
 Liberté • Égalité • Fraternité RÉPUBLIQUE FRANÇAISE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux Inspection Générale de l'Environnement	 Liberté • Égalité • Fraternité RÉPUBLIQUE FRANÇAISE MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES
---	---	---

Rapport au Ministre de l'Agriculture et de la Pêche
et au Ministre de l'Ecologie, de l'Aménagement et du
Développement durables

sur

L'utilisation de terres en jachère

établi par MM. :

Dominique DEFRANCE

**Ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts (CGAAER)**

Jean-Jacques LAFITTE

**Ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts (IGE)**

Philippe de QUATREBARBES

**Ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts (CGAAER)**

Claude TRUCHOT

**Ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts (IGE)**

Novembre 2007

CGAAER N°1581

IGE N° 07/048

Résumé

L'objet de la mission :

Les directeurs de cabinet du Ministre de l'agriculture et de la pêche et du Ministre de l'écologie, de l'aménagement et du développement durable ont demandé au CGAAER et à l'IGE d'évaluer les conséquences prévisibles d'une suppression de la jachère d'un point de vue environnemental et de proposer les modalités d'un gel qui serait supérieur à 3 % de la SAU totale ou de chaque exploitation.

La table ronde du Grenelle de l'Environnement consacrée à la biodiversité rejoint cette démarche en recommandant une mission sur les moyens de maintenir le service environnemental fourni par les jachères.

La jachère, un outil de régulation de la production dont la suppression est annoncée

Dans le contexte de fort redressement des prix des céréales et des oléo-protéagineux, la suspension de l'obligation de jachère a été décidée pour 2008 en l'absence d'une évaluation environnementale. Une décision définitive a été reportée aux conclusions du bilan de santé de la PAC.

La Commission propose de supprimer le gel des terres pour la régulation de la production et, en substitution, de renforcer les soutiens octroyés dans les domaines de l'environnement dans le cadre du 2^{ème} pilier.

Le bilan de 15 années de mise en œuvre de la jachère

Conçue pour réduire les surfaces en production dans un contexte de surproduction, son taux a été assez régulièrement maintenu à 10 % de la surface en céréales et oléo-protéagineux. Si dès l'origine, son potentiel environnemental n'a pas été ignoré par le règlement communautaire, les retombées réelles au bénéfice de l'environnement ont été significatives mais partielles.

La répartition et la nature des 1.500.000 hectares de jachères en France ont varié selon la qualité des sols et l'intérêt des exploitants à compléter l'obligation par un gel volontaire indemnisé :

- 400.000 hectares ont été convertis en cultures industrielles (colza principalement) pour des débouchés non concurrents des marchés alimentaires, sans autre intérêt environnemental que la production de substituts au carbone fossile.
- 1.100.000 hectares de jachère « agronomique » ont été soumis à des règles d'entretien minimal dont un couvert végétal sans fumure ni phytosanitaire tout en conservant leur potentiel de retour en production. Ces modalités ont généralement bridé le potentiel d'expression environnementale de la jachère. A l'intérieur de cette surface 150.000 hectares ont fait l'objet d'applications ciblées (localisation, entretien) en fonction d'une finalité environnementale déterminée : 30.000 hectares de Jachère Environnement Faune Sauvage (JEFS) et 120.000 hectares de Surface de Couvert Environnemental (SCE),

mesure de conditionnalité appliquée pour la première fois en 2005 dans le cadre du règlement 1782/2003 réformant la PAC.

La surface en jachère agronomique a globalement été favorable à l'environnement mais a été plus efficace lorsque des mesures complémentaires s'y appliquaient. La jachère a ainsi constitué une surface disponible et pré-financée pour le développement de mesures agroenvironnementales du 2^o pilier.

La possibilité de cultures industrielles, a significativement limité la surface de jachères non productives dans les espaces agricoles les mieux structurés et les plus fertiles mais souvent les plus dépourvus d'éléments de biodiversité, surtout lorsque cette dérogation a été étendue sur la SCE.

La jachère (autre qu'industrielle) : Une utilité environnementale prouvée et reconnue, d'une efficacité optimale sous réserve de modalités adaptées à un objectif déterminé.

La jachère notamment lorsqu'elle a été conduite en fonction d'objectifs environnementaux ou culturels précisés, a prouvé son efficacité pour

- la qualité des eaux,
- la biodiversité,
- la lutte contre l'érosion et la restauration des sols,
- la protection intégrée des cultures et
- le paysage.

Les données rassemblées, notamment par le CEMAGREF et le CORPEN démontrent la nécessité de surfaces minimales non productives. La présence de la jachère dans la quasi totalité des exploitations au sein des espaces cultivés constituait un atout pour l'environnement qu'il faut pouvoir préserver.

Une surface minimale de superficies à finalité environnementale au cœur de chaque exploitation apparaît comme la réponse la plus directe à certains objectifs environnementaux, en association avec une conduite durable des cultures.

Selon les diverses expertises scientifiques et expériences de terrain, les taux minimum de surfaces à réserver à des fins environnementales varie de 3 à 10 % pour une action significative sans réduction excessive de la production

L'appartenance au 1^{er} pilier de superficies à finalité environnementale, dans les espaces cultivés

Le cumul de surfaces dédiées, même minimales, au sein de chaque exploitation génère un effet de réseau écologique significatif à l'échelle de chaque région agricole. L'obligation de bandes enherbées le long des cours d'eau est maintenant bien acceptée. Ce schéma relève par définition du 1^{er} pilier. Il ne s'oppose nullement aux Mesures Agro-Environnementales du deuxième pilier : ce réseau de surfaces environnementales du 1^{er} pilier peut servir d'ancrage aux MAE.

Les propositions de la mission :

1 - Confirmer et quantifier les connaissances sur l'intérêt environnemental de la jachère et optimiser ses critères de mise en œuvre :

La Commission devrait lancer le plus rapidement possible une évaluation scientifique de l'intérêt environnemental de la jachère et, plus généralement, des surfaces dédiées à l'environnement.

La mission propose que l'expertise collective « agriculture et biodiversité » confiée à l'INRA examine prioritairement les contributions à la biodiversité de la jachère et des surfaces à couvert environnemental, et comprenne une étude de leurs incidences culturelle et économique sur les systèmes d'exploitation.

2 - Sortir très rapidement de la situation par défaut de 2008 :

La mission met en garde contre une suppression de la jachère sans mesure de substitution au sein du premier pilier. Cette situation conduirait à un effondrement des surfaces en jachère au bout de 2 campagnes, surtout si les prix agricoles restent élevés.

Le renforcement des actions du 2ème pilier répond à un objectif différent. La mission souligne également la nécessité de réviser les bases techniques et financières des mesures du PDRH qui s'appuyaient sur la jachère.

3 - Instaurer dès 2009 une « Surface de Gestion Environnementale », de 5 %, intégrant et rénovant la SCE :

La mission propose, dès la campagne 2009, une orientation communautaire forte avec l'instauration d'une Surface de Gestion Environnementale (SGE), en tant que BCAE. L'article 5 du règlement du Conseil 1782/2003 et son annexe IV, élargie à la biodiversité, instaurerait une SGE de 3% à 10 % de la SAU à mettre en œuvre par les Etats membres et adaptée aux différents contextes.

Pour la France, il conviendra de généraliser la BCAE – SCE en l'étendant à tous les agriculteurs aidés et toutes leurs cultures et en écartant la dérogation d'y pratiquer des cultures industrielles. Selon une estimation récente, cette orientation serait compatible avec le taux d'incorporation national de 7 % de biocarburants.

La mission propose de fixer à 5 % de la SCOP le taux de SGE dès 2009. Les 675.000 hectares de SGE ainsi générés seront le plus souvent localisés sur les parties les moins productives de la SAU de chaque exploitation. De ce fait, l'impact de la mesure sur la production de céréales et d'oléoprotéagineux comme sur le revenu moyen des exploitations restera modéré.

Les modalités de localisation et de gestion de cette surface seront décrites dans des fiches techniques nationales adaptables aux différents contextes des régions agricoles.

Les surfaces disponibles constitueront aussi des assiettes disponibles pour des applications spécifiques du type MAE, Jachère Environnement Faune Sauvage...

Il conviendra ensuite d'étendre ce taux de 5% de SGE à l'ensemble de la SAU, dans la perspective d'une régionalisation des DPU à toutes les cultures et surfaces fourragères.

4 - Ultérieurement, adapter le taux et la gestion de la SGE aux enjeux environnementaux et aux systèmes de production des territoires et à la structure de chaque exploitation :

La mission propose, dans une phase ultérieure, une déconcentration de la définition des critères de la mise en œuvre de la SGE pour en maximiser les bénéfices environnementaux tout en restant compatible avec une agriculture productive et compétitive.

Le taux de référence de la SCE serait alors porté à 7% de la SAU, pouvant être réduit jusqu'à 3% selon la qualité, la durée, le mode de gestion de ces surfaces sous réserve d'un engagement de l'exploitant dans une gestion environnementale globale.

Ce système pourrait s'appliquer en priorité aux exploitations écocertifiées.

5 - Optimiser les contributions à l'environnement des 1er et 2ème piliers et la répartition de leur financement :

Le renforcement du 2° pilier est à l'évidence nécessaire, mais non suffisant. La Commission propose à cet effet de relever la modulation de 5 % supplémentaires.

L'intérêt principal des MAE est de faciliter une gestion sur mesure, sur certains territoires à enjeux environnementaux spécifiques. Mais leurs limites, en partie inhérentes à leur statut contractuel, sont connues : perspectives limitées dans le temps, volontariat, cofinancement national à mobiliser.

La mission suggère d'approfondir l'idée d'une application d'un article 69 adapté du règlement 1782/2003, permettant de définir des BCAE plus contraignantes économiquement sur certains territoires ou certaines exploitations et de transférer à leur profit un écrêtement des DPU moyens.

La mission suggère, comme alternative au niveau de chaque exploitation, un système de dégrèvement d'une fraction de la modulation normalement supportée par l'exploitation, en contrepartie d'un complément volontaire du taux de base de la SGE.

Sommaire

1 LE GEL : UN INSTRUMENT DE MARCHÉ DE 1993 A 2007, DES RETOMBÉES ENVIRONNEMENTALES POSITIVES, DES APPLICATIONS ENVIRONNEMENTALES CIBLEES RESTEES MODESTES	10
1.1 La fixation au taux zéro de l'obligation de jachère en 2008, une décision prise rapidement	10
1.2 Le gel des terres : Une intervention de marché avant tout.....	10
1.3 Les impacts de la décision sur les surfaces en gel et le volume de production.....	12
1.4 Une relative indifférence aux conséquences environnementales ; le renvoi au bilan de santé de la PAC	12
1.5 Evolution de la jachère en France de 1950 à 2005 :.....	14
1.5.1 Un retour en 1993 à une pratique ancienne de la jachère sur des fondements radicalement opposés.....	14
1.5.2 Le taux de gel et ses modalités ont varié.....	15
1.5.3 Evolution des surfaces en Jachères.....	17
1.5.4 La répartition détaillée de la surface en gel pour 2006.	20
1.5.4.1 <i>Le gel classique (sans culture de production ni affectation précisée)</i>	22
1.5.4.2 <i>Le gel industriel (cultivé)</i>	22
1.5.4.3 <i>Le gel environnemental</i>	22
1.6 La jachère , un instrument profilé pour la gestion du marché au potentiel environnemental dérivé important mais moyennement valorisé par des mesures ciblées.....	27
1.6.1 Une fonction environnementale de la Jachère exploitée a minima par des mesures ciblées.....	27
1.6.1.1 <i>Le « gel industriel » : une logique pour le gel intervention de régulation de marché - une dérogation à la Bonne Condition Agro Environnementale, BCAE - une anomalie à lever :</i>	28
1.6.1.2 <i>L'entretien des jachères : une logique agronomique restée quasi exclusive.</i>	29
1.6.1.3 <i>Les espèces admises pour le couvert des jachères.</i>	30
1.6.2 A l'expérience, ce qui a manqué a la pratique de la jachère pour remplir une fonction environnementale plus significative :	31
2 LA JACHERE, UN OUTIL INCONTOURNABLE DE PILOTAGE ENVIRONNEMENTAL DES ESPACES AGRICOLES PRODUCTIFS : LES REFERENCES SCIENTIFIQUES ET EXPERIMENTALES	32
2.1 Qualité des eaux.....	32
2.1.1 La pratique des bandes enherbées.....	32
2.1.2 La protection des captages d'eau destinée à l'alimentation humaine.....	33
2.1.3 Lutte contre l'érosion.....	34
2.2 Biodiversité.....	35

2.2.1 L'agriculture et la biodiversité	35
2.2.2 Les infrastructures agroécologiques	36
2.2.3 Les instruments possibles, les outils de la PAC.....	38
2.2.4 Les jachères et la biodiversité	38
2.2.5 La nécessité de mobiliser le premier pilier de la PAC	40
2.2.6 La quantification pour la biodiversité d'une BCAE « surfaces de couverts environnementaux » élargie.....	44
2.3 PAYSAGE	45
3 LES PROPOSITIONS.....	47
3.1 Le gel, base 1992, révisé 2003 : Un outil de régulation de marché dépassé ; la jachère à re-légitimer.....	47
3.2 La panoplie des outils et les moyens actuels du deuxième pilier sont inappropriés à un traitement global de questions environnementales.	47
3.3 Développer une approche écologique globale au sein de l'exploitation et de son environnement.	50
3.4 Une Bonne Condition Agricole et Environnementale, BCAE : une reprise améliorée des acquis pour l'environnement de la mesure de jachère/gel suspendue	51
3.5 Les bases d'une proposition alternative au gel obligatoire en 3 niveaux de performance.	52
3.5.1 La pérennisation de la situation de 2008, incompatible avec les objectifs à atteindre pour l'environnement :.....	53
3.5.2 La proposition centrale : Une application restaurée et élargie de la BCAE1 : La Surface de Gestion Environnementale, la SGE, au taux de 5 % de la SCOP :	54
3.5.2.1 Des objectifs prioritaires pour l'environnement communs à tous les espaces agricoles :	55
3.5.2.2 Un taux de 5% cohérent avec les connaissances scientifiques et résultats d'observation	55
3.5.2.3 Une implantation de la SGE sur l'ensemble de la surface de l'exploitation.	56
3.5.2.4 Une incidence économique limitée :.....	56
3.5.2.5 Conserver des modalités de gestion simples :.....	57
3.5.3 L'évolution vers une Surface de Gestion Environnementale modulable intégrée aux pratiques durables de l'exploitation pour une efficacité globale, à ouvrir en priorité aux futurs exploitations certifiées haute qualité environnementale	58
4 CONCLUSION	63
5 RELEVÉ DE PRECONISATIONS.....	67
5.1 Au niveau communautaire :	67
5.1.1 Evaluation du rôle environnemental des jachères.....	67
5.1.2 – Conservation du gel obligatoire comme instrument de marché	67
5.1.3 - Evolution du règlement du conseil 1782/2003 :.....	67
5.2 Règles de gestion de la Surface de Gestion Environnementale à instaurer en France dès 2009	67

5.3 Prévoir après 2009 une SGE modulable de 3 à 7% :.....	69
5.4 Economie – Financement	69
6 Liste des annexes.....	70
6.1 Annexe 1 – Lettre de mission.....	71
6.2 Annexe 2 - Liste des personnes rencontrées ou consultées :.....	73
6.3 Annexe 3 - Sources	75
6.4 Annexe 4 – Glossaire des différents acronymes et organismes cités	76
6.5 Annexe 5 - Jachères aidées dans les Etats membres en 2003	78
6.6 Annexe 6 - Extrait de la circulaire DGFAR du 5 octobre 2007 relative aux MAET :	80

INTRODUCTION

La fixation au taux zéro de l'obligation de jachère en 2008 et les perspectives de suppression de l'obligation de mise en jachère dans le cadre du bilan de santé de la PAC conduisent à s'interroger sur l'impact environnemental de telles mesures et la manière de le compenser en rétablissant ces effets bénéfiques.

La lettre de mission conjointe du 23 août 2007 des directeurs de cabinet du Ministre de l'agriculture et de la pêche et du Ministre de l'écologie, de l'aménagement et du développement durable a demandé au conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux et à l'inspection générale de l'environnement d'évaluer les conséquences prévisibles d'une suppression de la jachère d'un point de vue environnemental en considérant que les acquis de la conditionnalité et les engagements du second pilier ne seraient pas remis en cause. Il convenait :

- de tirer le bilan de la mesure de jachère,
- d'en apprécier les retombées pour l'environnement
- de proposer les modalités d'un gel qui serait supérieur à 3 % de la SAU totale ou de chaque exploitation

La table ronde du Grenelle de l'Environnement consacrée à la biodiversité rejoignait cette démarche en recommandant une « mission conjointe du ministère de l'Agriculture et de la Pêche et du ministère de l'Ecologie et de l'aménagement durable du territoire pour identifier les moyens de maintenir le service environnemental fourni jusque-là par les jachères »¹.

¹ Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007, § 2.1.2 : Créer par l'expertise, la formation et la recherche, les outils de compréhension, de gestion et de suivi indispensables.

PREMIERE PARTIE

1 LE GEL : UN INSTRUMENT DE MARCHE DE 1993 A 2007, DES RETOMBEES ENVIRONNEMENTALES POSITIVES, DES APPLICATIONS ENVIRONNEMENTALES CIBLEES RESTEES MODESTES

1.1 La fixation au taux zéro de l'obligation de jachère en 2008, une décision prise rapidement

Les Ministres de l'agriculture des 27 états membres ont décidé le 26 Septembre 2007 de suspendre l'obligation faite aux producteurs d'activer en priorité les droits jachères dont ils disposent et de mettre en jachère les parcelles correspondantes.

Motivée par l'évolution du marché des céréales, cette rupture est sans précédent depuis l'introduction du gel en 1993.

Le règlement du conseil N° 1107 / 2007 déroge en effet pour l'année 2008 à l'article 54 du règlement 1782/2003 qui impose cette obligation, pour dispenser les agriculteurs de retirer de la production les hectares admissibles au bénéfice de l'aide pour mise en jachère. Ils peuvent donc percevoir ces droits pour des surfaces mises en culture.

Ce mécanisme de «jachère» ou de «gel des terres» introduit pour la première fois en 1988 -1989 sur une base volontaire et contractuelle (le gel ARTA) avait été généralisé et rendu obligatoire par la réforme de la PAC en 1992. La jachère était ainsi érigée en instrument de politique agricole régulateur du marché. Tout producteur était, depuis, obligé de mettre en jachère une partie de sa surface éligible pour bénéficier des aides dans une proportion qui a varié de 20 % à 5 % de sa surface en grandes cultures : céréales, oléagineux, protéagineux (SCOP + gel).

La réforme de 2003 a conservé cette obligation par attribution de « droits à paiement jachère » sur la base historique de la jachère obligatoire de l'exploitation (référence 2000 – 2001 – 2002). La décision de Septembre 2007 s'inscrit donc en rupture d'un renouvellement d'année en année à des taux variables mais toujours supérieurs à 5%.

1.2 Le gel des terres : Une intervention de marché avant tout

Dans les années 1990, l'Union Européenne devait écouler les stocks d'intervention de céréales à bas prix sur le marché mondial, ce qui a conduit à cette mesure imposée, mais indemnisée, de retrait de surfaces cultivées dès lors que les producteurs bénéficiaient d'aides à la surface à partir de 1993.

L'annexe 32 du règlement 1782/2003 montre toutefois que les préoccupations environnementales n'étaient pas étrangères à cette mesure : « *Afin de conserver les avantages que présente le gel des terres en termes de maîtrise de l'offre, **tout en renforçant ses effets positifs sur l'environnement** dans le cadre du nouveau*

système de soutien, il y a lieu de maintenir les conditions de mise en jachère pour les terres arables. ».²

Une succession de mauvaises récoltes de céréales et, en particulier, de blé depuis 2004, la progression des échanges et des consommations dans les pays émergents, le développement du bioéthanol aux USA, ont réduit le stock mondial de céréales à une prévision de 111 millions de tonnes pour 2008, soit le niveau le plus bas depuis une trentaine d'années. Les stocks européens se sont réduits de 14 millions de tonnes en 2006 à environ 1 million de tonnes actuellement.

Le choix d'une politique des biocarburants avec le développement d'un outil industriel de transformation qui n'existait pas en 1993, offre maintenant une alternative beaucoup plus importante à la jachère instrument de régulation conjoncturelle de la production. Les biocarburants sont devenus un débouché devenu structurel : En effet, pour assurer le niveau d'incorporation décidé en France au taux de 7% en 2010 (objectif national volontariste supérieur à l'obligation communautaire de 5,75%) soit 2.620.000 tonnes de biodiesel et 740.000 tonnes d'éthanol, 1.713.000 ha de cultures énergétiques ou industrielles seront nécessaires, soit une expansion estimée de 340.000 hectares à 710.000 hectares (selon l'évolution des rendements) des surfaces blé - oléagineux – betterave par rapport aux 12.000.000 hectares de grandes cultures en 2006. Le Comité Biocarburant Biomasse créé par l'ONIGC, auteur de ces chiffres, « note la possibilité de remise en culture d'une partie de la jachère : 300.000 à 400.000 hectares, tout en maintenant les jachères de type environnemental ».

Après plusieurs années de stagnation sous la barre de 100 euros par tonne, le prix du blé s'est rapidement redressé en 2006 / 2007 à plus de 200 euros la tonne. La Commission estimait en proposant le règlement 1107/2007 que la suspension de la jachère relancerait la culture de 1.6 à 2.9 millions d'hectares sur les 3.8 millions soumis au gel obligatoire avec une production complémentaire de céréales de 10 à 17 millions de tonnes³ dans l'Union Européenne. Ceci permettrait de reconstituer les stocks de céréales, de freiner la hausse des prix et d'éviter l'extension de la crise à d'autres secteurs (oléo-protéagineux et élevage)⁴.

² Cet attendu est la trace dans le règlement de 2003 des débats intervenus sur la finalité du gel lors de la révision à mi parcours de l'Agenda 2000.; Les propositions de la Commission européenne dites « propositions Fischer » de juillet 2002 orientaient le gel des terres vers une meilleure efficacité environnementale :

-gel obligatoire de 10 % de la SCOP fixe à long terme (10 ans) conditionnalité au paiement des aides, consacré à l'environnement,

-aide à la jachère non alimentaire (cultures énergétiques) remplacée par une aide aux cultures énergétiques (crédit carbone) hors jachères

³ Si réduction simultanée des surfaces consacrées aux oléagineux.

⁴ Considérant n°2 du règlement 11107/2007 : Le marché des céréales connaît, en ce début de campagne de commercialisation 2007/2008, des prix exceptionnellement élevés tant au niveau communautaire que mondial. Le faible niveau des stocks de clôture communautaires à la fin de la campagne 2006/2007 s'explique par une récolte 2006 moins importante que prévue. Compte tenu des premières estimations relatives à la récolte 2007, de nombreuses incertitudes existent quant à la reconstitution de ces stocks. Sur le marché international, les stocks de clôture de la campagne 2007/2008 devraient tomber à des niveaux historiquement bas, notamment dans les grands pays

1.3 Les impacts de la décision sur les surfaces en gel et le volume de production

Selon le CETIOM et l'Académie d'Agriculture de France, la moitié des surfaces en jachères pourraient ne pas être remises en culture, pour cause de sols superficiels, terrains accidentés, structures parcellaires... Cela concerne les jachères proprement dites (hors cultures industrielles) soit environ 1.150.000 hectares sur un total de 1.563.000 hectares dont 403.000 en cultures industrielles. Les jachères tournantes pourraient revenir à la culture pour au moins 300.000 hectares. Les jachères fixes les plus facilement cultivables pour environ 200.000 hectares pourraient être recultivées en premier.

Ainsi, 500.000 hectares de jachères pourraient être réintroduits dans l'assolement 2008. Cette remise en culture, on le verra, ne sera pas homogène. Les zones de bonnes terres et de bonnes structures d'exploitation feront disparaître la grande majorité de leur jachère non encore occupée par les cultures industrielles. Selon une enquête de la « France Agricole », il ne pourrait rester en jachère que des parcelles dont la potentialité agronomique est inférieure de 50 à 60 % de la moyenne. Ce retour à la culture sera permis sur les jachères antérieurement obligatoires, soit 1.168.000ha mais aussi en partie sur la surface volontaire si les prix agricoles se maintiennent à leur niveau élevé.

