % des cas, ces changements se sont essentiellement fait au profit du colza.

Ce phénomène mis à part, il n'est pas possible de dégager des tendances d'ensemble liées à des rééquilibrages des assolements au profit des cultures les plus rentables.

Les rotations traditionnelles demeurent l'élément structurant dans le choix des cultures (63 % des cas), ce qui de fait réduit les possibilités de transformation profondes de ces choix.

Relation aux productions excédentaires

Sur l'échantillon de grands producteurs, le tableau ci-dessous montre que l'évolution des assolements en relation avec les productions excédentaires (Blé et orge) reste globalement limitée.

Tableau 6 : Evolution des assolements en relation avec les productions excédentaires dans l'échantillon enquêté en Meurthe et Moselle

Catégorie	Diminution des superficies consacrées aux productions excédentaires	Pas d'évolution des superficies consacrées aux productions excédentaires ou non concerné par ces productions	Augmentation des superficies consacrées aux productions excédentaires
Pourcentage d'exploitation	10 %	68 %	22 %

Sur ce point, les affirmations des agriculteurs semblent en nette contradiction avec l'évolution des surfaces de blé tendre qui ont augmenté de 30 % depuis 1992 (Figure 9). Selon les personnes interrogées, il semble que ces augmentations de surfaces se sont essentiellement faites aux dépens des STH et des céréales secondaires.

Accroissement de la qualité des produits

87% des grands producteurs interrogés déclarent avoir augmenté la qualité de leur production COP. Ceci est sans doute à pondérer dans la mesure où certains cahiers des charges semblent peu contraignants. Néanmoins, certains d'entre eux constituent une réelle amélioration comme les filières d'orge de brasserie et la conversion à l'agriculture biologique.

Demandes du marché

Les demandes du marché demeurent assez peu familières des exploitants qui sont en relation avec des intermédiaires, les coopératives et les négociants, et n'interviennent donc que rarement sur les marchés. Les exploitants sont donc en premier lieu orientés par les demandes ou les conseils de ces opérateurs. Leur préoccupation première, clairement énoncée, est la rentabilité essentiellement dépendant des prix des produits et de l'évolution des primes. 90 % des exploitants déclarent que c'est le critère principal dans le choix des cultures. Vient ensuite le critère agronomique, considéré comme prioritaire par 73% des exploitants.

L'évolution vers d'autres marchés (en dehors des COP) reste limitée. Elle comprend la diversification des activités d'élevage bovins et porcins.

Catégorie	Elimination des autres productions pour se concentrer sur les COP	Maintien de l'activité à l'intérieur des COP	Diversification vers d'autres activités que les COP
Pourcentage d'exploitations	6 %	75%	19 %

En conclusion, l'impact du gel sur le choix des cultures est essentiellement limité à l'évolution du colza industriel. L'augmentation des cultures céréalières et notamment du blé tendre aux dépens des STH et des céréales secondaires s'inscrit dans une tendance généralement indépendante du gel bien que selon les personnes rencontrées, la réforme dans son ensemble n'ait fait que la soutenir. En dehors de ce phénomène, les choix restent guidés par les habitudes, la rentabilité des cultures, ce qui de l'avis général correspond à la situation avant réforme.

431 - L'existence d'un gel rémunéré a-t-elle favorisé une bonne rotation des cultures et quelles ont été les cultures alternatives dans les parcelles où s'est établi un gel ?

- **Réponse synthétique**

*Le gel a souvent été localisé sur les parcelles traditionnellement cultivées en colza ce qui s'est majoritairement traduit par un effet neutre du gel sur la bonne rotation des cultures (57 % des exploitations enquêtées).
Le gel a cependant ponctuellement amené certains agriculteurs (20 % de l'échantillon) à simplifier leur rotation ce qui tendrait à être confirmé par l'évolution des productions de céréales depuis 1992. Parallèlement, 20% ont semé des plantes à but agronomique sur leur gel sans production.*

- **Détail de la réponse**

Le classement fait par l'enquêteur à l'issue de chaque entretien, à partir de la grille de caractérisation de l'effet du gel sur la rotation de l'exploitation enquêtée, fait apparaître un effet majoritairement neutre sur les rotations.

Tableau 7 : Effet du gel sur la rotation des cultures en Meurthe et Moselle

Type d'effet du gel sur la rotation	Effet du gel défavorisant une bonne rotation	Effet du gel neutre sur la rotation	Effet du gel favorisant une bonne rotation
Classement des exploitations en fonction des pratiques dominantes	20 %	57 %	23 %

Ceci est confirmé par le fait que 63 % d'agriculteurs déclarent ne pas avoir changé leur rotation lors de la réforme de la PAC. La principale explication avancée par les exploitants est la suivante : le colza est une plante traditionnellement cultivée en Meurthe et Moselle ; depuis la réforme les terres gelées sont systématiquement localisées sur les parcelles destinées à être cultivées en colza ce qui a pour seule incidence la commercialisation du produit en colza industriel (au lieu d'une commercialisation en alimentaire). Concrètement, dans la plupart des exploitations, le gel suit la sole colza ce qui est confirmé par l'évolution des cultures non alimentaires (voir § 413) et l'importance du gel rotationnel qui est pratiqué par 93 % des agriculteurs enquêtés (70 % pratiquent exclusivement le gel rotationnel) et qui représente 85 % de la surface gelée.

Les effets du gel défavorisant une bonne rotation des cultures (20 % des agriculteurs enquêtés) sont selon les intéressés liés à une simplification des rotations dues à des contraintes de surfaces . Cette simplification s'est faite au profit des céréales et des oléagineux et aux dépens des céréales secondaires (Figure 10)

Les effets du gel favorisant une bonne rotation des cultures (23 % des agriculteurs enquêtés) sont liés à l'insertion des parcelles gelées avec semis de plantes à but agronomique dans la rotation des cultures, type de semis qui concerne 20% des agriculteurs.

Il n'a pas été distingué d'effet relatif à la variation du taux de gel.

432 - La localisation des parcelles gelées dans l'exploitation a-t-elle favorisé de meilleures pratiques culturales ?

