

Annexe 26 du rapport d'évaluation

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

RAPPORT DE NIVEAU NATIONAL
FRANCE

Juillet 2001

TABLE DES MATIERES

1.	PLACE DES COP DANS LE CONTEXTE AGRICOLE NATIONAL	3
2.	ELEMENTS DE MISE EN ŒUVRE DU GEL.....	6
3.	CONTEXTE REGLEMENTAIRE DE MISE EN ŒUVRE DU GEL EN FRANCE.....	8
3.1	Organisation de la mise en œuvre, du suivi et du contrôle de la PAC surface et du gel	8
3.2	Les choix faits par la France au sein des possibilités laissées par les textes communautaires	8
4.	ELEMENTS DE REPONSE AUX QUESTIONS 431 A 434	9
4.1	Description des dispositions réglementaires nationales en rapport avec l'environnement	9
5.	REPONSES AUX QUESTIONS 441 A 444.....	14
5.1	Réponse aux questions 451 et 452.....	17

TABLE DES TABLEAUX

TAB	TABLEAU 1 : EVOLUTION DES SUPERFICIES DE JACHÈRE HORS GEL PAC EN FRANCE (SOURCE ORÉADE – BRÈCHE À PARTIR DES DONNÉES SCEES ET ONIC)	5
TAB	TABLEAU 2 : DONNÉES DE MISE EN ŒUVRE DU GEL EN FRANCE.....	6
TAB	TABLEAU 3 : BASES DU PLAN DE RÉGIONALISATION FRANÇAIS EN 1997 (UNITÉ QUINTAUX / HA).....	7
TAB	TABLEAU 4 : TECHNIQUES D'ENTRETIEN PRÉCONISÉES POUR LES JACHÈRES	11
TAB	TABLEAU 5 : EVOLUTION DES SURFACES EN JACHÈRES ENVIRONNEMENT ET FAUNE SAUVAGE ET DU TAUX DE GEL ENTRE 1993 ET 1998.....	11
TAB	TABLEAU 6 : RÉPARTITION DES SUPERFICIES EN HA DE CULTURES INDUSTRIELLES EN FRANCE	12
TAB	TABLEAU 7 : RAISONS PRINCIPALES DU CHOIX DES PARCELLES À GELER.....	13
TAB	TABLEAU 8 : RAISON PRINCIPALE DU CHOIX DE LA JACHÈRE SPONTANÉE.....	15
TAB	TABLEAU 9 : RAISON PRINCIPALE DU CHOIX DE LA JACHÈRE SEMÉE.....	15
TAB	TABLEAU 10 : QUALITÉ DES COUVERTS DE JACHÈRE EN FRANCE EN 1994	15
TAB	TABLEAU 11 : TYPE D'ENTRETIEN DES PARCELLES GELÉES EN FRANCE	16

1. PLACE DES COP DANS LE CONTEXTE AGRICOLE NATIONAL

Les quelques figures ci-après permettent de fournir un contexte très simplifié de la place des COP en France.

1.1.1 Répartition des superficies agricoles en France.

La France a un territoire de près de 55 millions d'ha dont 52 % sont en Surface Agricole Utile (SAU). Au moment de la mise en œuvre de la réforme, cette SAU était constituée à 60 % de terres arables soit environ 17 millions d'ha parmi lesquels un peu plus de 13 millions étaient cultivés en COP.

1.1.2 Principales productions agricoles nationales

En 1992 la part des recettes des COP était voisine de 25 % de l'ensemble des recettes agricoles françaises hors aides directes (Figure 1), à la suite de la réforme de la PAC, cette part s'est réduite à environ 20 % (figure 2).

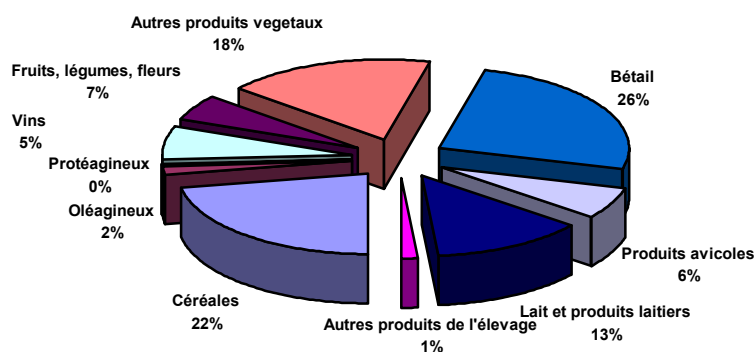


Figure 1 : Répartition des productions agricoles en France en 1992 (Source SCEES)

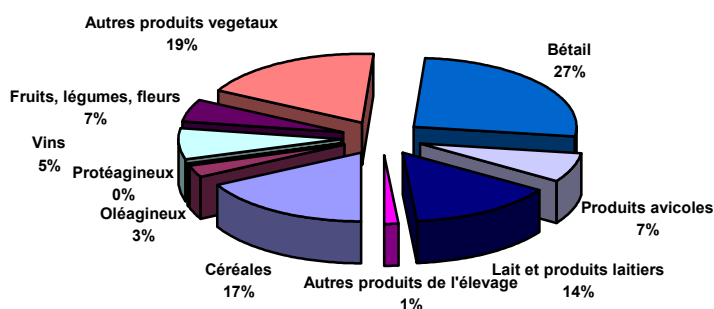


Figure 2 : Répartition des productions agricoles en France en 1993 (Source SCEES)

1.1.3 Evolution des superficies et des productions des COP sur la période 1985 – 1999

Comme le montrent les figures ci-dessous, la place des céréales est très dominante dans la sole des COP en France sur toute la période. Par ailleurs, les superficies et les productions sont reparties à la hausse après un fléchissement net en 1993. Les données détaillées sont reportées en annexe 4.

