



# PAC & Aires protégées

## Quelle cohérence des politiques agricoles et environnementales ?

Fédération des Parcs naturels régionaux de France Les Parcs nationaux de France avec l'appui de l'Office français de la biodiversité





**Michaël Weber** Président de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France

Cette nouvelle Politique Agricole Commune (PAC) arrive à un moment décisif pour l'agriculture. Les populations d'oiseaux s'effondrent, les aléas climatiques s'intensifient, et l'agriculture se trouve à la fois comme cause, victime et solution de ces dérèglements environnementaux.

Ce document fait le bilan de près de trois années de travail commun mené par les Parcs naturels régionaux et les Parcs nationaux en faveur d'une PAC plus juste, plus agroécologique, adaptée aux territoires. De ce travail a émergé le constat, partagé entre nos deux réseaux, du caractère spécifique de l'agriculture des Parcs : des paysages remarquables à préserver, des modèles vertueux à encourager, un potentiel d'expérimentation à valoriser.



Michaël Weber © Bartosch Salmanski

Nous avons placé beaucoup d'attentes sur cette réforme. Suite aux déclarations ambitieuses de la France et de l'Union européenne en faveur d'une agriculture respectueuse de la biodiversité, nous espérons de cette réforme qu'elle opère un vrai virage vers l'agroécologie. Malheureusement, la nouvelle PAC et sa traduction française ne constituent pas un catalyseur suffisamment puissant pour enclencher la transition. Les arbitrages retenus ne permettront pas d'enrayer l'érosion avérée et constante de la biodiversité, y compris dans les Parcs.

Ce *statu quo* nous inquiète au sein des Parcs, où les pratiques agricoles jouent un rôle déterminant dans la protection de la biodiversité. Nos élus sont de plus en plus interpellés par les citoyens sur la réduction des pesticides, l'approvisionnement des cantines, la qualité de l'eau, la sauvegarde des paysages et des espèces. Nos territoires sont porteurs de nombreuses initiatives pour accompagner l'adaptation des pratiques et la valorisation des productions locales, pour concilier activités humaines et biodiversité, c'est là leur raison d'être. Mais sans un signal fort de la PAC, ces initiatives ne pourront se déployer à grande échelle.

Malgré nos déceptions, nous ne baissons pas les bras. Il est encore temps de faire de la PAC un levier pour encourager une agriculture durable, résiliente, rémunératrice pour les agriculteurs et ancrée dans son territoire. Nous ne pouvons plus repousser l'échéance, au risque de mettre en péril les écosystèmes dont nous sommes dépendants.



© David Darrault, PNR Loire-Anjou-Touraine



© Domaine Muid Montesaugeonnais, PN Forêts



© Céline Lecompte, OFB, PN Pyrénées

# PAC & Aires protégées

## Quelle cohérence des politiques agricoles et environnementales ?

Fédération des Parcs naturels régionaux de France

Les Parcs nationaux de France

avec l'appui de l'Office français de la biodiversité

Édito	03
Sommaire	05
Comprendre la PAC et sa réforme	06
Historique	06
Fonctionnement de la PAC	06
Le processus de réforme	07
→ La réforme de la PAC à l'échelle européenne	07
→ L'élaboration du Plan Stratégique National en France	07
→ Les mesures gérées par les Régions	07
Contexte : la PAC, levier incontournable de la transition	08
L'agriculture à la croisée des chemins	08
Les Parcs, laboratoires de la transition écologique	09
Des déclarations fortes en faveur de la biodiversité et des aires protégées	10
Pour une mise en cohérence des politiques publiques à travers la PAC	10
Les propositions défendues par les Parcs	12
Socle commun	13
→ Éligibilité des surfaces : reconnaître la valeur des surfaces pastorales	13
→ Conditionnalité : éviter les dégâts importants sur l'environnement	14
1 <sup>er</sup> Pilier : vers un meilleur ciblage des aides	15
→ Aides découplées : renforcer la résilience des exploitations	15
→ Écorégimes : rémunérer les services rendus par les fermes vertueuses	16
→ Aides couplées : renforcer la souveraineté alimentaire	17
2 <sup>nd</sup> Pilier : accompagner la transition des exploitations et des territoires	19
→ ICHN & Aides prédation : maintenir les activités agricoles sur les territoires en difficulté	19
→ MAEC & Aides bio : maintenir et développer les pratiques vertueuses	20
Annexe 1 : Bilan global de la nouvelle PAC au regard des enjeux des Parcs	24
Annexe 2 : Analyse par milieux	26

Coordination et rédaction : Florence Moesch

Comité de suivi PAC &amp; Aires protégées : France Drugmant, Éric Brua, François Charlet, Rémy Chevenement, Marie Thomas, Véronique Boussou, Pierre Chatelon

Production graphique : Laurence Duplan

Photographies de couverture : © T. Thierry, PNR Armorique et © Philippe Lhomel, PNR Vexin

