

## **Contexte**

Avec l'introduction d'un régime commun de soutien aux produits COP (Céréales, Oléagineux et Protéagineux), la réforme de la politique agricole commune de 1992 (règlement 1765/92, réforme Mac Sharry) a bouleversé le dispositif des aides à l'agriculture dans le secteur des terres arables. La réforme a reposé sur l'instauration de trois grandes mesures : la réduction des prix d'intervention approximativement d'un tiers, la compensation de cette réduction par le paiement d'une aide à la surface en fonction des cultures et la gestion de l'offre par l'instauration du gel obligatoire des terres.

Généralisé pour la première fois au niveau communautaire, le gel des terres obligatoire a été instauré pour les producteurs du régime général<sup>1</sup>, dont les surfaces ont représenté en moyenne 72 % des surfaces de terres arables de la communauté. La mesure leur imposait de geler une part de leur surface de terres arables, selon le taux fixé chaque année par le Conseil de l'Union Européenne pour l'ensemble de la communauté. Bien que cela ne soit pas explicite dans le texte instaurant la réforme, l'introduction de cette mesure visait la réduction des productions de céréales excédentaires et la diminution du niveau des stocks publics devenus problématiques au début des années 90.

Tout au long des années de mise en œuvre évaluées ici, de la campagne 1993 à la campagne 2000, la mesure a subi de multiples évolutions réglementaires dont les principales ont été : la variation du taux de gel obligatoire, l'introduction du gel volontaire rémunéré, le relèvement de la rémunération du gel et l'introduction de la possibilité de gel fixe par opposition au gel rotationnel seul possible au début.

## **La méthode d'évaluation et sa mise en oeuvre**

Pour les questions concernant l'efficacité et l'efficience, les analyses ont été faites pour l'ensemble des pays européens (12 puis 15 sur la période) à partir principalement des données collectées et mises en forme par Eurostat et des déclarations des Etats membres collectées par la Commission. Pour celles concernant les effets régionaux, agronomiques, environnementaux et de mise en œuvre, 19 études de cas régionales<sup>2</sup> et 7 études de cas nationales ont été réalisées. Le choix des régions a veillé à recouvrir la diversité des contextes des cultures COP et une proportion importante des grandes régions de production. Les pays suivants ont été retenus: Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, France, Pays-Bas et Royaume-Uni. Pour chaque étude de cas, un échantillon de 30 exploitants a été enquêté, soit un total de 570, et les principaux acteurs de la filière ont été rencontrés.

Il n'existait pas de cadre logique de la réforme de la PAC de 1992 et par conséquent du gel. Les objectifs du gel, plus implicites qu'explicites, ont donc dû être reconstitués par les évaluateurs à partir des textes réglementaires et des documents de travail de la Commission. Le cadre logique de la mesure du gel des terres, ainsi élaboré, recense quatre objectifs spécifiques au gel :

- Contribuer à l'équilibre des marchés par la réduction des productions excédentaires,
- Développer les cultures non alimentaires,
- Maintenir à l'environnement sa qualité,
- Aider au maintien des petits agriculteurs.

Aucun objectif quantifié n'ayant été fixé à l'origine de cette mesure, ni en termes de surfaces gelées, ni de réduction des volumes de production ou des stocks publics, dans les textes officiels ou dans d'autres textes de travail auxquels les chargés d'évaluation ont eu accès, il n'était pas possible d'avoir recours à une simple

---

<sup>1</sup> Les exploitants percevant les paiements compensatoires et produisant plus de 92 t de céréales. Les agriculteurs ressortissant du régime simplifié (produisant moins de 92 t de céréales) n'étant pas soumis à une obligation de gel.