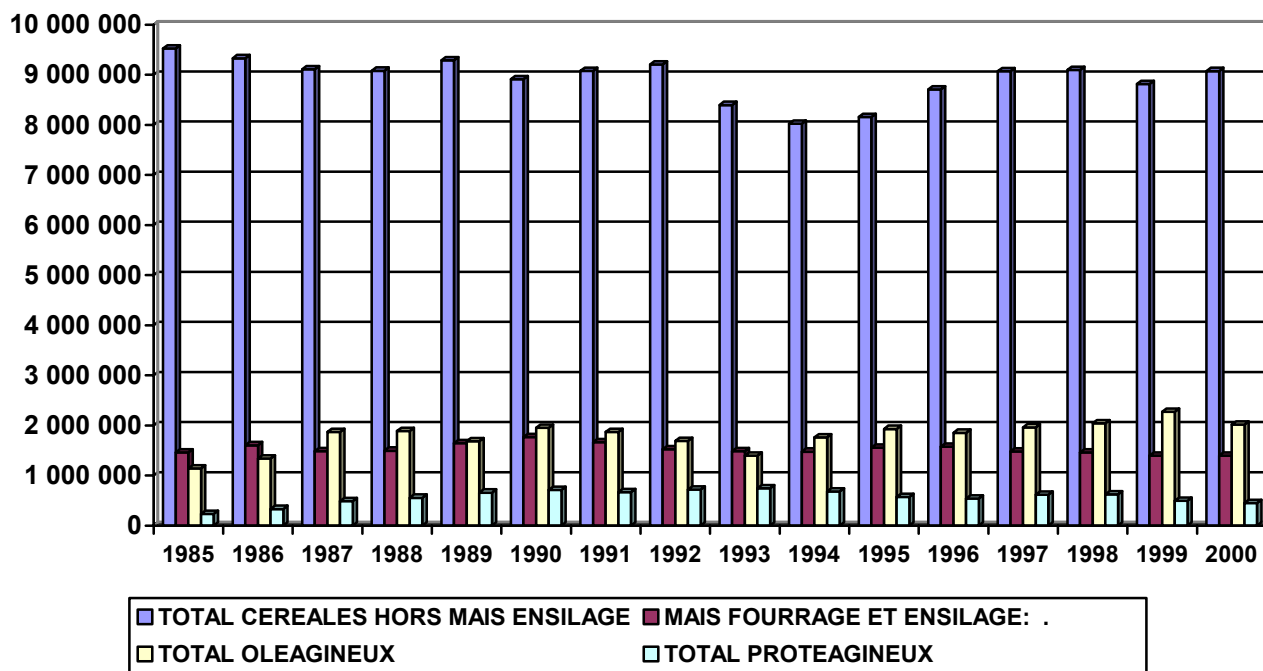


Figure 3 : Evolution des superficies en ha de céréales, oléagineux et protéagineux en France de 1985 à 1999 (Source SCEES)

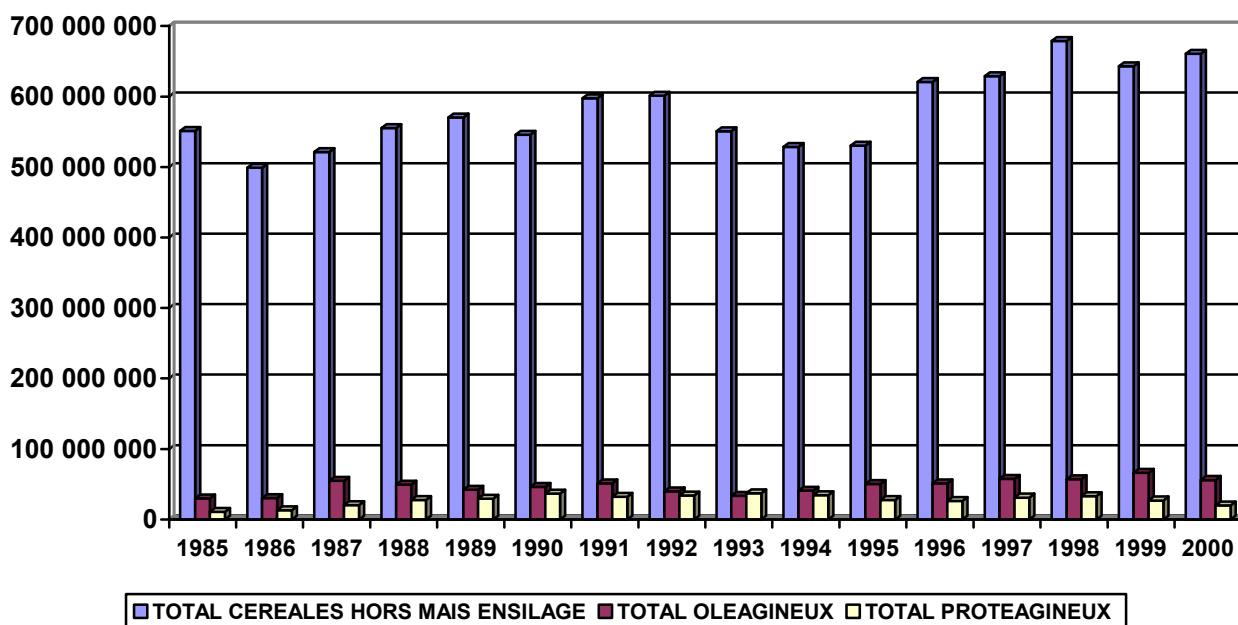


Figure 4 : Evolution des productions en tonnes de céréales, oléagineux et protéagineux en France de 1985 à 2000 (Source SCEES)

1.1.4 Evolution des superficies en jachère de 1985 à 2000

Présente à l'échelle historique à un niveau proche de 200 000 ha, la jachère devient effectivement très significative lors de la mise en oeuvre de la réforme de la PAC et avoisine alors les 2 millions d'ha. Le gel en représente alors la quasi totalité, (la différence entre jachère et gel étant alors principalement constituée par le gel industriel). Toutefois un niveau de jachère hors du système demeure et celui-ci tend à s'amenuiser avec le temps comme le montre le tableau 1.

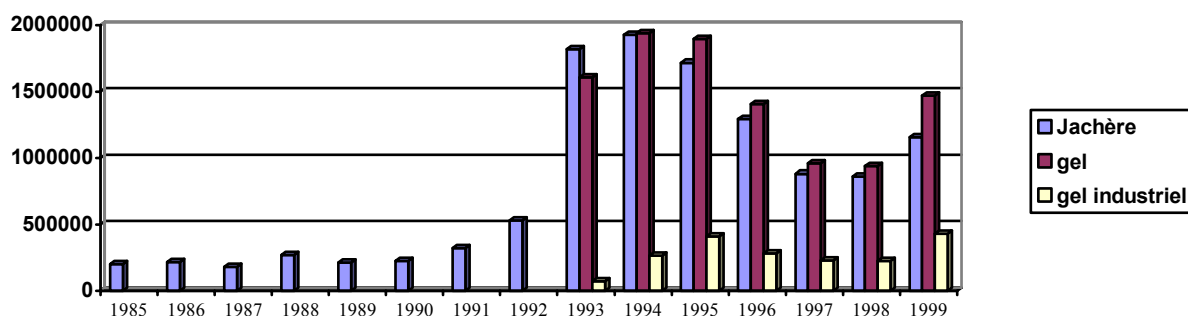


Figure 5 : Evolution des superficies en jachère (en ha) de 1985 à 2000. (Source SCEES)