La proposition de la Commission retenue par les Ministres de l'agriculture, en réponse à la demande pressante des organisations agricoles, était logique au regard de la tension sur le marché.

Au plan juridique elle n'est certes pas définitive, mais la Commission a déjà précisé son intention de proposer une rénovation profonde du dispositif.

La Commissaire chargée de l'agriculture et du développement rural a qualifié la proposition de la Commission comme « une réponse ponctuelle à la tension régnant sur le marché, valable pour les semis d'automne 2007 et du printemps 2008. (...) Il ne s'agit nullement de court-circuiter le bilan de santé de la PAC prévu en 2008. ».

1.4 Une relative indifférence aux conséquences environnementales ; le renvoi au bilan de santé de la PAC

Peu de réactions structurées ont été émises sur les conséquences environnementales devant l'évidente justification économique de la décision, une évaluation environnementale différée étant renvoyée au bilan de santé de la PAC.

Le caractère provisoire de la mesure a en effet conduit la Commission et le Conseil à ne pas retenir l'amendement adopté par le Parlement visant à assortir la dérogation d'une étude de son impact environnemental. Le président de la commission de l'agriculture et rapporteur devant le Parlement, Neil Parish (PPE-DE, UK) avait

exportateurs. Dans ce contexte, même si la récolte 2008 se situait dans la norme, les stocks n'augmenteraient pas de manière significative, alors qu'une mauvaise récolte exposerait le marché intérieur à des risques potentiellement graves. Par ailleurs, les prix et les stocks céréaliers ont une incidence importante sur la disponibilité et le prix d'autres cultures arables, comme les oléagineux ou les protéagineux, ainsi que sur le secteur de l'élevage, ce qui contribue au risque d'extension de la crise à ces autres secteurs.

déclaré : « *La sécurité des approvisionnements alimentaires redevient un sujet d'actualité, l'Europe a la responsabilité morale de produire plus. Le moment est venu de supprimer cette jachère. Dans le même temps, nous devons reconnaître qu'elle a eu des avantages sur le plan écologique et nous devons réfléchir à de nouveaux instruments* »

Fortement attendue par la profession agricole, cette décision a été prise sur le seul fondement de l'urgence économique sans prendre le temps d'un examen circonstancié de ses conséquences immédiates sur l'environnement. En effet, au-delà des retombées générales positives pour l'environnement des jachères, des applications ciblées dans les domaines de la biodiversité, de la cynégétique, de la lutte contre l'érosion, de la qualité des eaux se sont progressivement mises en place, sur une vingtaine d'années, sur une fraction des 6.76 millions d'hectares de gel dans 15 Etats membres.

Les variations de taux, intervenues à 3 reprises par le passé, avaient maintenu un minimum de 5% permettant de fait la préservation d'une surface minimale nécessaire à ces développements environnementaux. Le taux de 0%, certes fixé à titre « provisoire » pour l'année 2008, peut, en l'absence de mesures de substitution, remettre en cause durablement les effets positifs et notamment les utilisations environnementales volontaires de l'espace libéré, patiemment développées par quelques acteurs convaincus et souvent concertées localement entre les acteurs.

Un tour d'horizon auprès de nos attachés agricoles montre la quasi absence de critiques de cette mesure de suppression émanant des pouvoirs publics des Etats membres au moment de la décision⁵.

Les principales associations de protection de l'environnement, probablement surprises par la rapidité de la décision, ont émis des critiques différées. Il leur a été généralement répondu par les autorités nationales que la jachère volontaire, qui reste indemnisée, assurerait une continuité vers des solutions qui pourraient se dégager au vu des conclusions du bilan de santé de la PAC.

- Au Royaume Uni, le Secrétaire d'Etat pour l'environnement et l'alimentation et les affaires rurales, a annoncé la mise en place d'un programme de surveillance environnementale des terres arables. Il sera confié à « Agricultural change and environmental observatory » qui évaluera l'état des sols et les impacts potentiels pour l'environnement d'une jachère à 0%, à la satisfaction de la puissante « Royal society protection of birds ».
- En Italie fortement importatrice de céréales dont l'augmentation des prix a une incidence sur les prix de produits de consommation de base, le ministre de l'agriculture a apporté un soutien sans réserve à la suspension de la jachère. Seule la LIPU, ligue de protection des oiseaux a demandé des compensations au titre de la conditionnalité.
- En Espagne, la société espagnole d'ornithologie a, comme les organisations des chasseurs, fortement critiqué la mesure et demande une étude d'impacts et des mesures compensatoires.

⁵ Voir en annexe 5 le tableau et la carte de répartition des jachères aidées dans les différents Etats membres de l'U.E. en 2003.

- La Ministre de l'agriculture des Pays Bas, tout en se ralliant à la proposition, a exprimé que cette suppression posait problème et a demandé pour l'avenir des mesures de compensation environnementales.
- Les autorités Danoises souhaitent conserver les effets bénéfiques de la jachère sur l'environnement, tandis que l'association Danoise de protection de la nature qualifie d'ineestimables les acquis de la jachère obligatoire.
- Dans les autres Etats membres comme l'Irlande, la Suède, la Finlande, le Portugal, la Grèce où la part des grandes cultures est relativement moins importante, peu de réactions ont été enregistrées à ce stade.
- En France, ce sont surtout la Ligue pour la protection des oiseaux et la Fédération nationale des chasseurs qui avaient développé des programmes d'actions environnementales sur des surfaces en jachère qui ont réagi et demandent à titre conservatoire le maintien d'un taux obligatoire de 5% de jachère et un aménagement du régime pour conserver les acquis de leurs actions sur jachère. (Motion de la Fédération nationale des chasseurs transmise au Ministre de l'agriculture et de la pêche et aux parlementaires en septembre 2007)

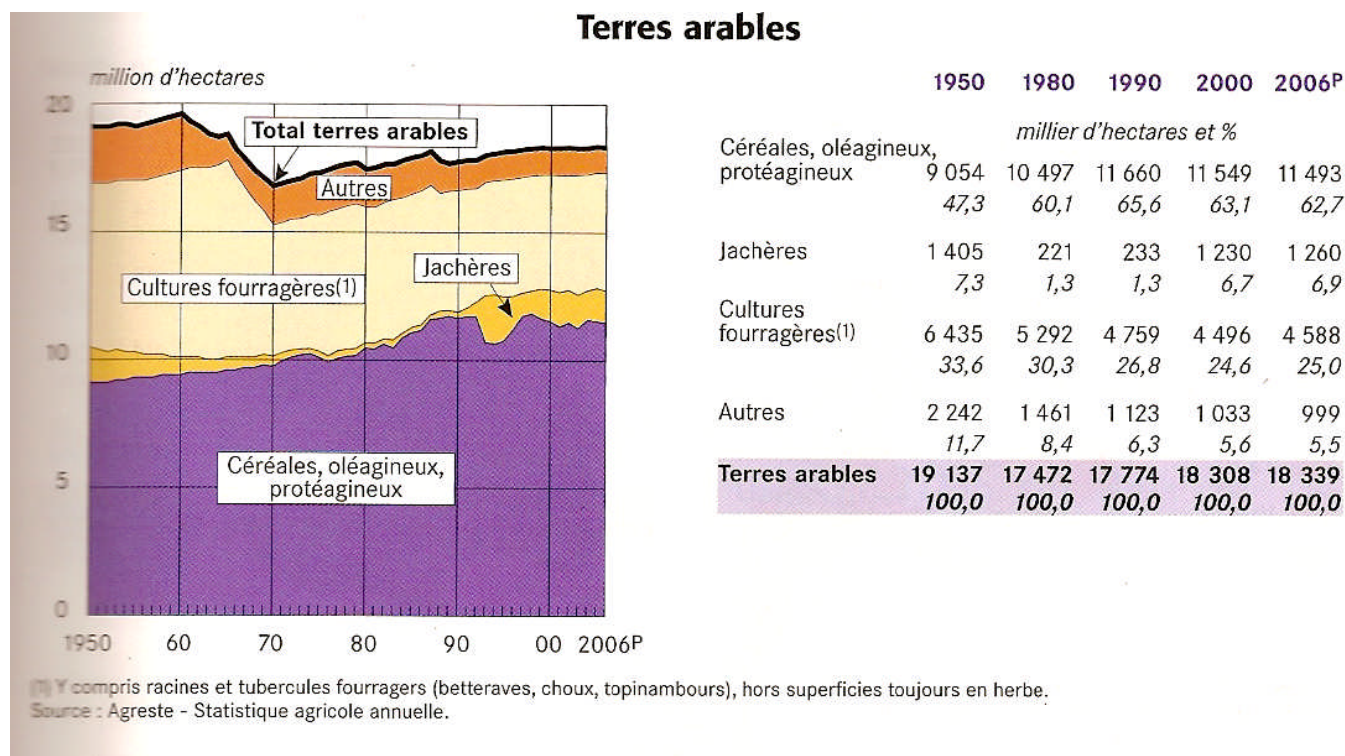
1.5 Evolution de la jachère en France de 1950 à 2005 :

1.5.1 Un retour en 1993 à une pratique ancienne de la jachère sur des fondements radicalement opposés.

La jachère était jadis associée au système céréalier. Le modèle agraire historique reposait sur 3 soles : céréales, plantes sarclées, jachères avec un troupeau commun qui parcourait et fumait jachères et chaumes en vaines pâtures.

La jachère était donc une nécessité agronomique. Cette pratique sur encore 1.400.000 hectares en 1950, a décliné jusque vers 1960. Sa disparition est l'un des éléments de la remise en cause parmi bien d'autres (assolements simplifiés, disparition des éléments fixes du paysage agraire, grandes infrastructures, spécialisation régionale des productions, phytocides....) d'un équilibre environnemental durable des espaces ruraux et, en particulier de l'avifaune associée que l'on cherche à sauvegarder aujourd'hui.

Terres arables



En 1993, le gel obligatoire décidé par le Conseil pour maîtriser les excédents a donc réintroduit, pour une surface quasiment égale de 1.400.000 hectares, cette pratique ancestrale presque oubliée depuis 30 ans. Cette obligation administrative de régulation de marché a été ressentie comme une hérésie par un monde agricole moderne, formé à la productivité, auquel on imposait de retirer une partie des meilleures terres de la production.

1.5.2 Le taux de gel et ses modalités ont varié.

Au départ en 1993, le taux était de 15% de la SCOP, mais avec une jachère tournante dont on escomptait un effet agronomique. Les agriculteurs ayant commencé à geler les moins bonnes terres, ils ont obtenu, dès 1994, une option de gel libre mais à un taux majoré de 20% qui les autorisait à cantonner la jachère sur les parcelles les moins favorables à une bonne exploitation. Ainsi actuellement 70 % environ des jachères succèdent à une jachère (enquête Teruti Scess). A l'opposé les surfaces en gel converti en cultures industrielles selon la possibilité ouverte dès 1993, rejoignent l'assolement normal.

Dès 1995, l'option de gel rotationnel initialement imposée, puis privilégiée, disparaissait au profit d'une seule formule de gel libre au taux de 10% qui restera le taux principal jusqu'en 2007, sauf pour la période 97 et 98 et l'année 2004 où elle a été abaissée à 5% en raison de courtes améliorations du marché des céréales.

Au-delà de cette obligation, dont les petits producteurs de moins de 92 tonnes de céréales ont été exemptés, les agriculteurs pouvaient geler volontairement des surfaces supplémentaires dans la limite de 20% de leur SCOP + jachère. Ce taux a été ramené à 10 / 90 ème de la SCOP par la réforme de 2003 appliquée en 2006 en France (sauf l'agriculture biologique qui bénéficie d'un taux de 20 / 80 ème de gel

volontaire). Toutefois depuis la réforme de 1993, le gel volontaire est indemnisé sur la base des DPU ordinaires selon la valeur faciale détenue par l'agriculteur (environ 260 € / ha) donc à une valeur significativement inférieure à celle d'un DPU jachère (350 € environ). De même les terres déclarées non en production perçoivent la part découplée soit 75% du DPU activés pour la surface.

Le tableau ci-après indique les évolutions par année des différents taux de gel fixés par la réglementation, et des taux effectivement constatés, et les § 1.5.3. et 1.5.4. suivants détailleront et commenteront les variations de la composition interne des surfaces gelées et la façon dont elles ont été déclinées selon les différents modes d'utilisation et de valorisation de la jachère.

Evolution des taux de gel réglementaires et volontaires effectivement constatés

(Sources ONIGC)

Taux de gel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Taux de gel réglementaire								
1 - Régime de gel rotationnel	15%	15%	13.3%	10%				
2 - Régime de gel Libre	-	20%	18.3%	10%	5%	5%	10%	10%
Taux de gel volontaire (dossiers gel)	0.3%	0.6%	1.4%	2.3%	3.2%	2.8%	2.1%	2.1%
Taux de gel des dossiers avec gel	15.3%	17.5%	17%	12.3%	8.2%	7.8%	12.1%	12.1%
% de gel dans la SCOP	12.3%	14.6%	14.2%	10.4%	7.1%	6.9%	10.8%	10.8%

Taux de gel	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taux de gel réglementaire	10%	10%	10%	5%	10%	10%	10%	0%
Taux de gel volontaire (dossiers gel)	3%	2.5%	2.7%	4.7%	2.8%			
Taux de gel des dossiers avec gel	12.9%	12.4%	12.5%	9.7%	12.7%			
% de gel dans la SCOP	11.6%	11.1%	11.3%	8.8%	11.6%	11,2		

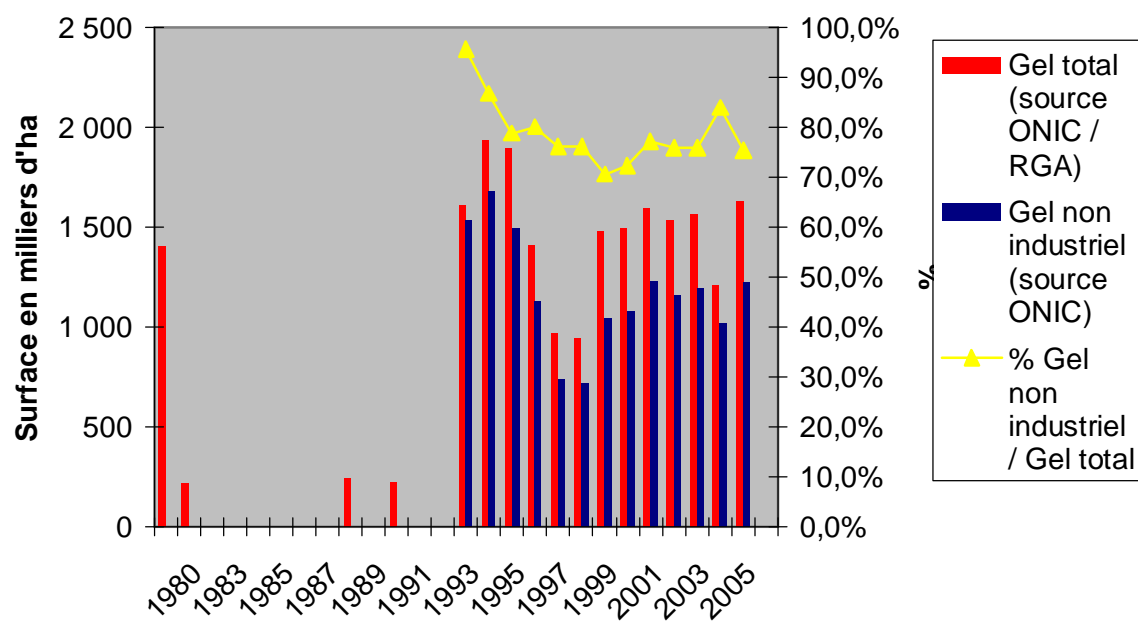
1.5.3 Evolution des surfaces en Jachères

	1950	1992	1993	1994	1995
Taux de jachère %			15	20	13,3 18,3
Surface Jachère agronomique			1 535 000	1 682 000	1 495 000
dont JEFS (source FNC)				29 805	29 036
dont MAE, CTE, CAD EFS (source FNC)					
Surface jachère Industrielle			71 000	256 000	402 000
Total Gel ONIC	1 405 000		1 606 000	1 938 000	1 897 000
Jachères 52 de Teruti (hors gel industriel)		539 600	1 661 000	1 745 700	1 465 000
	1 996	1 997	1 998	1 999	2 000
Taux de jachère %	10	5	5	10	10
Surface Jachère agronomique	1 129 000	736 000	719 000	1 045 000	961 500
dont JEFS (source FNC)	23 744	17 647	17 801	20 566	26 792
dont MAE, CTE, CAD EFS (source FNC)					101
Surface jachère Industrielle	281 000	230 000	226 000	434 000	415 000
Total Gel ONIC	1 410 000	966 000	945 000	1 479 000	1 495 000

Total RGA					1 226 698
Jachères 52 de Teruti (hors gel industriel)	1 058 600	721 600	693 400	918 100	967 700
	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005
Taux de jachère %	10	10	10	5	10
Surface Jachère agronomique	1 108 000	1 162 064	1 319 966	1 148 133	1 294 000
dont JEFS (source FNC)	29 089	36 967	34 116	32 000	30 000
dont MAE, CTE, CAD EFS (source FNC)	800	4 100	5 000		
Surface jachère Industrielle	365 000	370 749	376 000	195 000	401 000
Total Gel ONIC	1 596 000	1 534 000	1 566 000	1 214 000	1 626 000
Jachères 52 de Teruti (hors gel industriel)	1 105 300	1 035 000	1 065 900	961 500	

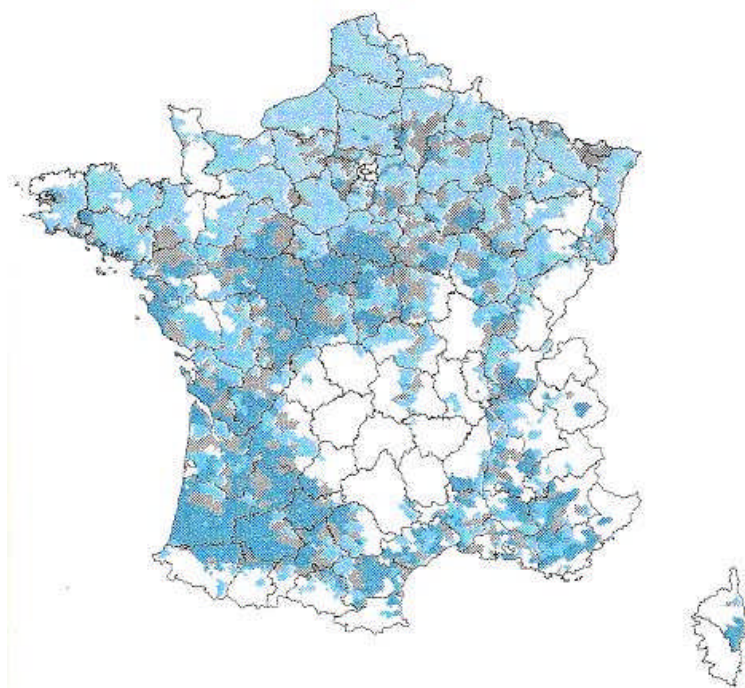
Sources ONIGC / ONCFS

Les jachères en France de 1980 à 2005



Part du gel sur l'ensemble COP aidés et gel

France par département



(gel total 2005)

Cette évolution des taux de gel comparés, obligatoire et volontaire, montre que certains producteurs, selon les caractéristiques propres de leur exploitation et leur localisation géographique, sont intéressés par un taux additionnel de gel volontaire comme opportunité économique de percevoir une aide sans engager de frais culturaux sur des sols généralement plus médiocres et sur les parcelles les moins bien structurés.

Ainsi les régions du Sud de la France présentaient en 2005 les taux de gel les plus élevés, de l'ordre de 14% pour les dossiers avec gel en Aquitaine, Provence, Provence Alpes Côte d'Azur, Midi Pyrénées et Limousin.

Lorsque le taux d'obligation a été ramené à 5% en 2004, le gel volontaire s'est accru de 2.7% en 2003 à 4.7% en 2004, pour revenir à 2.8% en 2005 avec le rétablissement de l'obligation à 10%.

L'expérience plus ancienne de 2 années consécutives en 1997/98 avec un taux abaissé à 5% montre en deuxième année un fléchissement du gel volontaire. 1998 a ainsi montré, avec 6.9% de gel, le taux le plus bas de la séquence.

La suspension de l'obligation en 2008 devrait donc en premier effet entraîner une hausse des surfaces gelées volontairement avec le même gradient géographique Nord-Sud qui pourrait se situer entre 4 et 6% de la SCOP+ gel national. Pour les années suivantes, si le maintien de la hausse des prix des céréales se confirme, la surface de gel volontaire s'affaiblira d'autant plus rapidement pour tendre vers les 250.000 hectares (surfaces en conversion d'affectation principalement, terres en déshérence...) existant en 1992 surtout si le DPU devait être revu à la baisse.

1.5.4 La répartition détaillée de la surface en gel pour 2006.

La campagne 2006 est la première année d'application complète de la réforme de 2003; les DPU jachère correspondent aux surfaces anciennement de gel obligatoire, qui ne concernent que ceux qui détiennent ces DPU. L'AUP observe cependant que la répartition géographique sud / nord du gel reste inchangée (les cahiers de l'AUP, août, 2007 p 28)

La surface totale du gel régresse de 4% avec une modification du gel volontaire qui diminue de 400.900 hectares en 2005 à 284.000 hectares auxquels il faut ajouter 111.000 hectares de terre non mise en production, nouvelle catégorie au delà du nouveau plafond du gel volontaire pour laquelle l'exploitant ne perçoit que les 75 % des DPU donc 25 % de moins que pour la jachère volontaire.

SURFACES EN GEL DECLAREES EN 2006			
<i>SOURCES AUP</i>			
Type GEL		Surface hectare	% Surface totale
Gel classique		1 002 208,56	64,14
Gel industriel	betterave	9 138,07	0,58
	blé	5 015,39	0,32
	colza	172 154,55	11,02
	tournesol	21 608,77	1,38
	autres	5 842,11	0,37
	non précisé	189 961,95	12,16
	non admissible aux droits normaux	87,73	0,01
Sous total Gel industriel		403 808,57	25,84
Jachère fleurie		445,48	0,03
Gel environnemental (1)		121 669,47	7,79
Jachère faune sauvage		29 322,34	1,88
Gel légumineuse Bio		4 671,51	0,3
Gel vert		523,73	0,03
Sous total Gel environnemental		156 632,53	10,02
TOTAL Surfaces en Gel		1 562 649,66	100
Gel obligatoire		1 168 000	75%
Gel volontaire		284 000	18%
TNP (2)		111 000	7%
<p>(1) gel environnemental : surfaces en couvert environnemental (SCE 5mètres, 5 ares) & surfaces en bordure de cours d'eau (hors SCE).</p> <p>Les surfaces en SCE sont déclarées soit en gel soit en prairies permanentes soit en prairies temporaires.</p> <p>(2) Les terres non mises en production (TNP) sont déclarées en Gel.</p>			

Ces 1.563.000 hectares de gel déclarés pour 2006, dont 395.000 hectares de gel volontaire et TNP, se répartissent, dans le détail, selon les catégories suivantes :

1.5.4.1 Le gel classique (sans culture de production ni affectation précisée)

1 002 208 hectares sont du *gel classique* soumis aux règles d'entretien de base, donc sans affectation à une fonction environnementale particulière. Les agriculteurs les localisent en fonction de la structure de leur exploitation avec le couvert autorisé qui leur convient le mieux : pour 55 à 60 % en couvert spontané ou semé, selon une liste d'espèces autorisées pour le reste.