© 2022 FPNRF, PNR et OFB

# Comprendre la PAC et sa réforme

## Historique

Instaurée en 1962 afin de stimuler la production et parvenir à l'autosuffisance alimentaire de l'Europe, la Politique Agricole Commune a également contribué à l'industrialisation d'une grande partie de l'agriculture. À partir des années 1990, la PAC connaît une succession de réformes visant à réduire la surproduction et à mettre l'agriculture européenne en conformité avec les règles du commerce international. D'une politique de soutien par le marché (prix garantis), on passe ainsi à des soutiens directs aux producteurs sur la base d'une aide surfacique (paiement à l'hectare). Malgré l'instauration progressive de mesures sociales et environnementales, la PAC peine aujourd'hui à sortir de ce modèle qui tend à favoriser l'agrandissement des fermes et l'intensification des pratiques.

## Fonctionnement de la PAC

La PAC est composée de deux piliers ainsi que d'un socle de conditionnalité.

Le **socle de conditionnalité** définit les règles de bases que doivent respecter les agriculteurs sur le plan environnemental et sanitaire pour toucher les aides de la PAC.

Le **1<sup>er</sup> pilier** de la PAC rassemble les mesures de soutien au revenu des agriculteurs et aux marchés agricoles. Il comporte notamment :

- Les **aides découplées**: le **paiement de base** alloué aux agriculteurs en fonction de la surface de l'exploitation, auquel s'ajoute un **paiement redistributif** payé sur les 52 premiers hectares, ainsi qu'un paiement additionnel pour les **jeunes agriculteurs** (moins de 40 ans installés depuis moins de 5 ans) ;
- Le **Paiement vert**, remplacé par l'**Écorégime** dans la PAC 2023, des aides surfaciques versées aux agriculteurs respectant certains critères environnementaux ;
- Les **aides couplées** allouées à certaines productions: élevage bovin, ovin et caprin, protéines végétales, fruits et légumes transformés, etc.

Le **2<sup>nd</sup> pilier** (également appelé FEADER) comporte une grande diversité de mesures dédiées au développement rural, dont une partie concerne des activités non-agricoles. Il comporte notamment :

- L'**indemnité compensatoire de handicap naturel** (ICHN), versée aux fermes situées dans des zones à contraintes, notamment les zones de montagnes ;
- Les **aides à l'agriculture biologique** ;
- Les **mesures agroenvironnementales et climatiques** (MAEC), qui compensent les agriculteurs mettant en place des pratiques bénéfiques pour l'environnement ;
- Les **aides à la gestion des risques**, qui prennent en charge une partie des assurances récolte souscrites par les agriculteurs ;
- Les **aides à l'investissement**, qui visent à accompagner l'évolution des pratiques (achat de matériel, infrastructures collectives, plantation de haies, etc.) ;
- Les **dotations jeune agriculteur** (DJA), qui vise à soutenir les installations.

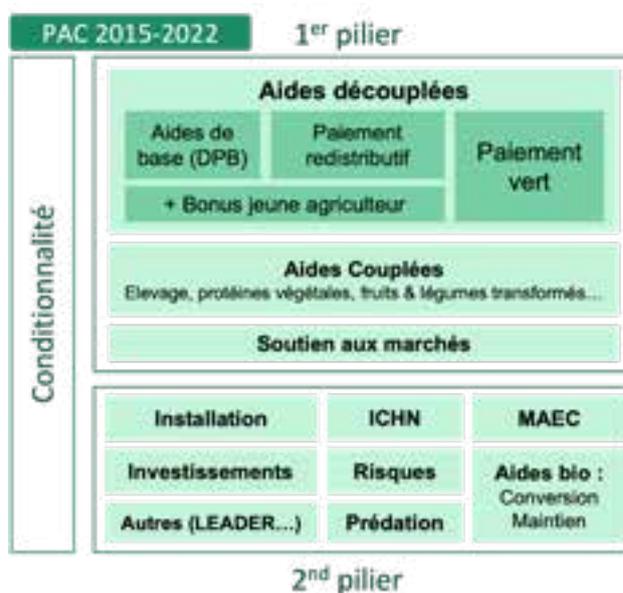
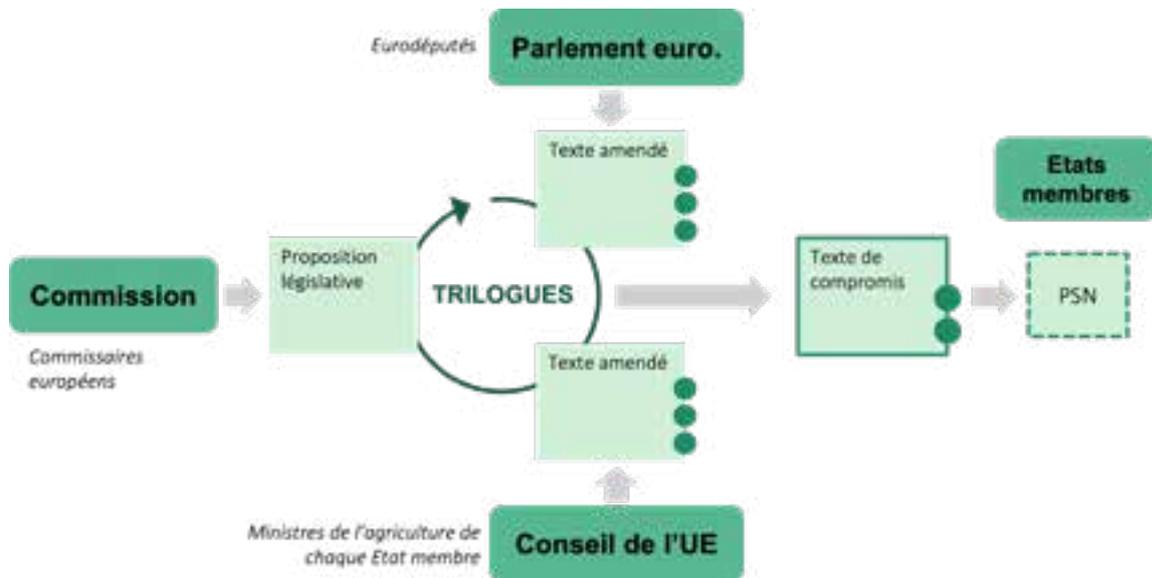