• Réponse synthétique

Le gel ayant majoritairement été localisé sur les parcelles destinées au colza, il a eu un impact neutre sur les pratiques culturales. D'une manière générale les agriculteurs ont cherché à tirer le meilleur parti possible de leur exploitation en profitant de l'opportunité de cultiver des terres gelées.

La recherche de gains économiques (ou de moindre perte), a été la principale stratégie des agriculteurs.

Au plan agronomique on constate peu de changements par rapport à la situation avant gel.

Les aspects liés à l'environnement sont traités dans les questions de série 44.

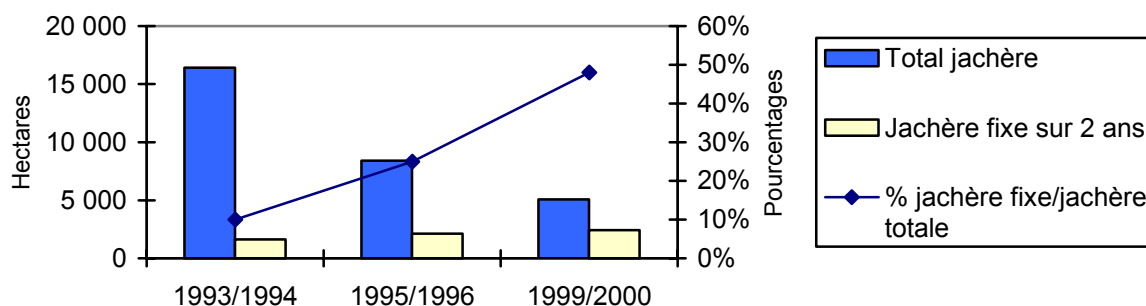
• Détail de la réponse

L'enquête a permis de déterminer les caractéristiques de localisation des parcelles gelées dans l'exploitation. Le tableau 7 montre la fréquence des réponses⁵ pour les choix proposés aux agriculteurs lors de l'enquête.

Tableau 8 : Localisation des parcelles gelées dans les exploitations enquêtées de Meurthe et Moselle

	Gel rotationnel	Gel fixe							Transfert de gel sur une autre exploitation (pour les pays où cela est autorisé)	Autres (à détailler)
		Gel le long des cours d'eau	Gel sur des parcelles trop petites	Gel sur des parcelles trop éloignées de l'exploitation	Gel sur des parcelles peu fertiles ou non irriguées	Gel sur des parcelles trop en pente	Gel sur des terres déjà très peu cultivées ou des bordures de champ	Acquisition de parcelles pour y localiser le gel		
Fréquence des réponses	93 %	3 %	13 %	17 %	17 %	3 %	3 %	0 %	Non autorisé en France	10 % Parcelle inondable, bordure de bois

85 % de la superficie du gel dans l'échantillon est rotationnelle et 81 % est cultivée ce qui signifie que le gel est très majoritairement d'une part inséré dans la rotation des cultures et d'autre part cultivé. L'analyse de l'évolution des jachères (terrain noté comme non cultivé dans les statistiques du Ministère de l'Agriculture) qui ont régressé d'environ 69% entre 1994 et 2000 (figure 16) et des jachères fixes qui ont peu progressé durant cette même période, confirme cette tendance.



⁵ Plusieurs réponses étaient possibles.

Figure 16 : Evolution de la jachère totale et de la jachère fixe en Meurthe et Moselle en ha
Source : Enquête TERUTI

Parmi les agriculteurs pratiquant le gel fixe (30 % de l'échantillon au total faisant du gel fixe uniquement ou du gel mixte) :

17 % localisent le gel sur les parcelles trop éloignées, ou peu fertiles,

13 % localisent le gel sur les parcelles trop petites

ce qui traduit avant tout une préoccupation économique.

A l'issue de chaque entretien, une analyse gain/perte a été faite par l'enquêteur pour déterminer si aux plans économique d'une part et agronomique d'autre part, la localisation du gel avait conduit à des gains ou des pertes pour l'agriculteur.

Ce qui a été analysé au plan économique n'était pas de savoir si l'agriculteur avait ou non diminué son revenu du fait de l'existence du gel mais bien que : le gel étant décidé et incontournable pour la plupart des agriculteurs, les agriculteurs avaient-ils cherché à minimiser l'effet négatif de ce gel sur l'exploitation et ses revenus, en mettant en place une stratégie permettant certains gains économiques au travers de la localisation du gel.

Au plan agronomique, la comparaison a concerné la mise en culture de la parcelle en COP (comme cela était le cas avant la réforme) à l'absence de culture des terres gelées. La grille retenue est présentée dans le rapport principal d'évaluation.

Bien que cette grille présente un caractère très subjectif, il est tout de même possible de faire ressortir les grandes lignes de ces classements. Parmi les exploitations enquêtées, la répartition par catégories de réponse est reportée au tableau 8.

Tableau 9 : Classement des exploitations enquêtées en fonction des effets économiques et agronomiques de la localisation des parcelles dans l'exploitation

Catégorie	Gain	Neutre	Perte
Economique	93 %	7 %	0 %
Agronomique	23 %	77 %	0 %

De cette analyse, il ressort que :

- au plan économique, les agriculteurs ont très majoritairement bénéficié d'un effet positif lié à la possibilité de produire sur les terres gelées tout en assurant l'entretien des terres et en bénéficiant des aides gel. Les gains de technicité (voir § 433) observés dans les exploitations ont soutenu les gains économiques. D'autre part, la productivité globale de l'exploitation a été améliorée en localisant le gel sur les terres les plus contraignantes.
- au plan agronomique l'effet du gel est majoritairement neutre c'est à dire qu'il n'y a pas de forte différence avec la situation avant gel. Ce qui est tout à fait logique dans la mesure où ils n'ont fait que poursuivre le colza. Toutefois, 23 % des exploitations ont bénéficié d'un gain agronomique. Il s'agit essentiellement des exploitants couvrant leur gel de semis de plantes à but agronomique.

En conclusion, bien que la formulation de la question ne soit pas évidente, il est possible de dire que l'intégration des parcelles gelées dans la rotation normale des cultures s'est traduite par un effet majoritairement neutre sur les pratiques culturales et la situation agronomique. En revanche, certains gains économiques pour les exploitations ont pu être dégagés au travers de cette pratique.