1.5.4.2 Le gel industriel (cultivé)

403.800 hectares sont affectés à des *cultures industrielles autorisées*. En 2007 cette surface est portée à 421 000 hectares, représentant 40 % de la jachère industrielle de l'UE (source Intranet MAP/DGPEI déc 2007). Considérant l'objectif du gel d'ajuster la production au marché des productions alimentaires, il était logique de permettre sur ces surfaces libérées des cultures pour des usages industriels, dès lors qu'elles s'inscrivaient généralement dans un contrat avec un transformateur pour garantir la destination industrielle finale. L'année 2006 montre une quasi stabilité des cultures en jachère industrielle tandis que les cultures énergétiques triplent de 135.000 hectares à 385.000 hectares, surface portée à 720 000 ha en 2007 générant un dépassement de la quantité maximale garantie (QMG) avec réduction de l'aide aux cultures industrielles (ACE). Ce type de culture, à base de colza et de tournesol principalement, s'est surtout développé dans la moitié Nord de la France dans des structures d'exploitation sur les sols et sous les climats les plus adaptés, notamment ceux du Bassin Parisien. Ainsi, 26% de la surface du gel ont été réorientés vers ces productions intensives. Si celles-ci visent à contribuer à la réduction des émissions de carbone fossile émis par les transports routiers principalement, elles n'améliorent pas l'environnement local ni la biodiversité des espaces cultivés, surtout dans les systèmes de production intensive où le déséquilibre environnemental présente le plus d'acuité.

1.5.4.3 Le gel environnemental

156 600 hectares sont réellement orientés vers une fonction environnementale bien identifiée, dont :

- la jachère « environnement faune sauvage » 29.300 hectares : Cette formule a été principalement utilisée par les chasseurs, mais elle est aussi ouverte à d'autres acteurs. Dès la réforme de 1992, la Fédération Nationale des Chasseurs (FNC) a saisi l'opportunité des surfaces libérées pour y développer, sur des bases contractuelles, des modes de conduite favorable à la faune sauvage et en particulier aux espèces chassées. La surface ainsi concernée a oscillé de 20.000 à 37.000 hectares de 1998 à l'année 2006. La dernière circulaire DGFAR- DPEI en date du 24 Mars 2003 a défini les modalités de cette utilisation :

Pour chaque campagne, les Fédérations départementales de la chasse et les autres associations concernées signent une convention avec l'Etat (Préfet) et les Chambres d'Agriculture pour définir les modalités départementales de mise en œuvre. Les contrats proposés aux agriculteurs portent sur :

- « *une gestion classique* » de la jachère en couvert pluriannuel avec des modes de conduite spécifique pour servir de refuge au gibier. Cette formule, relativement peu coûteuse, de 20 à 90 Euros par hectare, qui s'ajoutent aux 350 euros en moyenne du DPU Jachère, tend à progresser.
- « *une gestion adaptée* » : la culture d'espèces productives normalement interdites sur les jachères (céréales, luzerne ...) y est autorisée de manière très extensive avec un maintien de la récolte sur pied pour l'alimentation des gibiers. Le coût de l'ordre de 200 euros par hectare est plus élevé. L'ensemble du dispositif est soumis à un contrôle spécifique. Ce type de contrat pourrait être le plus menacé par le taux 0 car il serait relativement simple de conduire la même surface de manière intensive si la rémunération versée par les chasseurs n'était plus attractive.

En 2006, la contractualisation portée par 71 Fédérations départementales, a concerné 10.000 agriculteurs pour 32.000 hectares soit un coût de 1.649.000 euros, payés par les fédérations, venant en sus du DPU Jachère. Le nombre de chasseurs, en décroissance régulière, est actuellement de 1.400.000 chasseurs. Il serait cependant hâtif de conclure à un coût moyen faible par chasseur car les retombées en sont locales, le plus souvent limitées au territoire de chasse privé, ACCA, groupement cynégétique maître d'ouvrage qui en supporte le coût.

Outre la disparition de l'obligation, qui risque de réduire les surfaces de base de ces contrats, la FNC s'inquiète de l'effet de la hausse des coûts des céréales sur le niveau de la rémunération complémentaire versée aux agriculteurs contractants faisant courir un risque d'effacement de 50% des surfaces sauf pour les chasseurs à accroître fortement leur contribution alors qu'ils sont déjà largement mis à contribution pour l'indemnisation des dégâts des grands gibiers.

En effet, les contrats portent majoritairement sur les départements de culture intensive : Centre et Bassin Parisien où le petit gibier est le plus en difficulté. La FNC demande donc le retour à un taux minimum de gel obligatoire de 5%.

- **Les jachères fleuries**, intéressantes pour l'apiculture, s'inscrivent aussi dans le même type de contrat. La surface de 1.474 hectares, en forte progression dans le cadre de 2.200 contrats, concerne 54 Départements, soit 5% de la JEFS mais une évaluation environnementale de certaines espèces exogènes introduites pour leur simple atout visuel serait nécessaire.

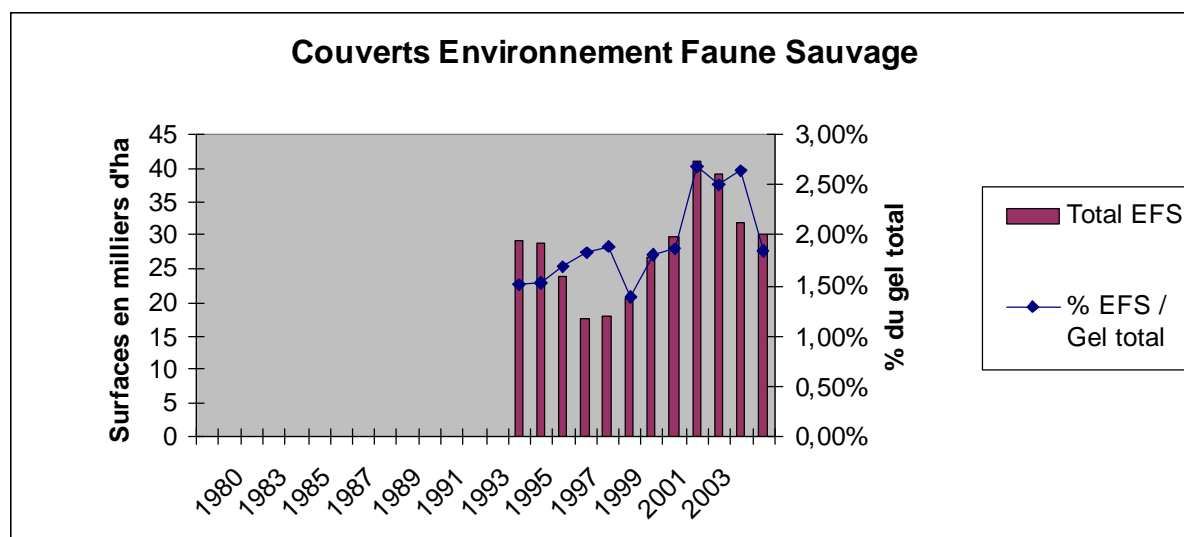
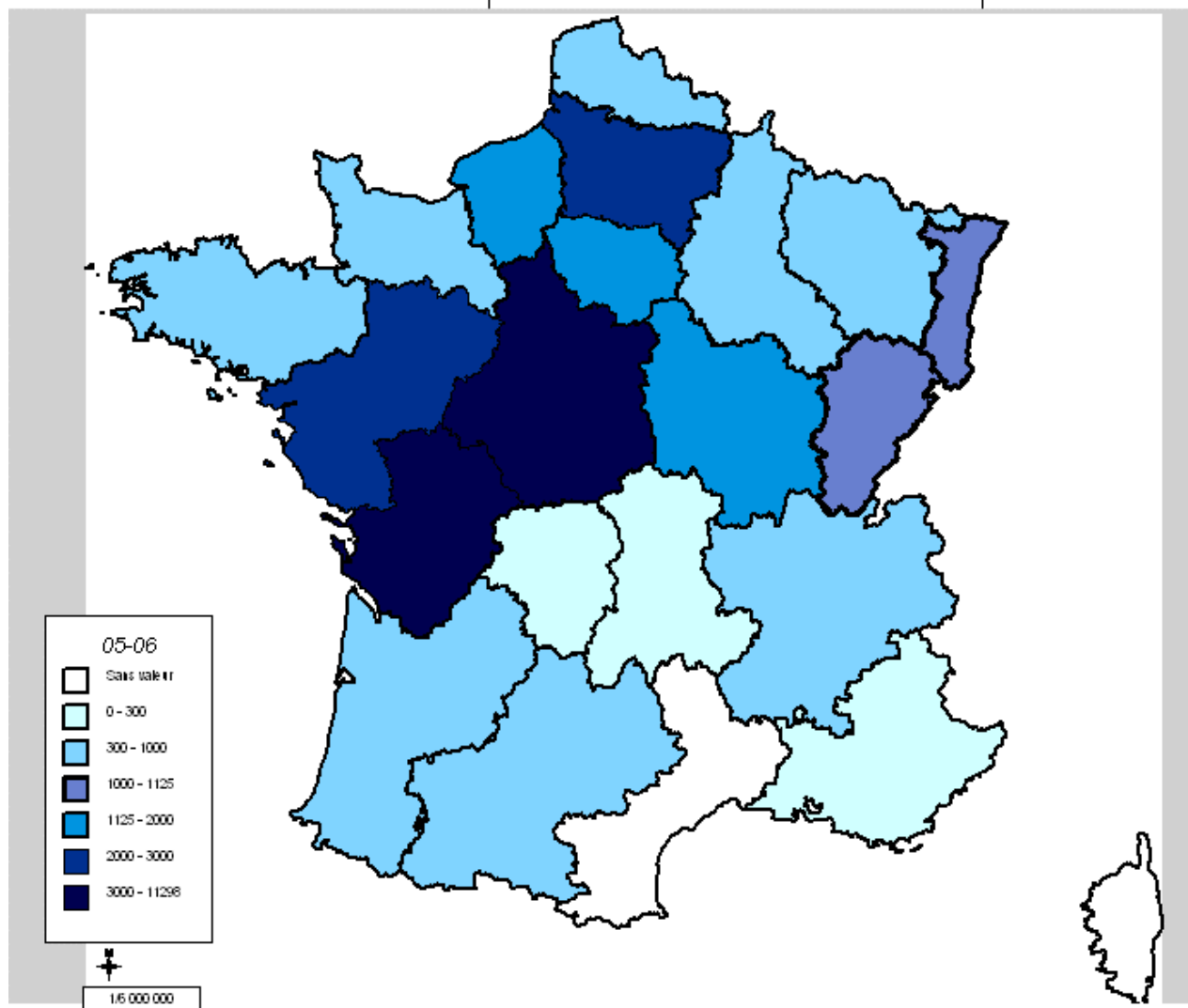
Le tableau ci-dessous recense les évolutions de 1998 à 2006 des surfaces engagées dans ces actions, et des types de contrats concernés, et la carte ci-après indique leur répartition dans les régions en 2006. Le graphique suivant reprend l'évolution annuelle des surfaces de 1993 à 2004 et de leur proportion aux surfaces totales gelées.

Les JEFS en surfaces et types de contrats

Sources FNC

	Surfaces en (ha)					Nombre de	
	totale*	classique	adaptée	Non broyés	CTE/CAD	contrats hors CTE/CAD	agriculteurs
98-99	20 500				0		
99-00	26 700	11 600	15 100		101	7 385	6 401
00-01	29 000	13 500	15 500		800	7 969	7 260
01-02	37 000	13 300	20 000	3 700	4 100	10 363	9 140
02-03	34 000	12 400	20 700	900	5 000	10 210	9 840
03-04	24 300	7 200	17 000	100	3 300	9 341	7 690
04-05	30 600	9 400	21 200	0	5 900	11 214	9 750
05-06	32 000	10 200	21 700			11 869	10 055

*La surface totale est l'addition des surfaces classiques, adaptées et non broyé. Toutes les analyses sont réalisées sur les surfaces pré-citées, les surfaces en CTE/CAD faisant l'objet de contrats et de financements différents.



- Le « *gel environnemental* » 121.670 hectares:

Cette surface correspond à la mise en oeuvre de la : *bonne condition agro-environnementale* (BCAE) *surface à couvert environnemental* (SCE) au titre de la réforme de la PAC de 2003. Elle a été introduite en France en 2005 en application du règlement N°1782 / 2003 du Conseil du 29 Septembre 2003. La circulaire DPEI – DGFAR – DGAL du 12 Juin 2006, prise en application des articles D. 615–45 à D. 615–51 du code rural précise les modalités de son application.

Les bénéficiaires d'aides PAC doivent mettre en œuvre sur leur exploitation une surface consacrée à un couvert environnemental, équivalente au minimum à 3% de la surface aidée en céréales, oléo-protéagineux, cultures textiles et gel. Cette surface doit être implantée en priorité sous forme de bandes enherbées de 5 à 10 mètres de large, le long des cours d'eau figurant en traits bleus pleins sur la carte IGN au 1/25000.

Le complément de surface, à concurrence de 3 %, est à localiser de manière pertinente selon l'annexe 1 de l'Arrêté Ministériel du 12 Janvier 2005, le long des cours d'eau intermittents, des zones d'alimentation de captage d'eaux et d'infiltration, des ruptures de pentes, des bordures des éléments fixes du paysage (chemins, haies, mares, bosquets, murets...), sans plus de précision et donc à l'initiative du producteur.

L'objectif principal de cette BCAE est de protéger les masses d'eaux de surface de l'érosion des sols, des lessivages de nitrates et d'écarter la pulvérisation directe des pesticides dont l'épandage est interdit sur la SCE (Surface à Couvert Environnemental).

Les autres objectifs environnementaux, à satisfaire en SCE en seconde priorité, paraissent d'autant plus accessoires que les producteurs qui couvrent toute leur surface gelée en cultures industrielles, en sont exemptés dès lors qu'ils ont enherbé toutes les bordures des cours d'eau de leur exploitation (article D. 615 du code rural). Cette exemption fait l'objet de critiques unanimes des acteurs de l'environnement.

Si l'assiette de calcul des 3% repose sur la surface cultivée SCOP + gel, l'implantation de la SCE est plus souple que celle du gel car elle peut recouvrir des surfaces éligibles au gel avec des dérogations minimum (5 mètres de large, 5 ares), mais aussi d'autres surfaces comme des prairies permanentes qui restent exploitables mais sans fertilisation, et certains éléments fixes du paysage. Ainsi, les 420.000 hectares théoriques de SCE totale (13,9 millions d'hectares x 3 %) sont assurés par seulement les 121.670 hectares pré-cités au titre du gel.

- Le « *gel légumineuse bio* » : 4.671 hectares

Cette dérogation permet aux agriculteurs biologiques un enrichissement naturel de leurs sols en nitrates avec récolte et pâturage autorisés.

- Le « *gel vert* » : 523 hectares

Ils correspondent à une certaine forme de boisement ou de mise en herbe qui n'ont connu qu'un succès limité.

- Les **surfaces de jachères** comme « *supports d'actions environnementales spécifiques contractualisées* ».

Le PDRN 2000 – 2006 avait défini 5 mesures contractualisées de localisation de durée et de conduite pertinente de parcelles en gel PAC avec une rémunération complémentaire représentative des coûts supplémentaires engagés par l'exploitant bénéficiaire.

Les CTE puis les CAD en étaient le cadre d'application. Le CNASEA recensait en 2002 une contractualisation portant sur 36.000 hectares par 6.350 contrats, soit environ 2,3 % de la surface en gel. Ces jachères améliorées, dans le cadre des contrats agro-environnementaux, ont été principalement développées dans les périmètres de zones de protection spéciale et sites Habitat du réseau « Natura 2000 » ou le long des cours d'eau antérieurement à la BCAE.

Ces surfaces contractualisées recouvrent donc en partie les rubriques : Jachères classiques, JEFS, et Gel environnemental, citées ci-dessus. La suppression de la jachère obligatoire hypothèque le plein effet des mesures agro-environnementales « surface » du PDRH (COUVER 04 à 08) qui devront s'appuyer sur la jachère volontaire dont la continuité est aléatoire.

- Les terres non productives « TNP » : 111.000 ha

Il s'agit des surfaces non cultivées qui excèdent les surfaces couvertes par les DPU gel augmenté du maximum autorisé de jachère volontaires (10 / 90^è de la SCOP dans le cas général). Le producteur ne perçoit que la part découplée soit 75 % du DPU sous réserve d'une couverture semée de ces parcelles. En cas de découplage total l'aide serait portée à 100 %, avec une augmentation probable de ces surfaces en cas de baisse des prix.

1.6 La jachère , un instrument profilé pour la gestion du marché au potentiel environnemental dérivé important mais moyennement valorisé par des mesures ciblées

1.6.1 Une fonction environnementale de la Jachère exploitée a minima par des mesures ciblées

Conçue pour un objectif d'équilibre du marché, et accessoirement pour l'environnement (cf. attendu 32 du règlement 782/2003), la jachère apporte des contributions le plus souvent passives mais appréciables aux questions d'environnement et notamment de biodiversité.

En effet, sur 1.562.000 hectares :

- **10% seulement** contribuent à un objectif environnemental bien identifié et ayant donné lieu à des mesures dédiées ;
- **26%** en gel industriel sont conduits à l'identique des cultures intensives ;
- les **64%** restants présentent l'avantage de la conduite extensive d'une couverture végétale spontanée ou semée non productive avec un entretien minimum donc a

priori favorable à l'environnement mais sans localisation ni conduite optimales en l'absence de mesures dédiées qui auraient pu en accroître l'effet.

L'autre intérêt environnemental du gel a été d'offrir une surface, présente en principe obligatoirement sur chaque exploitation (sauf celles qui l'ont convertie en cultures industrielles) pouvant servir de support à des actions environnementales volontaires, mais qui se sont avérées trop dispersées en général pour obtenir une efficacité significative (cf. évaluation à mi parcours du PDRN).

Il faut néanmoins souligner l'effet déterminant de l'obligation de mise en jachère pour susciter, en plus, la contractualisation sur une base volontaire de mesures dédiées. Il en va de même pour les SCE imposées au titre des BCAE qui sont susceptibles d'améliorations contractuelles.

On peut donc techniquement «faire aussi bien» qu'avec la jachère telle que conduite jusqu'en 2006, sur une surface peut-être plus réduite mais avec des objectifs et prescriptions environnementaux mieux définis (localisation, optimisation des surfaces, couverts, mode de conduite...).

1.6.1.1 Le « gel industriel » : une logique pour le gel intervention de régulation de marché - une dérogation à la Bonne Condition Agro Environnementale, BCAE - une anomalie à lever :

Cette dérogation à l'obligation de la SCE de 3% au-delà de la surface utilisée pour la bordure obligatoire des cours d'eau était un signal clair d'incitation au gel industriel et en particulier des oléagineux destinés aux biocarburants.

Cette mesure est fortement critiquée par tous les acteurs de l'environnement qui estiment que l'objectif « biodiversité » aurait dû être privilégié sur cette part limitée du gel utilisée par des exploitations qui se situent le plus souvent dans les zones agricoles les plus intensives. Certains agriculteurs jugent inéquitable cette disposition favorable à ceux d'entre eux qui n'ont pas ou peu de cours d'eau ni d'éléments fixes du paysage sur leur SAU, voire les ont éliminés.

Cette disposition nationale serait maintenant à revoir avec, par ailleurs, l'introduction de l'Aide aux Cultures Energétiques (ACE) de 45 euros par hectare qui ne bénéficient pas de cette dérogation car la perception de l'ACE est liée à des DPU normaux. La suppression annoncée du gel devrait logiquement mettre fin à cette forme de gel qu'est le gel industriel, et donc à une dérogation qui limite le plein effet de la BCAE là où il serait le plus souhaitable dans les régions agricoles les plus intensives.

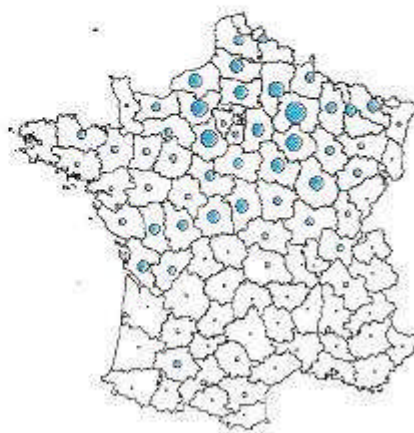
Les éléments statistiques de l'ONIGC n'ont pas permis de déterminer le nombre d'agriculteurs qui avait réduit à moins de 3% leur surface de jachère non cultivée ni la surface ainsi soustraite à la SCE par cette dérogation. Toutefois les cartes qui suivent permettent d'en localiser les régions principales qui ont pratiqué ce type de gel : Nord, Bassin parisien, Poitou-charentes (situation pour 2005).

Surfaces gelées

Gel non productif



Gel non alimentaire

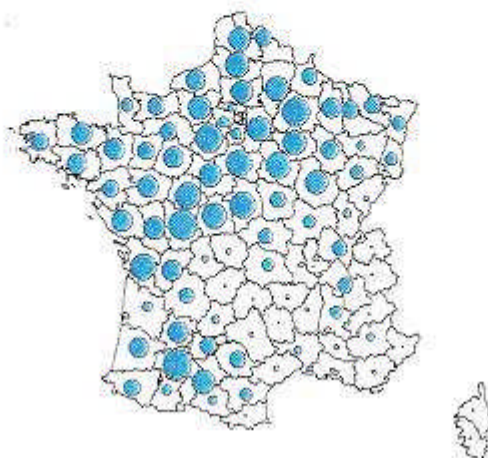


hectares



Sources : ONIC-ONIV / SCEES-DREI

Gel total



1.6.1.2 L'entretien des jachères : une logique agronomique restée quasi exclusive.

Les producteurs sont tenus d'entretenir les jachères avec un couvert végétal non productif d'une trentaine d'espèces autorisées : « les superficies gelées doivent faire l'objet d'un entretien assurant le maintien des bonnes conditions agronomiques ».

Les Etats membres appliquent les mesures appropriées de façon à assurer la protection de l'environnement, règlement N° 762 / 94 du 6 Avril 1994.

Le règlement 1782 / 2003 établissant les règles communes pour les régimes de soutien direct précise que : « les Etats membres veillent à ce que les terres

agricoles, en particulier celles qui ne sont plus exploitées à des fins de production, soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ».

L'Etat membre a donc la responsabilité de prescrire les modalités d'entretien compatibles avec une protection de l'environnement.

Le monde agricole est traditionnellement soucieux de la propreté visuelle des terres et du contrôle des adventices, avec l'image qu'il reflète pour son voisinage. Il redoute par ailleurs les contrôles et sanctions pour mauvais entretien, montées à graines de chardons, développements de ligneux ... selon une liste établie. La rumeur des campagnes rapporte que l'annonce d'un contrôle chez un agriculteur entraîne le broyage de toutes les jachères de la commune dans les 48 heures.

Beaucoup souhaitent aussi la liberté du calendrier d'un broyage préventif de la végétation des parcelles non cultivées, au moment où la charge de travail le leur permet. Cette facilité interfère, avec l'obligation du respect des phases de reproduction (nidification, dépendances), prescrit par la directive « Oiseaux ».

L'article 30 de la loi du 26 Juillet 2000 relative à la chasse avait ouvert la possibilité de report des dates de broyage de la jachère afin de prévenir la destruction d'espèces. Après de multiples concertations dans le cadre du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, l'arrêté du 26 Mars 2004 a défini le dispositif actuellement en vigueur : « Lorsque le broyage ou le fauchage est nécessaire pour l'entretien des parcelles soumises au gel dans le cadre de la PAC, il ne peut être procédé à ces opérations pendant une période de 40 jours consécutifs, compris entre le 01 Mai et le 15 Juillet. Cette période est fixée par le Préfet après consultation des organisations syndicales agricoles, de la Fédération départementale des chasseurs, des associations de protection de la nature, de l'ONCFS et de l'ONIC, avec les dérogations justifiées pour certaines productions spécialisées (semences...).

La circulaire Agriculture du 26 Mai 2005 en a précisé les modalités. Cette avancée décisive pour la protection de la faune sauvage pourrait probablement encore être élargie dans la mesure où cette circulaire indique encore indirectement que le broyage et le fauchage systématique ne sont plus nécessaires. En Angleterre, par exemple, le broyage de la jachère est tournant sur 3 ans.

Un assouplissement des critères de contrôle du bon état d'entretien des jachères est indispensable, pour ne pénaliser que les carences flagrantes et persistantes, après avertissement du bénéficiaire assorti d'un délai de remise en état des parcelles constatées en défaut significatif. La peur du contrôleur est sans doute excessive car seulement une soixantaine de sanctions seraient confirmées chaque année pour des défauts d'entretien flagrants et persistants. Les itinéraires techniques alternatifs devraient être mieux diffusés.