Tableau 1 : Evolution des superficies de jachère hors gel PAC en France (source Oréade – Brèche à partir des données SCEES et ONIC)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Jachère hors gel (ha)	284840	253315	228809	168864	151516	148088	115045

2. ELEMENTS DE MISE EN ŒUVRE DU GEL

Ce contexte est synthétisé par les données de mise en œuvre (tableau 1 et le plan de régionalisation français (tableau 2)

Tableau 2 : Données de mise en œuvre du gel en France

		1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	99/2000
Surface de base totale	Ha.	13526000	13526000	13526000	13526000	13526000	13526000	13526000
Taux de gel obligatoire	%	15%	15%	12%	10%	5%	5%	10%
Gel total	Ha.	1606013	1938420	1896597	1405629	960409	938152	1471075
Nombre demandes COP (régime avec gel))		184174	194333	190854	192435	199220	201954	202033
Surface COP (régime général)	Ha.	10 417 198	11 051 200	11 020 759	11 457 890	11 785 564	12 021 678	12 161 459
Surface COP (régime simplifié)	Ha.	2 501 354	2 200 870	2 102 279	1 985 635	1 781 576	1 648 251	1 540 283
Total tous régimes		12 918 552	13 252 070	13 123 038	13 443 525	13 567 140	13 669 929	13 701 742
Taux réel de gel	%	15,7%	17,5%	15,8%	12,3%	8,1%	7,8%	12,1%
Gel total (autre que extraordinaire)	Ha.	1606013	1938420	1896597	1405629	960409	938152	1471075
dont gel obligatoire	Ha.	1578010	1938420	1896597	1146110	589391	601114	1213794
dont gel volontaire	Ha.				259519	371018	337038	257281
(dont gel payé à 48,3 écus)	Ha.				26172	34295	30109	25255
(dont gel non payé)	Ha.							447
dont gel non alimentaire	Ha.	71247	255763	402204	281653	229873	224877	433809
(dont gel non payé)	Ha.				10155	12441	8043	7619
Gel quinquennal (R.2328/91)	Ha.	144089	113343	77943	24970			
Gel extraordinaire	Ha.							

Source CE et SCEES

La surface de base nationale de 13 526 000 ha est divisée en 4 bases :

- la surface de base maïs irrigué : elle concerne le maïs irrigué et le gel afférent des départements ayant opté pour une base maïs spécifique en distinguant des rendements de référence différents pour le maïs irrigué et non irrigué. Elle s'élève à 284 000 ha.
- la surface de base maïs sec : elle concerne le maïs non irrigué et le gel afférent des départements de la base précédente et la totalité du maïs des départements ayant opté pour une base maïs spécifique sans distinguer un rendement de référence différent pour l'irrigué et le non irrigué. Elle s'élève à 329 800 ha.
- la surface de base nationale irriguée : elle concerne la SCOP irriguée, hors le maïs de la première base, des départements distinguant des rendements de référence différents pour les cultures irriguées et les cultures non irriguées. Elle s'élève à 925 700 ha.
- la surface de base nationale sèche : elle concerne la SCOP non affectée aux bases précédentes. Elle s'élève à 11 986 500 ha.

Tableau 3 : Bases du plan de régionalisation français en 1997 (unité quintaux / ha)

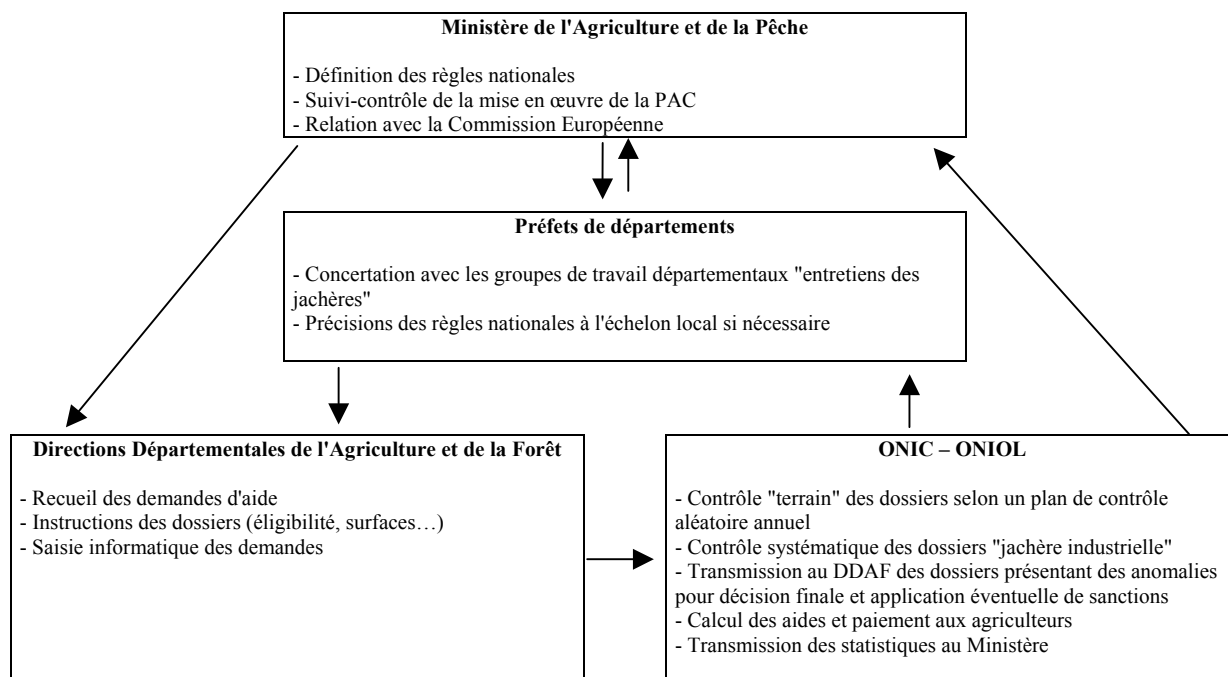
Département	Rdt Sec	Rdt Irrigué	Maïs Sec	Maïs Irrigué	Sec hors maïs	Irrigué hors maïs	Rdt Jachère	Département	Rdt Sec	Rdt Irrigué	Maïs Sec	Maïs Irrigué	Sec hors maïs	Irrigué hors maïs	Rdt Jachère
1	54,8	81,2					56,7	44	50,4	83,3					51,8
2	68,7	87					69	45	59	74,8					61
03A	54,9	90					57,5	46A	50,5	79,8					52,4
03B	45,9	90					48	46B	38,4	79,8					42,2
4	37,8	89,3					44,9	47	47,9	82,3					58,8
5			79,2		43,4		44,8	48	38,6						39
6	36,9						37,2	49	52,2	87,9					54,6
7	40,1	78					42,6	50	56,6						57
8	63,4						63,8	51	68,4						68,8
9	43,2	81,7					52,2	52	55						55,3
10	67,1						67,4	53	58,7	75					59,2
11A	42,6	75,6					45,4	54	55,6						56
11B	35,4	75,6					39,4	55	55,8						56,2
12	43,3	72,4					44,2	56	55						55,3
13			70,1		40,5		43,6	57	54,4						54,7
14	66,4						66,8	58	54,3	72					55,1
15	44,9	93,3					45,6	59	68,6						69
16	49,7	89,1					56,2	60	67,6						68
17	53,4	79,6					60,7	61	60						60,3
18	56	75,1					57,6	62	68,4						68,7
19			80		41,1		43,6	63A	63,5	90					65,4
21	55,6						55,9	63B	41,1	80					42
22	59						59,3	64			69,4	91,6	48,1		65,4
23	46,3						46,6	65			62,7	90,7	41,4		61,9
24			50	79,1	45,9	71,2	50,6	66	34,8	82,6					37,9
25A	53,5						53,8	67			79,4	86,3	54,8		66,7
25B	49,4						49,8	68			77,9	85,2	55,5		70,4
25C	40,4						40,7	69	50,1	100					54,2
26	43	86					53,4	70	54,4						54,7
27	65,9						66,2	71A	42,7	69,7					43,2
28	64	80					65,7	71B	52,6	69,7					53,2
29	54,6						55	72	55,6	75					57,8
2A	32,1						32,4	73			68,5	93,3	50,1		59,4
2B			97,1		27,8		49,5	74	51,3	77,2					52
30	39,7	80,8					41,6	76	68,6						68,9
31	45,4	82,2					51,6	77	67,6						68
32	48,2	83,6					55,5	78	63,4						63,7
33A			52,5	88,7	46,2		67,4	79	51,5	81,2					54,4
33B	74,2						74,5	80	69,8	84,4					70,2
34	34,6	90					39,2	81	47	84,9					49,8
35	54,2						54,6	82	45,7	84,3					57,4
36	53,2	74,1					55	83	34,8	85,7					41,3
37	54,8	75,4					56,3	84	42,4	80					44,5
38	51,1	100,6					56,7	85	53,6	78,5					57,1
39A	40,4						40,7	86	52,1	94,4					56,4
39B	55,4	72,8					56,7	87	46,3						46,6
40			69,4	91,6	47,6		74,5	88	50,6						51
41	57,7	80					59,4	89	60	70					60,4
42A	56,3	81,5					59,1	90	51,6						52
42B	47,9	81,5					49,3	91	63,3	70,2					63,7
42C	37,2	81,5					39,6	93	68,9						69,2
43A	56,5	70					59,3	94	65,6						65,9
43B	45,2	70					46	95	67,6						68
43C	37,3	70					37,8								

