

Effets environnementaux de la jachère PAC : bilan et propositions

Rapport final Mai 2003

Etude commandée par la Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

RESUME

1 - Rappel des enjeux

Depuis la réforme de la politique agricole commune mise en oeuvre en 1992, la jachère a constitué une nouvelle mesure pour maîtriser la production de céréales, d'oléagineux et de protéagineux. La prime correspondante compensant la diminution de revenu induite par la suppression des prix garantis. Indépendamment, les mesures agri-environnementales ont, durant la même période, tendu à financer les éventuels surcoûts ou manques à gagner liés à une prise en compte de la gestion durable, ou de la protection de l'environnement dans les systèmes de production agricoles.

L'enjeu de l'étude est l'amélioration des systèmes de production agricoles par les jachères, du point de vue de l'environnement. L'étude réalisée par Oréade-Brèche pour la Commission européenne en 2001, montre que c'est un champ d'action presque entièrement vierge malgré les opportunités relevées par de nombreux organismes de recherche, de développement ou par les agriculteurs eux-mêmes.

2 – Rappel des questions centrales

- Quels éléments techniques, réglementaires, financiers et organisationnels (administration et développement) peuvent être proposés par Oréade-Brèche pour utiliser la jachère de façon à mieux traiter les problèmes environnementaux liés à l'agriculture, voire à d'autres activités ? Selon quelles évolutions probables de la PAC ?
- Quels surcoûts induisent ces éléments dans l'entretien des jachères pour les agriculteurs et la puissance publique ?

3 – Réponses aux questions centrales et principaux résultats

La présente étude a donc constitué une valorisation de ce qui avait été appris lors de l'évaluation faite pour la Commission Européenne, enrichi par une actualisation des données et la visite 12 sites. Dix opérations françaises, ayant un rapport direct entre le gel des terres et la prise en compte de l'environnement, plus deux au Royaume Uni, où l'évaluation de la Commission avait mis en évidence des mesures intéressantes, relatives à la protection de la vie sauvage sur jachère.

Ce travail a permis de mettre en évidence des domaines dans lesquels il était possible de formuler des propositions pour améliorer le rôle de la jachère dans l'environnement.

Ces propositions sont les suivantes

- Développer la jachère en bande étroite en réduisant la largeur minimale autorisée de 20 m à 10 m. En effet, de très nombreuses études scientifiques, 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. La réduction de la largeur minimale de la jachère à 10 m (dans le règlement européen) inciterait les agriculteurs à la localiser le long des terres, plus qu'en parcelles entière, ce qui est très favorable au plan environnemental.
- 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, (dans les textes communautaires et nationaux). En effet ces éléments représentent souvent de très petites surfaces (donc sans grand impact sur le budgets), mais leur impact environnemental est très fort. Si lors de contrôles, ces surfaces sont décomptées des surfaces aidées, certains agriculteurs ont alors tendance à supprimer ces éléments de leur parcelle pour maximiser leur prime. Même si des textes prennent déjà en compte une partie de ce problème (arrêtés préfectoraux), l'expérience montre que des améliorations réglementaires restent à faire en ce sens, pour éviter que ces éléments ne soient supprimés, alors que les MAE financent par ailleurs la création ou l'entretien de certains d'entre eux. Par ailleurs il faut éliminer des textes français, certaines ambiguïtés relatives à l'intégration de ces éléments dans les surfaces aidées (voir détail dans l'étude).
- 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. Un simple ajout, aux arrêtés des préfets de région suffirait. Par ailleurs, il conviendrait de simplifier le dispositif d'évolution des MAE (en jachère ou non) par transfert de la validation des modifications, du Comité STAR, aux Etats Membres.
- Permettre pour ceux qui le désirent des conditions d'entretien de la jachère plus souples, améliorant la biodiversité. En effet, en Angleterre, les textes d'entretien de la jachère autorisent de ne pas broyer 25 % de la surface en jachère pendant 3 ans. Ceci est un exemple de mesures faisables pour les agriculteurs intéressés par la protection de la biodiversité. Une simple modification du texte français d'entretien des jachères suffirait, pour autoriser de telles pratiques. D'autres exemples sont donnés dans l'étude.

- 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. C'est dans cet esprit que les textes européens ont autorisé un gel de 10 m de large le long des cours d'eau et lacs pérennes. La définition des cours d'eau est toutefois très limitative et 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.
- Simplifier le dispositif réglementaire encadrant la jachère énergétique et quand cela est nécessaire (zone à forte concentration), plutôt que de sortir la jachère industrielle des zones en gel, (projet Fishler de Juillet 2002) limiter son importance relative dans les exploitations pour permettre la présence d'un minimum de jachère "naturelle".
- 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 multi-fonctionnelle, telle que décrite dans le règlement de développement rural et permettrait ainsi de relier, par la jachère, les deux piliers de la PAC.