433 - L'existence du gel obligatoire rémunéré a-t-elle provoqué une intensification de la production dans les autres parcelles ?

- Réponse synthétique

Le gel obligatoire n'a pas provoqué une intensification significative de la production des COP. En revanche, la réforme dans son ensemble a soutenu la recherche de gains de productivité, notamment au travers de la maîtrise des charges.

- Détail de la réponse

Dans l'enquête, 17 % seulement des agriculteurs ont déclaré avoir augmenté leurs rendements sur le reste de l'exploitation du fait du gel obligatoire.

L'examen des données du RICA n'a pas permis d'obtenir des échantillons suffisamment importants sur l'ensemble de la période pour pouvoir en tirer des conclusions, nous avons donc travaillé sur les données du SCEES.

Des statistiques régionales (figure 17) il ressort que :

- les courbes de tendance des oléagineux et protéagineux dénotent des rendements sans augmentation ou à faible augmentation à terme, notamment très variables d'une année à l'autre car fortement dépendants des conditions climatiques,
- pour les céréales, la tendance lourde est à l'augmentation des rendements : de l'ordre de 1,2 quintal/ha/an, essentiellement liée à la progression du blé tendre tant en terme de rendement que dans la sole céréalière.

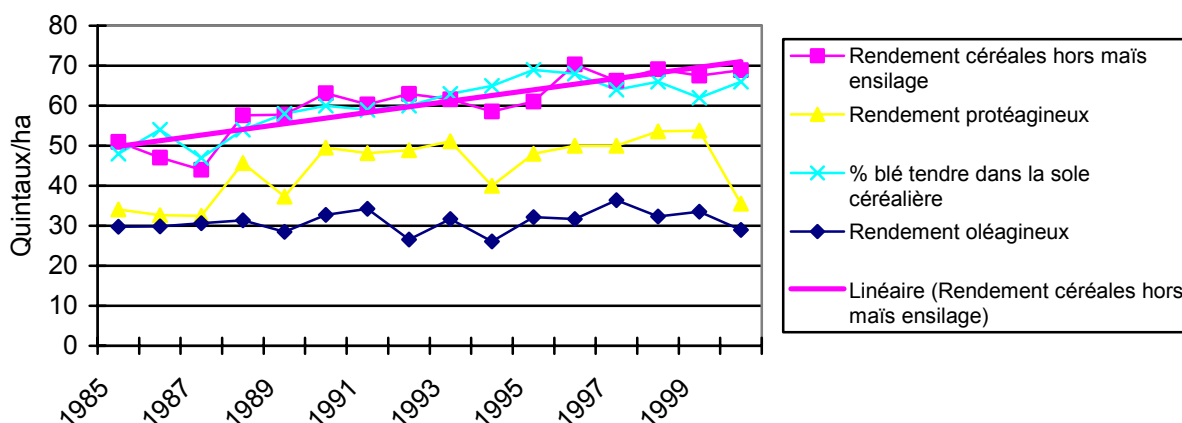


Figure 17 : Evolution des rendements (en q/ha) de COP en Meurthe et Moselle (Source SCEES)

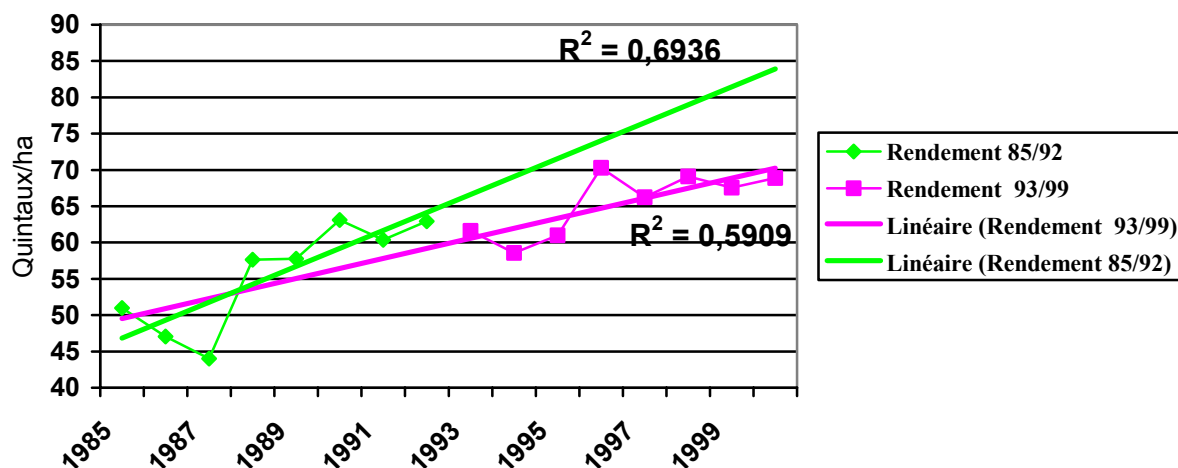


Figure 18 : Comparaison de l'évolution des rendements (en q/ha) de céréales en Meurthe et Moselle sur les périodes 1985–1992 d'une part et 1993–1999 d'autre part (Source SCEES)

La comparaison des deux périodes montre un accroissement plus fort des rendements céréaliers sur la période avant réforme que sur celle postérieure à la réforme. Plusieurs phénomènes qui ont été confirmés auprès des professionnels interrogés expliquent cette tendance :

- l'augmentation générale de la SAU couplée à un souci de maîtrise des charges et à une simplification des pratiques culturales se traduit par un ralentissement de la course au rendement,
- un effet de plafonnement commence à se faire sentir au delà de 65 quintaux/ha,
- la maîtrise générale des charges d'exploitation qui constitue une tendance lourde mais dont la baisse s'est accélérée pendant quelques années qui ont suivi 1992 pour se stabiliser par la suite (figure 19). Dans ce cadre, de l'avis général les intrants et notamment les engrais ont été directement concernés. La baisse de leur utilisation est citée comme moyen d'adaptation à la réforme par 73 % des agriculteurs enquêtés. La figure 20 montre une baisse significative (environ 10 %) de la part des engrais dans le chiffre d'affaires d'un opérateur local ce qui tend à confirmer cette tendance.