Source MAP

3. CONTEXTE REGLEMENTAIRE DE MISE EN ŒUVRE DU GEL EN FRANCE

3.1 Organisation de la mise en œuvre, du suivi et du contrôle de la PAC surface et du gel

La figure ci-dessous présente schématiquement l'organisation du système.



3.2 Les choix faits par la France au sein des possibilités laissées par les textes communautaires

L'annexe 5 détaille la marge de manœuvre laissée aux Etats Membres par les textes de réforme de la PAC (1765/92 et 1251/99).

En ce qui concerne le gel des terres, la France a choisi :

- le découpage régional déterminant les rendements régionaux à appliquer au gel (voir le tableau 2 page précédente). Ceux-ci s'étagent pour le gel de 3,24 t/ha en Corse à 7,45 t/ha en Gironde B et dans les Landes. Les paiements compensatoires "gel" pour ces deux exemples sont donc respectivement de 223 €/ha (1463 FF) et de 521,78 €/ha (3363 F).
- les bases du plan de régionalisation (possibilité pour les départements de distinguer le maïs des autres céréales et les cultures irriguées, des cultures sèches)
- le taux maximal de gel autorisé (gel obligatoire + gel volontaire) fixé à 30 % sur l'ensemble de la période,
- les conditions permettant de demander la modification des dates limites de gel et de l'utilisation du couvert
- la durée maximale du gel fixe (durée maximum du texte européen = 60 mois)
- les conditions d'utilisation et d'entretien des terres et du couvert végétal
- les mesures à appliquer pour maintenir les terres dans de bonnes conditions agronomiques
- les mesures environnementales à mettre en place et les sanctions pour les faire respecter
- les mesures pour que le gel contribue à la maîtrise de la production
- de ne pas autoriser le transfert de gel

Le détail de ces mesures est examiné si opportun dans les réponses aux questions environnementales ou aux questions liées à la mise en œuvre.

4. ELEMENTS DE REPONSE AUX QUESTIONS 431 A 434

4.1 Description des dispositions réglementaires nationales en rapport avec l'environnement

Il n'est pas possible ici de distinguer facilement les quatre thèmes retenus dans l'évaluation (sol, eau, paysage et biodiversité). Une approche commune sera faite à ce stade.

Dès la première campagne (1993) des dispositions très précises ont été édictées en France pour encadrer l'installation et l'entretien des parcelles gelées. Dans les § suivants les règles sont détaillées au fur et à mesure de leurs années d'apparition.

4.1.1 Nature du couvert

Couvert implanté

Pour ce couvert, une liste de 30 espèces représentant les différentes conditions agro-climatiques du pays est imposée (1993) : 35 espèces sont autorisées à partir de 1994. Cette liste peut être complétée par les Préfets pour tenir compte des particularités agro-climatiques ou environnementales locales (1994). Si une parcelle est maintenue en gel deux années consécutives au moins, un couvert végétal doit être implanté au début de la deuxième année (1994). Cette implantation n'est que préconisée sur repousses insuffisamment couvrantes et sur gel reconduit sur la même parcelle deux années de suite en 1995.

Pour faciliter l'implantation de ce couvert, l'emploi de produits phyto-sanitaires à faible rémanence est autorisée parmi une liste de 22 matières actives (1993). Une nouvelle catégorie d'herbicides est introduite (1996).