Schéma global de la PAC 2015-2022



Processus de réforme de la PAC 2023

## Le processus de réforme

### La réforme de la PAC à l'échelle européenne

La réglementation européenne de la PAC est le résultat d'une négociation entre la Commission européenne, qui rédige la proposition législative, le Conseil de l'Union européenne (composés ici des ministres de l'Agriculture de chaque État membre) et le Parlement, qui examinent et amendent la proposition, avant de parvenir à un accord sur le texte de compromis durant la phase des trilogues.

Adopté en 2021, le nouveau texte de la PAC accorde des marges de manœuvre importantes aux États membres. Chaque État doit ainsi établir son **Plan stratégique national (PSN)** qui précise les orientations de la PAC au niveau national, afin de les faire valider par la Commission européenne début 2022. La PAC et les PSN nationaux entreront ainsi en vigueur en 2023.

### L'élaboration du Plan stratégique national en France

En France, l'écriture du PSN a été confiée au ministère de l'Agriculture. Les discussions ont débuté dès 2019 par l'élaboration d'un **diagnostic PSN** visant à établir les besoins prioritaires du système agricole français. Entre février et novembre 2020, un débat citoyen baptisé **imPACtons** a été organisé par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), donnant lieu à 1083 propositions de la part des citoyens. Puis, entre janvier et juillet 2021, le ministère de l'Agriculture a organisé des concertations officielles auxquelles ont participé une diversité de parties prenantes, dont les Parcs, les organisations professionnelles agricoles, les représentants de l'industrie agroalimentaire, les ONG, les établissements publics, etc.

### Les mesures gérées par les Régions

Actuellement, les Régions sont autorisées de gestion sur l'ensemble du 2<sup>nd</sup> Pilier. En 2020, une nouvelle répartition des compétences a été actée entre État et Régions pour la PAC 2023.

- En plus du 1<sup>er</sup> Pilier, l'État a repris la **gestion des mesures surfaciques du 2<sup>nd</sup> pilier** : ICHN, aides à la bio, MAEC surfaciques, gestion des risques et prédation ;
- La Région conserve la **gestion des mesures non surfaciques du 2<sup>nd</sup> Pilier** : aides à l'investissement, aides à l'installation, formation & coopération, mesures forêt, et MAEC non surfaciques.

Bien qu'ils aient perdu une partie de leur compétence, les exécutifs régionaux ont acquis des marges de manœuvres plus importantes sur les dispositifs dont ils ont la gestion, dans la mesure où ils ne sont plus soumis à un cadre national et se verront entièrement transférer les crédits de gestion dédiés.

La PAC peine aujourd'hui à sortir d'un modèle qui tend à favoriser l'agrandissement des fermes et l'intensification des pratiques.

# Contexte : la PAC, levier incontournable de la transition

## L'agriculture à la croisée des chemins

Longtemps encouragé pour répondre aux besoins alimentaires et renforcer la compétitivité du secteur agricole, le système agro-industriel, qui repose sur l'intensification et la spécialisation de l'agriculture ainsi que l'allongement des chaînes de valeur, est de plus en plus remis en question par les scientifiques, les consommateurs et les agriculteurs.

Le diagnostic de l'agriculture réalisé par le ministère de l'Agriculture en amont de l'élaboration du PSN fait ainsi état de **pratiques agricoles globalement défavorables à l'environnement**.