1.6.1.3 Les espèces admises pour le couvert des jachères.

La palette des 30 espèces utilisables n'a pas été suffisamment déclinée. Les chasseurs ont le mieux utilisé le catalogue des espèces en l'élargissant même à des espèces productives avec un itinéraire adapté sous contrôle, intéressant pour les gibiers.

Dans les autres cas, les agriculteurs ont privilégié les espèces les plus simples d'installation, d'entretien, au risque de contrôle moindre. Les graminées pures ont été préférées à des mélanges plus floraux, à des couverts spontanés mieux en phase avec la flore locale. Pour les bandes enherbées en bordure de rivière les légumineuses ont été interdites pour cause de fixation des nitrates alors qu'un mélange de graminées et d'espèces légumineuses peu dominantes (lotiers, mélilot, luzerne à faible densité) aurait complété les objectifs de qualité des eaux et de lutte contre l'érosion d'une fonction de biodiversité non incompatible.

1.6.2 A l'expérience, ce qui a manqué à la pratique de la jachère pour remplir une fonction environnementale plus significative :

L'étude Oréade Brèche de Mai 2003, commandée par le MAP avant la réforme de 2003, sur les effets environnementaux de la jachère avait mis en évidence les améliorations réglementaires possibles des dispositions du gel pour que la jachère joue un rôle accru pour la protection de l'environnement.

Ces orientations de l'étude Oréade, qui sont détaillées ci-après en 2^{ème} partie au § 2.2.4 proposaient un affichage fort de manière définitive et substantielle d'objectifs environnementaux pour une agriculture multi fonctionnelle sans ôter à la jachère son objet premier de limitation de la production (il n'était pas encore envisagé en 2003 de rompre définitivement avec cet objectif premier du gel).

En conclusion de cette première partie, il apparaît que :

- en terme de gestion de la production, il serait prudent de conserver en réserve le dispositif réglementaire du gel obligatoire pour, en dernier ressort, pouvoir l'activer pour parer aux évolutions futures d'une conjoncture des marchés dont les amplitudes pourraient surprendre et nécessiter des actions exceptionnelles du premier pilier. Tel est le sens de l'avis du CGAAER émis en décembre 2007 sur la communication du 20 novembre de la Commission sur le Bilan de santé de la PAC. Néanmoins, la permanence de la jachère à finalité économique sur près de 20 campagnes ne se poursuivra pas.
- pour l'environnement, la jachère on l'a vu, a apporté une contribution globale à sa protection. Elle a permis sur une partie limitée de ses surfaces captives de développer des actions complémentaires ciblées sur des objectifs environnementaux précis malgré les rigidités réglementaires d'un outil à fonctionnalité économique prioritaire. Il est regrettable que l'évaluation environnementale n'en ait pas été réalisée avant sa suspension. Elle doit être entreprise sans tarder. Le présent rapport ne saurait y suppléer, même s'il peut contribuer à en établir le cahier des charges.

DEUXIEME PARTIE

2 LA JACHERE, UN OUTIL INCONTOURNABLE DE PILOTAGE ENVIRONNEMENTAL DES ESPACES AGRICOLES PRODUCTIFS : LES REFERENCES SCIENTIFIQUES ET EXPERIMENTALES

Cette deuxième partie analyse les principales fonctionnalités environnementales qui justifient le maintien optimisé de surfaces permanentes dédiées, gérées au plus près des surfaces productives qui bénéficient par ailleurs en retour de certains de leurs effets positifs interactifs

2.1 Qualité des eaux

L'installation d'espaces d'herbe dans certaines zones du paysage agricole permet de diminuer la pollution des eaux provenant de l'utilisation d'engrais ou de pesticides. Ces zones enherbées, implantées judicieusement sur un bassin versant à vocation agricole, sont en effet capables de retenir une grande partie des substances polluantes véhiculées par les eaux de ruissellement.

Sur les surfaces mises en jachères autres que celles consacrées à des cultures industrielles ou énergétiques, les apports d'engrais ou de pesticides sont nuls ou réduits par rapport aux surfaces agricoles voisines, ce qui réduit d'autant les transferts directs dans les nappes. Mais cet effet reste limité sauf regroupement des surfaces en jachère dans un secteur stratégique pour la nappe (infiltration en zone karstique) ou pour son utilisation (proximité d'un captage pour l'eau potable).

Le gel des terres agricoles a donc un impact positif sur la qualité des eaux du fait de la quasi absence d'apport de fertilisants ou de produits phytosanitaires et de cette fonction de rétention. De ce fait la mise en jachères, notamment avec un apport herbacé permanent, présente un intérêt environnemental, en particulier aux abords des cours d'eaux et des plans d'eau et dans les aires d'alimentation de captage pour l'alimentation humaine.

2.1.1 La pratique des bandes enherbées

Les travaux tant de l'INRA que du CEMAGREF ont mis en évidence l'intérêt de la mise en jachères aux abords des cours d'eau et des plans d'eau (voir notamment le rapport Cemagref 2004 pour le MAP et le MEDD sur l'intérêt des zones tampons enherbées et boisées pour limiter le transfert diffus des produits phytosanitaires vers les milieux aquatiques).

Le Comité d'orientation pour des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (CORPEN) doit publier très prochainement une plaquette montrant l'intérêt des zones tampon, notamment les zones enherbées, pour la préservation des milieux aquatiques.

Les bandes enherbées contribuent à la réduction de la pollution de l'eau : en "pompe" une partie des nitrates et du phosphore solubilisés par les eaux de

ruissellement, ou des cours d'eaux et fossés, elles limitent les apports dans le cours d'eau (et dans le plafond de la nappe phréatique) de pesticides et engrais ou d'eaux par exemple polluées par des lisiers.

Les recherches ont montré que les horizons superficiels d'un sol enherbé, du fait de leur teneur élevée en matière organique, avaient une forte capacité de rétention des pesticides. La biodégradation de ceux-ci est rapide mais incomplète, ce qui conduit à une accumulation de résidus qui se lient fortement au complexe formé par la matière organique et l'argile. Une partie des pesticides est cependant entraînée en profondeur.

Depuis 2005, l'implantation de surfaces enherbées d'au moins cinq mètres le long des cours d'eau est devenue obligatoire en France, pour une superficie équivalant à 3 % des cultures de céréales, d'oléoprotéagineux et de lin. Cette disposition contestée au départ par la profession agricole est maintenant bien admise : le président de l'APCA, Luc GUYAU, en a reconnu les mérites récemment devant l'assemblée générale du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux.

Le « Grenelle de l'environnement » a retenu dans ses préconisations finales des 24, 25 et 26 octobre 2007 le maintien de « bandes enherbées et zones tampons végétalisées d'au moins 5 m le long des cours et masses d'eau inscrites dans les documents d'urbanisme. ». Un comité opérationnel est chargé de proposer pour la fin du 1^{er} trimestre 2008 les moyens d'atteindre cet objectif.

En conséquence le maintien de l'obligation de bandes enherbées le long des cours d'eau et des plans d'eau sur au moins 5 mètres de largeur est fortement recommandé. Il serait souhaitable que des bandes enherbées soient également prévues le long des cours d'eau non permanents et des fossés de drainage.

Ce gel n'ayant plus de finalité économique, les contraintes pourraient être assouplies en ce qui concerne les pratiques agricoles autorisées dans ces zones (culture de légumineuses par exemple), dès lors que l'apport d'engrais et de pesticides serait prohibé. La crainte des effets de la fixation d'azote de l'air par les légumineuses ne paraît pas fondée.

Cette mise en gel doit continuer à relever des BCAE compte tenu de son caractère généralisé et de sa simplicité de mise en œuvre et de contrôle.

En toute logique, la mesure doit également être appliquée aux cultures à vocation industrielle.

2.1.2 La protection des captages d'eau destinée à l'alimentation humaine

L'application de pratiques agricoles économes en engrais et pesticides incluant la couverture des sols en hiver dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable a fait ses preuves dans la protection de la qualité des eaux prélevées. (cf. notamment les expériences pilotes dans le bassin versant des sources VITTEL).

Par aires d'alimentation des captages, il faut entendre des bassins versants bien plus étendus que les périmètres de protection rapprochée des captages créés par le code de la santé publique dont les effets sont limités aux pollutions ponctuelles.

Les agriculteurs ont été invités depuis plusieurs années à mettre en œuvre à titre volontaire des pratiques agricoles adaptées avec l'aide financière des collectivités territoriales et des agences de l'eau.

Mais la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 permet maintenant sous conditions d'imposer ces pratiques. Cette obligation a été imposée sur quelques bassins versants bretons dans le cadre du contentieux opposant l'Union Européenne à l'Etat français sur la pollution des eaux en Bretagne, accompagnée d'une aide significative aux agriculteurs concernés au titre des MAE.

Le « Grenelle de l'environnement » propose de « protéger les aires d'alimentation de 500 captages les plus menacés d'ici 2012 » avec l'aide financière des agences de l'eau.

2.1.3 Lutte contre l'érosion

Les pratiques culturales intensives favorisent l'érosion des sols entraînant des coulées de boues ou la turbidité des eaux captées. Cette érosion peut devenir très préoccupante dans certaines régions (Seine Maritime par exemple).

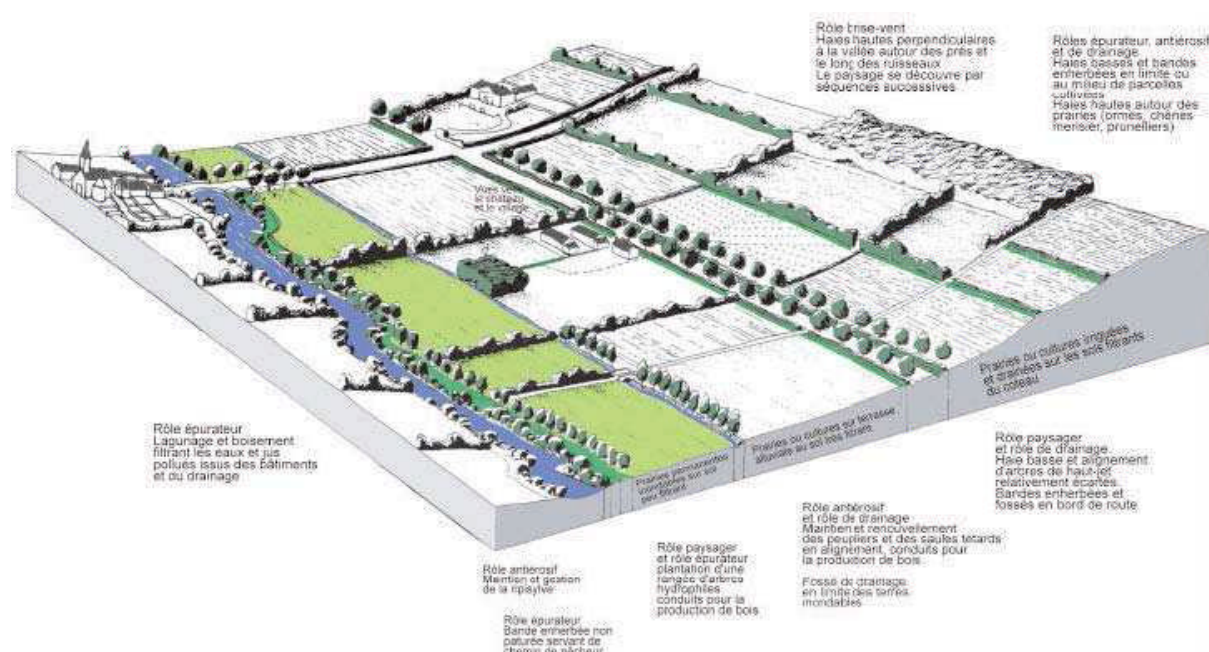
La mise en œuvre de bandes enherbées permet de limiter le transfert des limons et l'érosion. Elles peuvent jouer un double rôle : elles permettent de lutter à la fois contre l'érosion et contre les pollutions des cours d'eau par les produits phytosanitaires d'origines agricoles et par le ruissellement des matières en suspension.

La bande enherbée peut permettre d'intercepter transversalement le ruissellement diffus au sein de la parcelle, ou en bordure de celle-ci : dans ce cas, elle freine l'eau, retient des sédiments et joue le rôle de diffuseur.

Elle canalise le ruissellement quand elle est implantée dans l'axe du talweg. Dans ce cas, elle empêche le décollement des particules terreuses dans la zone déprimée. Elle est positionnée de sorte à guider l'eau vers l'aval sans emporter les sédiments.

La bande enherbée joue également le rôle de banquettes d'adsorption, de diffusion associant au filtre une dépression aménagée en amont qui exerce un triple rôle : décantation, infiltration et répartition de la lame d'eau ruisselante sur le filtre provenant de l'amont. En limitant le ruissellement à l'amont, on favorise davantage l'infiltration de l'eau.

Bloc diagramme : exemple d'implantation de zones tampon (source CORPEN 2008)



2.2 Biodiversité

2.2.1 L'agriculture et la biodiversité

L'interdépendance est forte entre l'agriculture et la biodiversité. Voir sur ce sujet la revue bibliographique « *La biodiversité dans les zones rurales : comment concilier préservation et activités humaines ?* » de juin 2007 de Science et Décision⁶. Il est rappelé dans cette revue (source SCEES) que la France a perdu chaque année, entre 1992 et 2004, 73.000 hectares de prairies permanentes, 26.000 hectares arborés (arbres isolés, haies), sur un ensemble agroécologique de 5.700.000 hectares (prairies permanentes, jachères, haies, murets, agroforesterie, zones humides...) ce qui témoigne de la dégradation de la biodiversité agricole. La diversité des systèmes agricoles français s'est réduite ; la polyculture élevage représentait 36 % de la SAU en 1970 et seulement 19% en 2003. Cette simplification des paysages agricoles entraîne un recul de la biodiversité mesurée notamment par l'indicateur d'évolution des populations d' « oiseaux agricoles » du programme STOC du MNHN (Cf. étude Solagro « *Pertinence des infrastructures agroécologiques au sein d'un territoire dans le cadre de la PAC* » remise à la D4E en juin 2007).

⁶ <http://www.science-decision.fr>

La France s'est engagée, au sein de l'Union européenne, à stopper l'érosion de la biodiversité en 2010 et a adopté dans ce sens en février 2004 une stratégie nationale pour la biodiversité, déclinée en novembre 2005 dans un plan d'action pour l'agriculture

Dans ce plan d'action, la biodiversité dans les espaces agricoles est appréhendée :

- comme composante de l'environnement,
- comme facteur de production agricole (auxiliaires des cultures),
- comme élément de flexibilité de l'activité agricole, notamment vis-à-vis des risques climatiques et sanitaires.

Sont identifiés comme éléments déterminants pour la biodiversité :

- les éléments fixes du paysage,
- la taille des parcelles cultivées,
- la diversité des assolements et des variétés cultivées,
- les pratiques agricoles (apports d'intrants, ...).

Les actions du plan sont à conduire à la fois au niveau de chaque exploitation et au niveau de chaque territoire, La complémentarité est à rechercher entre des actions conduites sur les différents éléments.

La situation de la biodiversité est particulièrement dégradée et donc à restaurer dans les plaines de grandes cultures. Plus favorable, elle est à conforter dans les zones herbagères.

La conservation d'espèces inféodées aux grandes plaines céréalières comme l'outarde, la perdrix, le hamster ou le lièvre dépend de l'agriculture qui est pratiquée. Leur déclin constaté, voire leur disparition, est directement lié à l'évolution qu'a connue l'agriculture dans ces territoires. Spécialisation des exploitations et disparition de l'élevage, augmentation de la taille des parcelles, suppression des éléments fixes du paysage, emploi accru de phytocides ont conduit à la quasi suppression de l'habitat de nombreuses espèces végétales qui ne parviennent plus à subsister et à une dégradation de l'habitat de la plupart des espèces animales qui ne parviennent plus à se nourrir (faute de nourriture végétale ou animale) ou à trouver un abri (vis à vis de la prédation) et donc à se reproduire, sans évoquer les destructions directes. Seules quelques espèces opportunistes parviennent à persister et à se développer dans ces paysages simplifiés.

2.2.2 Les infrastructures agroécologiques

Le maintien et le développement dans les exploitations de **surfaces permanentes dédiées** ou **éléments fixes du paysage** ou « **infrastructures agroécologiques** » (qui sont des éléments de la **trame verte**⁷ à l'échelle des territoires) : haies,

⁷ Le Grenelle de l'Environnement décrit ainsi la trame verte (et bleue) : « La trame verte est un outil d'aménagement du territoire, constituée de grands ensembles naturels et de corridors les reliant ou

bosquets, mares, talus, bandes enherbées, prairies permanentes, complétés par **des couverts à faibles intrants** (comme des prairies permanentes ou des jachères) pour constituer des « **surfaces de compensation écologique** » est l'une des actions préconisée par le plan.

L'étude SOLAGRO donne des éléments sur des déclinaisons pratiques des différentes infrastructures agroécologiques (surfaces arborées, herbacées, cultivées : jachères environnementales, bandes culturales extensives, ... surfaces rudérales et humides) en établissant un état des lieux des expériences françaises et en analysant des expériences suisses, autrichiennes et britanniques. .

Ainsi, dans son dispositif de conditionnalité des aides, la Suisse exige le respect de prestations écologiques requises (PER)⁸ en définissant les conditions écologiques précises auxquelles est subordonné le droit aux paiements directs, avec notamment :

- bilan de fumure équilibré
- part équitable de **surfaces de compensation écologique** : 3,5 % de la SAU dans le cas des cultures spéciales, 7 % pour le reste de la SAU ;
- assolement régulier: au moins 4 cultures différentes par an, observation des parts maximales de cultures et des pauses entre les cultures ;
- protection appropriée du sol pour les cultures récoltées avant le 31 août (culture d'automne, ou culture intercalaire ou d'engrais verts) ;
- sélection et utilisation ciblée des produits de traitement des plantes : restriction pour les herbicides en prélevée, les granulés et les insecticides.

Pour définir cet objectif de surfaces de compensation écologiques les autorités suisses se seraient notamment fondées sur les lignes directrices⁹ et principes de la

servant d'espaces tampons, reposant sur une cartographie à l'échelle 1:5000. Elle est complétée par une trame bleue formée des cours d'eau et masses d'eau et des bandes végétalisées généralisées le long de ces cours et masses d'eau. Elles permettent de créer une continuité territoriale, ce qui constitue une priorité absolue. »

⁸ <http://www.blw.admin.ch/themen/00006/00049/index.html?lang=fr#>

⁹ http://www.iobc.ch/iobc_bas.pdf

Biodiversité et infrastructures écologiques

Les infrastructures écologiques de l'exploitation (= surfaces de compensation écologique) doivent couvrir au moins 5% de la surface totale de l'exploitation, forêts exclues.

Les infrastructures écologiques existantes doivent être préservées.

Des tournières (bordures de champ fleuries) devraient être créées comme réservoirs des auxiliaires. Des organisations régionales doivent établir des listes des plantes à éviter

Les surfaces des éléments linéaires (par ex. les bandes fleuries, haies, fossés, murs de pierres) et les éléments non linéaires (par ex. groupes d'arbres, étangs...) déjà présent sur l'exploitation ou prévus devraient être combinés de manière à obtenir une continuité spatiale et temporelle dans le but d'améliorer la diversité faunistique et de maintenir un paysage diversifié.

production intégrée de l'Organisation Internationale de Lutte Biologique et Intégrée contre les Animaux et les Plantes nuisibles (OILB), organisation scientifique internationale¹⁰.

L'existence d'infrastructures écologiques dans une proportion suffisante est d'autant plus cruciale pour la biodiversité que le territoire s'est spécialisé dans un type de cultures (cas des plaines céréalières, avec la disparition de l'élevage et donc des prairies et luzernes).¹¹

2.2.3 Les instruments possibles, les outils de la PAC

La méthode idéale de préservation et de restauration de la biodiversité est une démarche intégrée couplant des diagnostics sur le territoire et sur chaque exploitation pour adopter et appliquer des programmes d'action cohérents. Le processus d'écocertification des exploitations du Grenelle de l'environnement va dans ce sens.

Toutefois on en est encore en France en 2008 à un stade expérimental couvrant quelques centaines d'exploitation dans plusieurs réseaux, tels que ceux animés par la LPO ou l'ONCFS.

Les MAET du second pilier de la PAC sont des actions ciblées sur quelques territoires à enjeu fort, sur une base volontaire et pour une durée limitée, elles nécessitent la mobilisation de fonds publics nationaux importants. Elles ne peuvent donc à elles seules répondre aux besoins d'actions en faveur de la biodiversité à l'échelle du territoire agricole français.

2.2.4 Les jachères et la biodiversité

L'objectif initial du gel des terres était uniquement économique.

Les jachères, autres qu'industrielles ou énergétiques, introduisent une diversité dans les assolements. Elles peuvent être installées sur des parties de parcelles de faible surface. Elles sont assorties de pratiques favorables à la biodiversité (peu de pesticides) sous réserve de leurs conditions d'entretien. Enfin, les jachères fixes peuvent être assimilées à des éléments fixes du paysage ou venir, selon leur localisation, conforter des éléments fixes existants.

Les côtés d'un champ ne devraient pas dépasser 100 m. Dans le cas contraire, les champs devraient être divisés par des bandes de végétation annuelle ou pérenne d'au moins 1 m de large afin de promouvoir les réservoirs écologiques et de sécuriser la connexion avec les infrastructures écologiques adjacentes.

¹⁰ Fondée en 1956, l'OILB a pour finalité la promotion de méthodes environnementalement propres, socialement acceptables, et économiquement viables pour lutter contre les maladies et ravageurs de l'agriculture et des forêts. Elle encourage la collaboration dans le développement et la promotion de système de production biologique et intégrée. L'OILB regroupe des scientifiques d'instituts de recherche de différents pays, dont la France.

¹¹ BRETAGNOLLE, V. 2004. Prairies et cultures fourragères : Quels enjeux pour les oiseaux dans les milieux céréaliers intensifs ? Fourrages 178

Les bandes enherbées de la BCAE, dont l'objectif est la protection des sols et des eaux de surface, ont des effets similaires pour la biodiversité.

Les jachères et les bandes enherbées ont donc un effet positif direct sur la biodiversité. Il est localement fortement renforcé par les jachères faune sauvage ou les MAE.

A titre d'exemple, les actions conduites en s'appuyant notamment sur les jachères non industrielles, sur les prairies subsistantes et les bandes enherbées ont démontré leur efficacité en freinant ou en enravant le déclin observé des populations d'outardes dans certaines régions de grandes cultures. Le plan national de restauration de l'outarde canepetière arrêté par le MEDAD (DNP) préconise ainsi un minimum de 10% de surface enherbée au sein de chaque zone de protection spéciale dédiée à cette espèce. La suspension sans aucune mesure « compensatoire » de l'obligation de mise en jachère compromettrait ces acquis (Carole ATTIER *Importance des jachères PAC pour la conservation de l'Outarde canepetière*, Tetrax tetrax LPO nov 2007).