L'utilisation de faibles doses de matières fertilisantes minérales ou organiques est également permises. Les apports d'azote doivent se limiter à 50 Kg/ha maximum. Ces apports doivent se faire de préférence au printemps et dans le cadre de plans d'épandage pour les fumures organiques. Dans le cas d'une implantation à l'automne, seuls les apports de fumier sont permis avant implantation (1993). L'apport de matière fertilisante doit être fait avant le 15 Septembre ou après le 15 Avril (1994). Pour les légumineuses l'apport d'azote est proscrit (1993).

La mesure jachère faune sauvage et environnement est possible sur gel fixe (1994)

Couvert spontané

Pour ce couvert, aucune fertilisation n'est autorisée. L'emploi des mêmes produits phytosanitaires que pour le couvert implanté est autorisé, dans les mêmes conditions, pour éviter l'implantation d'espèces indésirables. Un soin particulier doit être apporté aux opérations d'entretien pour lutter contre la prolifération d'adventices diverses (1993). Les textes déconseillent ce type de couvert du fait de la difficulté de le maîtriser pour empêcher le salissement et afin d'éviter la confusion avec des cultures (1994).

A partir de 1995 une distinction est faite entre les couverts spontanés issus de repousses de culture à "pouvoir protecteur correct du sol" (chaume de colza ou de céréales à pailles) qui sont autorisés et ceux issus des plantes sarclées (maïs, tournesol, betterave, pomme de terre) qui laissent un sol nu avec des adventices à apparition tardive qui peuvent être tolérés ou interdits par les préfets.

Sol nu

Il est toléré, sur décision particulière du Préfet, pour une série de cas très spéciaux et très limités (bordure de champ consacré aux semences, protection incendie en bordure de forêt dans le sud...). L'utilisation de désherbants est interdite à quelque stade que ce soit pour créer et entretenir ce sol nu, de même que tout épandage (1993).

Cas particulier du gel fixe quinquennal

Le demandeur s'engage à planter (en choisissant parmi les espèces autorisées) et à maintenir un couvert végétal sur la parcelle pendant 5 ans. Ce couvert est donc pérenne (1995).

La plantation de haies boisées en bordure de parcelles est possible, à la condition que la parcelle soit déclarée en totalité en gel fixe. Les haies doivent être entretenues et font partie de la surface de la parcelle (1995).

4.1.2 Entretien des terres gelées

Le couvert végétal doit être entretenu, par fauche, broyage ou autre, de manière à éviter toute montée à graine. Cet entretien doit éviter tout risque phytosanitaire pour les parcelles voisines et tout développement d'espèces ligneuses (1993).

L'emploi des herbicides doit aboutir à la limitation de la croissance du couvert et pas à sa destruction (1994).

Pour une meilleure adaptation aux réalités locales, les Préfets peuvent édicter des règles spécifiques d'entretien dans les départements (1993). En particulier le Préfet peut dresser une liste d'espèces végétales dont la montée en graine est indésirable ou nuisible. L'arrêté préfectoral peut également prévoir la qualité minimale de protection du sol (1995).

Dans le cas d'un couvert spontané ou d'un sol nu, il est imposé d'effectuer un travail du sol entre le 15 Mai et le 15 Juin. (1993) Aucun travail du sol entraînant la disparition du couvert n'est autorisé entre le 1er Mai et le 31 Août (1994). La destruction du couvert végétal n'est autorisée qu'après le 1er Juillet (1995) ou plus tôt si l'arrêté préfectoral détermine la période correspondant à la fin des risques d'érosion et de lessivage des sols (1996).

Au regard de la réglementation de protection des eaux contre les nitrates d'origine agricole, seules les parcelles à couvert implanté sont considérées comme sols cultivés (1994).

Les superficies gelées doivent faire l'objet d'un entretien assurant le maintien des bonnes conditions agronomiques et environnementales. La parcelle doit être préservée des infestations d'adventices et de parasites et le gel ne doit pas nuire aux parcelles voisines (1994).

Des contrôles sur place sont effectués portant sur la nature et l'entretien des jachères ((1993).

4.1.3 Le cas particulier de la mesure jachère environnement et faune sauvage (JEFS)

La circulaire du 16 août 1993 ouvre la voie à des aménagements d'itinéraires pour favoriser la faune en mettant en place la jachère rotationnelle "environnement et faune sauvage". Ces jachères doivent pouvoir satisfaire les agriculteurs et les gestionnaires de la faune et les chasseurs. En 1994 cette jachère est ouverte également à la jachère fixe.

Les objectifs sont:

- éviter d'utiliser des pratiques dommageables pour la faune
- restaurer la fertilité des sols, accroître la diversité des espèces animales et floristiques ainsi que le paysage, rechercher des solutions au problème de la pollution des eaux et d'érosion et, diminuer les conflits d'usage entre agriculteur, chasseurs et naturalistes.

Ce projet est parti du fait que la jachère a, selon les espèces, un impact plus ou moins positif sur le gibier, mais ceci dépend surtout de la manière dont sont entretenues ces jachères. (Par exemple un broyage au raz du sol et la fauche détruisent les reproducteurs et leur petits). Afin d'éviter les risques liés au broyage l'agriculteur doit le remplacer par un contrôle chimique de la végétation et doit prendre en compte le cycle de vie du gibier en ciblant ses périodes d'intervention. Par ailleurs les couverts spontanés ne sont pas autorisés. Tout ceci est précisé dans un contrat qui prévoit par ailleurs un dédommagement financier, correspondant aux surcoûts d'entretien.

Les fédérations de chasseur ont édité de très nombreuses brochure détaillant les pratiques à mettre en œuvre dans les jachères (JEFS ou non).

Tableau 4 : Techniques d'entretien préconisées pour les jachères

COUVERTS	Broyage de printemps	Traitement herbicide à faible dose	Montée à graine du couvert
Couverts spontané (non J.E.F.S.)	DECONSEILLE	RECOMMANDE sur tous couverts spontanés	INTERDITE par la réglementation P.A.C.
Couvert implanté annuel (J.E.F.S. recommandée)	DECONSEILLE	UNIQUEMENT si apparition d'adventices indésirables (voir la liste départementale)	RECOMMANDEE pour couverts autorisés sauf Moutarde, Phacélie et Ray-grass
Couvert implanté pluriannuel (J.E.F.S. recommandée)	DECONSEILLE		

Source (ONC)

Bien que d'une importance toute relative, ces JEFS ont tout de même connu un certain succès comme en atteste les données de mise en œuvre du tableau 4.

Tableau 5 : Evolution des surfaces en jachères Environnement et Faune sauvage et du taux de gel entre 1993 et 1998.