<sup>2</sup> Aquitaine, Aragon, Bayern, Brandenburg, Castilla la Mancha, Castilla y León, Centre, Danemark (pays entier), Eastern England, Extremadura, Lorraine, Midi - Pyrénées, Nederland (pays entier), Nieder Sachsen, Nord - Pas de Calais, Poitou-Charentes, Schleswig Holstein, Suomi - Finland région B, Thüringen,

comparaison des résultats aux objectifs. Dans ce contexte, des hypothèses ont dû être élaborées par les évaluateurs, en particulier pour évaluer l'efficacité de la mesure et son efficience.

## **Réponses aux questions d'évaluation**

### ***Efficacité du gel obligatoire***

Globalement, sur la durée de la période étudiée, le gel a contribué à la réduction des stocks d'intervention des productions excédentaires et dans une moindre mesure des stocks finaux (intervention + privés). Pour le blé et l'orge, en 2000 le niveau des stocks d'intervention représentait 23 % du niveau de 1992 et pour les stocks finaux, ce rapport était de 69 %. En revanche, pour le seigle, il n'y a pas eu de réduction sur la période.

La réduction des stocks a été provoquée principalement par deux effets conjugués : la baisse des productions résultant du gel des terres et l'accroissement de la consommation. En ce qui concerne la baisse des productions, ce sont les céréales qui ont représenté l'essentiel en volume (en moyenne -6 %) avec en priorité l'orge (-13 %). Dans le groupe des oléagineux alimentaires, la baisse a été de 15 %, effet important qui résulte notamment de la distinction entre cultures alimentaires et non alimentaires à partir de 1993. Dans le groupe des protéagineux, on a observé une légère augmentation (+2 %). De 1993 à 1999, les proportions des surfaces d'oléagineux et de protéagineux ont été réduites au profit de celles de céréales.

L'essentiel de l'effet du gel sur la réduction des stocks a été réalisé durant les 3 premières années pour lesquelles les taux de gel élevés ont été conjugués à des rendements moyens relativement bas. En revanche, la réduction du taux de gel obligatoire, l'accroissement des surfaces ayant accès aux aides (cultivées + gelées) et la remontée des rendements ont fortement réduit la visibilité de l'effet de la mesure les années suivantes. La visibilité de l'efficacité de la mesure a donc été dépendante du taux de gel obligatoire : durant la période observée. L'efficacité n'a été visible que lorsque le taux de gel a été d'au moins 10 % .

Les adaptations réglementaires successives (baisse du taux de gel, introduction du gel fixe au même taux que le rotationnel, possibilité de gel volontaire...) ont presque toutes réduit l'effet du gel.

### ***Le gel volontaire***

Pour l'ensemble de l'Union Européenne, le gel volontaire a représenté 3,8 % des surfaces COP. Il apparaît cependant qu'en l'absence de la mesure, 1,12 % des surfaces auraient tout de même été gelées du fait du gel de précaution pratiqué par une forte proportion des exploitants. L'effet net de la mesure n'a donc pas excédé 2,7 % de l'ensemble des surfaces.

Dans certains contextes, la rémunération du gel volontaire s'est révélée pour les exploitants plus rentable que les cultures de certaines terres, notamment en Espagne du fait de rendements faibles et en Allemagne orientale du fait de la réorganisation des exploitations. Il a pu également être utilisé comme un instrument de gestion des exploitations à certaines phases critiques de leur évolution.

Nous pensons donc que compte tenu de la pratique du gel de précaution d'une part et de ces effets d'aubaine d'autre part, il est probable qu'entre le tiers et la moitié des terres en gel volontaire n'auraient de toutes façons pas été exploitées en l'absence de cette mesure.

### ***Efficience du gel***

La comparaison entre les coûts directs de surproduction<sup>3</sup> et les coûts de non production montre un avantage économique important en faveur du gel des terres en début de période (1993), tendance qui s'est renversée au cours de la période, en 1995 ou 1996.

Cette évolution résulte de deux principaux facteurs : la baisse des coûts de surproduction (de l'ordre de - 25 %) et la hausse des coûts de non production résultant notamment de la hausse de la rémunération du gel (+ 26 % de 1993 à 1995) et de la réduction de la visibilité des effets du gel.