Cet exemple parmi d'autres avait été présenté et des propositions d'amélioration du dispositif des jachères obligatoires avaient été formulées, dans l'étude Oréade Brèche « *Effets environnementaux de la jachère PAC : bilan et propositions* » réalisée pour le MAPAR en mai 2003 (faisant suite à une évaluation conduite pour la Commission Européenne en 2001). Il paraît utile de rappeler ces propositions, qui intègrent les différents objectifs environnementaux et demeurent pertinentes pour la présente réflexion :

- « Développer la jachère en bande étroite en réduisant la largeur minimale autorisée de 20 m à 10 m. De très nombreuses études montrent qu'à surface égale, la jachère augmente son rôle environnemental (protection des bords de cours d'eau et fossés, corridors écologiques, lutte contre l'érosion des thalwegs, protection des éléments fixes du paysage : haies, talus, bois, ripisylve, alignements...) lorsqu'elle se développe sur de grandes longueurs. (*mesure retenue*)
- Intégrer la surface de tous les éléments fixes du paysage (haies, arbres isolés, murets, talus, ripisylves, petits bâtis comme les puits, etc...) sans distinction dans les superficies des terres arables éligibles aux aides. Ces éléments représentent souvent de très petites surfaces (donc sans grand impact sur le budgets), mais leur impact environnemental est très fort. (*mesure d'accompagnement partiellement retenue*)
- Inciter à une localisation de la jachère, en bord d'éléments fixes du paysage dans les MAE. En effet, dans certaines régions, les MAE indiquent déjà des localisations pertinentes du gel PAC (le long des cours d'eau, sur des pentes sensibles à l'érosion, etc.). Etendre cette localisation pertinente, à une localisation le long des éléments fixes du paysage (pour les protéger en les éloignant des zones cultivées et pour augmenter les effets de lisière) permettrait un meilleur effet environnemental de la jachère. (*mesure partiellement retenue*)
- Permettre pour ceux qui le désirent des conditions d'entretien de la jachère plus souples, améliorant la biodiversité. Ainsi, en Angleterre, les textes d'entretien de la jachère autorisent de ne pas broyer 25 % de la surface en jachère pendant 3 ans. (*mesure non retenue*)
- Elargir les concepts de cours d'eau dans les textes européens et français, pour augmenter le rôle de la jachère pour la protection des eaux. En effet, plusieurs études scientifiques montrent clairement que la jachère en bord de cours d'eau ou de fossés, protège très efficacement ceux-ci des pollutions. La définition des cours d'eau, très limitative, ne permet pas actuellement de localiser ces jachères le long des cours d'eau non pérennes et des fossés, or ceux-ci constituent la majorité du linéaire de cours d'eau d'un bassin versant. En étendant (dans le texte européen) à l'ensemble de ces éléments la possibilité de gel sur 10 m de largeur, le rôle environnemental du gel, dans la protection de la qualité des eaux, serait très largement renforcé. (*mesure non retenue*)

- Simplifier le dispositif réglementaire encadrant la jachère énergétique et quand cela est nécessaire (zone à forte concentration), limiter son importance relative dans les exploitations pour permettre la présence d'un minimum de jachère "naturelle". (*mesure non retenue*)
- Enfin dans les textes européens, sans ôter à la jachère son objet premier de limitation de la production, lui conférer, en parallèle et définitivement, des objectifs environnementaux constituerait un affichage fort, pour une agriculture multifonctionnelle, telle que décrite dans le règlement de développement rural et permettrait ainsi de relier, par la jachère, les deux piliers de la PAC. (*mesure non retenue*)

La très grande majorité de ces propositions sont extrêmement simples à mettre en oeuvre puisqu'il s'agit de simples modifications réglementaires et elles n'impliquent par la suite aucun coût significatif supplémentaire pour la collectivité ou l'agriculteur pour leur mise en oeuvre. »

Le maintien d'un dispositif de gel obligatoire à des fins uniquement environnementales, auquel ces améliorations pourraient être apportées, a été envisagé et reste une option concevable, mais la Commission européenne ne l'évoque pas dans son document introductif au bilan de santé de la PAC.

2.2.5 La nécessité de mobiliser le premier pilier de la PAC

La justification du soutien financier de la société aux agriculteurs sous forme de DPU réside dans les services collectifs rendus par l'agriculture, notamment des services environnementaux matérialisés par le respect, bien sûr des règlements, mais surtout, au-delà de ces règlements, de BCAE. La note de synthèse de l'« *Etude prospective stratégique de la conditionnalité des aides et évaluation ex ante de sa mise en œuvre* » réalisée par ASca pour le MAP (DGPEI) en décembre 2006 le souligne¹². L'étude retient comme champ d'analyse « le maintien des habitats associés à la biodiversité » ainsi que « la réduction des pollutions diffuses » en différenciant 4 systèmes de production : grandes cultures, élevage intensif, élevage extensif, systèmes mixtes cultures- élevage.

Au titre des effets sur les exploitations et sur les champs considérés, elle note : « *Finalement, la seule mesure semblant induire un véritable changement de pratiques à large échelle est la mise en place de surfaces en couvert environnemental, SCE, dans les exploitations de grandes cultures. Cette mesure a un impact direct sur le milieu. Toutefois cet impact reste variable, et dépend du type de couvert utilisé, de son entretien, ainsi que de la localisation de ces SCE.* ». Elle conclut : « *Pour les systèmes de grandes cultures et les systèmes mixtes, les exigences « structurelles », se déclinant dans les surfaces de couvert environnemental et dans les rotations en particulier devraient occuper une place centrale.* » « *Parmi les points de contenu à renforcer à court terme, et qui constituent des limites les plus évidentes du dispositif actuel, les groupes de travail ont cité le trop faible niveau d'exigence de la BCAE « diversité des rotations » et (...) l'absence*

¹² **3. Cohérence externe : la conditionnalité pour justifier des aides agricoles ?** Une des motivations de la mise en place de la conditionnalité des aides du 1er pilier est de justifier l'attribution de ces aides vis-à-vis de la société civile. Dans le contexte actuel, défini par le règlement communautaire, il est difficile de préciser la contribution propre de la conditionnalité et notamment sa valeur ajoutée par rapport à la réglementation existante. De plus, on pressent un enjeu fort d'articulation entre conditionnalité et mesures agri environnementales, la conditionnalité formant une « base » de mesures devant être respectés par tous, les mesures agri- environnementales introduisant des incitations pour aller plus loin que ces mesures de base.

de mise en place de SCE dès lors que le gel est constitué de jachères énergétiques et que la totalité des cours d'eau de l'exploitation est bordée de bandes enherbées. »

« La conditionnalité propose ici un mode d'action spécifique, complémentaire de celui du réglementaire. Cette piste s'inspire des exemples suisses et états-uniens, et prône un recentrage de la conditionnalité sur des thèmes **d'écologie du paysage** — mettant l'accent sur les prairies, les haies et les surfaces rendant des services écologiques —, susceptibles d'apporter une réelle valeur ajoutée en terme d'efficacité et, in fine, de justification des aides. Cette option n'est envisageable que si (...) les mesures agri-environnementales viennent prendre le relais pour la gestion fine des milieux couverts par la conditionnalité. »

La « Note sur l'avenir de la PAC après 2013 » du CGAAER (juin 2007) formule des recommandations similaires : « En revanche, un **rôle accru devrait être accordé aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)**, qui permettrait de conforter la légitimité environnementale et territoriale d'une conditionnalité adaptée aux conditions locales et de justifier l'attribution de **véritables DPU environnementaux et territoriaux**. L'exemple des surfaces en couvert végétal exigées en France depuis 2005 montre qu'une BCAE correctement ciblée peut être bien acceptée par les agriculteurs, ce qui doit conduire à utiliser plus largement le principe de subsidiarité pour que les BCAE soient définies à l'échelon régional ou local, en fonction des spécificités de chaque zone. Elles seraient alors mieux comprises et acceptées par les agriculteurs et par les populations, dont le soutien favoriserait l'application.

Les BCAE pourraient ainsi pleinement jouer leur rôle de premier niveau dans la prise en compte de l'environnement dans PAC sur l'ensemble des territoires et de transition entre l'écoconditionnalité du 1er pilier et les mesures agroenvironnementales (MAE) du second, qui ne couvrent que des espaces plus restreints et dont le coût de mise en oeuvre est plus élevé. »

A noter que les BCAE sont également bénéfiques à long terme aux agriculteurs eux-mêmes (conservation des sols, préservation des auxiliaires des cultures) et n'induisent pas nécessairement une perte de revenus.

Les BCAE – contrairement aux MAET - sont appliquées sur l'ensemble du territoire, elles sont obligatoires, présentent une pérennité à moyen terme pour les exploitants et, contrepartie des DPU, elles n'impliquent pas la mobilisation de financements nationaux. Elles constituent enfin le socle sur lequel développer l'écocertification ou les MAE.

Il importe donc, au moment où les retombées environnementales des jachères sont compromises par la suspension de l'obligation de mise en jachère, de s'assurer que les BCAE seront renforcées et ajustées pour maintenir et si possible renforcer ces retombées positives.

Les BCAE actuelles (définies aux articles D. 615-46 et suivants du code rural résultant du décret du 25 novembre 2005) favorables , ou potentiellement favorables, à la biodiversité sont celles afférentes :

- aux surfaces consacrées aux couverts environnementaux, (article D. 615-46 du code rural, BCAE 1)

- au maintien des pâturages, (article D. 615-51, BCAE 6)
- à la rotation des cultures (article D. 615-48, BCAE 3).

Elles constituent l'application de l'article 5 du règlement communautaire 1783-2003 :

« 1. Les États membres veillent à ce que toutes les terres agricoles (...), soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.

Les États membres définissent, au niveau national ou régional, des exigences minimales pour les bonnes conditions agricoles et environnementales sur la base du cadre fixé à l'annexe IV, qui prennent en compte les caractéristiques des zones concernées (...) sans préjudice (...) des mesures agroenvironnementales dont l'application dépasse le niveau de référence des bonnes pratiques agricoles.

2. Les États membres veillent à ce que les terres consacrées aux pâturages permanents à la date prévue pour les demandes d'aide à la surface en 2003 restent affectées à cet usage. (...) »¹³

L'annexe IV du règlement 1783-2003 est actuellement la suivante :

ANNEXE IV	
Bonnes conditions agricoles et environnementales visées à l'article 5	
Thème	Normes
Érosion des sols: Protéger les sols par des mesures appropriées	<ul style="list-style-type: none"> — Couverture minimale des sols — Gestion minimale de la terre reflétant les conditions locales spécifiques — Terrasses de retenue
Matières organiques du sol: Maintenir les niveaux de matières organiques du sol par des méthodes appropriées	<ul style="list-style-type: none"> — Normes en matière de rotation des cultures, le cas échéant — Gestion du chaume
Structure des sols: Maintenir la structure des sols par des mesures appropriées	<ul style="list-style-type: none"> — Utilisation de machines appropriées
Niveau minimal d'entretien: Assurer un niveau minimal d'entretien et éviter la détérioration des habitats	<ul style="list-style-type: none"> — Densité minimale du bétail et/ou régimes appropriés — Protéger les pâturages permanents ► M3 — Maintenir les particularités topographiques, y compris, le cas échéant, interdire l'arrachage d'oliviers — Éviter l'empiétement de végétation indésirable sur les terres agricoles — Maintenir les oliveraies dans de bonnes conditions végétatives ◀

¹³ Le règlement d'application 796 2004 est particulièrement souple pour cette BCAE : respect d'un ratio national et régional de prairies de plus de 5 ans par rapport à la SAU

La motivation principale est à l'évidence la conservation des sols. La biodiversité n'est évoquée que pour « éviter la détérioration des habitats »

Il serait souhaitable que l'objectif « biodiversité » soit mentionné explicitement dans cette annexe.

A noter que la fiche 3 jointe à la circulaire MAP du 25 octobre 2007 sur la mise en œuvre de la conditionnalité ne cite dans son introduction sur la BCAE1 « Mise en place d'une surface minimale en couvert environnemental » que les effets relatifs à l'érosion et à la qualité des eaux. Ce n'est que subsidiairement qu'il est recommandé (comme dans l'annexe 1 de l'arrêté ministériel du 12 janvier 2005) de localiser la part résiduelle des SCE - qui n'aurait pas été mobilisée le long des cours d'eau - dans les bords de cours d'eau intermittents ou d'étangs, dans les zones de rupture de pente, les zones d'alimentation des captages, les zones d'infiltration préférentielle et, in fine, en bordure des éléments fixes du paysage (chemins, haies, mares, bosquets, murets, fossés...).

La BCAE 1 Surface de couverts environnementaux » (SCE) est celle qui apporte les avantages environnementaux les plus proches de ceux actuellement apportés par les jachères, mais sans les contraintes liées à l'interdiction de production et à la perspective de remise en culture immédiate afférente aux jachères, ce qui permettrait de mieux cibler les couverts environnementaux à mettre en place.

A titre d'exemple, pour l'outarde canepetière, la luzerne présente un très fort intérêt, des surfaces maintenues en chaumes de céréales avec repousse également.

Une extension pour incorporer aux SCE les « infrastructures agroécologiques » de l'exploitation ¹⁴ permettrait de conforter son efficacité pour la biodiversité. La MAE 214 A du PDRH « Prime herbagère agroenvironnementale » (PHAE 2) qui a pour objectif de stabiliser les surfaces en herbe dans les zones menacées de déprise agricole, comporte déjà un dispositif de comptabilisation en surface des éléments linéaires ou ponctuels présents sur les pâturages de l'exploitation (éléments retenus comme « surfaces de biodiversité » et système de pondération) avec l'obligation, non rémunérée, d'existence d'éléments de biodiversité à hauteur d'au moins 20% de la surface engagée et de maintien de la totalité des éléments de biodiversité sur cette même surface.

¹⁴ Actuellement, selon la circulaire du octobre 2007, les seules surfaces occupées par les éléments fixes du paysage (haies entretenues, murets, fossés) qui peuvent être considérées comme surface de couvert environnemental sont les éléments fixes répondant aux normes usuelles définies par arrêté du préfet pris en application du décret « surfaces ».

Les surfaces en friches sont considérées comme Surface Couvert Environnemental uniquement le long des cours d'eau (ceci sans justification réglementaire ou technique). Les tournières, les bandes de passage d'enrouleur ou de rampes d'irrigation ne sont pas considérées comme des éléments fixes du paysage.

2.2.6 La quantification pour la biodiversité d'une BCAE « surfaces de couverts environnementaux » élargie

Si qualitativement les actions entreprises, notamment en s'appuyant sur les jachères, ont conduit à des résultats satisfaisants pour telle ou telle espèce, il est difficile d'en déduire au niveau national ou communautaire des préconisations quantitatives (en pourcentage de la SCOP ou de la SAU) en matière d'éléments fixes et de couvert végétal environnemental (en se limitant à ces deux facteurs, sans ignorer l'importance pour la biodiversité de ce qui se passe dans les cultures voisines du fait de leur diversité, de la taille des parcelles et de leurs pratiques).

D'une part, les préconisations dépendent des objectifs opérationnels poursuivis en matière de biodiversité. Agir en faveur des plantes messicoles, des insectes pollinisateurs, de l'outarde canepetière ou du grand hamster conduit à des préconisations différentes pour la déclinaison des éléments fixes et des couverts à finalité environnementale : une proportion et une distribution de parcelles de cultures « normales » de luzerne seront préconisées dans les deux derniers cas au titre de couverts environnementaux, alors qu'avec d'autres objectifs de biodiversité, une telle distribution serait d'un intérêt mineur.

Ceci conduit à suggérer des préconisations très générales au plan communautaire ou national, avec nécessairement une définition locale de ce qu'il convient concrètement de faire (quels éléments fixes et quels couverts ?) dépendant des objectifs que l'on se fixe localement en matière de biodiversité (dans le respect, pour la biodiversité remarquable, des obligations internationales, communautaires et nationales). Ces actions obligatoires minimales définies localement peuvent ensuite être optimisées avec des MAE.

D'autre part, s'agissant des BCAE s'imposant à tous les agriculteurs bénéficiant d'aides, pour ne pas créer entre eux des distorsions de concurrence, une certaine homogénéité est nécessaire, conduisant à adopter des règles simples, cote mal taillée, comportant une part d'arbitraire, entre une efficacité générale pour la biodiversité et une applicabilité pratique. On aboutit à une combinaison d'obligations de pourcentage d'éléments fixes et de surfaces à couverts environnementaux à maintenir ou à installer¹⁵. La mise en œuvre au sein du premier pilier d'une disposition analogue à l'article 69 du règlement 1782/2003 permettrait de desserrer cette contrainte avec une modulation selon les territoires de l'effort de cette BCAE, combinée avec une modulation des DPU entre ces territoires.¹⁶

¹⁵ Par exemple, avec des chiffres volontairement excessifs pour ne pas être compris comme une proposition :

- maintenir sur l'exploitation au moins 30% d'éléments fixes et au moins 30% de couverts environnementaux différents des premiers,
- ou bien y maintenir 60% des uns ou des autres avec au moins 20% d'éléments fixes,

avec obligation de conserver ceux qui existent déjà.

¹⁶ Ceci serait également utile pour moduler l'effort en faveur des eaux de surface selon la densité du réseau hydrographique du territoire.

Des références existent. La Suisse a adopté une superficie minimale de 7% de la SAU. Divers pourcentages sont avancés en France mais souvent sans justification explicite à l'appui :

- de 3 à 5% (peut être par analogie avec le niveau minimal connu jusqu'en 2007 des jachères obligatoires) par la « *Note sur l'avenir de la PAC après 2013* » du CGAAER (juin 2007).
- entre 5 à 10% de la SAU selon les enjeux environnementaux des territoires, dans un document de travail conjoint D4E DE DNP d'août 2007. A noter que l'étude SOLAGRO/D4E précitée considérait en conclusion qu'un objectif minimum de 5% d'infrastructures agroécologiques dans la SAU pouvait raisonnablement être atteint à court terme.
- Au Grenelle de l'environnement (groupe biodiversité) la FNE et la FNC ont souhaité le maintien de 5 % de la SAU en jachère obligatoire au titre de la biodiversité, l'ONCFS a proposé de 3 à 5 % de la surface SCOP de surfaces favorables à la biodiversité.

L'articulation avec la BCAE « maintien des prairies » est, dans l'objectif « biodiversité », à assurer. Une prairie permanente peut être considérée comme participant à l'ensemble « éléments fixes + couverts environnementaux » sous certaines conditions de durée et de pratiques à définir localement.

En conclusion sur cette rubrique, l'enjeu, pour la biodiversité, est une agriculture favorable au maintien voire à la restructuration de la biodiversité. Pour ce faire le maintien d'un outil « universel » du type jachère ou BCAE SCE est nécessaire. Ceci conduit à quantifier la part à y consacrer des surfaces exploitées. Du fait du caractère multiforme de la biodiversité et des actions à mettre en œuvre, un tel exercice est beaucoup plus difficile que dans celui des eaux de surface pour lequel la protection du réseau hydrographique parfaitement visible dans le paysage s'impose à tous.

2.3 PAYSAGE

L'obligation de gel d'un pourcentage de la SCOP a servi de support à des actions à finalité directement paysagère comme les jachères florales, reprises dans les MAET.

Il convient d'observer qu'une valorisation paysagère de la jachère n'est pas systématiquement favorable à la biodiversité (la réciproque est également vraie). L'introduction volontaire dans le milieu naturel de semences d'espèces exotiques présente un risque de dissémination de ces espèces et est contraire aux orientations de la Stratégie nationale pour la biodiversité.

Ce risque est bien mis en évidence dans l'article du Courrier de l'Environnement de l'INRA n° 54 de septembre 2007 « *Jachères apicoles et jachères fleuries : la biodiversité au menu de quelles abeilles* » de GADOUM et autres. Comme son titre l'indique, cet article, en regard de l'article « *Introduction de jachères florales en zones de grandes cultures : comment mieux concilier agriculture, biodiversité et apiculture* » de DECOURTYE et autres, permet de comprendre que toute action en faveur des abeilles domestiques et de l'apiculture n'est pas nécessairement favorable à la biodiversité naturelle (abeilles sauvages).

Cette réserve émise, le plus souvent, les actions conduites en faveur de la biodiversité ont une incidence favorable sur le paysage et il est souhaitable d'adopter en la matière une approche intégrée, en particulier en faveur des éléments fixes du paysage et de la trame verte.

TROISIEME PARTIE

3 LES PROPOSITIONS

3.1 Le gel, base 1992, révisé 2003 : Un outil de régulation de marché dépassé ; la jachère à re-légitimer

La communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen du 20 Novembre 2007 annonce la nouvelle donne : « gel des terres : abolir la gestion de l'offre, renforcer les bienfaits pour l'environnement ».

La Commission expose que le contexte d'instauration du gel en 1992 est révolu en raison de l'évolution des marchés et de l'introduction du régime de paiement unique. Elle estime que la demande, y compris la production de biocarburants, rend nécessaire la mobilisation des terres actuellement retirées par le gel obligatoire. Elle reconnaît que la « suppression définitive » de ce mécanisme rend nécessaire d'en préserver les incidences bénéfiques sur l'environnement.

Elle propose d'accroître ces incidences positives *« par un soutien renforcé au titre du développement rural en faveur des formes de gestion des exploitations, de l'eau et des écosystèmes respectueux de l'environnement, comme la gestion environnementale des jachères, la protection des bandes ripicoles, le boisement et les mesures concernant l'adaptation aux changements climatiques et la politique des énergies renouvelables telles que les corridors de biodiversité »*.

Une proposition de surfaces de substitution à la jachère/gel est nécessaire comme moyen opérationnel pour l'agriculture de contribuer aux grands objectifs nationaux et communautaires déjà arrêtés pour l'environnement :

- l'arrêt du recul de la biodiversité à partir de 2010 selon la stratégie nationale pour la biodiversité.
- la qualité restaurée des masses d'eau en 2015 selon la directive cadre sur l'eau.

3.2 La panoplie des outils et les moyens actuels du deuxième pilier sont inappropriés à un traitement global de questions environnementales.

Le deuxième pilier n'apporte pas la réponse par des actions de portée générale qui nécessitent une mobilisation large des territoires et des acteurs. La circulaire DGFAR du 5 Octobre 2007 sur les mesures agroenvironnementales prévoit les modalités d'application du Plan de Développement Rural Hexagonal. Elle propose des mesures territorialisées.

« Les mesures agro-environnementales territorialisées (MAET) permettent de répondre à des problématiques environnementales localisées ou de préserver des

ressources remarquables. Elles sont ciblées sur des objectifs environnementaux précis, identifiés sur un territoire délimité. »

Elles seront en effet mobilisées en priorité pour atteindre :

- les objectifs de conservation et de bonne gestion du réseau Natura 2000. Les MAET doivent permettre de mettre en œuvre des mesures de bonne gestion définie dans le DOCOB de chaque site,
- les objectifs de bon état des masses d'eau établis par la DCE (Directive Cadre sur l'Eau),
- d'autres enjeux régionaux tels que la biodiversité hors site Natura 2000, le paysage, l'érosion, la défense contre les incendies.

Les moyens budgétaires de l'enveloppe communautaire allouée à la France, les ressources comptées du co-financement national (Etat et Collectivités territoriales) limitent d'emblée la portée des MAET. Ce champ d'action restreint, mais néanmoins capital pour les objectifs et les périmètres géographiques délimités par Zones de Régulations Ecologiques (ZRE), ne leur permet pas de répondre à une exigence de gestion environnementale de l'ensemble des espaces « ordinaires ».

Tout agriculteur doit prévenir, limiter, compenser les interférences et les atteintes que porte son activité à l'environnement et en particulier à la biodiversité. Cette obligation indissociable de l'acte de production relève par définition des mesures du premier pilier et de son financement.

Les MAET sont insuffisantes pour apporter des retombées environnementales similaires à celles des jachères obligatoires. Qui plus est, la suppression des jachères obligatoires affaiblit le dispositif actuel des MAET.

Certaines des MAET, en particulier les mesures COUVER 05 à 08 de la circulaire, visent à localiser et à aménager des surfaces de gel pour répondre aux objectifs des DOCOB. La suspension récente du gel et sa suppression envisagée par la Commission risquent de réduire les espaces disponibles si leur assiette d'application ne doit, à l'avenir, dépendre que du seul volontariat des souscripteurs de contrats.

Dans le cadre des MAET (territoires restreints, à enjeux essentiellement de biodiversité ou de qualité des eau) les engagements unitaires suivants sont prévus

- **COUVER01** Implantation de **cultures intermédiaires** en période de risque en dehors des zones où la couverture des sols est obligatoire
- **COUVER02** Implantation de **cultures intermédiaires** en période de risque allant au delà des obligations réglementaires au titre de la directive Nitrates
- **COUVER03** Entretien de **l'enherbement sous cultures ligneuses pérennes** (arboriculture, viticulture, pépinières)
- **COUVER04** Couverture des **inter-rangs de vigne par épandage d'écorces**
- **COUVER05** Création et entretien d'un **maillage de zones de régulation écologique**
- **COUVER06** Création et entretien d'un **couvert herbacé (bandes enherbées ou parcelles)**
- **COUVER07** Création et entretien d'un **couvert d'intérêt faunistique ou floristique**

- **COUVER08** Amélioration d'un **couvert déclaré au titre du gel**
- **COUVER09** Rotation à base de **luzerne** en faveur du **hamster** commun (*Cricetus cricetus*)
- **COUVER10** Rotation à base de **céréales d'hiver** en faveur du **hamster** commun (*Cricetus cricetus*)

Quatre de ces mesures rejoignent les avantages environnementaux attachés aux jachères, l'un d'entre eux porte explicitement sur les parcelles mises en jachère.