	Surface en JEFS (en ha)	Taux de gel réglementaire
1993-1994	29805	12-17 %
1994-1995	29036	15 %
1995-1996	23744	10 %
1996-1997	17647	5 %
1997-1998	17801	5 %

Source Fédération Nationale des Associations de chasseurs

Question 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 ?

- **Critère**

Les pratiques agricoles sur les terres gelées, en gel obligatoire d'une part et en gel volontaire d'autre part, ont plus souvent conduit à une amélioration de la rotation des cultures qu'à une détérioration de celle-ci.

- **Eléments de réponse de niveau national**

Effet sur les rotations

Une enquête menée par le SCEES au niveau national sur la campagne 92-93 auprès de 1124 agriculteurs faisait apparaître selon ces derniers que le gel

- n'avait aucune incidence sur la rotation à 44 %,
- avait conduit à une modification de la rotation dans 42 % des cas
- ne savaient pas 14 %.

De l'enquête TERUTI du SCEES il ressort que cette jachère devient de plus en plus fixe au fil des ans la proportion des rotations jachère sur jachère passant successivement de 25 % en 1994, à 49 % en 1996 et 58 % en 2000. Celle-ci rentre donc de moins en moins dans la rotation.

Cultures alternatives sur les terres gelées

Une autre enquête du SCEES fait apparaître que sur les parcelles non cultivées la répartition par type de gel était sur le gel PAC en 1994 de :

- 47 % de couvert spontané,
- 47 % de couvert semé
- 6% de sol nu.

Sur les parcelles à couvert semé celui-ci se répartit en :

- 53 % de graminées,
- 22 % de légumineuses
- 24 % de plantes annuelles (dont 72 % de crucifères)

Une partie des parcelles a toutefois été cultivée pour des cultures industrielles. Le tableau ci-après détaille ces productions depuis l'instauration du gel obligatoire.

Tableau 6 : Répartition des superficies EN HA de cultures industrielles en France

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Colza (EMVH)	36478	177569	325331	209506	154664	150586	306054	297273
Colza Erucique	12596	11375	6047	3853	4098	4512	11703	9265
Tournesol (EMVH)	1381	24763	37632	32387	37361	33138	59071	56878
Tournesol oléique	0	659	4949	2640	2618	7211	16604	6979
Ricin	448	229	87	0	0	0	0	0
Lin oléagineux	9614	35955	13260	4203	540	400	1832	1604
Blé éthanol	7724	7673	8835	12033	10427	12797	18186	15926
Betterave éthanol	0	643	6251	10182	12476	8097	766	7347
Maïs	0	0	0	0	0	0	1175	3306
Divers	4642	4804	5630	7190	8142	9128	8680	8760
TOTAL	72883	263670	408022	281994	230326	225869	430971	407338
% du gel PAC	5%	14%	22%	20%	24%	24%	29%	NC

Source ONIOL (sauf dernière ligne)

Ce tableau montre à la fois que :

- environ un quart du gel PAC est cultivé en jachère industrielle
- près des $\frac{3}{4}$ des superficies sont constituées par le colza
- ces cultures n'apportent pas en terme de rotation d'éléments très nouveau, les cultures novatrices ne représentant que de très faible surfaces.

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

- **Critère**

La localisation des parcelles gelées dans l'exploitation a favorisé de meilleures pratiques culturales. Dans un cadre de gel imposé, les gains agronomiques ou économiques sont plus importants que les pertes.

- **Éléments de réponse de niveau national**

L'enquête du SCEES menée au niveau national en 1994 apporte des éléments complémentaires à nos études de cas. Le tableau ci-après montre les raisons principales du choix des parcelles à geler.

Tableau 7 : raisons principales du choix des parcelles à geler

Raisons	Qualité agronomiques inférieures à la moyenne	Eloignement du siège de l'exploitation	Autre raisons (indivision, manque de temps...)	Parcelles non localisée (gel rotationnel)
Pourcentage	28 %	21 %	11 %	27 %

Si l'on repart de la grille choisie pour nos études de cas, pour interpréter le classement fait par le SCEES, il en ressort que pour près de $\frac{3}{4}$ des parcelles, c'est la recherche d'une minimisation de l'effet économique du gel qui a guidé le choix des agriculteurs, ce qui est en relation avec notre critère d'évaluation.

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

- **Critères**

Le rendement moyen des terres arables (hors gel) pour :

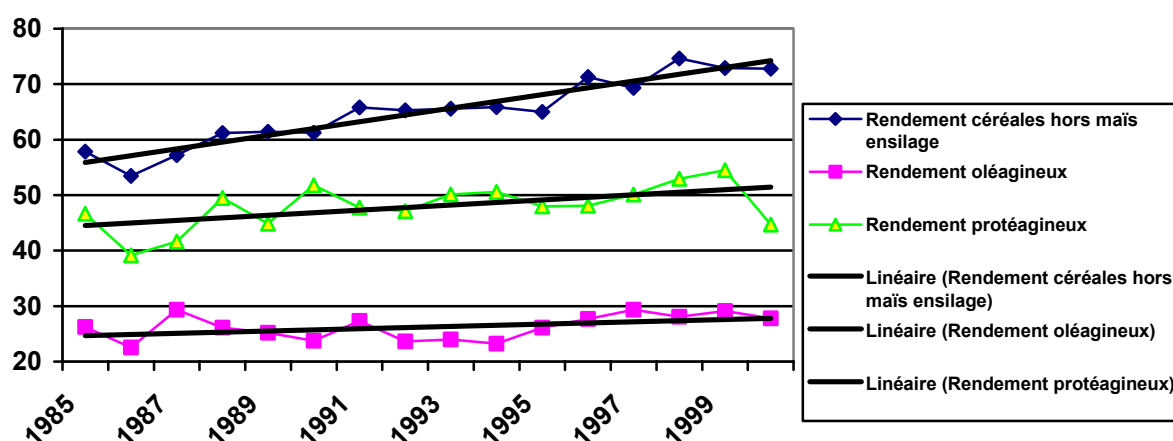
- les exploitations enquêtées,
 - les exploitations des OTEX grandes cultures pratiquant du gel dans la région, et présentes dans le RICA¹,
- est en hausse plus forte sur la période 1992 – 1999 que sur la période 1987 – 1991.

- **Eléments de réponse de niveau national**

Des statistiques nationales sur la période 1985 – 2000, il ressort que les courbes de tendance des :

- oléagineux dénotent des rendements à très faible augmentation,
- protéagineux montrent des rendements en hausse non négligeable
- céréales, alors que l'équilibre maïs – autres céréales a très peu changé depuis 1992, l'augmentation des rendements est très sensible (de 57 q à 73 q en tendance de 1985 à 1999). Il n'y a toutefois pas de rupture de tendance significative entre la période avant 1992 et celle après cette date.