---

<sup>3</sup> Somme des coûts de stockage pendant un an, des coûts d'écoulement et des aides compensatoires, relatives à ces productions, perçues par les exploitants sur la campagne

Les hypothèses faites ici pour aboutir à l'estimation des volumes de réduction de production conditionnent ces résultats mais leur effet est partiellement compensé par le fait que les céréales qui ont eu des coûts de surproduction élevés (orge et seigle) sont aussi celles qui ont eu des coûts de non production élevés.

Sur l'ensemble de la période considérée, il est vraisemblable que les coûts de non production ont été d'un ordre de grandeur comparable à ceux de la surproduction. De plus, on doit noter que les coûts de surproduction n'auraient pas été réduits dans la même proportion sans une réduction significative des stocks, réduction à laquelle le gel a contribué, et la baisse des coûts d'écoulement à l'exportation qui résulte elle-même de la baisse des prix aux producteurs.

### ***Productions non alimentaires***

Les cultures non alimentaires ont surtout été développées dans les pays disposant d'un outil industriel en mesure de les transformer et dans lesquels une fiscalité favorable à ces productions a été adoptée. La presque totalité de ces cultures est destinée à la production des biocarburants.

Dans les contextes favorables, la mise en place du gel a été déterminante pour le développement de ces cultures. On le constate notamment par la corrélation entre les surfaces cultivées en non alimentaire et le taux de gel obligatoire

L'intérêt économique faible de ces productions et la complexité administrative de leur gestion ont toutefois probablement limité leur développement.

### ***Comportement des exploitants et conduite des exploitations (sur base des études de cas)***

Il apparaît que chez les grands producteurs, les choix de cultures sont essentiellement guidés par leur rentabilité et par les habitudes de culture et de rotation des exploitants. Un impact direct du gel et de sa rémunération sur les productions a été le développement des cultures non alimentaires.

Le gel serait approximativement en Europe à 48 % rotationnel et 52 % fixe, avec de fortes variations nationales et régionales. Les agriculteurs des régions enquêtées ont concentré leur gel fixe sur les parcelles les moins productives (mauvais sol, inondables, lisière...) ou les plus difficiles à travailler (éloignées, petites, non irriguées...) de l'exploitation. Dans les régions à fort taux de gel rotationnel, la situation est comparable à celle d'avant la réforme de 1992.

Il n'y globalement pas eu intensification de la production à l'échelle communautaire, sur les parcelles hors gel, lors de l'instauration du gel, même si le fait de cultiver les meilleures parcelles des exploitations a pu augmenter le rendement moyen de celles-ci. Il semble toutefois qu'à partir de 1995-1996, une certaine intensification se soit produite, révélée par une hausse non négligeable des rendements et confirmée par une inflexion à la hausse de l'usage d'engrais et de pesticides. La relation au gel est toutefois très difficile à établir.

Selon environ la moitié des exploitants enquêtés, un marché des terres éligibles aux primes compensatoires s'est créé après la réforme de 1992. Un plus grand nombre d'exploitations se sont agrandies après la réforme de la PAC qu'avant. Ce sont surtout les grandes exploitations qui ont accru leur surface.

La diversification en dehors des COP a été une pratique très courante. La diversification en dehors de l'agriculture n'est pas pratiquée majoritairement mais elle devient un phénomène sensible.

La rémunération du gel est majoritairement considérée comme une aide au maintien du revenu des producteurs, mais la participation aux frais d'entretien est toutefois très souvent citée par les agriculteurs.

### ***Gel et environnement***

C'est au travers de l'examen successif de la bibliographie, des enquêtes régionales et des réglementations nationales que nous avons répondu aux questions du thème environnement.