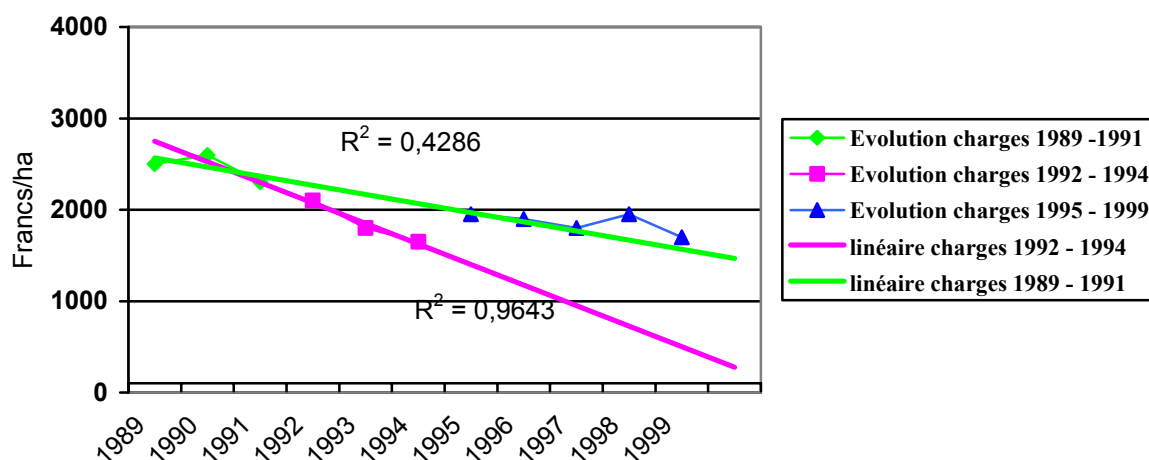


Figure 19 : Comparaison de l'évolution des charges d'exploitation en Frs/ha pour le blé en Meurthe et Moselle (Source : Données reconstituées à partir des informations du centre lorrain de comptabilité et de gestion)

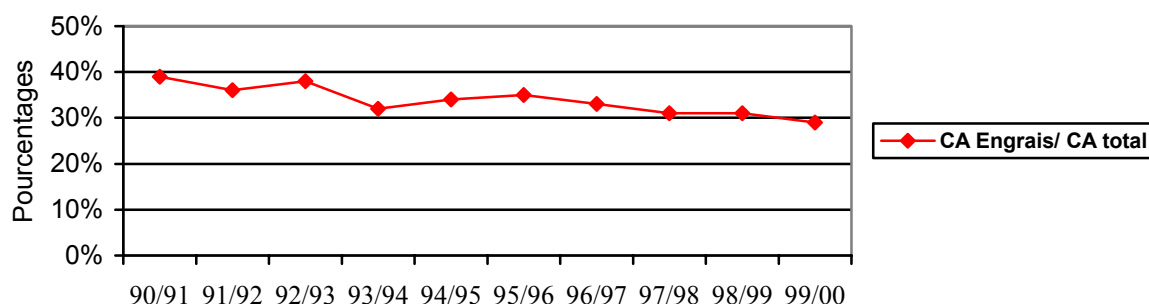


Figure 20 : Evolution de la part des engrais dans le Chiffre d'affaires de la coopérative la plus représentative de Meurthe et Moselle. Source CAL

4.3.4 - Dans quelle mesure l'existence du gel obligatoire a-t-elle modifié la compétitivité des exploitations par une adaptation des structures productives ? (Ex. Taille des exploitations, prix des fermages, prix des terres, etc...)

Nous avons signalé dans la méthode générale d'évaluation que l'approche de la compétitivité ne nous paraissait pas possible dans le cadre de cette évaluation concernant le gel des terres. C'est donc sur l'adaptation des structures d'une part et sur l'adaptation des exploitants au gel d'autre part que nous approcherons cette question.

- **Réponse synthétique**

L'existence du gel obligatoire a peu modifié les structures productives des exploitations. La réforme a simplement accompagné une tendance lourde à l'agrandissement des exploitations initiée bien avant la réforme et concentrée sur les grosses exploitations.

Un marché des terres arables éligibles aux primes est apparu après la réforme. Une compétition certaine est apparue pour l'acquisition ou l'affermage de terres arables, accompagnée d'une augmentation des prix des terres et des coûts dits « de fumure ». Les agriculteurs n'ont cependant pas majoritairement acheté des terres arables éligibles marginales pour y implanter le gel.

Outre l'évolution de leurs structures, la recherche de compétitivité par les exploitants s'est surtout manifestée par une augmentation de la productivité au travers d'un renforcement de la maîtrise des charges et de la recherche d'une meilleure technicité.

- **Détail de la réponse**

Taille des exploitations

Dans les exploitations enquêtées, 37 % des exploitants déclarent avoir agrandi leur exploitation sur la période 1987–1992 et 53 % sur la période 1992–1999. Les superficies moyennes d'agrandissement sont respectivement de 70,82 ha et 30,93 ha. Parallèlement, 20 % des agriculteurs déclarent avoir acheté des terres arables après 1992 pour retrouver leur surface initiale.

Parmi les grands exploitants (SCOP > 100 ha), le pourcentage d'agriculteurs déclarant avoir agrandi leur exploitation est identique sur les périodes 1987–1992 et 1992–1999. En revanche, les superficies moyennes d'agrandissement ont régressé de 37 ha pour la période 1987–1992 à 21 ha pour la période 1992–1999.

Selon l'enquête, le nombre d'exploitants ayant agrandi leur exploitation n'a pas significativement évolué entre les périodes de référence. En revanche la surface moyenne d'agrandissement a nettement regressé entre ces périodes, cette tendance s'inscrivant de l'avis général, dans une évolution structurelle globale, indépendante du gel et de la réforme.

L'analyse comparée des courbes figure 21 montre à l'échelle départementale une croissance lente et régulière tant de la SAU que de la SCOP après 1993 s'inscrivant dans une logique globale d'agrandissement des exploitations indépendante de la réforme.