### → Biodiversité

Si l'agriculture est dépendante du bon fonctionnement des écosystèmes, elle constitue l'un des principaux facteurs du déclin de la biodiversité en Europe<sup>1,2</sup> et en France, comme l'ont rappelé des études récentes sur le déclin des populations d'oiseaux liées aux pratiques agricoles intensives<sup>3</sup>.

### → Ressources naturelles

L'agriculture a un impact avéré sur la qualité et la disponibilité de la ressource en eau dont elle dépend. Certaines pratiques agricoles participent également à la dégradation des sols (compactage mécanique, pollutions, surpâturage), tandis que les surfaces agricoles se trouvent elles-mêmes menacées par l'urbanisation.

### → Climat

Le dernier rapport du GIEC (2021) a confirmé une nouvelle fois le rôle joué par le secteur agricole dans le changement climatique, mais aussi sa vulnérabilité face aux aléas climatiques de plus en plus fréquents<sup>4</sup>, comme l'ont rappelé les événements climatiques de la dernière décennie.

Dans le même temps, l'agriculture doit faire face à **d'importants défis socio-économiques**. Malgré les aides de la PAC, de nombreux agriculteurs font face à des difficultés croissantes pour maintenir leur activité.

### → Résilience

Depuis 2005, les revenus des agriculteurs tous secteurs confondus connaissent une forte volatilité. Davantage exposés à la volatilité des prix du fait de la dérégulation des marchés agricoles, les agriculteurs doivent également faire face à des aléas climatiques plus intenses et plus fréquents du fait du changement climatique, et la spécialisation des exploitations les a souvent rendus plus vulnérables aux risques climatiques ou aux fluctuations des marchés.

### → Revenus

Si les aides de la PAC sont devenues indispensables pour maintenir le revenu des agriculteurs (50 % des exploitations auraient un résultat négatif sans aides), elles n'ont pas permis d'assurer un niveau de revenu décent. Chez les éleveurs notamment, le revenu s'est tout juste maintenu entre 1988 et 2016, essentiellement grâce à l'augmentation des aides, tandis que les gains de productivité réalisés ont souvent été captés par l'aval des filières<sup>5</sup>.

### → Transmission & installation

L'agriculture française fait face à un important défi de renouvellement des générations, avec une population agricole vieillissante (17 % des exploitants sont âgés de plus de 60 ans en 2016, contre 10 % en 2010) et une baisse du nombre d'agriculteurs (71 % des chefs d'exploitations étaient remplacés en 2017)<sup>6</sup>.

Enfin, la crise du Covid a mis en évidence **les vulnérabilités de nos systèmes agro-alimentaires mondialisés** face à des crises de grande ampleur, qui peuvent perturber les fournisseurs d'intrants et de matériel, les circuits de transformation et de commercialisation, la disponibilité de la main d'œuvre agricole, les importations de denrées alimentaires, les habitudes de consommation, etc.

Pourtant, il existe en France une agriculture qui participe à l'entretien des paysages dans leur diversité, qui préserve les ressources naturelles, une agriculture créatrice de valeur pour les agriculteurs et les territoires. Cette agriculture plurielle couvre une diversité de pratiques agricoles, qui ont en commun la valorisation du potentiel écologique et socio-économique du territoire :

- entretien des prairies, des zones humides et des infrastructures paysagères ;
- diversification et allongement des rotations ;
- réduction des intrants de synthèse ;
- conservation des sols ;
- maintien de la diversité génétique ;
- systèmes intégrés cultures-élevage ;
- transformation à la ferme ;
- circuits de proximité ;
- etc.

Ce sont ces pratiques que les Parcs cherchent à soutenir, à développer et à expérimenter aujourd'hui. Si l'agriculture est l'une des causes d'accélération du dérèglement climatique et du déclin de la biodiversité, elle peut tout autant être une solution pour en limiter les effets, c'est le message et la démonstration que les Parcs nationaux et régionaux souhaitent porter sur leurs territoires.

1. European Environment Agency, *State of nature in the EU*, 2015 [Lien](#)
2. IPBES, *IPBES Regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia*, 2018 [Lien](#)
3. Geffroy L., « Où sont passés les oiseaux des champs ? » CNRS *Le journal*, mars 2018 [Lien](#)
4. Brás T. A. et al., Severity of drought and heatwave crop losses tripled over the last five decades in Europe. *Environmental Research Letters*, 16(6), 2021 [Lien](#)
5. Piet L. et al., *Hétérogénéité, déterminants et trajectoires du revenu des agriculteurs français*, 2019 [Lien](#)
6. Forget V. et al., *Actif'Agri. Transformations des emplois et des activités en agriculture*, Centre d'études et de prospective, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « La Documentation française », Paris, 2019 [Lien](#)

Si l'agriculture est l'une des causes d'accélération du dérèglement climatique et du déclin de la biodiversité, elle peut tout autant être une solution pour en limiter les effets.