L'étude bibliographique a montré que beaucoup de publications sont antérieures à 1995 et qu'une grande majorité des publications restent très générales et sont plus des cours d'écologie ou des réflexions sur la jachère que de véritables études mesurant précisément des phénomènes. Malgré quelques travaux de très grande qualité, beaucoup reste à faire pour avoir une connaissance suffisante des effets de la jachère sur l'environnement.

Les législations nationales des pays étudiés ont bien intégré la protection du sol dans les jachères, en obligeant un couvert pour maîtriser l'érosion (sauf en Espagne) et le lessivage, limitant ou interdisant l'usage

des pesticides et fertilisants. L'effet d'un couvert végétal est en effet déterminant pour limiter l'érosion et le lessivage en divisant dans certaines conditions, par 10 à 20 la concentration en nitrates du sol. Si cette jachère est implantée le long d'un cours d'eau, elle peut dans certaines conditions, réduire le lessivage dans la rivière, des nitrates et de bon nombre de produits de traitement, dans des proportions considérables. Le semis de certaines plantes peut considérablement enrichir le sol en matière organique. Il a enfin été montré que les rendements de la culture suivant la jachère sont généralement meilleurs que ceux suivant une autre culture. L'effet du gel sur le paysage a été très majoritairement neutre. Les législations nationales ont peu ou pas pris en compte le paysage (hormis l'entretien des parcelles). Toutefois aux Pays Bas et au Royaume Uni, où les textes le préconisent, le "fleurissement" de certaines parcelles gelées a pris une certaine ampleur. Le gel de parcelles, surtout fixe et long, présente un grand intérêt pour la protection de la biodiversité tant végétale qu'animale. Le gel rotationnel est toutefois mentionné comme important pour le maintien de certaines populations d'oiseaux. Les législations nationales ont parfois pris en compte la biodiversité mais ceci est trop souvent resté plus le fruit d'un certain hasard que d'une véritable stratégie. En particulier l'articulation de la PAC avec les mesures de protection de la biodiversité reste à définir. Le type d'entretien le plus répandu sur les terres gelées est le broyage de la végétation, or c'est celui qui cause le plus de dégâts aux populations d'espèces animales qui se reproduisent dans les jachères.

### ***Les autres effets du gel***

Les "petits" exploitants, en particulier ceux qui sont en limite d'application du gel obligatoire (20 à 40 ha de COP), ont plus de difficultés à s'adapter au gel que les grands (amortissement du matériel difficile, manque de disponibilités financières pour s'agrandir...).

Les producteurs de l'agriculture biologique rencontrés ont mentionné que l'application du gel obligatoire à leurs exploitations était un non sens dans la mesure où d'une part leurs productions ne sont pas excédentaires et où d'autre part leurs pratiques sont très respectueuses de l'environnement.

Des effets de la réforme sur l'amont et l'aval des exploitations, ont été cités par nombre de structures rencontrées, en particulier les coopératives et les négociants qui vendent ou achètent aux agriculteurs. L'impact de l'arrivée de la réforme en 1992 a été un choc pour bon nombre d'entre eux par une baisse des ventes d'intrants (semences, engrais et produits de traitement en particulier) de 15 % ainsi que par une baisse très significative du chiffre d'affaires réalisé sur le négoce des COP.

### **Pour l'avenir, s'appuyer sur les évolutions constatées**

Les changements que la mesure de gel de la réforme de 1992 a incités, ou au moins soutenus dans le comportement des exploitants, appellent une réflexion sur l'évolution de la mise en œuvre de la mesure.

Ainsi, on constate que le gel a constitué une incitation non négligeable au développement des productions non alimentaires dans les régions de grandes productions lorsque le contexte fiscal était favorable et les infrastructures présentes. La révision en cours de la politique communautaire en faveur de ces productions, essentiellement pour la production de biocarburants, pourrait constituer une opportunité pour un renforcement du développement de ces cultures sur les terres gelées. En terme d'activité économique, il s'agit là d'un enjeu important du développement rural ainsi bien sûr que dans celui des énergies renouvelables.