Les montants financiers proposés aux souscripteurs sont aujourd'hui déconnectés de la réalité économique des marchés agricoles. En effet la prise en compte des coûts supplémentaires d'installation et de maintien des actions contractuelles est un montant dérivé de marges brutes RICA / SCESS 2004 d'un assolement type colza-blé-orge-blé (303 €/ha) dont le décalage avec la réalité économique actuelle risque d'altérer la continuité des MAE.

Le contexte actuel sera donc peu incitatif pour renouveler ou conclure des contrats sur la seule base du volontariat et en l'absence d'une formule d'actualisation de rémunération.

Sauf à en revoir les fondements, les financements, les modalités, la voie du deuxième pilier proposée par la Commission, en alternative à la suppression de la jachère, est inopérante pour intégrer à l'ensemble des espaces agricoles les règles environnementales et écologiques d'une politique environnementale de base.

Il ne s'agit pas toutefois d'opposer les MAE du 2ème pilier et les instruments de pilotage environnemental à développer par la conditionnalité du 1^{er} pilier. Les deux voies doivent se compléter :

- le premier pilier conduit tout bénéficiaire d'aide à respecter outre les obligations qui découlent des dispositions réglementaires, le socle des Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales dont l'application dépasse le niveau de Bonnes Pratiques Agricoles ; La mobilisation de surfaces dédiées à l'environnement en fait partie.
- les MAE répondent à des besoins spécifiques évalués par un diagnostic élaboré qui demandent des surfaces localement plus importantes, sur un registre contractuel qu'il ne serait pas justifié d'imposer à tous les producteurs de l'espace agricole déterminé sans contrepartie économique

L'intérêt principal des MAE est de faciliter une gestion sur mesure, avec des efforts supérieurs sur certains territoires compte tenu de leurs enjeux environnementaux. Mais leurs limites en partie inhérentes à leur statut contractuel sont connues : perspectives limitées dans le temps, volontariat donc difficulté à atteindre des seuils d'efficacité, cofinancement national à mobiliser.

La mission suggère donc d'approfondir l'idée d'une application d'un article 69 adapté du règlement 1782/2003, permettant de définir des BCAE plus contraignantes économiquement sur certains territoires (voire certaines exploitations) et de transférer à leur profit un écrêtement des DPU moyens opéré dans les zones à BCAE « normales ».

3.3 Développer une approche écologique globale au sein de l'exploitation et de son environnement.

Pour ce qui concerne la France, le Grenelle de l'environnement propose aux agriculteurs de « *prendre le virage d'une agriculture écologique, intensive et durable* » avec un objectif de 20% de la surface en production biologique en 2020, un plan de réduction de 50% des phytosanitaires dont la dangerosité est connue, si possible dans les 10 ans, une intégration des exigences environnementales en développant la certification des exploitations dès 2008 avec un objectif de 50% des exploitations certifiées en 2012.

Une « trame verte » sera créée en France en concertation avec les collectivités territoriales et les acteurs de terrain.

Ces orientations stratégiques, tant communautaires que nationales, nécessitent au préalable une revue globale de tous les instruments d'intervention avec l'évaluation de leur impact environnemental et de leur impact sur l'économie de l'exploitation et des marchés agricoles. Il s'agit d'optimiser les contributions à l'environnement de chacune de ces mesures et, plus particulièrement, de la jachère gérée dont les utilités ont été soulignées précédemment.

Les impératifs de compétitivité de l'agriculture européenne, d'économie budgétaire, de revenu des agriculteurs conduisent à ne retirer de la production que les surfaces strictement nécessaires à des objectifs environnementaux identifiés en cohérence avec les autres mesures d'action environnementale.

La note de synthèse du MEDAD du 14 Août 2007 (Direction des Etudes Economiques et d'Evaluation Environnementale) propose, en alternative à la suppression de la jachère, le réexamen des mesures d'effets convergents de renforcement de la conditionnalité portant sur :

- le maintien des prairies permanentes dont l'indicateur de suivi est trop global pour stabiliser leur surface dans les systèmes et régions agricoles où elle est déjà la plus faible,
- la mise en œuvre de l'indicateur de fréquence de traitement (IFT) phytosanitaire,
- le soutien financier accru à des systèmes d'exploitation respectueux de l'environnement par un transfert financier au titre de l'article 69 du règlement 1782 / 2003 (Agriculture biologique, pratiques durables ...) décidé au niveau de l'état membre mais non mis en œuvre jusqu'ici par la France,
- l'accroissement de l'obligation de couverture hivernale des sols,
- L'introduction dans la conditionnalité du respect de nouvelles dispositions réglementaires relevant du champ du règlement 1782 / 2003,
- l'extension des domaines de conditionnalité couverts par le règlement 1782 / 2003 à la thématique protection de la ressource en eaux des pollutions diffuses.

Le champ d'application des instruments existants de la réglementation communautaire et de la subsidiarité associée, notamment des BCAE, permettrait de mieux satisfaire à des objectifs environnementaux ciblés qu'un taux de gel élevé sans finalité environnementale suffisamment précisée.

Les enseignements tirés des observations d'utilisation de la jachère gérée à cette fin, démontrent sur diverses expertises scientifiques convergentes sa contribution indispensable à des objectifs environnementaux.

Une surface de jachère gérée pour l'environnement avec des critères appropriés présente une efficacité démultipliée que ce soit dans le domaine de la biodiversité, de la qualité des eaux, de la lutte contre l'érosion.

Selon l'analyse du bilan des surfaces gelées en 2006, il apparaît que 156.000 hectares identifiés, soit 10% du total, s'inscrivaient directement dans ce cadre, avec un registre limité d'objectifs. A elle seule, la jachère qui relève de la BCAE1 appliquée sur l'assiette de la SCOP couvre la mise en place de 121.600 hectares de SCE. Elle a fait la preuve de son efficacité, notamment au long des cours d'eau malgré des modalités d'application critiquées au départ, maintenant bien assimilées par les agriculteurs. Elle est maintenant généralement reconnue par tous les acteurs. Elle est même identifiée par 29% des réponses à une enquête BVA réalisée en septembre 2007 sur l'opinion des Français sur les bonnes pratiques agricoles pour le compte de la revue « Valeur verte » n°88.

3.4 Une Bonne Condition Agricole et Environnementale, BCAE : une reprise améliorée des acquis pour l'environnement de la mesure de jachère/gel suspendue

Une BCAE permettrait de créer un réseau de surfaces, point d'appui minimal au sein de chaque exploitation, bien réparties, notamment dans les espaces agricoles intensifs qui en sont généralement les moins pourvus, pour y développer des actions favorables à l'environnement.

Ce cadre présente l'avantage de la souplesse. Sa subsidiarité autorise les Etats membres à en adapter la surface, les modalités et à en décliner le contenu aux priorités environnementales choisies.

Toutefois les modalités et les contreparties financières (dont les DPU) doivent rendre la mesure obligatoire acceptable, avec une reconnaissance sociétale des pratiques ainsi développées par l'agriculture. L'« indemnisation » de cette surface retirée de la production, prenant en compte le coût de sa gestion environnementale, doit être en rapport avec la marge brute moyenne de l'exploitation : c'est la solution choisie pour les MAET. Elle conduirait à un DPU « environnement » qui remplacerait le DPU jachère, du moins tant que l'on conserve une part de couplage des DPU « grandes cultures. L'absence de production commerciale de la surface se trouve compensée par l'aide du paiement unique incluant la contrepartie financière de l'ensemble des obligations non réglementaires.

Au plan de la réglementation communautaire, la portée de l'article 5 relatif à la conditionnalité du règlement du conseil 1782/2003 devrait être étendue pour demander expressément aux états membres de prévoir des surfaces minimales

à gestion environnementale principale pour concourir à un registre des thèmes cités à son annexe IV élargi au moins à la biodiversité

3.5 Les bases d'une proposition alternative au gel obligatoire en 3 niveaux de performance.

- Le lien entre le régime de paiement unique et une obligation de surfaces environnementales en remplacement de la jachère

La Commission dans sa communication du 20 Novembre 2007 affirme son intention de rendre le régime de paiement unique plus efficace, plus rationnel et plus simple. Elle entend à ce titre pousser, voire imposer, la règle générale du découplage, le recouplage devenant l'exception. Elle propose de déconnecter définitivement le régime de paiement unique (RPU) d'une référence historique.

A quel niveau le RPU s'établira-t-il pour respecter un plafond de dépenses agricoles communautaires qui diminuera en prix constant à l'horizon 2013 ? Le DPU aura-t-il une valeur régionale unique pour toute les surfaces en bénéficiant et une gamme élargie de production, y compris pour les surfaces qui seraient dédiées à des mesures environnementales ? Un DPU jachère ou « environnement » distinct n'aurait plus de justification.

La Commission insiste particulièrement sur la conditionnalité pour la promotion d'une agriculture durable en phase avec les attentes de la société. « Quelles que soient les exigences prévues, la conditionnalité doit viser un équilibre approprié entre les coûts et les avantages. » Cet équilibre devrait donc déterminer le niveau et la justification du régime de paiement unique.

Les réponses à ces questions de niveau de conditionnalité et de montants d'aides sous-tendent le mécanisme alternatif pour l'environnement à la suppression du gel qui devra relever du premier pilier. La surface minimale dédiée à des actions environnementales, si elle s'impose à chaque agriculteur, ne doit pas être pour autant vécue comme une atteinte expropriatoire. Elle devra donc s'intégrer dans les itinéraires technico économiques des systèmes de production

- La justification scientifique de ces surfaces et de leur critère de gestion.

Il faut confirmer et mieux quantifier les connaissances sur l'intérêt pour l'environnement des surfaces gérées pour cet objectif principal. La Commission devra lancer le plus rapidement possible auprès des grands instituts de recherche de l'Union Européenne compétents pour l'agriculture et l'environnement, une évaluation scientifique de l'intérêt environnemental de la jachère et plus généralement des surfaces dédiées à l'environnement qui permettra, en hiérarchisant et complétant les données existantes, d'en définir les lignes directrices optimisées.

Le MAP et le MEDAD pourront charger un groupe de travail pluridisciplinaire issu de l'INRA, du CEMAGREF, du MNHN..., de cette expertise dans le contexte national. Il s'agirait par une analyse comparée tant sur le plan technique qu'économique avec d'autres solutions (extensification, techniques de cultures, innovation variétale..), d'optimiser dans les différents contextes agricoles l'usage des jachères gérées ou autres surfaces dédiées par rapport à des enjeux précisés. L'expertise collective « agriculture et biodiversité » demandée en 2007 à l'INRA, répondra en

partie à ce besoin. La remise de cette expertise collective est attendue avant juin 2008.

Trois niveaux d'actions ont été examinés :

3.5.1 La pérennisation de la situation de 2008, incompatible avec les objectifs à atteindre pour l'environnement :

La suppression de la jachère obligatoire décidée pour l'année 2008 est rendue définitive pour les années suivantes, sans mesure « compensatoire » pour l'environnement, dans un contexte de prix élevés. Dans cette hypothèse, la jachère non cultivée, après une année d'hésitation des producteurs, décroît rapidement pour ne subsister, sous le régime volontaire, que principalement dans les régions en déshérence agricole, sur les sols pauvres, ou dans les structures d'exploitation inadaptées ou en phase de transition.

Dans ce scénario à écarter, la BCAE 1 selon ses modalités actuelles maintenues pour 2008 est simplement prolongée.

Dans une conjoncture durable de marché favorable (souhaitable pour l'agriculture), la surface en jachère reviendrait au mieux au niveau d'avant 1993, soit 250.000 à 500.000 hectares inégalement répartis sur le territoire sans lien avec les nécessités pour l'environnement. Le maintien de la BCAE – SCE de 3 % n'aurait plus guère d'application que le long des cours d'eau. Le complément à 3 % de surface serait encore plus largement converti en cultures industrielles au titre de la dérogation partout où les conditions agronomiques le permettent.

Les MAET, notamment celles portant sur une amélioration de l'intérêt environnemental du gel, peineraient à trouver une assiette foncière. Leur rémunération fixe offerte aux souscripteurs volontaires ne soutiendrait plus la comparaison avec la rentabilité des terres exploitées.

Dans ce contexte, il deviendrait impossible de constituer le réseau d'appui ramifié nécessaire à la biodiversité au sein des exploitations, auxiliaire de la Trame verte.

Dans l'hypothèse où la conjoncture économique porteuse se retournerait, un reflux temporaire s'effectuerait sur la jachère volontaire indemnisée sur la base des DPU gel de l'exploitation, s'ils n'ont pas été re-fixés à une valeur unique par la réforme.

Les agriculteurs les moins compétitifs déclareraient leur surface dans la catégorie « terres non en production » (TNP) bénéficiant du DPU découplé. Dans cette hypothèse, ces surfaces non cultivées varieraient sur une amplitude non maîtrisée fonction de la conjoncture des marchés. Cette surface, même soumise à des conditions d'entretien annuel minimal, régulerait encore les quantités globales mises en marché. Son instabilité serait incompatible avec la continuité de gestion nécessaire à une politique de biodiversité qui exige de la permanence, des règles de gestion ciblées et actives pour atteindre ses objectifs.

La suppression de la possibilité de substituer des cultures industrielles aux 3% de SCE hors rive de cours d'eau : l'indispensable, même pour ce scénario minimaliste :

La suppression de cette dérogation qui avait été improprement transférée de son origine économique du gel/jachère dans le domaine des BCAE et qui ne relève que des autorités françaises, serait l'amélioration indispensable de ce scénario qui malgré cet appoint limité, reste trop étroit pour avoir un effet significatif.

La coexistence de deux régimes de production de cultures industrielles et énergétiques ouverte après la réforme de 2003, doit également être revue: cultures industrielles depuis la réforme de 1993 sur gel en substitution à la jachère, cultures énergétiques avec une prime d'aide aux cultures énergétiques de 45 €/T maximum à partir de la réforme de 2003. L'unification des deux régimes communautaires pour ces mêmes cultures énergétiques est maintenant logique. Ce processus devrait inclure le retour vers la BCAE des surfaces mobilisées notamment par les cultures de colza dans les régions agricoles les moins pourvues de facteur de biodiversité. Un "bilan" comparé de la réduction des émissions de carbone et des impacts dans les autres domaines de l'environnement et notamment de la biodiversité serait à conduire.

Cette version reste toutefois une dérivée du système antérieur que l'on consolide sur un périmètre réduit, amélioré à la marge par la réintégration d'une partie des cultures industrielles. Ce réexamen de la dérogation serait sensible pour les exploitations les plus engagées dans ces cultures de substitution de la jachère. Un délai de levée des contrats qu'elles ont conclus avec des transformateurs serait nécessaire pour leur permettre de revenir au 3% de SCOP libre de culture. Pour faciliter le déplacement de ces cultures industrielles vers le régime des cultures énergétiques, la QMG, quantité maximale garantie, pour la détermination de l'ACE, aide aux cultures énergétiques, pourrait être relevée sous réserve de compatibilité avec les accords passés avec les USA.

On peut ainsi espérer disposer d'un retour de l'ordre de quelques dizaines de milliers d'ha, surface d'impact limité pour la production de biocarburants, sans doute inférieure à la marge de fluctuation des rendements des cultures énergétiques mais stratégique pour le réseau de surfaces environnementales au cœur des espaces agricoles qui en sont aujourd'hui le plus dépourvus.

3.5.2 La proposition centrale : Une application restaurée et élargie de la BCAE1 : La Surface de Gestion Environnementale, la SGE, au taux de 5 % de la SCOP :

L'obligation de surface de la BCAE1 est portée de 3 à 5 % de la SCOP.

Le registre de cette BCAE est actuellement partagé avec un objectif partiel de biodiversité pour le solde de sa surface non répartie au long des cours d'eau. Afin d'obtenir un minimum de surface dédiée à la biodiversité dans chaque exploitation, la dérogation ouverte aux cultures industrielles sur SCE est supprimée pour la SGE. A la différence du gel/jachère qui les excluait, sauf cultures industrielles, des productions accessoires qui ne dénatureraient pas son objectif, seraient compatibles avec la SGE (luzerne et pâturage extensifs, apiculture...)

3.5.2.1 Des objectifs prioritaires pour l'environnement communs à tous les espaces agricoles :

La SGE reprend prioritairement l'acquis de la BCAE1 dans le domaine de la qualité des eaux de surface (priorité maintenue pour les bandes enherbées le long des cours d'eau permanents, extensions locales au réseau temporaire, aux captages d'eau potable). Les surfaces ainsi rendues disponibles sont de plus mises à disposition des programmes d'actions reconnus pertinents pour la région agricole du type MAE, JEFS... pour lesquels le bénéficiaire peut percevoir une aide contractuelle complémentaire en contrepartie de prestations d'entretien *plus efficaces pour un objectif environnemental particulier* (biodiversité, *protection de captage*) mais significativement plus coûteuses que la gestion courante de la SGE.

La SGE est étendue au domaine de la biodiversité.

Le solde des surfaces est localisé de manière pertinente en bandes enherbées d'appui des éléments fixes du paysage pour en rehausser l'effet environnemental, en bandes de séparation d'îlots de culture importants, en espaces mis en défens dans les pâturages... Les surfaces en herbe extensives (sans fertilisant ni pesticide) pâturées ou non sont acceptables.

L'inscription des éléments fixes du paysage sur le Registre Parcellaire Graphique (RPG) est rendue obligatoire en France comme c'est déjà le cas dans certains états membres. Cette inscription déjà prévue pour la PHAE2 aurait l'avantage de permettre aux déclarants de comptabiliser la surface de ces éléments dans la SGE. Il s'agirait de prévoir un graphisme simple pour ne pas alourdir les déclarations avec des règles de modification de déplacement d'équivalence pour permettre l'évolution des parcellaire

Des surfaces gérées pour d'autres objectifs localement prioritaires sont acceptables sous réserve de la fixation de critères de gestion simples par arrêté préfectoral, par exemple : lutte contre l'érosion, protection contre les incendies.

3.5.2.2 Un taux de 5% cohérent avec les connaissances scientifiques et résultats d'observation

Les différentes sources scientifiques et références de pratiques relevées par la mission font état d'un besoin de 3.5 % à 10 % de surface non cultivée engagée pour générer un effet significatif minimal à l'échelle d'un territoire (voir paragraphe 2.2.6 : Quantification pour la biodiversité d'une BCAE).

Cette fourchette de taux encadre les besoins minimum exprimés par les chasseurs et un certain nombre d'associations de protection de l'environnement qui s'appuient sur leurs références de gestion

Les bandes enherbées rivulaires des 300.000 km de cours d'eau génèrent pour une largeur de 10 mètres un besoin théorique de 300.000 hectares, soit environ 2.5 % de la SCOP pour ce seul domaine de la qualité des eaux de surface.

3.5.2.3 Une implantation de la SGE sur l'ensemble de la surface de l'exploitation.

Appliqué aux 13.5 millions d'hectares de la SCOP, le taux de 5% génère une SGE de 675.000 hectares implantée sur l'ensemble de la SAU de l'exploitation, comme pour la BCAE1, y compris sur des parcelles non éligibles aux DPU.

L'expérience du gel/jachère a montré que les 3% de BCAE1, soit un théorique de 400.000 hectares, ne s'imputaient qu'à raison d'environ 150.000 hectares sur le gel indemnisé, le reste étant localisé par les agriculteurs sur des surfaces en herbes hors DPU, prairies extensives et même friches admises. L'ONIGC ne dispose pas de statistiques consolidées au niveau national.

On estimera donc que le taux porté à 5 % ne conduirait à retirer effectivement que 300.000 hectares de la SCOP mais mieux localisés en particulier sur les exploitations spécialisées en grandes cultures où les besoins de SCE sont plus élevés.

Cette surface resterait complétée par de la jachère volontaire d'une surface estimée au § 3.1¹⁷, à 500.000 hectares si elle continue de bénéficier à l'avenir d'un DPU suffisant sans découplage comme cela est souhaitable. Ainsi la surface de la SCOP non cultivée pourrait se stabiliser autour d'un noyau géré de 800.000 hectares, soit près de 6 % de sa surface mais relativement mieux réparti en terme de pertinence écologique, que dans le système gel/jachère précédent

3.5.2.4 Une incidence économique limitée :

On retient l'hypothèse que les seuls 300.000 hectares de SGE localisés sur la SCOP s'inscrivent en retrait obligatoire de la production en lieu et place des 800.000 à 1.2 millions d'hectares du régime précédent selon une obligation de 5 à 10 % de gel. Le tonnage de céréales et oléoprotéagineux non produit peut s'estimer à environ 300.000 hectares x 6 tonnes /ha = 1.8 millions de tonnes, soit environ 2 % de la production nationale en deçà des variations interannuelles des rendements.

Au niveau de l'exploitation agricole l'incidence économique est réduite :

En 2005 la surface moyenne de l'exploitation de l'OTEX « grandes cultures » est de 111 hectares dont 11,3 hectares en jachère aidée. L'exploitant a perçu une aide DPU totale de près de 34.000 euros. Le nouveau système réduirait probablement la surface en jachère de cette exploitation spécialisée d'au moins 50 % avec un montant global d'aide DPU équivalent à la modulation croissante près. Toutefois, cette exploitation devrait probablement renoncer à une fraction de ses cultures industrielles à consacrer à la SGE surtout si elle n'est traversée par aucun cours d'eau.

La base des OTEX permettrait un calcul micro économique assez précis des incidences de la suppression de la jachère obligatoire ainsi que des effets économiques des différentes BCAE au regard des aides perçues. Selon les

¹⁷ Avec un taux de gel à 10%, la jachère volontaire en 2006 n'était que de 395 000 hectares. Avec la disparition de l'obligation, une partie du gel obligatoire repasse dans la jachère volontaire (mauvaises terres, ...) phénomène observé lors des baisses du taux de 10% à 5% pour atteindre au total environ 500 000 ha de jachères volontaires.

questionnements de la mission, ces calculs nécessaires à l'appréciation des effets économiques de différents scénarii n'auraient pas été conduits.

Il serait utile de disposer pour la discussion du bilan de santé de la PAC d'un modèle économique pour apprécier les effets quantitatifs et financiers des mesures proposées et vérifier les hypothèses retenues par la Commission.

A taux égal la SGE est donc à la fois plus efficace pour l'environnement et moins réductrice de la production que l'ancien gel/jachère par la différence de leurs implantations respectives sur les exploitations.

3.5.2.5 Conserver des modalités de gestion simples :

- Techniques : les améliorations de la localisation des couverts, et celle des pratiques d'entretien exposés précédemment dans ce rapport adaptées aux objectifs environnementaux pour lesquels la SGE est engagée, sont appliquées. Les règles de gestion (dimensions, couverts ...) sont reprises de la BCAE1 avec un élargissement des couverts à quelques espèces légumineuses pérennes en mélange, l'interdiction de la fauche pendant au moins 60 jours en période de nidification, sauf envahissement important d'adventices... Une fiche nationale de critères simples sera émise pour les objectifs principaux à charge pour les DDAF de les adapter ou de les compléter par arrêté préfectoral pour mieux adapter la SGE aux enjeux prioritaires locaux.

Des avis préalable de la CDOA, de la Chambre d'Agriculture, des associations de protection de l'environnement seront recueillis pour une gestion concertée.

- Administratives et de contrôle : Les modalités actuelles de la BCAE1 qui laissent une latitude d'implantation à l'agriculteur dans le respect des critères généraux ci-dessus, seraient conservées.

Le contrôle consistera à mesurer les surfaces et le respect des critères principaux d'implantation et de conduite environnementale, ainsi que la conservation des éléments fixes du paysage ou leur remplacement à l'équivalence selon des règles simples à fixer. La règle de dimension 5 ares / 5 mètres sera généralisée ainsi que l'admissibilité des surfaces en pointe délaissées par les cultures qui économisent des intrants.