## Les Parcs, laboratoires de la transition écologique

Couvrant plus de 24 % du territoire français, les **11 Parcs nationaux** (PN) et les **58 Parcs naturels régionaux** (PNR) sont des territoires fortement consacrés aux activités agricoles et représentatifs de la diversité de l'agriculture française.

Les Parcs accompagnent chaque jour les agriculteurs dans la transition, faisant le lien entre agriculture et alimentation dans le cadre d'un vrai projet de territoire. Bénéficiant d'une ingénierie territoriale performante, les Parcs ont développé de nombreuses actions en faveur de la transition agroécologique, s'appuyant sur des outils de concertation et de contractualisation :

→ **Marques**

*Valeur Parc naturel régional & Esprit parc national*

→ **Plans Alimentaires Territoriaux (PAT)**

17 PNR et 1 PN engagés dans des PAT labellisés, dont 7 pilotés par les Parcs

→ **Paiements pour Services Environnementaux (PSE)**

– 20 PNR engagés dans les projets PSE des Agences de l'Eau  
– PNR et 1 PN engagés dans des projets PSE indépendants

→ **Politique Agricole Commune**

La grande majorité des Parcs sont porteurs d'un Projet agro-environnemental et climatique (PAEC) et de projets LEADER

→ Programmes de **plantations de haies**, de **développement de l'agriculture biologique**, de **structuration de filières locales**, d'**accompagnement à l'installation**, etc.

Néanmoins, malgré leur engagement et les initiatives de transition qui fleurissent partout sur leurs territoires, l'agriculture des Parcs reste menacée. Son rôle essentiel dans la gestion des espaces naturels est mis à mal par la dégradation des infrastructures agroécologiques (haies, mares, etc.) et la persistance de pratiques nocives pour la biodiversité. La diversité des paysages agricoles, des habitats et des espèces qui font la richesse de ces territoires et participent à l'identité particulière de chaque Parc est menacée par l'uniformisation des pratiques. Les initiatives en faveur de la relocalisation de l'alimentation ne sont pas suffisantes pour renforcer l'autonomie alimentaire des territoires. Le maintien même des espaces agricoles est remis en question par la déprise agricole et l'artificialisation des sols, bien que ces menaces semblent mieux maîtrisées dans les Parcs.

Malgré leur engagement et les initiatives de transition qui fleurissent partout sur leurs territoires, l'agriculture des Parcs reste menacée.



Marché de produits *Esprit parc national des Pyrénées*  
© Christophe Cuenin, PN des Pyrénées



Marché bio en vente directe ©PNR Avesnois



Formation à l'utilisation de produits locaux en restauration collective, PNR Haut-Languedoc ©D. Douarche

# Des déclarations fortes en faveur de la biodiversité et des aires protégées

En France comme en Europe, les déclarations fortes en faveur de la protection de l'environnement se sont multipliées au cours des dernières années, en particulier dans les champs de l'agriculture et l'alimentation.

En Europe, le Pacte Vert présenté par la Commission européenne en décembre 2019 fixe un cap ambitieux en matière de lutte contre le dérèglement climatique et l'érosion de la biodiversité. L'agriculture est identifiée comme l'un des leviers majeurs pour atteindre ces objectifs, à travers les **Stratégies Biodiversité** et **Farm to Fork** (de la ferme à la fourchette) :

- Porter à 25 % les surfaces en agriculture biologiques et à 10 % les surfaces en infrastructures agroécologiques sur les exploitations ;
- Réduire de 50 % l'usage des pesticides et les pertes de nutriments ;
- Promouvoir l'approvisionnement local en restauration collective ;
- Atteindre 30 % d'aires protégées à l'échelle européenne, etc.

En France, le plan Biodiversité en 2018 a défini comme prioritaires la lutte contre l'artificialisation des sols et la réduction des impacts de l'agriculture intensive. En septembre 2021, à l'occasion du congrès mondial de la nature de l'UICN, le président Macron s'est engagé à porter une initiative de sortie accélérée des pesticides dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne.

Début 2021, dans la lignée du Pacte Vert européen, la France s'est dotée d'une nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées avec l'objectif de porter à 30 % la part des aires marines et terrestres protégées. Pour la première fois, cette stratégie s'est étendue aux aires protégées dites « contractuelles » (Parcs naturels régionaux, aires d'adhésion des Parcs nationaux), confiant à ces territoires un rôle important sur la transition agroécologique et la mise en place d'un réseau de sites de référence. Or, dans les territoires de Parc fortement consacrés aux activités agricoles, le développement et le maintien de pratiques compatibles avec la biodiversité dépendent fortement des outils de droit commun tels que la PAC.