Le gel ouvre de nombreuses possibilités en faveur de la protection de l'environnement, potentiel qui est sous exploité aujourd'hui. Des progrès importants peuvent être accomplis et de nombreux exploitants s'y sont déclarés sensibles lors de nos enquêtes. Ces objectifs s'inscrivent dans la politique de protection de l'environnement soutenue par la Commission. Les orientations pourraient en être diverses : protection des sols, de l'eau, de la biodiversité, des paysages, etc.

Les enquêtes ont montré que le gel obligatoire demeure mal perçu par une part des agriculteurs. Le gel obligatoire, qui ne pouvait être évité au début de la mise en œuvre de la réforme, n'est peut être plus aussi nécessaire aujourd'hui, qu'il ne l'était à cette période. Un gel à base plus volontaire, fixant des objectifs d'intérêt collectif clairs et rémunéré en conséquence est une perspective qui nous paraît intéressante à envisager.

Ouvrir de nouvelles perspectives pour la gestion de l'espace rural, soutenir le développement de nouveaux débouchés aux productions agricoles et offrir un instrument de gestion aux exploitants, en liaison avec la protection de l'environnement, n'étaient pas vraiment au centre des objectifs du gel. La mise en œuvre de l'instrument a cependant montré des capacités à contribuer à ces ouvertures. L'acceptation de la mesure par les exploitants et la capacité à l'intégrer à leurs stratégies, confirment, selon nous, les possibilités d'utiliser le gel des terres pour d'autres objectifs que la seule réduction des volumes de production.

## **Recommandations**

### ***Piloter le gel des terres***

Le gel des terres s'est révélé être un instrument efficace de maîtrise des productions mais les difficultés rencontrées dans cette évaluation pour reconstituer les effets du gel montrent à quel point un minimum d'objectifs quantifiés et d'indicateurs de suivi auraient été utiles. Le pilotage du gel des terres par la Commission, tel que pratiqué sur la période évaluée, n'a pas permis une appréciation suffisamment précise de ses effets, entre autres, sur la maîtrise des volumes de productions et des niveaux des stocks. Afin de mieux réguler les niveaux des stocks, qui ont subi d'importantes variations, mais aussi de vérifier les effets du gel sur les exploitations et sur l'environnement, la mise en place d'un instrument de pilotage s'impose.

A cette fin, il apparaît nécessaire de définir des objectifs quantifiés de niveau des stocks publics, préalables à l'élaboration des objectifs de production, mais également des objectifs pour les productions non alimentaires, des priorités environnementales, etc. Une fois cela fait, la mise en place d'un tableau de bord de suivi est indispensable pour piloter la mesure, selon les objectifs qui lui auront été assignés.

### ***Favoriser les productions non alimentaires sur gel***

De nos études de cas, il ressort que dans certaines régions, les cultures non alimentaires ont constitué une part importante des jachères en fournissant une tête d'assolement, un moyen d'éviter l'enherbement des parcelles et parfois un revenu. Par ailleurs, les propositions actuelles de la Commission Européenne dans le domaine des énergies renouvelables vont dans le sens du développement des bio-carburants. Or le cadre de production de cultures non alimentaires sur gel est actuellement extrêmement démotivant pour les exploitants du fait de la complexité des dossiers et des prix pratiqués. Il y aurait donc lieu de remédier à cela tout en prévoyant des itinéraires techniques plus respectueux de l'environnement pour ces cultures.

### ***Mieux intégrer gel et protection de l'environnement***

La première constatation faite lors de l'évaluation dans ce domaine a été le manque de données scientifiques permettant de connaître réellement à l'échelle européenne les effets et les potentialités du gel en terme d'environnement. Un effort doit donc être fait dans ce sens et doit déboucher sur des mesures concrètes et opérationnelles pour tirer parti des fortes potentialités du gel en la matière.