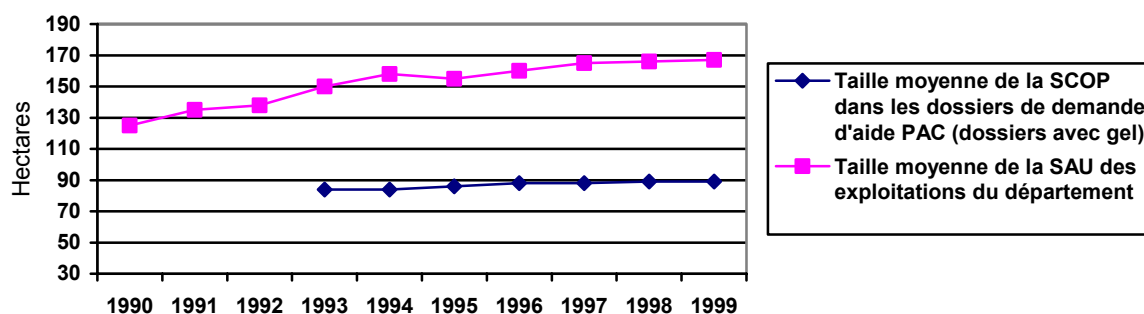


Figure 21 : Evolution des superficies des exploitations en Meurthe et Moselle en ha (Source Centre de gestion/SCEES)

L'analyse des données à l'échelle régionale montre globalement la même tendance avec une progression plus forte de la SCOP par rapport à la SAU.

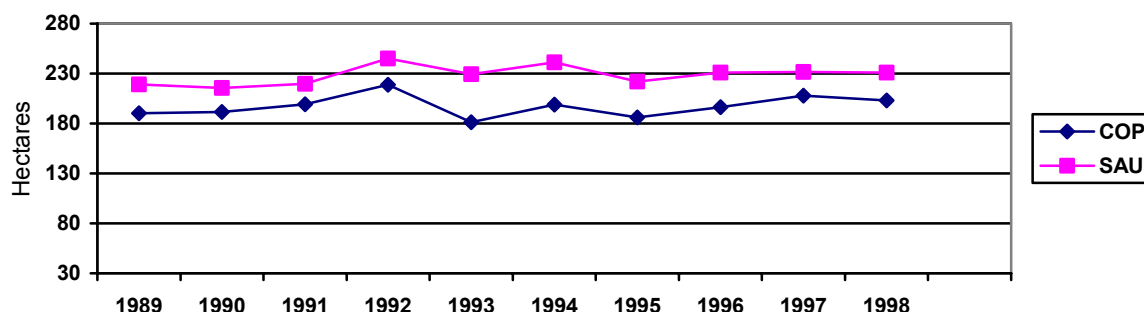


Figure 22 : Evolution des SAU et SCOP à l'échelle régionale en ha (Source Données RICA)

Marché des terres éligibles

Dans l'échantillon, 87 % des agriculteurs pensent qu'il s'est créé un marché des terres éligibles avec la réforme de la PAC. Cependant, seuls 29 % auraient éprouvé des difficultés pour s'agrandir ou essayer et 20 % pensent que le gel en est la cause. Aucun n'a déclaré avoir acheté des terres marginales éligibles pour y implanter le gel.

Ces affirmations sont confirmées par les personnes rencontrées qui pensent que la pression sur les terres éligibles (terres arables et prairie avec quotas) s'est notamment exercée durant la période 1995–1998, une fois qu'une certaine lisibilité de la réforme était acquise. Cette pression semble s'atténuer peu à peu depuis 1999.

La réforme a eu un impact certain en provoquant une concentration de la demande sur les terres arables éligibles logiquement accompagnée d'une augmentation des prix des terres et de « la fumure » (somme versée à l'exploitant par l'acquéreur au plus de prix de la terre versé au propriétaire)

L'analyse de l'évolution des prix des terres arables sur 15 ans, montre que si la valeur des terres labourables en francs courant a nettement progressé de 1993 à 1999, en 1999 il ne faisait que retrouver son niveau de 1987.

La réforme de la PAC a donc surtout induit :

- un redressement des prix des terres qui étaient à la baisse avant 1992,
- une augmentation des prix dit de la fumure (aucune donnée chiffrée n'étant disponible à ce sujet).

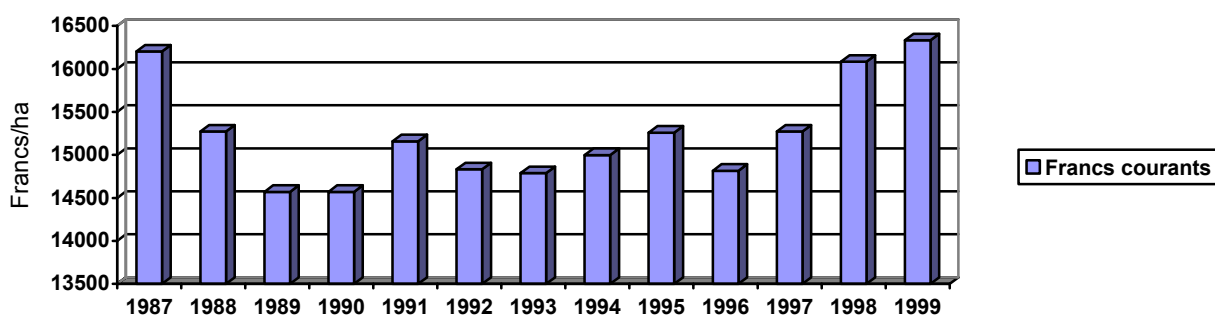


Figure 23 : Evolution du prix des terres labourables en Meurthe et Moselle en F/ha (Source DDAF)

Adaptation au gel

L'adaptation au gel a concerné bien d'autres domaines que celui des structures, en relation avec la compétitivité ainsi :

- 63 % des agriculteurs déclarent avoir eu des difficultés à gérer leur terres gelées au début de la réforme, dans 95 % des cas les difficultés étaient liées à la maîtrise de l'enherbement,
- 73 % ont diminué les intrants ou amélioré les façons culturales,
- 30 % ont déclaré avoir été amenés à une meilleure technicité sur les exploitations (maîtrise des charges, meilleure adéquation entre choix des cultures/matériel utilisé/caractéristiques et potentialités agronomiques des parcelles, ...) La comparaison des figures 18 et 19 montre que les exploitants ont appris à améliorer leurs rendements en investissant moins,
- 25 % se sont diversifiés en dehors de l'agriculture (développement de gîtes ruraux ou d'entreprises de travaux),
- 23 % ont rééquilibré leur assolement au profit des cultures les plus rentables,
- 20 % ont déclaré avoir cherché à reconstituer leur superficie initiale,
- 19 % se sont diversifiés en dehors des COP (production animale).