## Pour une mise en cohérence des politiques publiques à travers la PAC

Avec 50 milliards d'euros de budget annuel, dont près de 9 milliards pour la France, la PAC est l'élément structurant du système agro-alimentaire européen, y compris dans les territoires des Parcs. La réforme de la PAC à l'échelle européenne et l'élaboration du Plan Stratégique National français sont donc l'occasion d'enclencher une transition massive vers l'agroécologie.

Cependant, malgré l'ambition affichée par le gouvernement, la PAC et le PSN qui se dessine ne pose pas un cadre suffisamment ambitieux pour engager un véritable changement de cap. Le soutien au revenu des agriculteurs doit passer par un meilleur ciblage des aides et dépasser la logique surfacique qui encourage la concentration des terres et freine l'installation de nouveaux agriculteurs. L'accompagnement des agriculteurs vers des systèmes durables et résilients nécessite de développer une réelle politique agro-environnementale, avec des moyens suffisants pour accompagner les agriculteurs dans la transition et rémunérer les services fournis par les exploitations vertueuses. La PAC doit également mieux intégrer la question de l'alimentation et notamment sa relocalisation, levier majeur pour atteindre les objectifs de souveraineté alimentaire et de transition agroécologique.

L'objectif français et européen de 30 % d'aires protégées interroge également le modèle d'agriculture à encourager dans ces territoires. Classés par décret, les territoires des Parcs sont reconnus pour leur patrimoine naturel remarquable et souvent fragile qui justifie des mesures de protection particulières, mais qui constitue également une richesse. La charte est l'instrument qui concrétise ce projet de protection et de valorisation : élaboré en concertation avec les acteurs du territoire, sa force réside dans l'engagement volontaire de l'ensemble des partenaires – collectivités et État.

Loin d'être des territoires sous cloche, les Parcs ont été créés pour démontrer que le développement des territoires pouvait se faire en harmonie avec les écosystèmes. Ils ont vocation à être des territoires d'excellence de la transition agroécologique, à condition de disposer de moyens permettant de maintenir et développer une agriculture qui contribue à l'attractivité et à la qualité patrimoniale et paysagère du territoire. Ces territoires sont un formidable terrain d'expérimentation des politiques publiques pour inventer les systèmes agricoles et alimentaires de demain. La réforme de la PAC et l'élaboration du Plan Stratégique National sont l'opportunité d'activer ces leviers de la transition agroécologique et de mettre en cohérence et en pratique les objectifs de protection de la biodiversité, de soutien aux agriculteurs et de développement des territoires portés par la France et l'Union européenne.



©F. Massias, PNR Normandie Maine



©Bertrand Bodin, PN des Écrins



©Alizari, PNR Vexin Français

Dans les territoires de Parcs fortement consacrés aux activités agricoles, le développement et le maintien de pratiques compatibles avec la biodiversité dépendent fortement des outils de droit commun tels que la PAC.

.....

# Les propositions défendues par les Parcs

---

Historiquement engagés dans la mise en œuvre de la Politique Agricole Commune, notamment sur l'animation des mesures du 2<sup>nd</sup> pilier, les Parcs régionaux et nationaux se sont appuyés sur leur expérience pour mener une réflexion sur la réforme de la PAC et la prise en compte des territoires d'aires protégées.

Des premières propositions concrètes ont été publiées dès 2020 au sein du document **Pour une PAC des Territoires**. En lien avec les Parcs, ces propositions se sont précisées et adaptées au fur et à mesure de l'avancée des négociations, alimentées par de nombreux échanges avec nos partenaires.

En tant que partie prenante des concertations organisées par le ministère, le réseau des Parcs a ainsi porté :

- des propositions globales concernant l'**ambition agroécologique et sociale** de la PAC ;
- des propositions techniques sur la **gestion des milieux** (prairies, zones humides, haies et infrastructures agroécologiques) notamment au regard des MAEC ;
- des propositions plus **spécifiques aux aires protégées**, mettant en avant la vocation des Parcs à être des lieux d'expérimentation de l'agroécologie.



© Yvon Meyer, PNR Vosges du Nord

## Éligibilité des surfaces : reconnaître la valeur des surfaces pastorales

Les surfaces pastorales dites « hétérogènes » désignent une diversité de milieux valorisés par pâturage (landes, parcours, estives) où l'herbe n'est pas toujours prédominante, parfois avec une présence importante de ligneux. Dans de nombreux territoires de Parcs, ces surfaces jouent un rôle essentiel dans le maintien du pastoralisme, notamment certaines pratiques d'élevages traditionnelles (chênaies et châtaigneraies pâturées en Corse et dans les Causses Cévenols). Ces pratiques sont vecteurs de nombreuses aménités : entretien de milieux riches en biodiversité, stockage de carbone, lutte contre les incendies, etc. Dans un contexte de changement climatique, la valorisation de surfaces pastorales hétérogènes constitue souvent une solution pour optimiser les ressources fourragères en cas de sécheresse : prairies naturelles et semi-naturelles, sylvopastoralisme, parcours arborés, prairies humides, etc.