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. Tout n'est donc qu'une question de volonté.

Sommaire

<u>I. ÉTAT DES LIEUX RÉGLEMENTAIRE DU GEL PAC</u>	5
<u>1. CONTEXTE DU GEL PAC DE LA RÉFORME DE 1992.</u>	5
<u>1.1. Contexte européen</u>	5
<u>1.2. Contexte réglementaire français et prise en compte de l'environnement</u>	6
<u>1.2.1. Nature du couvert</u>	6
<u>1.2.2. Entretien des terres gelées</u>	7
<u>1.2.3. Le cas particulier de la mesure jachère environnement et faune sauvage (JEFS)</u>	8
<u>2. LE GEL PAC APRÈS 2000</u>	10
<u>2.1. La réglementation européenne</u>	10
<u>2.1.1. L'Agenda 2000</u>	10
<u>2.1.3. Les changements post-Agenda 2000</u>	11
<u>2.1.2. Le Règlement de Développement Rural (RDR)</u>	11
<u>2.1.4. Principales évolutions communautaires liées la relation gel et environnement depuis la réforme Mac Sharry</u>	12
<u>2.2. La réglementation française</u>	12
<u>2.2.1. Evolution des textes français sur le gel</u>	12
<u>2.2.2. La mise en oeuvre du Règlement de Développement Rural (RDR) en France</u>	15
<u>3. PROJETS POUR LA " FUTURE PAC "</u>	17
<u>II. AUTRES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES FRANÇAISES POUVANT INTERFÉRER AVEC LA JACHÈRE</u>	18

1. PROTECTION DES HAIES	18
2 LA DIRECTIVE NITRATES	19
4 LES ZONES DE PROTECTION DES EAUX	20
5 LES ZONES NATURA 2000	21
6. LES INITIATIVES LOCALES	21
7. LA LUTTE CONTRE L'EFFET DE SERRE	21
8. LA PROTECTION DES PAYSAGES	22

III. EXEMPLES D'OPÉRATIONS POUVANT PRÉSENTER UN INTÉRÊT DANS L'AMÉLIORATION DE LA RELATION JACHÈRE / ENVIRONNEMENT

- Programme de sauvegarde de l'outarde canepetière dans l'ouest de la France. Pilote Ligue pour la Protection des Oiseaux. 24
- Opérations Groupées pour une Agriculture plus Respectueuse de l'Environnement (OGARE) Beauce – Perche – Vallée de l'Eure avec comme outil privilégié des CTE la Jachère Environnement et Faune Sauvage (JEFS). Pilote Association Hommes et Territoires. 28
- Etude de l'efficacité de dispositifs enherbés pour la lutte contre la pollution de l'eau et l'érosion. Institut Technique des Céréales et Fourrages ARVALIS La Jaillière. 32
- Pratiques agricoles durables et qualité des eaux Bassin versant expérimental de la Fontaine du Theil (35). Pilote AGPM Armorique ARVALIS. 37
- Lutte contre l'érosion de sols en Haute Normandie. Pilote Association Régionale pour l'Etude et l'Amélioration des sols (AREAS). 42
- Plantation de taillis de saule à très courte révolution (TTCR) en Bretagne et dans le Nord. Pilotes Association d'Initiatives Locales pour l'Energie et l'Environnement (AILE) et Bionis Environnement. 45
- Développement de l'usage de l'huile brute de tournesol, issue de jachère industrielle, comme carburant sur un parc de tracteurs agricoles en Midi Pyrénées. Fédération Régionale des CUMA de Midi Pyrénées. 49
- Atelier Régional Beauce. Méthodologie d'approche du projet de paysage d'un territoire de grandes cultures. Pilotes Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et Chambre d'Agriculture d'Eure et Loir. 54
- Gestion de territoire en Picardie. Pilote Chambre Régionale d'Agriculture de Picardie. 57
- Farming and Wildlife Advisory Group of Kent (FWAG) et expérimentations sur jachère du Wye college. 63

IV - PISTES DE PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION DE LA RÉGLEMENTATION ET DES PRATIQUES POUR QUE LA JACHÈRE CONCURRE MIEUX À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT À L'AVENIR

1. PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION DU SYSTÈME DANS SON ENSEMBLE	71
2. PROPOSITIONS SPÉCIFIQUES À CERTAINES JACHÈRES	75
3. PROPOSITIONS POUR L'AVENIR	77

ANNEXES 78