Les préfets élargiront les normes locales d'intégration de la surface des éléments fixes du paysage dans la SGE, donc au bénéfice des agriculteurs qui les ont maintenus ou restaurés (voir les recommandations des études SOLAGRO et OREADE-BRECHE).

En conclusion, cette SGE est une BCAE qui s'appuie sur l'expérience de la SCE, réussite incontestée après 3 ans d'application dans le domaine de l'eau, étendue à la biodiversité. Ces deux objectifs environnementaux communs à la plupart des espaces agricoles peuvent sur, la base des connaissances déjà acquises, bénéficier de mesures relativement harmonisées ou au moins d'effet équivalent, bien adaptées au cadre de la conditionnalité. Le contenu doit rester simple et compréhensible par tous les partenaires concernés et en particulier convaincre les producteurs qui

doivent l'appliquer. Concentrée sur une fraction réduite de l'exploitation, cette SGE bien conduite générera des effets environnementaux plus que proportionnels à cette surface sans obérer significativement les capacités productives des exploitations qui devront bien entendu généraliser leurs pratiques durables notamment au titre des autres domaines complémentaires de la conditionnalité. Les modalités de calcul et d'implantation de la SGE conduisent à sa présence plus importante qu'aujourd'hui au sein des exploitations les plus spécialisées en grandes cultures dont les pratiques génèrent davantage d'atteintes au milieu naturel

Malgré cette évolution qui la distingue nettement réglementairement et techniquement du sous produit environnemental du gel régulation de production, on reprochera encore à la SGE son côté forfaitaire, aussi devrait-elle être relayée à terme par une formule plus adaptée aux systèmes de culture et aux caractéristiques de chaque exploitation tout en lui conservant cette équité de contribution aux enjeux écologiques collectifs définis pour une petite région agricole.

Un mécanisme du type article 69 du règlement 1782/2003 adapté permettant une modulation de DPU découplés entre territoires, permettrait de conserver une équité dans la répartition de la charge entre agriculteurs tout en renforçant le niveau d'exigences environnementales de base dans certains territoires.

3.5.3 L'évolution vers une Surface de Gestion Environnementale modulable intégrée aux pratiques durables de l'exploitation pour une efficacité globale, à ouvrir en priorité aux futures exploitations certifiées haute qualité environnementale

Elle consiste à affecter dans toute exploitation agricole une surface dédiée à des objectifs environnementaux. Cette surface est modulable en fonction des caractéristiques et des pratiques de cette exploitation et des besoins environnementaux locaux. Le projet qui suit est inspiré des dispositions de la mesure 214 du PDRH (la prime herbagère agroenvironnementale PHAE2), des propositions de l'étude Solagro (pertinence des infrastructures agroécologiques au sein d'un territoire dans le cadre de la PAC- juin 2007), ainsi que d'une proposition de l'ONCFS au Grenelle de l'environnement.

Ce projet se fonde sur une disposition du Plan agriculture de la stratégie française pour la biodiversité dans le domaine de l'agriculture : intégrer l'enjeu de la biodiversité dans le premier pilier, via la conditionnalité.

Les espaces de biodiversité et, en particulier les éléments fixes du paysage présents dans les exploitations doivent être reconnus et valorisés dans les contre parties environnementales attendues des exploitants pour les aides qu'ils perçoivent du premier pilier.

Les pratiques agricoles positives pour l'environnement et, notamment les espaces non affectés à des productions commerciales, doivent être portées au crédit des exploitants agricoles en fonction de leur contribution environnementale dans la définition et le calcul des BCAE.

Proposition d'une Surface de Gestion Environnementale modulée par territoire et par exploitation :

- Chaque exploitation doit disposer et entretenir dans sa SAU une Surface de Gestion Environnementale. La SGE assure le maintien de la biodiversité et d'autres objectifs au sein des espaces exploités par l'agriculture. Elle répond au cadre d'une gouvernance collective et concertée sur une unité de territoire pertinente dont les règles sont étendues à chaque unité de production.
- On retient l'hypothèse qu'à l'avenir la valeur du DPU sera recalculée sur la base d'une moyenne régionale, qu'elle sera, en règle générale, découplée, et couvrira la quasi-totalité des productions annuelles ou permanentes.
- Le taux théorique de SGE est fixé à 7% de la SAU (et non plus 5% de la SCOP) pour tous les bénéficiaires d'aides PAC (sauf adaptation pour des cas particuliers à définir : productions spécialisées, agriculture biologique...). Si l'exploitation a adhéré à une éco-certification HQE , avec un diagnostic agro-environnemental par un acteur agréé, son obligation est directement ramenée à 3% de la SAU quand l'agriculteur en applique toutes les prescriptions sous le contrôle de l'organisme certificateur. On peut attendre d'une exploitation certifiée que son système de production optimise l'interaction des facteurs d'une production durable.
- Les surfaces mises en SGE peuvent être mobilisées sur toute la surface de l'exploitation et sont comptabilisées en fonction de leur contribution indexée à la réalisation d'objectifs environnementaux locaux répondant à des règles collectives. Le programme d'approfondissement des connaissances scientifiques et d'évaluation de la gestion environnementale, proposé précédemment par la mission (cf. § 3.5, page 54), permet une fixation pertinente de ces index. Le jeu des index multiplicateurs de surfaces, en fonction de l'efficacité environnementale d'un panel d'actions proposé à l'agriculteur qui souscrit sa déclaration PAC annuelle, autorisera une réduction de la mobilisation effective de surface sans descendre au dessous de 3% de la SAU pour les combinaisons les plus efficaces.
- Au delà de ce minimum de SGE, les agriculteurs pourront engager volontairement des surfaces à concurrence de 10% de la SAU sur certaines mesures reconnues localement prioritaires avec un financement majoré en rapport avec la marge brute agricole moyenne du secteur. La ressource pourrait provenir de l'exonération d'une partie de la modulation normalement due par l'exploitation et qui de ce fait ne serait pas transférée vers le 2ème pilier : la Fédération Nationale des Chasseurs étudie les montants appropriés avec ARVALYS pour lui permettre d'adapter le montants de ses contrats de JEFS ; la Ligue pour la Protection des Oiseaux estime à 750 €/ha le maintien d'un hectare de jachère favorable à l'outarde canepetière
- Pour chaque petite région agricole, ou groupe de régions homogènes, on déterminera les enjeux environnementaux principaux et hiérarchisés qui justifient de mobiliser, de localiser et d'entretenir des surfaces agricoles dédiées. Sauf diagnostic territorial affiné, les enjeux resteront simplifiés du type : biodiversité générale, qualité des eaux, lutte contre l'érosion, défense contre les incendies ...On pourrait pour la grande majorité des territoires, s'appuyer au départ sur les ORGFS (orientations régionales de gestion de la

faune sauvage) validées par chaque préfet de région pour la biodiversité. Lorsque la zone sera couverte par un diagnostic précis du type DOCOB et que des MAE s'y appliqueront, les critères de mobilisation de la SGE seront mis en convergence.

- Une commission départementale du type CDOA, réunissant les organisations professionnelles agricoles, les associations représentatives en matière d'environnement, établira ces priorités avec, en regard, le type de surface utile avec un index d'efficacité compris entre 1 et 3 voire davantage, selon une grille type nationale ou régionale simple. La Commission Régionale Agro-Environnementale (CRAE) compétente pour les MAE, (circulaire DGFAR du 5 Octobre 2007), veillera à la cohérence régionale et à la compatibilité des propositions avec le plan d'action du réseau de Natura 2000. La continuité du dispositif doit en effet contribuer à l'efficacité de la « trame verte » préconisée par le Grenelle de l'environnement dont la SGE sera l'interface et le prolongement dans tout le territoire agricole.
- Chacun des 4 à 5 enjeux identifiés fait l'objet d'une fiche avec une indexation des surfaces affectables selon leur contribution à la satisfaction des objectifs. La Prime Herbagère Agro-Environnementale 2, telle que définie dans la circulaire DGFAR du 5 octobre 2007 relative aux mesures agro-environnementales du PDRH constitue le modèle à transposer pour ces enjeux. L'éligibilité à la PHAE des prairies est conditionnée à l'obligation de maintenir sur l'exploitation une surface de 20% des prairies contractualisées en surface de biodiversité selon le tableau d'équivalence reproduit en annexe 5 du présent rapport.

Exemple d'une SGE modulée appliquée à un objectif de biodiversité :

Les références présentées dans la deuxième partie du rapport, montrent que le fractionnement et la localisation des surfaces affectées génèrent un effet multiplicateur de leur efficacité. Les espaces enherbés s'appuyant sur les éléments fixes du paysage en accroissent l'intérêt environnemental.

Ainsi l'exploitant qui identifiera sur son registre parcellaire graphique les éléments fixes du paysage pourra y associer une surface en SGE d'au moins 5 mètres / 5 ares bénéficiant d'un coefficient multiplicateur. Ainsi, un linéaire de haie valorisera au moins 3 fois sa surface d'implantation et d'accompagnement, un arbre isolé sera compté pour 50 m² même si la surface non cultivée associée est moindre, une prairie naturelle ou une légumineuse (luzerne) maintenue au moins 5 ans sans fertilisation, ni fauche ou pâturage pendant les 40 à 60 jours de nidification serait affectée du coefficient 3....

Les surfaces concernées par la PHAE ou tout autre mesure d'effet supérieur, et les éléments de l'exploitation déjà engagés au titre de cette mesure, n'interviennent pas dans le calcul de l'assiette et de l'application de la SGE.

Application au cas d'une exploitation de 100 hectares de SAU, 80 hectares cultivés, 20 hectares de surface toujours en herbe, 300 mètres de cours d'eau, une mare, 300 mètres de lisière de bois, 1 km de haie, 30 arbres isolés : L'exploitant

s'engage à identifier les éléments fixes du paysage, adhère à un programme de JEFS, maintient des bandes enherbées fixes.

Intitulé	Surface réelle	Coefficient SGE	SGE calculée
	ha		ha
300 m de cours d'eaux 2x5m obligatoire	0,30	1,00	0,30
1 ha de prairie ou de luzerne non fertilisée sur au moins 3 ans	1,00	3,00	3,00
JEFS conforme à un programme collectif	0,50	1,50	0,75
1 km de haie x 5m	0,50	3,00	1,50
30 arbres isolés x 50m² par arbre (forfait)	... 0,15	1,00	0,15
1 mare de 300 m² complétée de 200 m² d'herbe	0,05	3,00	0,15
300 m de linéaire de bosquets avec 5 m d'herbe	0,15	2,00	0,30
600 m de bandes enherbées de 5 m de large fixe pour 3 ans (en plus des 300)	0,30	2,00	0,60
Jachère annuelle	0,25	1,00	0,25
Totaux	3,05		7,00

Ratio de surface

supérieur à 3%

supérieur à 7%

Cette exploitation a consacré 3,05 hectares de sa SAU à des fins environnementales avec une SGE d'efficacité équivalente à 7 hectares. Elle a rempli son obligation.

La même exploitation qui n'aurait pas d'éléments fixes du paysage identifiés, dont le producteur n'aurait pas souhaité prendre d'engagements de localisation, d'entretien et de permanence de surface en jachère, aurait dû consacrer 7 hectares en SGE (notamment en jachère simple) avec des conditions minimales de gestion et une efficacité environnementale plus faible par unité de surface.

Avec un DPU à montant devenu unique, l'effet est neutre sur l'aide versée mais avec une plus value de gestion environnementale qui autorise le producteur à augmenter sa surface en production. Le système est favorable aux prairies naturelles et aux éléments fixes du paysage. Les exploitations qui en sont dépourvus peuvent, par exemple, installer un réseau de haies et de bandes enherbées permanentes pour réduire l'impact de l'obligation sur leur surface productive (voir la proposition chiffrée par région dans l'étude Solagro).

Cette option de gestion dynamique des surfaces fondées sur l'évaluation à parfaire de leur efficacité environnementale serait à proposer à partir de 2012 comme une évolution de la proposition précédente. Les exploitations éco-certifiées HQE pourraient en bénéficier par anticipation à titre d'incitation d'exploitants à s'inscrire volontairement dans une démarche de production durable.

Cette option converge vers une MAE généralisée mais avec des mesures plus simples qui seraient étendues à l'ensemble d'un territoire agricole. On note sa forte ressemblance avec la PHAE. N'est-il pas dans le sens d'une évolution logique que des mesures éprouvées sur des bases volontaires soient ensuite généralisées ? (cas des bandes enherbées d'abord contractualisées dans les CTE/CAD puis généralisées par la BCAE à une échelle garante de leur efficacité). Elle resterait cependant dans la gouvernance et le financement du 1^{er} pilier qui garantit l'extension de la règle équitable pour tous et son indemnisation sans faire appel à ces contreparties nationales.

La mission propose, pour ces formes plus élaborées, un effort obligatoire supplémentaire sur des territoires à enjeu environnemental élevé, et/ou des surfaces complémentaires volontaires qui améliorerait l'efficacité du taux obligatoire de SGE fixé au minimum de sa pertinence. Ces formes plus élaborées supposent qu'un financement complémentaire puisse être assuré :

- soit par un mécanisme du type article 69 du règlement 1782/2003 adapté permettant une modulation de DPU découplés entre territoires, puis le cas échéant entre exploitations,
- soit par une déduction alternative de la modulation renforcée à 13 % en fin de période selon les intentions de la Commission. Cette déduction pratiquée directement sur la contribution de l'exploitation dans le cadre d'un cahier des charges national ou régional serait très incitative pour les agriculteurs qui s'en trouveraient motivés.

4 CONCLUSION

Le gel obligatoire de terres a été introduit par la réforme de la PAC de 1992 pour restreindre la production. C'est dans une relative indifférence aux conséquences immédiate pour l'environnement que le Conseil du 26 Septembre 2007 a décidé que le contexte des prix et une expansion prévisible du marché mondial permettaient de suspendre en 2008 l'application de cet outil réglementaire. Par ailleurs la politique volontariste d'incorporation de biocarburant a fait la preuve non seulement de sa capacité à ajuster l'offre de céréales mais aussi à ouvrir un débouché structurel devenu concurrent avec lequel il faudra compter pour l'allocation des surfaces cultivables.

L'étude des conséquences environnementales de la disparition de la jachère a été renvoyée au bilan de santé de la PAC avec d'éventuelles mesures du 2^{ème} pilier envisagées par la Commission.

La surface retirée de la production alimentaire en France a varié entre 14,6 % et 6,9 % de la surface de céréales et des oléoprotagineux (SCOP+gel) entre 1993 et 2007, soit de 1.200.000 hectares (2004) à 1.750.000 hectares (1994) par le jeu de la combinaison d'un taux de gel obligatoire de 5 à 20 % selon les années et d'une option volontaire additionnelle exercée par les producteurs intéressés. Le DPU jachère de l'ordre de 300 €/ha a parfois représenté une opportunité pour les terres les moins fertiles dans une phase de prix agricoles déprimés.

Plus des 2/3 des surfaces ainsi libérées des cultures aux débouchés alimentaires, et davantage dans les zones agricoles moins favorisées, ont été laissés en jachères agronomiques. Les surfaces converties en cultures industrielles logiquement autorisées comme alternatives aux débouchés alimentaires classiques, soit 300.000 à 450.000 hectares, notamment en colza énergie, sont en effet retournées aux cultures intensives.

Ces surfaces sans cultures, donc sans engrais et ni phytosanitaires (sauf entretien ponctuel), ont été soumises à un entretien minimum pour leur permettre de conserver leur potentiel agronomique sans nuire à leur environnement ni à l'esthétique des paysages.

L'opportunité d'utiliser ces surfaces à des fins environnementales ciblées, ouvertes par la réglementation, est vite apparue souvent à l'initiative est restée minoritaire. On estime que 10 à 15% seulement des jachères ont été l'objet d'affectations environnementales directes.

C'est en fonction d'un objectif environnemental particulier que la localisation, la durée et le mode d'entretien de la jachère ont été adaptés, le plus souvent à l'initiative de maîtres d'ouvrage qui ont su motiver des agriculteurs. On rappellera cependant les préventions rencontrées, par exemple pour le simple différé du broyage de la végétation au printemps pour préserver les nidifications des oiseaux ! En revanche le succès maintenant incontesté des bandes enherbées le long des cours d'eau n'aurait pas été possible sans l'obligation d'une BCAE et le financement indirect par les DPU jachère

Les études et observations scientifiques ont montré en quinze ans de pratique l'efficacité environnementale de la jachère surtout quand sa gestion a pu être adaptée dans les domaines de la biodiversité, de la qualité des eaux, de la lutte

contre l'érosion, de ses interactions positives dans la protection des cultures, du microclimat des parcelles. L'ensemble de ces références démontre que la présence d'espaces gérés pour l'environnement dans des proportions qui varient de 3 à 10% des surfaces cultivées et directement à leur contact au cœur de chaque exploitation, constitue la voie la plus efficace pour concilier une agriculture productive avec le respect de l'environnement

La proposition de la mission est fondée sur une extension ces espaces en jachère gérés tout en tenant compte des conséquences sur le bilan quantitatif et économique des productions agricoles.

Il s'agit d'optimiser ces surfaces agricoles consacrées à l'environnement en terme de coût et d'efficacité.

L'efficacité environnementale de la mesure de jachère obligatoire reposait sur son insertion fine dans toutes les exploitations agricoles au plus près des surfaces en production avec lesquelles elles interagissent. Cette base de jachère support de gestion environnementale dédiée, s'impose comme l'itinéraire le plus court et le plus efficace pour répondre à certains objectifs environnementaux basiques.

Ainsi la mission propose-t-elle dès la campagne 2009, l'obligation d'une surface de gestion environnementale, SGE, de 5% de la SCOP.

A ce titre les Bonnes conditions agricoles et environnementales du règlement du Conseil 1782/2003 apparaissent comme le cadre réglementaire le plus adapté. Les BCAE constituent clairement le volet de la conditionnalité le plus porteur d'avenir (rapport n°2365 du CGGREF de janvier 2006 sur l'application de la conditionnalité). Ce cadre permet de généraliser simplement une intervention écologiquement efficace et socialement acceptée, tout en l'adaptant à la situation locale et en exigeant une implication active de chaque exploitant.

Le maintien au premier pilier d'une intervention pour l'environnement qui lui appartient par nature, car nécessaire au sein de chaque exploitation, ne s'oppose pas à l'extension ou à l'optimisation de surfaces de jachères au titre du deuxième pilier, sur des bases volontaires au profit d'habitats, d'espèces, de protections de ressources en eau potable... qui justifient des surfaces gérées de plus grande ampleur, concentrées sur les sites pertinents et rémunérées comme telles, sur une base contractuelle.

Ce niveau de 5 %, fixé au minimum nécessaire, est justifié par de nombreuses références scientifiques et observations de terrain. Sa mise en œuvre reposerait sur une modification de l'article 5 et de l'annexe IV du règlement 1782/2003 afin d'élargir sa portée notamment à la biodiversité, de confirmer la subsidiarité de son application par les états membres tout en garantissant l'équité économique entre les agriculteurs de l'Union Européenne. Pour ce qui concerne la France, la mise en œuvre de cette SGE s'inspirerait de l'expérience réussie de la BCAE 1 avec deux objectifs principaux : la qualité de l'eau et la biodiversité sans exclure des applications complémentaires propres aux divers contextes régionaux pour lesquels les préfets disposeraient d'une latitude d'adaptation des règles.

Le passage à 5% de la BCAE 1 pourrait à la limite être décidée en France sans modification du règlement communautaire. Toutefois, c'est dans un souci d'équité entre agriculteurs des différents Etats membres qu'une précision et un encadrement

sont proposés dans la réglementation communautaire et pour confirmer l'appartenance de cet objectif dans le premier pilier.

Les modalités d'implantation de la SGE sur l'ensemble de l'exploitation, à la différence du gel qui était implanté sur la SCOP, limitent l'impact économique global.

La mission insiste sur la suppression nécessaire dès 2009 de la dérogation d'implantation des cultures industrielles sur la SCE improprement transposée de la mesure gel/jachère, qui perdra son fondement réglementaire et contraire à l'objectif de la SGE. L'aide aux cultures énergétiques, ACE, est devenue en 2005 le nouveau cadre suffisant d'incitation.

La mission propose à moyen terme une modulation de l'emprise de la SGE pour l'adapter plus sûrement aux caractéristiques territoriales et aux engagements des exploitants.

Ultérieurement, lorsque les connaissances scientifiques et les observations de terrain auront permis de quantifier les surfaces nécessaires et les modes de conduite pour obtenir des effets optimisés des SGE associés aux différents systèmes d'exploitation, il est proposé une modulation de son taux en fonction des enjeux environnementaux des territoires et du niveau d'engagement de l'agriculteur par exemple dans une éco-certification.

Le taux de départ de la SGE pourrait alors être porté à au moins 7% de la SAU réductibles jusqu'à un plancher de 3% en fonction du niveau d'engagement des exploitants responsabilisés à une localisation, une conduite et une pérennité des mesures optimisée, conformes à un schéma concerté pour la région agricole

Dans cette version élaborée, probablement contemporaine de la régionalisation à terme des DPU, la totalité de l'exploitation sera concernée justifiant un calcul sur l'assiette de la SAU et une application en retour sur cette SAU augmentée des éléments fixes du paysage qui lui sont associés. Ainsi, dans un exemple relatif à l'objectif de biodiversité, les surfaces de jachère juxtaposées à ces éléments fixes (haies, bosquets, mares, talus, lisières...) justifient un multiplicateur fonction de leur efficacité dans le calcul du ratio. Ce système proche de celui de la PHAE2 dont on espère que le résultat sera probant en serait la généralisation.

Dans ce schéma, la définition des objectifs locaux auxquels la surface de gestion environnementale peut répondre, devra faire l'objet d'une concertation départementale et régionale pour en fixer des critères bien compris. Il convient qu'au-delà de l'obligation, chaque agriculteur se mobilise pour participer efficacement à ce capillaire environnemental prolongement de la Trame verte à construire, animer et gérer (cf. Grenelle de l'environnement).

Cette version de seconde génération de SGE, toujours dans le 1^{er} pilier car commune à toutes les exploitations agricoles, diversifiée mais directive, pour une réponse efficace à des enjeux de base pour l'environnement, reste du domaine de la conditionnalité.

En terme de financement, la mission s'est interrogée, selon une suggestion d'un responsable professionnel, pour savoir si une partie de la modulation, si elle est fortement relevée d'ici 2012, ne pourrait pas être déductible à la source en faveur

des exploitants qui augmenteraient volontairement leur SGE avec des modalités d'entretien plus coûteuses que la moyenne pour mieux satisfaire à un projet de territoire pour l'environnement. Ce mécanisme de déductibilité sans trahir la finalité de la modulation, pourrait constituer un levier direct d'intégration des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Une alternative est la mobilisation de l'article 69 du règlement 1782/2003 adapté.

5 RELEVÉ DE PRECONISATIONS

5.1 Au niveau communautaire :

5.1.1 Evaluation du rôle environnemental des jachères.

La commission devra présenter rapidement l'évaluation environnementale de la suppression de l'obligation de jachère qu'elle a différée en 2007, en s'appuyant notamment sur une synthèse des contributions scientifiques en cours dans les Etats membres : Royaume Uni, France (expertise scientifique collective confiée à l'INRA)...

5.1.2 – Conservation du gel obligatoire comme instrument de marché

Conserver le gel/jachère obligatoire comme une intervention potentielle de marché en cas de crise grave. Maintien de la mesure au taux zéro.

5.1.3 - Evolution du règlement du conseil 1782/2003 :

- Réaffirmer l'intérêt des surfaces de gestion environnementale, généralisées à toutes les exploitations agricoles, comme composantes du premier pilier.
- Préciser que les Etats membres appliquent les BCAE sur des bases équitables au regard des aides perçues et des enjeux environnementaux de chaque territoire.
- A l'article 5 du Règlement, indiquer explicitement que des surfaces gérées prioritairement pour des objectifs environnementaux sont nécessaires dans une proportion de 3 à 10% de la SAU selon les systèmes d'exploitation et les engagements des agriculteurs pour des pratiques durables.
- A l'annexe 4, ajouter les objectifs de biodiversité.