Figure 6 : Evolution des rendements (en q/ha) de COP dans le Gers (Source SCEES)



¹ Sous réserve que l'échantillon régional soit suffisant. Si tel n'était pas le cas une analyse nationale serait conduite

Question 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...)

- **Critères**

La taille des exploitations enquêtées d'une part, et des exploitations des OTEX 11 et 12 de la région, soumises au gel et présentes dans le RICA depuis 1987², d'autre part, s'est accrue plus vite de 1992 à 1999 que sur la période précédente équivalente.

La compétition sur les terres, au voisinage des exploitations enquêtées, s'est accrue plus vite à partir de 1992 qu'avant.

Un marché des terres marginales éligibles s'est créé pour y implanter le gel.

- **Éléments de réponse de niveau national**

Nous n'avons pas d'éléments de réponse apportant plus que les données des études de cas régionales.

5. Réponses aux questions 441 à 444

Réponse de niveau national en l'attente de la fin des études de cas

Question 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...) ?

Question 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...) ?

Les questions relatives à la gestion des sols et à la gestion de l'eau ont été regroupées car elles sont extrêmement liées en agriculture.

- **Critère (de niveau national)**

Existence de réglementations nationales ou locales créées (suite à la réforme de la PAC en relation avec la situation particulière des terres gelées) ou rappel des réglementations existantes applicables au gel au moment de sa mise en place (*critère traité au niveau national*)

- **Réponse synthétique (sur le critère de niveau national)**

Une législation nationale a bien été mise en place au moment de la réforme afin que la gestion des sols (et par conséquent de l'eau) soit intégrée dans la gestion des parcelles gelées (obligation de couvert, limitation de l'usage des pesticides et des engrais...).

- **Autres éléments de réponse de niveau national**

Outre les éléments de réglementation présentés au § 33 il est important de voir dans quelle mesure cette réglementation est parvenue à améliorer la gestion des sols. Ceci peut être tenté au travers de l'examen des pratiques des agriculteurs, présentées dans l'enquête du SCEES de 1994.

Gestion des sols et types de couvert

Dans les raisons les ayant conduit à choisir un type de couvert plutôt qu'un autre les agriculteurs en ont donné les raisons. Celles-ci sont détaillées au tableaux 7 et 8. Il est rappelé ici qu'en 1994 ces deux couverts représentaient chacun 47 % de la surface en gel non cultivé.

² Sous réserve que l'échantillon régional soit suffisant. Si tel n'était pas le cas une analyse nationale serait conduite

Tableau 8 : Raison principale du choix de la jachère spontanée

Réduction du travail	Pas d'achat de semence	Destruction des vivaces par désherbant autorisée	Raisons non définies et autres raisons
48 %	22 %	9 %	21 %

Source SCEES

Tableau 9 : Raison principale du choix de la jachère semée

Maintien de bonnes conditions agronomiques	Engrais vert	Contrôle du ruissellement	Destruction des vivaces par désherbant autorisée	Réduction du travail	Raisons non définies et autres raisons
44 %	11 %	6 %	6 %	17 %	18 %

Source SCEES

L'examen de ces deux tableaux montre à l'évidence que les agriculteurs ayant choisi la jachère spontanée n'ont pas ou peu d'objectif de gestion des sols. En revanche ceux qui ont choisi la jachère semée affiche cet objectif clairement : 61 % au moins ayant évoqué des raisons dans ce domaine (3 première colonnes).

Par ailleurs la qualité du couvert obtenu a une grande importance dans les effets de celui-ci pour protéger les sols. De l'enquête nationale du SCEES il ressort qu'en 1994 la qualité des couverts de jachère non cultivées était très variable. Le tableau ci-dessous montre ces différences.

Tableau 10 : Qualité des couverts de jachère en France en 1994

Qualité du couvert	Bonne	Moyenne	Médiocre
Couvert spontané	32 %	49 %	20 %
Couvert semé	62 %	29 %	9 %

Source SCEES

Si les couverts semés ont une bonne qualité à 62 %, les couverts spontanés sont moins performants et 69 % d'entre eux ont un couvert médiocre à moyen, ce qui implique une mauvaise protection des sols.

Fertilisation des parcelles gelées

Selon l'enquête du SCEES de 1994, les parcelles en couvert spontané ne recevaient pas de fertilisation et les parcelles à couvert semé recevaient une fumure azotée pour 5 % d'entre elles seulement et une fumure en phosphore et potasse pour 2 %. Les lessivages à partir des parcelles en jachère ont donc dû être extrêmement limités.

Irrigation et drainage des parcelles gelées

Selon l'enquête du SCEES de 1994, 12 % des parcelles habituellement irriguées étaient mises en jachère en 1994 (9 % en gel rotationnel et 14 % en gel fixe). Ces chiffres correspondaient par région à la part irrigable des bassins, ce qui sous entendrait que le caractère irrigable n'était pas déterminant pour la mise en jachère.

Les surfaces drainées représentaient à la même période, 14 % des surfaces mises en jachère e qui correspondait à une proportion légèrement supérieure au taux de drainage par région. Il n'y avait pas de différence entre gel rotationnel et gel fixe.

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

Critères de niveau national La mise en place du gel des terres n'a pas eu d'impact sur les paysages au travers de :

- l'existence de réglementations nationales ou locales créées (suite à la réforme de la PAC en relation avec la situation particulière des terres gelées) ou rappel des réglementations existantes applicables au gel au moment de sa mise en place (*critère traité au niveau national*),

- **Réponse synthétique (sur le critère de niveau national)**

La législation nationale ne traite pas spécifiquement du paysage. L'entretien des parcelles y est toutefois largement détaillé. Par ailleurs, certains textes liés à la prise en compte ou non de la superficie des haies dans les surfaces primables, ont pu conduire à leur arrachage.

- **Autres éléments de réponse de niveau national**

De l'enquête du SCEES réalisée en 1994 il apparaît que l'entretien des parcelles gelées était majoritairement mécanique mais que certaines parcelles n'étaient toutefois pas entretenues.

Tableau 11 : Type d'entretien des parcelles gelées en France

	Entretien mécanique	Entretien chimique	Entretien mixte	Aucun entretien
Couvert spontané	58 %	13 %	13 %	15 %
Couvert semé	66 %	10 %	13 %	10 %

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

- **Critères (de niveau national)**

La mise en place du gel des terres a eu un impact sur l'amélioration de la prise en compte de la biodiversité au travers de la création de réglementations nationales ou locales (suite à la réforme de la PAC en relation avec la situation particulière des terres gelées) ou rappel effectif des réglementations existantes applicables au gel au moment de sa mise en place (*critère traité au niveau national*).