4. Réponses aux questions 441 à 444 relatives à l'impact sur l'environnement

Méthode retenue pour répondre à ces questions

Le cahier des charges de l'évaluation demandait que soit d'abord faite une analyse détaillée de la bibliographie disponible sur ces sujets et que les rapports régionaux se limitent à l'apport des données qui peuvent exister dans les régions et des résultats des enquêtes. Les analyses bibliographiques seront produites dans le cadre du rapport de niveau communautaire, le présent rapport ne comporte donc que les acquis régionaux.

La réglementation européenne a renvoyé sur les Etats membres, la gestion de l'environnement dans les parcelles gelées. La réponse aux questions d'évaluation, passe par l'interprétation et l'application que les Etats membres ont faites de ces textes. En France, ces textes sont de niveau national en dehors de quelques adaptations locales laissées à l'initiative des préfets. La réglementation française sera donc examinée dans le cadre du rapport de niveau national et non dans chaque rapport régional.

Toutefois, de l'enquête régionale, il ressort que 43 % des agriculteurs enquêtés disent bien connaître la réglementation sur l'entretien et la protection de l'environnement dans les terres gelées, 47 % un peu et seuls 10 % affirment ne pas la connaître. Dans les 90 % qui déclarent la connaître, 59 % déclarent l'appliquer. Le support essentiel d'information est la notice technique jointe au dossier de demande d'aide (63 % des agriculteurs informés).

Par ailleurs, la formulation de l'ensemble des questions du thème environnement laisse supposer que le gel aurait eu un objectif d'amélioration de l'environnement. Or, le diagramme logique présenté par les évaluateurs dans la méthode générale d'évaluation, fait apparaître un objectif de maintien de la qualité ce qui est assez différent. Dans le but de répondre aux questions d'évaluation, nous maintenons malgré tout des critères correspondant à l'amélioration de la gestion de l'environnement, mais ceci conduit évidemment toujours à des résultats très limités voire médiocres.

Enfin, ces questions sont la plupart du temps très vastes. A cet échelon régional, nous avons recherché plutôt dans le domaine de la gestion des sols, de l'eau, des paysages et de la biodiversité (comportement des agriculteurs) que dans celui de l'évolution de ces facteurs eux mêmes qui nous ont paru impossibles à mesurer dans le cadre de ce travail d'évaluation.

441 - La mise en place du gel des terres a-t-elle eu un impact significatif sur l'amélioration de la gestion des sols (Erosion, fertilité, structure, etc...) ?

- **Réponse synthétique**

La mise en place du gel des terres n'a pas eu d'impact significatif sur la gestion des sols. Elle n'a conduit à des modifications significatives de la gestion des sols que dans 26 % des cas, ces modifications se traduisant aussi bien par des impacts positifs que négatifs

- **Détail de la réponse**

Afin d'examiner si le gel des terres avait un effet sur la gestion des sols nous avons élaboré une grille de classification des pratiques des agriculteurs et l'avons appliquée à chacune des exploitations enquêtées. Cette grille est présentée ci-dessous avec les résultats obtenus dans l'échantillon..

Tableau 10 : Analyse des effets des pratiques des agriculteurs à partir de la grille d'analyse de la relation entre les pratiques agricoles sur gel et la gestion des sols⁶

Type de comportement	Changement plutôt négatif : comportement n'allant pas vers une meilleure gestion des sols dans les parcelles gelées	Pas de changement : comportement inchangé en matière de gestion des sols par rapport à la situation avant gel	Changement plutôt positif : comportement allant vers une meilleure gestion des sols dans les parcelles gelées
Exemples de types de pratiques agricoles en lien avec la gestion des sols permettant un classement ⁷ (à valider par l'enquêteur selon les caractéristiques propres de l'exploitation et de la région)	Gel nu ou mal couvert Application de pesticides sur les terres gelées non cultivées	Culture des parcelles gelées pour du non alimentaire Entretien correct du gel Gel fixe dans des zones sans risque d'érosion	Semis de plantes enrichissant les sols sur les parcelles gelées, pas d'usage de pesticides, gel fixe sur des zones sensibles à l'érosion Plantation à long terme exploitant participant par ailleurs à des mesures agri-environnementales de protection des sols
Classement de l'exploitation en fonction des pratiques dominantes (une seule catégorie)	13 %	74 %	13 %

Ces résultats font apparaître qu'il n'y a, très majoritairement, pas eu d'effet sur la gestion des sols. Les effets négatifs (13%) sont dans la plupart des cas liés à la simplification des rotations, tandis que les effets positifs (13 %) sont majoritairement liés à l'introduction du gel avec semis de plantes agronomiques dans la rotation des cultures.

Au delà de cette grille, les données suivantes tendent à confirmer la relative neutralité du gel au regard de la gestion des sols :

- 85 % de la superficie du gel dans l'échantillon est rotationnelle et seuls 3 % des agriculteurs déclarent avoir localisé le gel sur des zones en pente (sensibles à l'érosion),
- dans les 17 % d'agriculteurs impliqués dans des mesures agri-environnementales, aucun ne participe à des programmes concernant la protection des sols.

En revanche, il convient de souligner que certains agriculteurs nous ont déclaré regretter que la luzerne ne soit pas acceptée sur gel en raison de ses qualités agronomiques.

442 – La mise en place du gel des terres a-t-elle eu un impact significatif sur l'amélioration de la gestion de l'eau (pollution, maintien des ressources en eau y incluses les nappes phréatiques, inondations etc...) ?