Lors de la précédente réforme de la PAC, la France s'est mobilisée auprès de l'Union européenne pour que ces surfaces soient reconnues comme des surfaces de production et éligibles aux aides de la PAC. Elle a mis en place un système de proratas pour déterminer l'admissibilité des surfaces pastorales dans une diversité de situation.

Fortement attachés à la reconnaissance de ces surfaces, les Parcs ont défendu leur valorisation dans les différents dispositifs de la PAC :

- **Maintenir l'éligibilité des surfaces hétérogènes** et la reconnaissance de leur fonction de production pour les élevages extensifs ainsi que leur rôle dans le maintien du pastoralisme et de paysages ouverts ;
- **Maintenir le système de prorata** qui permet de prendre en compte la diversité de systèmes pastoraux ;
- **Valoriser les prairies naturelles et semi-naturelles**, plus intéressantes d'un point de vue biodiversité et plus robustes en cas de sécheresse que d'autres types de prairies.



© Thierry Maillet, PN des Écrins

### Bilan de la réforme

- Maintien de l'éligibilité des surfaces pastorales ;
- À partir de 2023, mise en place de l'admissibilité des surfaces par télédétection (Lidar). Des incertitudes sur la mise en œuvre : cohérence du paramétrage par rapport aux différents types de milieux, cohérence des dates de survols par rapport aux évolutions annuelles et interannuelles de végétation, possibilité de recours pour l'agriculteur, etc. ;
- Pas de prise en compte spécifique des prairies naturelles et semi-naturelles, à part pour les prairies sensibles en zone Natura 2000.



© P. Leichmann, PNR Alpilles

Les contraintes doivent être accompagnées de mesures incitatives afin de ne pas pénaliser les agriculteurs ayant fait l'effort de préserver les prairies permanentes, les infrastructures agro-écologiques, les zones humides, etc.

.....

## Conditionnalité : éviter les dégâts importants sur l'environnement

La conditionnalité environnementale définit les conditions de base à respecter par les agriculteurs pour bénéficier des aides PAC. Elle constitue ainsi un filet de sécurité pour éviter les dégâts les plus importants sur la biodiversité.

Actuellement, la conditionnalité comporte des obligations sur les zones tampons le long des cours d'eau, la présence d'un compteur de prélèvements pour l'irrigation, la protection des eaux souterraines, la couverture des sols, la limitation de l'érosion, le maintien de la matière organique des sols, et le maintien des particularités topographiques.

Si les Parcs sont favorables au renforcement de la conditionnalité, ces contraintes doivent être accompagnées de mesures incitatives afin de ne pas pénaliser les agriculteurs ayant fait l'effort de préserver les prairies permanentes, les infrastructures agroécologiques, les zones humides, etc.

→ **Renforcer la conditionnalité** en intégrant des critères sur le maintien des prairies permanentes, la protection des prairies sensibles, la rotation des cultures et le maintien d'infrastructures agroécologiques ;

→ **Opérer un travail de redéfinition** prenant en compte les particularités territoriales, intégrer une distinction entre infrastructures agroécologiques (IAE) et surfaces d'intérêt écologique (SIE). Les coefficients d'équivalence des IAE ne doivent pas être augmentés, sous risque de diluer les exigences ;

→ **Intégrer des critères dédiés au bien-être animal ;**

→ **Améliorer la mise en œuvre de la conditionnalité** par une mise en œuvre territoriale, facilitant l'interprétation et la compréhension des mesures.

.....

### Bilan de la réforme

→ Renforcement global de la conditionnalité, avec des critères parfois affaiblis : maintien des prairies permanentes, protection des prairies sensibles, rotation OU diversification des cultures, maintien de surfaces d'intérêt écologiques dont une part d'infrastructures agroécologiques ;

→ Distinction entre infrastructures agroécologies et surfaces d'intérêt écologique ;

→ Projet d'augmentation du coefficient d'équivalence des haies, qui entraînerait un affaiblissement des exigences de la conditionnalité et de l'Écorégime ;

→ Intégration d'une conditionnalité sociale.



© Yvon Meyer, PNR Vosges du Nord



© PNR Aubrac

# 1<sup>er</sup> Pilier : vers un meilleur ciblage des aides

Si les aides du 1<sup>er</sup> pilier sont essentielles pour soutenir le revenu des agriculteurs, elles jouent également un rôle important dans l'orientation de notre modèle agricole. Actuellement, les modalités des aides du 1<sup>er</sup> pilier contribuent à encourager un modèle basé sur l'agrandissement des fermes et sur les exportations, au détriment des exploitations à taille humaine, pourvoyeuses d'emplois, participant à la souveraineté alimentaire et participant au maintien des écosystèmes.