- **Réponse synthétique (sur le critère de niveau national)**

La législation nationale ne traite pas de la biodiversité. La création de la jachère "environnement et faune sauvage" a permis d'orienter la jachère dans cette direction pour ceux qui le désirent, mais celle-ci est liée à la chasse.

- **Autres éléments de réponse de niveau national**

Selon les fédérations de chasseurs les effets sur les populations de gibier sont très significatifs. En Seine-et-Marne, deux territoires ont fait l'objet d'études plus particulièrement orientées vers la perdrix grise. La comparaison des résultats entre ces deux territoires montre que grâce à la mise en place des JEFS cumulées à des non broyages de printemps :

- les densités de couples de perdrix grises atteignent 32 couples aux 100 hectares dans un cas alors que sur l'autre territoire elles ont chuté à 15 couples aux 100 hectares;
- l'indice de reproduction de la perdrix grise est supérieur dans le premier cas par rapport au second (l'écart moyen est de 2.25 jeunes par poules d'été en moyenne sur cinq ans);

- le prélèvement moyen à la chasse est de 27 perdrix au 100 hectares sur cinq ans dans le premier cas pour seulement 7 perdrix aux 100 hectares dans le second pendant la même période.

5.1 Réponse aux questions 451 et 452

Question 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 au plan de l'efficacité.

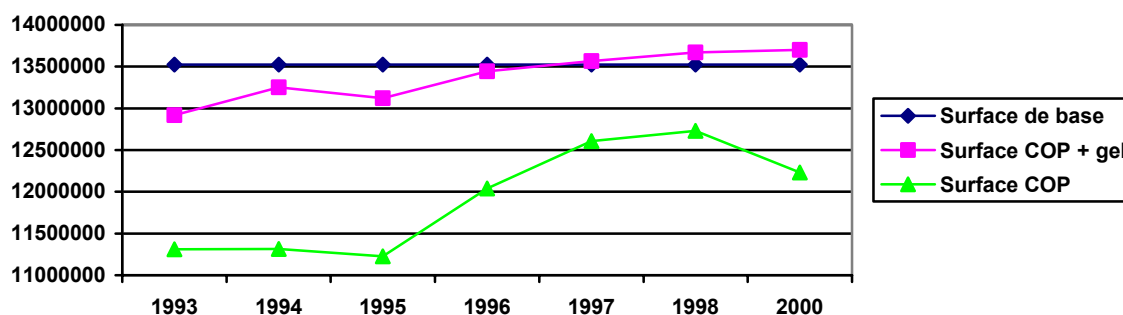
De l'ensemble des entretiens avec les services publics et les agriculteurs ou leurs représentants, il ressort que le dispositif est très lourd pour tous et que les nombreux changements intervenus tout au long de la période ont significativement diminué sa lisibilité.

La rigidité des règles sur les surfaces, les dates, les conditions d'entretien et la rigueur des pénalités rend la relation entre agriculteurs et services publics difficiles et suspicieuses.

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

La principale déficience de la législation française en matière d'efficacité concerne le contrôle des surfaces éligibles. Si certains départements sont extrêmement stricts, d'autres ont du mal à éviter un dérapage net des superficies aidées. Au niveau national cela se traduit pas une érosion constante de l'efficacité du système gel par une augmentation continue des superficies de COP plus gel. La figure ci-dessous montre ce glissement permanent.

Figure 7 : Evolution des superficies COP (en ha) sur la période en France



Source CE.

Outre ce problème spécifique, il n'apparaît pas que la législation française ait eu d'impact significatif sur l'efficacité de l'instrument, certains dysfonctionnements méritent toutefois d'être mentionnés. Sans que cette liste soit limitative à ce stade, les études de cas n'étant pas finies, nous pouvons citer :

Gel industriel

Suite à des difficultés rencontrées en début de période pour affecter les récoltes de gel industriel à la stricte consommation non alimentaire, des fraudes ayant été constatées sur ce point, les agriculteurs qui cultivent leur parcelles gelées pour du non alimentaire doivent maintenant respecter à la fois deux rendements minimaux : 90 % du rendement de l'exploitation pour les mêmes cultures et 100 % d'un rendement représentatif départemental.

Cette double obligation pouvant être difficile à atteindre par certains, en particulier ceux dont les terres sont ingrates par rapport à la moyenne départementale, il nous paraît souhaitable de se limiter à l'obligation de respecter 90 % du rendement de l'exploitation et d'éliminer cette notion de rendement

départemental. Un simple règle de trois sur les surfaces pratiquée chez l'Organisme stockeur qui reçoit l'ensemble de la récolte pourrait également permettre d'affecter les vrais quantités au non alimentaire.

Normes locales

Les normes locales précisent que certains éléments (haies, fossés, murets et bords de cours d'eau) peuvent être inclus dans la surface des terres cultivées pour des largeurs limitées et définies, si ces éléments entraînent déjà dans la superficie des parcelles cultivées. En revanche, pour le gel correspond à un retrait réel de terres cultivées, ces éléments ne peuvent être intégrés dans les surfaces des terres gelées. Selon nous cette interprétation pose deux difficultés.

Le première est conceptuelle, si la surface d'une parcelle cultivée est comptée en intégrant ces surfaces improductives, il serait logique que la même parcelle gelée intègre ces mêmes éléments improductifs qui sont structurels.

La seconde est plus pratique. Des études de cas menées sur le terrain, il ressort que les agriculteurs qui ont eu des pénalités après contrôle, du fait de la présence d'une haie, pour avoir retenu une parcelle gelée pour une surface identique à celle d'une année de culture, ont le plus souvent arraché la haie l'année suivante pour ne plus avoir de problème. Ce qui va bien évidemment complètement à l'encontre des objectifs environnementaux de la PAC.

Ces mêmes normes locales précisent que lors des années humides, les mouillères et rond d'eau présents dans le champs et dans les parcelles gelées devront être déclarés par l'agriculteur comme accident de culture et donc déduits des superficies primables. Ce texte nous paraît à la fois injuste, (l'agriculteur ayant effectué l'ensemble des opérations de mise en culture sur la totalité de la surface, le climat étant seul en cause dans cet échec partiel) et extrêmement compliqué et lourd à suivre pour l'agriculteur et administrativement. Dans tous les cas où la bonne foi de l'agriculteur est hors de cause, ces ajustements de surfaces devraient être supprimés.