- Réponse synthétique

*Selon les résultats d'enquêtes, la mise en place du gel des terres n'a pas eu d'impact significatif sur l'amélioration de la gestion de l'eau. Seuls quelques effets ont été jugés positifs chez 13 % des exploitants.
Cependant, la maîtrise généralisée de l'utilisation des intrants, provoquée par la réforme dans son ensemble s'est traduite par un impact positif indirect évident sur la qualité des eaux, effet qui n'a manifestement pas été perçu au travers des enquêtes.*

⁶ Cette grille examine les effets des pratiques sur gel par rapport à ceux qui se seraient produits si ces parcelles avaient été cultivées

⁷ Les pratiques liées à l'usage des terres gelées dans la rotation des cultures pour améliorer la fertilité ne sont pas étudiées ici, une question spécifique leur étant consacrée (question 431).

- **Détail de la réponse**

Afin d'examiner si le gel des terres avait un effet sur la gestion de l'eau nous avons élaboré une grille de classification des pratiques des agriculteurs et l'avons appliquée à chacune des exploitations enquêtées. Cette grille est présentée ci-dessous avec les résultats obtenus dans l'échantillon..

Tableau 11 : Analyse des effets des pratiques des agriculteurs à partir de la grille d'analyse de la relation entre les pratiques agricoles sur gel et la gestion de l'eau⁸

Type de comportement	Changement plutôt négatif : comportement n'allant pas vers une meilleure gestion de l'eau dans les parcelles gelées	Pas de changement : comportement inchangé en matière de gestion de l'eau par rapport à la situation avant gel	Changement plutôt positif : comportement allant vers une meilleure gestion de l'eau dans les parcelles gelées
Exemples de types de pratiques agricoles en lien avec la gestion de l'eau permettant un classement ⁹ (à valider par l'enquêteur selon les caractéristiques propres de l'exploitation et de la région)	Application de pesticides ou d'engrais sur les terres gelées non cultivées Irrigation des terres gelées	Culture des parcelles gelées pour du non alimentaire Entretien correct des terres gelées non cultivées	Gel fixe dans des zones humides et le long des cours d'eau semis de plantes enrichissant les sols sur les parcelles gelées, pas d'irrigation des parcelles gelées Pas d'usage de pesticides dans les parcelles gelées exploitant participant par ailleurs à des mesures agri-environnementales de protection des eaux
Classement de l'exploitation en fonction des pratiques dominantes (une seule catégorie)	7 %	80 %	13 %

Comme pour les sols ces résultats font apparaître qu'il n'y a, très majoritairement, pas eu d'effet sur la gestion de l'eau. Les effets négatifs sont faibles (7 %) et sont dans la plupart des cas liés à l'intensification des cultures. Les effets positifs restent significatifs (13 %), ils sont majoritairement liés :

- à l'introduction du gel avec semis de plantes à but agronomique dans la rotation des cultures,
- à l'entretien des parcelles gelées par fauche ou girobroyage de la végétation,
- au positionnement de parcelles gelées en bordure de cours d'eau (3%).

Bien que non mesurés lors des enquêtes, la maîtrise généralisée de l'utilisation des intrants et notamment des engrais (voir § 433) provoquée par la réforme dans son ensemble a eu un impact indirect évident sur la qualité des eaux (figure 20).

Au delà de ces résultats et des données relatives à l'érosion mentionnées à la question précédente qui concernent indirectement l'eau, les données suivantes méritent mention :

- aucun agriculteur de l'échantillon n'irrigue les terres gelées, même cultivées,
- seuls 13 % des agriculteurs interrogés entretiennent les parcelles gelées par désherbage chimique,
- dans les 17 % d'agriculteurs impliqués dans des mesures agri-environnementales, 40 % le sont dans des programmes concernant la protection de l'eau.

443 - La mise en place du gel des terres a-t-elle eu un impact significatif sur l'amélioration de la gestion des paysages ?

⁸ Cette grille examine les effets des pratiques sur gel par rapport aux effets produits si ces parcelles avaient été cultivées.

⁹ Les pratiques liées à l'usage des terres gelées dans la rotation des cultures pour améliorer la fertilité ne sont pas étudiées ici, une question spécifique leur étant consacrée (question 431).

La notion "d'impact significatif sur l'amélioration de la gestion des paysages" est particulièrement floue et la réponse à cette question très difficile dans le cadre de cette seule évaluation.

- **Réponse synthétique**

La mise en place du gel des terres a eu un impact majoritairement neutre sur les paysages. Au début de la réforme, certains effets négatifs ont été constatés (40 % des réponses) essentiellement dus aux difficultés de maîtrise de l'enherbement rencontrées par les exploitants. De plus, une certaine rigidité dans l'application des textes réglementaires a conduit à des arrachages ponctuels de haies. Actuellement, dans la quasi totalité des cas, la qualité des pratiques d'entretien conjuguée à l'importance du gel industriel rendent le gel difficilement perceptible dans le paysage, surtout pour la société civile non initiée.

- **Détail de la réponse**

Afin d'examiner si le gel des terres avait un effet sur la gestion des paysages nous avons élaboré une grille de classification des pratiques des agriculteurs et l'avons appliquée à chacune des exploitations enquêtées. Cette grille particulièrement contestable, tant le sujet est subjectif, est présentée ci-dessous avec les résultats obtenus dans l'échantillon. Nous avons pensé qu'il ne pouvait y avoir d'effet positif au gel et avons concentré les effets négatifs sur la notion d'entretien des parcelles gelées (aspect abandonné ou non).

Tableau 12 : Analyse des effets des pratiques des agriculteurs à partir de la grille d'analyse de la relation entre les pratiques agricoles sur gel et les effets sur le paysage¹⁰

Type de comportement	Usage des terres gelées avec changement des pratiques ayant un effet négatif sur le paysage	Usage des terres gelées sans changement des pratiques donc sans effet sur le paysage	Usage des terres gelées avec changement des pratiques ayant un effet positif sur le paysage
Exemples de types d'usage des terres gelées en lien avec la qualité du paysage permettant un classement (à valider par l'enquêteur selon les caractéristiques propres de l'exploitation et de la région)	Gel nu Mauvais entretien des parcelles gelées (aspect de friche) Forte concentration de terres gelées non cultivées dans une seule zone	Gel bien entretenu Gel cultivé	Gel positionné dans des zones tampon (bordure de boisement, ...)
Classement de l'exploitation en fonction des pratiques dominantes (une seule catégorie)	7 %	90 %	3 %

Ces chiffres montrent que très majoritairement le gel n'a pas eu d'impact significatif sur le paysage. Néanmoins, les données suivantes tendent à mettre en évidence certaines tendances :

☞ Des effets négatifs du gel surtout au début de la réforme :

- 63 % des agriculteurs déclarent avoir eu des difficultés à maîtriser l'enherbement lors de l'arrivée du gel obligatoire et ceci est encore vrai pour 7 % d'entre eux,
- 40 % ont eu des remarques, notamment au début de la réforme, relatives à l'état d'abandon des parcelles gelées, mais seuls 3 % pensent que les parcelles gelées se voient malgré tout toujours dans le paysage,
- selon certaines personnes rencontrées, certaines difficultés d'application des textes sur le gel (prise en compte ou non de la haie bordant un champ dans la superficie éligible) ont ponctuellement conduit des agriculteurs à arracher ces dernières pour ne plus avoir de problèmes avec les services de contrôle.