5.2 Règles de gestion de la Surface de Gestion Environnementale à instaurer en France dès 2009

Mesures à annoncer avant le 1^{er} juillet 2008 (avant le début de l'année culturale 2008-2009)

- 1 - Mise en place dès 2009 d'une SGE au taux de 5% reprenant les acquis de la BCAE- SCE, étendue à la biodiversité et à d'autres objectifs locaux.
 - a. Définir les lignes directrices et critères pour chacun des objectifs avec la latitude laissée pour leur adaptation locale
 - b. Mettre fin à la dérogation dont bénéficiaient les jachères industrielles pour le calcul de la surface en SGE :

Organiser le transfert des surfaces sous le régime de la jachère industrielle vers le régime de l'ACE (Aide aux Cultures Energétiques) ; adapter les contrats avec les industriels ; augmenter la QMG (quantités maximales garanties) en fonction des accords UE/USA à due concurrence de ce transfert.

c. Supprimer pour les SGE le principe d'interdiction absolue de production de l'ancien gel/jachère : permettre une exploitation extensive de certains couverts par fauche ou pâturage après la période de nidification (au lieu du 1^{er} Septembre actuellement) ; permettre la transhumance de ruchers sur SGE...

d. Permettre de contractualiser sur les surfaces de SGE des mesures complémentaires d'intérêt local à l'initiative de maîtres d'ouvrages reconnus intéressés à l'environnement (chasseurs, associations de protection de l'environnement, collectivités...)

e. Adapter les mesures et les contrats MAET qui s'appuyaient sur le gel/jachère à sa reconfiguration en SGE.

f. Prévoir dans les zones géographiques concernées par des MAET une adaptation convergente des SGE.

g. Inclure dans la surface de la SGE la surface des éléments fixes du paysage.

h. Rendre obligatoire en France l'inscription des éléments fixes du paysage sur le registre parcellaire graphique avec une règle de codification simple et une règle de remplacement de ces éléments pour permettre les adaptations à l'évolution des structures et des productions ainsi qu'à la régénération des éléments végétaux.

i. Inciter les exploitations à réinstaller des éléments fixes du paysage conformément à une liste validée pour la région agricole.

j. Etablir après concertation départementale les localisations préférentielles des SGE : appui sur des éléments fixes du paysage, cours d'eau temporaires...

2– Gestion du couvert environnemental :

a. Réviser la liste des espèces autorisées en fonction de l'évaluation de leur utilité pour les enjeux environnementaux du territoire :

- introduire la luzerne conduite de manière extensive,

- permettre les légumineuses proches des espèces sauvages locales en mélange avec les graminées sur les bandes enherbées rivulaires (favorables aux insectes),

- limiter le semis de certaines espèces non indigènes, notamment florales.

b. Favoriser la jachère en bandes étroites en généralisant la règle 5mètres 5ares ; admettre dans la SGE les délaissés de parcelles en pointe même avec un angle très aigu (évite les doublures de traitements et de fertilisants préjudiciables à l'environnement, économies).

c. Permettre dans les îlots de prairies et de cultures fourragères la présence sur SGE de semis à faible densité de céréales sans récolte ni pâturage (généralisation de pratiques JEFS).

d. Expliciter dans les circulaires que le broyage n'est généralement pas nécessaire pour l'entretien. Diffuser largement les itinéraires techniques d'entretien alternatif du broyage

e. Contrôle de l'entretien des SGE :

.Le constat d'un broyage en période interdite de nidification et sans dérogation accordée, ou de l'implantation de couverts non autorisés est directement sanctionné,

.Le constat d'un entretien défectueux (infestations d'adventices indésirables, grands ligneux..) fait l'objet d'un avertissement avec un délai suffisant de remise en état et d'un nouveau constat avant sanction

5.3 Prévoir après 2009 une SGE modulable de 3 à 7% :

1 Sur la base des résultats scientifiques et de l'expérience acquise, indexer la contribution pour l'environnement des différentes formes de SGE selon les objectifs environnementaux concertés pour la région agricole.

2 Un diagnostic d'exploitation permettra d'optimiser la surface de SGE selon cette indexation.

3 Les exploitations éco-certifiées HQE bénéficieront d'un taux réduit.

5.4 Economie – Financement

1 Mettre en place un modèle économétrique permettant d'évaluer par type d'exploitations (OTEX) l'impact des mesures de conditionnalité et en particulier de la SGE sur les volumes produits et les résultats économiques de l'exploitation, en regard des obligations antérieures (gel obligatoire)

2 Une extension en terme de surface ou de conduite de la SGE peut s'avérer intéressante pour en accroître l'efficacité.

Pour le financement de cet effort supplémentaire (volontaire ou obligatoire dans un territoire particulier), au delà du DPU, deux pistes sont à étudier :

-. une péréquation par la voie de l'article 69 adapté

-. une exonération sur la modulation de l'exploitation.

6 Liste des annexes

Annexe 1 – lettre de mission

Annexe 2 - Liste des personnes rencontrées ou consultées

Annexe 3 – Sources

Annexe 4 – Glossaire des différents organismes cités

Annexe 5 - Jachères aidées dans les Etats membres en 2003

Annexe 6 - Extrait de la circulaire DGFAR du 5 octobre 2007 relative aux MAET :

6.1 Annexe 1 – Lettre de mission

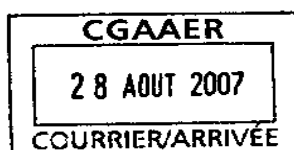
République Française

*Ministère de l'Agriculture
et de la Pêche*

*Ministère de l'Écologie, de
l'aménagement et du développement
durables*

Le Directeur de Cabinet

Le Directeur de Cabinet



Paris, le 28 AOUT 2007

à

Monsieur le vice-président du Conseil
général de l'agriculture, de l'alimentation et
des espaces ruraux

Monsieur le chef de l'Inspection générale
de l'environnement

OBJET : Utilisation des terres en jachère.

Lors du Conseil des ministres européens de l'agriculture qui s'est tenu le 16 juillet dernier, la France a demandé que soit rendue possible l'utilisation des terres soumises à obligation de gel pour faire face aux tensions actuelles sur le marché des céréales. Cette initiative a été appuyée par plusieurs autres Etats membres. La France a accompagné cette demande d'une déclaration rappelant sa préoccupation des considérations environnementales.

Mariann FISCHER BOEL, Commissaire européen en charge de l'agriculture et du développement rural, a proposé, dans le cadre de ce Conseil, de lever l'obligation de jachère pour l'octroi des aides 2008. Elle a indiqué par ailleurs que la question de la suppression pérenne de ce dispositif et l'évaluation des conséquences environnementales d'une telle décision seront inscrites au « bilan de santé » de la Politique Agricole Commune (PAC), qui interviendra en 2008.

Aussi, en vue de préparer ces échéances, nous vous demandons de procéder à l'évaluation des conséquences prévisibles d'une suppression totale ou partielle de la jachère d'un point de vue environnemental. Cette suppression ne remettra en cause ni la conditionnalité des aides, ni les engagements pris par les agriculteurs au titre du second pilier de la PAC. Ainsi, pour la campagne 2008, au titre des bonnes conditions agricoles et environnementales, les agriculteurs devront continuer à respecter l'obligation de 3% de surface en couvert environnemental calculée sur la base actuelle et localisée prioritairement le long des cours d'eau (« bandes enherbées »). Ceux qui sont engagés dans des mesures agro-environnementales (MAE) portant sur des jachères et prévoyant des modalités spécifiques de gestion, devront maintenir les surfaces concernées en jachère.

Après avoir estimé la part des jachères floristiques et des jachères « environnement faune sauvage », vous préciserez les conditions nécessaires à leur développement.

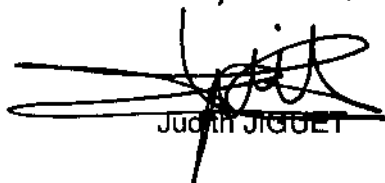
Vous proposerez les modalités de mise en œuvre pour un maintien du gel qui serait supérieur à 3% de la SAU totale ou de la SAU de chaque exploitation.

Enfin, cette évaluation devra être accompagnée de propositions de mesures éventuelles d'accompagnement de la suppression de la jachère, au niveau national et communautaire.

La mission que vous désignerez pourra solliciter l'appui de la direction générale des politiques économique, européenne et internationale et de la direction générale de la forêt et des affaires rurales au ministère de l'agriculture et de la pêche, et de la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale au ministère de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables.

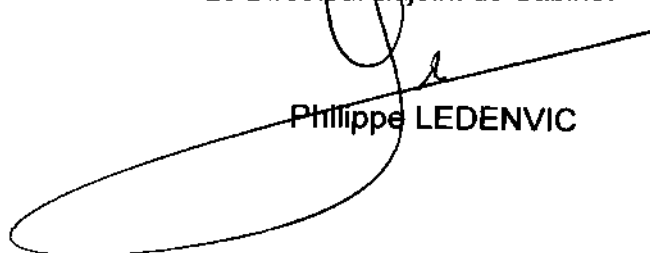
Les conclusions de cette mission devront nous être présentées pour la fin de l'année 2007 au plus tard.

Pour le Ministre et par délégation
La Directrice adjointe de Cabinet



JUDITH JIGUET

Pour le Ministre et par délégation
Le Directeur adjoint de Cabinet



Philippe LEDENVIC

6.2 Annexe 2 - Liste des personnes rencontrées ou consultées :

Mmes et MM. :

Ministère de l'agriculture et de la pêche

DGFAR :

Valérie Métrich-Hecquet, directrice générale adjointe

Alexandre Meybeck

Julie Bertrand

DGPEI :

Eric Allain, directeur général adjoint

François Champanhet, chef du bureau des grandes cultures

Frédéric Dupouy, bureau des grandes cultures

Véronique Borzeix, chef du bureau des soutiens directs

SCEES :

Evelyne Sirota : responsable de la diffusion

Marie-pierre Duru

Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable

D4E :

Daniel Delalande : chef du bureau de l'énergie, de l'agriculture et de l'industrie

Gabriel Lecat : chargé de mission Intégration de l'environnement dans la Politique Agricole

Nicole Gaillot-Bonnart chargée de mission, sous direction de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques

DNP :

Aline Cattan : chef de bureau des politiques contractuelles

Jacques Courdille : bureau des politiques contractuelles

Michel Perret : bureau flore et faune sauvages

DE :

Claire Grisez : chef de bureau de la ressource en eau et de l'agriculture

Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture :

Guy Vasseur, vice-président, président de la chambre d'agriculture du Loir et Cher

Thierry Fellmann, chef de service du pôle économie et politique agricole

Ligue pour la protection des oiseaux :

Christophe Jolivet

Les responsables et animateurs des ZPS de Champagne de Méron (M et Loire et Vienne) et plaines du Mirebalais-Neuvillois (Vienne)- visite du 16 novembre

France Nature Environnement :

Jean- Claude Bévillard: secrétaire national

Office national de la chasse et de la faune sauvage :

Christian Ferté
François Omnes

Fédération nationale des chasseurs:

Constance Lacau : chargée des dossiers agricoles
Mathieu Besoly stagiaire à la FNC et Arvalys

Jeunes Agriculteurs :

Antoine Peenaert

Attachés agricoles, postes d'expansion économique : Pays Bas, Royaume Uni, Irlande, Italie, Portugal, Espagne, Danemark, Finlande, Grèce

6.3 Annexe 3 - Sources

Rapport OREADE-BRECHE : Effets environnementaux de la jachère Pac : bilan et propositions - étude commandée par le MAP mai 2003

Rapport final Solagro- 11 juin 2007 : Pertinence des infrastructures agroécologiques (IAE) au sein d'un territoire dans le cadre de la PAC

Intranet MAP, note DGPEI de décembre 2007 sur les cultures industrielles et énergétiques en 2007

Les cahiers de l'ONIGC : Les aides PAC aux surfaces années 2005 et 2006

Agreste *GraphAgri* 2007

ONIGC : Biocarburants 2010

Fédération nationale des chasseurs :

- Broyage des surfaces en gel Salvaudon Matthieu
- Jachère Environnement Faune Sauvage Bilan campagne 2005/2006

ONCFS : Fiche de propositions pour le Grenelle de L'environnement ; notes d'information

Document récapitulatif des tables rondes du Grenelle de l'environnement (novembre 2007)

Rapport sur l'intérêt des zones tampon enherbées et boisées pour limiter le transfert diffus des produits phytosanitaires vers les milieux aquatiques (Cemagref 2004)

Lettre de cadrage de l'Expertise Scientifique Collective « Agriculture & biodiversité » INRA mai 2007

6.4 Annexe 4 – Glossaire des différents acronymes et organismes cités

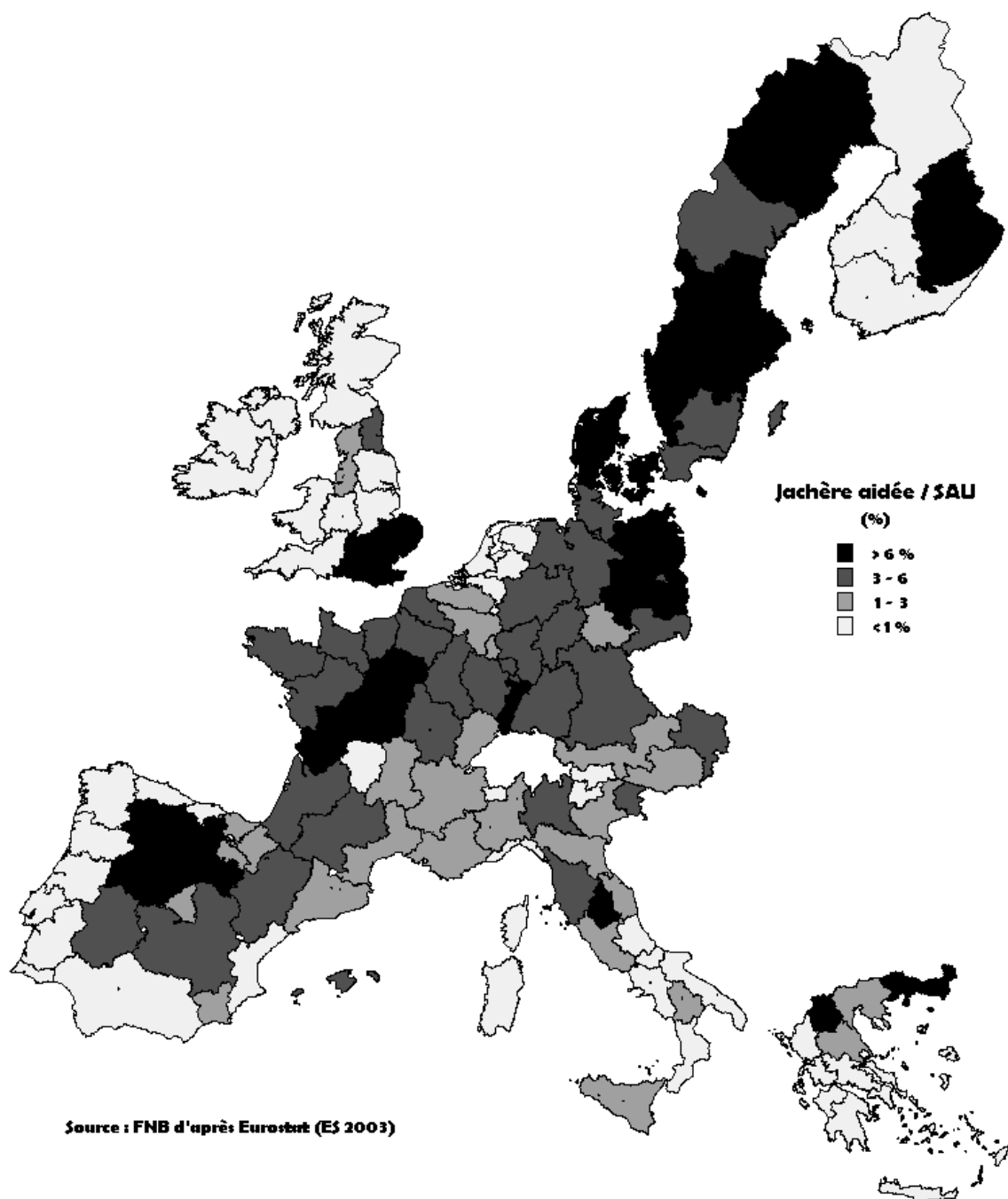
ACCA : Association communale de chasse agréée
ACE : Aide aux cultures énergétiques
ARTA : Aide au retrait des terres arables
AUP : Agence unique de paiement
BCAE : Bonnes conditions agricoles et environnementales
CAD : Contrat d'agriculture durable
CDOA : Commission départementale d'orientation agricole
CEMAGREF : Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement
CETIOM : Centre technique interprofessionnel des oléagineux métropolitains
CGAAER : Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CNASEA : Centre national d'amélioration des structures des exploitations agricoles
CNRS : Centre national de recherche scientifique
COP : Céréales, oléagineux, protéagineux
CORPEN : Comité d'orientation pour des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement
CRAE : Commission régionale agro-environnementale
CTE : Contrat territorial d'exploitation
DCE : Directive cadre sur l'eau
DE : Direction de l'eau (MEDAD)
DGAL : Direction générale de l'alimentation (MAP)
DGFAR : Direction générale de la forêt et des affaires rurales (MAP)
DGPEI : Direction générale des politiques économique, européenne et internationale (MAP)
DNP : Direction de la nature et des paysages (MEDAD)
DOCOB : Document d'objectif (Natura 2000)
DPU : Droit à paiement unique
D4E : Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (MEDAD)
FNC : Fédération nationale des chasseurs
INRA : Institut national de la recherche agronomique
JEFS : Jachère environnement – faune sauvage
LPO : Ligue pour la protection des oiseaux
MAE : Mesure agro-environnementale
MAET : Mesure agro-environnementale territoriale
MAP : Ministère de l'agriculture et de la pêche
MEDD : Ministère de l'écologie et du développement durable
MEDAD : Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable
OILB : Organisation internationale de lutte biologique et intégrée contre les animaux et les plantes nuisibles
ONCFS : Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONIC : Office national interprofessionnel des céréales
ONIGC : Office national interprofessionnel des grandes cultures
OTEX : Orientations techniques des exploitations agricoles
PAC : Politique agricole commune
PDRH : Programme de développement rural hexagonal
PDRN : Programme de développement rural national
PER : Prestations écologiques requises (Suisse)
PHAE : Prime herbagère agro-environnementale
QMG : Quantité maximale garantie
RICA : Réseau d'information comptable agricole
RPU : Régime de paiement unique

SAU : Surface agricole utile
SCOP : Surface en céréales, oléagineux et protéagineux
SCE : surface en couvert environnemental
SGE : Surface de gestion environnementale
TNP : Terres non productives
ZRE : Zone de régulation écologique

6.5 Annexe 5 - Jachères aidées dans les Etats membres en 2003

Jachère aidée dans l'UE en 2003

	Surfaces totales en jachères aidées par pays (ha)	Jachères aidées en % de la SAU par pays
	2003	2003
Belgique	26 470	1,9%
Danemark	202 830	7,6%
Allemagne	879 040	5,2%
Grèce	68 660	1,7%
Espagne	1 047 350	4,2%
France	1 193 270	4,3%
Irlande	20 740	0,5%
Italie	203 280	1,5%
Luxembourg	1 710	1,3%
Pays-Bas	3 900	0,2%
Autriche	90 230	2,8%
Portugal	75 770	2,0%
Finlande	217 530	9,7%
Suède	275 460	8,8%
Royaume-Uni	595 930	3,7%
EU-15	4 902 170	3,9%



Source : FNB d'après Eurostat (ES 2003)

6.6 Annexe 6 - Extrait de la circulaire DGFAR du 5 octobre 2007 relative aux MAET :

Modèle de prise en compte des éléments de biodiversité dans le règlement de la Prime herbagère agro-environnementale 2 (pages 50, 51, 52) :

« 4.3. Eléments de biodiversité

Une liste des éléments comptabilisés au titre des éléments de biodiversité, ainsi que leur coefficient d'équivalence en surface de biodiversité, a été établie au niveau national.

Il s'agit de :

Type de surface de biodiversité	Equivalence en surface de biodiversité (SB)	
Prairies permanentes, landes, parcours, alpages, estives situés en zone Natura 2000	1 ha de surfaces herbacées en Natura 2000 = 2 ha de SB	1 ha de SB = 0,5 ha d'herbe en Natura 2000
Surface en couvert environnemental (SCE), fixe au cours des 5 ans, implantée au titre des BCAE, dans la limite de 3% de la SCOP+gel	1 ha de SCE = 1 ha de SB	1 ha de SB = 1 ha de SCE
Jachère fixe (hors gel industriel), en bandes de 10 à 20 m de large	1 ha de jachère = 1 ha de SB	1 ha de SB = 1 ha de jachère
Zones herbacées mises en défens et retirées de la production	1 m de longueur = 100 m ² de SB	1 ha de SB = 100 m de longueur mise en défens
Vergers haute-tige	1 ha de vergers haute-tige = 5 ha de SB	1 ha de SB = 0,2 ha de vergers haute-tige
Tourbières	1 ha de tourbières = 20 ha de SB	1 ha de SB = 5 ares de tourbières
Haies	1 mètre linéaire = 100 m ² de SB	1 ha de SB = 100 m de haies
Alignements d'arbres	1 mètre linéaire = 10 m ² de SB	1 ha de SB = 1 km d'alignement d'arbres
Arbres isolés	1 arbre = 50 m ² de SB	1 ha de SB = 200 arbres isolés
Lisières de bois, bosquets	1 mètre de lisière = 100 m ² de SB	1 ha de SB = 100 m de lisières forestières

Fossés, cours d'eau, béalières	1 mètre linéaire = 10 m ² de SB	1 ha de SB = 1 km de fossés
Mares, lavognes	1 mètre de périmètre = 100 m ² de SB	1 ha de SB = 100 m de périmètre
Murets, terrasses à murets, clapas	1 mètre de murets = 50 m ² de SB	1 ha de SB = 200 m de murets
Certains types de landes, parcours, alpages, estives définis au niveau départemental Certaines prairies permanentes définies au niveau départemental (par exemple prairies humides, prairies littorales, etc.)	1 ha de surface herbacée = 1 ha de " surface biodiversité " (SB)	1 ha de SB = 1 ha de surface herbacée

Ainsi le Préfet peut compléter cette liste lors de la rédaction de l'arrêté préfectoral, en y incluant certains types de prairies permanentes ou de surfaces herbagères extensives présentant un caractère particulièrement intéressant au titre de la protection de la biodiversité (prairies humides ou littorales, par exemple). Le coefficient d'équivalence en surface de biodiversité de ces surfaces sera alors obligatoirement égal à 1.

Les zones mises en défens sont des surfaces herbacées non entretenues, ni par fauche ni par pâturage, propices à l'apparition de buissons et ronciers et disposées sous forme de bandes de 5 à 10 mètres. Du fait des BCAE, elles doivent être retirées de la SAU de l'exploitation (par exemple déclarées UN " usage non agricole " sur la déclaration de surfaces).

Les haies, alignements d'arbres, fossés, cours d'eau, béalières et murets, mitoyens d'une autre exploitation ou d'une surface non-agricole sont comptabilisés pour moitié.

Les éléments fixes de biodiversité de l'exploitation doivent représenter l'équivalent d'au moins 20% de la surface engagée. Les surfaces utilisées dans le cadre d'un pâturage collectif (entités collectives) ne sont pas comptabilisées dans la surface engagée, pour la part correspondant à l'utilisation du bénéficiaire.

L'ensemble des éléments de biodiversité présents sur les surfaces engagées doit être maintenu (non destruction).

Si, lors d'un contrôle sur place, la quantité d'éléments de biodiversité relevée sur l'exploitation est inférieure à 20% de la surface engagée, celle-ci est recalculée de façon à ce que les éléments mesurés représentent 20%. Une pénalité pour diminution de surface engagée est alors appliquée.

La destruction d'éléments de biodiversité présents sur les surfaces engagées est sanctionnée par un écart de surface correspondant à la surface de biodiversité détruite. Cependant, seules les destructions représentant plus de l'équivalent de 1 hectare de surface de biodiversité seront sanctionnées. »