Les dispositifs agri-environnementaux et le gel des terres sont très peu en phase actuellement. Quand celui-ci peut être concerné (protection des eaux contre les pollutions agricoles, protection des sols contre l'érosion, développement de la biodiversité...), l'intégration des parcelles gelées dans des dispositifs de ce type est à favoriser.

Même si beaucoup de mesures sont déjà du ressort des Etats membres (type d'entretien, de couvert...), il serait préférable que le texte communautaire, laisse plus la place aux Etats Membres sur les autres mesures concrètes de mise en œuvre du gel (période, largeur et taille des parcelles...) les particularités régionales et nationales étant difficiles à intégrer dans un seul document. Ceci n'empêche toutefois pas, bien sûr, d'avoir une politique européenne volontariste dans ce domaine où beaucoup de potentialités sont actuellement sous exploitées.

### ***Améliorer la mise en œuvre de la mesure***

Il est souhaitable d'introduire plus de flexibilité dans les textes et dans leurs possibilités d'interprétation à l'exception de ceux encadrant le contrôle des superficies éligibles aux primes. Une dérive très significative de ces surfaces s'étant effectivement produite depuis l'instauration de la réforme qui a fortement contrecarré l'effet du gel.

Que ce soit au niveau des exploitants ou à celui des filières amont et aval, l'annonce la plus précoce possible des changements réglementaires est indispensable. Ceci est d'autant plus vrai que les périodes de mise en culture en Europe sont extrêmement échelonnées entre le sud et le nord.

Permettre à l'agriculture biologique de ne pas être soumise au gel obligatoire, tout en lui laissant l'opportunité de réaliser du gel volontaire, nous paraît être un progrès sensible.

Enfin, sans que nous ayons pu l'étudier en détail, nos enquêtes ne comprenant pas d'agriculteurs non soumis au gel, il est apparu que les plus petits producteurs enquêtés (moins de 40 ha de COP) ont parfois eu des difficultés très importantes du fait du gel. Ces difficultés ont concerné surtout la diminution du revenu, la difficulté d'amortir le matériel et la presque impossibilité de s'agrandir, les plus grosses structures accaparant le marché des terres. Bien qu'allant bien au delà du strict gel, cette remarque mérite selon nous une grande attention.

### ***Ouvrir des perspectives***

L'expérience du gel des terres depuis bientôt une décennie a contribué, en concomitance avec l'ensemble des mesures de la réforme de 1992, à l'évolution du milieu des exploitants qui ont aujourd'hui intégré la nécessité de contrôler les productions et ont adapté la gestion de leurs exploitations. Par ailleurs, les exploitants sont de plus en plus confrontés aux pressions de l'opinion publique leur rappelant leurs responsabilités en matière de qualité des productions et de protection de l'environnement naturel.

Parmi les autres mesures relatives aux COP, le gel des terres peut inciter certains exploitants à s'inscrire dans ces objectifs. De mesure subie, le gel pourrait progressivement devenir une mesure choisie par les exploitants visant à ne pas cultiver de productions excédentaires au profit d'autres objectifs d'intérêt collectif, s'inscrivant dans les axes de la politique agricole et environnementale communautaire.

Le gel volontaire tel que mis en œuvre de 1995 à 2001, en complément du gel obligatoire et sans objectif spécifique ne s'est pas révélé très efficace. En modifiant ses conditions de mise en œuvre pour en faire un outil attractif pour l'exploitant et en le dotant d'objectifs présentant un intérêt fort pour la collectivité, il en serait peut être autrement. Cela impose que le pilotage de la mesure indique clairement les directions à suivre et que les adaptations réglementaires soient effectuées, afin de motiver les exploitants dans ces directions. Cette piste, même si elle maintient une part de gel obligatoire, nous paraît intéressante à explorer par des opérations pilotes au moins car elle peut concilier les intérêts des exploitants et de la collectivité.