¹⁰ Cette grille examine les effets des pratiques sur gel par rapport aux effets qui se seraient produits si ces parcelles avaient été cultivées.

☞ Des effets positifs ponctuels du gel :

- la réglementation en matière d'entretien des parcelles gelées est connue de 90 % des agriculteurs enquêtés, le support essentiel d'information étant la notice technique jointe au dossier de demande d'aide (63 % des agriculteurs informés). Les entretiens sont majoritairement mécaniques (43 % des cas), ils débutent dès le mois de mai (33 % des cas) pour s'achever en août (20 %), ce qui correspond à la saison de végétation. Les coûts d'entretien estimés par les agriculteurs sont très variable d'une exploitation à l'autre, en moyenne ils sont estimés à 85 Euros/ha, ce qui correspond à 2 passages en entretien.
- 13 % des agriculteurs ont concentré leur gel dans une zone de l'exploitation mais celle-ci ne constitue jamais pour autant une zone à l'aspect abandonné,
- dans les 17 % d'agriculteurs impliqués dans des mesures agri-environnementales, 20 % le sont dans des programmes concernant la protection des paysages.

444 - La mise en place du gel des terres a-t-elle eu un impact significatif sur le maintien de la biodiversité ?

Cette question est très difficile à aborder, la notion de maintien de la biodiversité étant extrêmement imprécise. Nous avons proposé une approche limitée à la prise en compte de la biodiversité dans la réglementation applicable aux dossiers PAC (*critère traité au niveau national*). Par ailleurs, les études scientifiques existantes sur l'effet du gel dans ces domaines, sont traitées dans le rapport de niveau communautaire. Ne sont reportées ici que les réponses à l'enquête ayant un rapport avec ce sujet.

• Réponse synthétique

L'approche de la biodiversité est principalement vécue au travers des problèmes de maîtrise de l'enherbement au début de la réforme.

L'entretien de certaines parcelles par fauchage ou gyrobroyage provoque des dégâts sensibles parmi la faune nichant au sol.

La mise en place du gel des terres a permis un développement très limité et très ponctuel de surfaces destinées au gagnage du gibier et au développement de l'apiculture.

• Détail de la réponse

De l'enquête il ressort que la notion de biodiversité est perçue de manière très partielle, voire faussée dans certains cas. Selon les agriculteurs enquêtés, l'impact du gel sur la biodiversité concerne d'une part l'enherbement sauvage des parcelles et d'autre part la gestion du gibier :

- 60 % des agriculteurs ont mal maîtrisé l'enherbement des terres gelées au début et 16 % ont rencontré des problèmes de développement de maladies et ravageurs,
- seuls 3 % participent à des programmes agri-environnementaux de protection de la biodiversité,
- en 2000, 55 contrats faunistiques ont été signés couvrant 86 ha,
- on note quelques semis ponctuels à base de phacélie dans un but de soutien à l'apiculture.

A propos des **entretiens réalisés sur les parcelles gelées**, les personnes enquêtées ont précisé :

- réaliser des semis de plantes à but agronomique (63 %),
- avoir des parcelles gelées en enherbement spontané (13 %),
- posséder des parcelles en gel nu (3%),
- entretenir leurs parcelles gelées par fauche ou gyrobroyage (43%) par voie chimique (13%)

Plusieurs agriculteurs soulignent le problème des dates d'entretien des parcelles qui provoquent des dégâts parfois importants parmi la faune nichant au sol (avifaune).

5. Eléments de réponse aux questions 451 et 452, relatives à la complexité de la réglementation et de sa mise en place

451 - Quels effets les nombreuses adaptations réglementaires et l'existence de nombreux cas particuliers et possibilités de transfert ont-ils eu sur l'efficacité de l'instrument gel des terres ?

Question traitée au plan communautaire et éventuellement national.

452 - Quels effets les législations d'application nationales ou régionales ont-ils eu sur l'efficacité de l'instrument gel des terres ?

Question traitée au plan national et si opportun régional.

Au delà de la répartition entre réglementation communautaire et nationale, l'enquête et les entretiens régionaux ont porté sur les problèmes rencontrés par les usagers du système. Les réponses suivantes ont été obtenues :

- bien que la quasi totalité des agriculteurs considère le système PAC incontournable, actuellement 73 % n'en sont pas satisfaits et ce pourcentage monte à 81 % pour les agriculteurs ayant plus de 100 ha de COP,
- 63 % trouvent que le versement des aides est trop tardif surtout depuis 2000, au regard de leurs contraintes financières,
- 40% des agriculteurs enquêtés trouvent les procédures administratives trop lourdes,
- 30 % trouvent l'annonce du taux de gel trop tardive,
- 27 % trouvent les dates de gel problématiques
- 13 % reprochent le manque d'intégration entre les différentes aides,
- de nombreux agriculteurs dénoncent l'excès de la rigueur des contrôles et le manque d'adaptabilité des textes aux situations concrètes.

Parmi les problèmes déjà évoqués dans la réponse aux questions peut être rappelée ici la rédaction de textes incitant de manière indirecte les agriculteurs à arracher les haies.

La chambre d'agriculture regrette le manque de conditionnalités environnementales liées à l'attribution des aides.

D'une manière générale une plus grande flexibilité des textes, notamment dans l'interprétation des seuils et une meilleure adaptation aux réalités et pratiques locales sont attendues par l'ensemble des acteurs.