## Aides découplées : renforcer la résilience des exploitations

La résilience des exploitations face aux aléas économiques et climatiques est souvent liée à leur diversification, à leur caractère extensif, à leur autonomie et à leur maîtrise de la commercialisation. Ces caractéristiques, généralement favorables à la biodiversité, exigent une main d'œuvre importante qui peut être un frein pour la rentabilité de ces systèmes. Or, dans la PAC actuelle, les aides de base sont attribuées en fonction de la surface de l'exploitation, ce qui tend à favoriser la concentration des terres et l'agrandissement des exploitations, rendant plus difficile l'installation de jeunes agriculteurs.

Afin d'encourager la résilience des exploitations, les Parcs sont favorables à une aide au revenu basée sur l'emploi agricole plutôt que la surface. À défaut d'une aide à l'actif, les Parcs ont défendu une sortie progressive du modèle surfacique :

- **Renforcer le paiement redistributif** à 20 % du budget du 1<sup>er</sup> pilier pour favoriser la redistribution en faveur des petites et moyennes fermes<sup>7</sup>. Appliqué aux 52 premiers hectares, cette aide pourrait être dégressive pour renforcer le soutien aux très petites exploitations, avec un maintien de la transparence GAEC qui permet de reconnaître l'activité des agriculteurs et agricultrices derrière chaque exploitation ;
- **Activer le plafonnement et la dégressivité des aides**, modulés en fonction du nombre d'actifs, afin de décourager l'agrandissement excessif des exploitations ;
- **Achever la convergence interne** des paiements de base à l'hectare afin de mettre à niveau les montants entre territoires et ainsi de gagner en lisibilité et en légitimité ;
- **Créer un régime simplifié pour les petits agriculteurs**, afin d'alléger les contraintes administratives et mieux prendre en compte les exploitations touchant peu ou pas d'aides du fait de leur surface ou de leur type de production (maraichage, petits élevages, etc.).

### Bilan de la réforme

- Maintien des aides surfaciques, sans prise en compte de l'emploi et sans renforcement du paiement redistributif ;
- Pas de plafonnement ni de dégressivité des aides ;
- Poursuite de la convergence à 80 %, soit le minimum imposé par l'Union européenne ;
- Pas de création d'un régime simplifié pour les petits agriculteurs.

7. Chatellier V., « Le Paiement redistributif et le plafonnement des aides directes : deux outils de la PAC favorables aux petites exploitations agricoles françaises ? » *Économie rurale*, (2), 2020, p. 137-151



© Bertrand Bodin, PN des Écrins



© Marie-Lys Hagenmuller, PNR Gâtinais

# Les Parcs défendent un Écorégime permettant de soutenir ces systèmes vertueux qui fournissent de nombreux services écosystémiques.

## Écorégimes : rémunérer les services rendus par les fermes vertueuses

Il existe dans les Parcs comme sur tout le territoire des systèmes qui participent à l'entretien de la biodiversité, à la préservation des ressources naturelles et à la lutte contre le changement climatique : élevages extensifs valorisant les prairies naturelles ou les zones humides, agriculture biologique, fermes diversifiées, systèmes bocagers, systèmes intégrés culture-élevage, etc. Aujourd'hui, ces systèmes sont menacés par la déprise agricole et l'intensification des pratiques. C'est pourquoi les Parcs défendent un Écorégime permettant de soutenir ces systèmes vertueux qui fournissent de nombreux services écosystémiques (maintien des paysages et des habitats, stockage carbone, régulation de l'eau, lutte contre l'érosion, etc.), notamment dans les aires protégées.

- **Allouer des moyens ambitieux**, avec une enveloppe budgétaire au moins équivalente à celle de l'ancien Paiement vert (30 % du budget du 2<sup>nd</sup> pilier) ;
- **Adopter une approche systémique** prenant en compte l'ensemble des pratiques de l'exploitation. Des enseignements peuvent être tirés des expérimentations des Agences de l'eau sur les Paiements pour services environnementaux (PSE) : la méthodologie mise en œuvre en Adour-Garonne<sup>8</sup> propose des indicateurs simples à contrôler et représentatifs de l'engagement agroécologique de l'exploitation ;
- **Intégrer plusieurs paliers** pour favoriser les progressions et proposer une rémunération proportionnelle aux efforts réalisés ;
- **Proposer des critères environnementaux exigeants** adossés à des montants incitatifs dans le niveau supérieur, *a minima* dans les aires protégées, pour valoriser les exploitations les plus vertueuses ;
- **Reconnaître les certifications éprouvées**, dont les performances environnementales ont été démontrées scientifiquement. Ainsi, l'intégration de la certification Haute Valeur Environnementale dans l'Écorégime doit être conditionnée à une révision profonde de son cahier des charges, actuellement défaillant sur plusieurs points<sup>9</sup>.



© Florilage, PNR Vexin Français

### Bilan de la réforme

- Une enveloppe budgétaire peu ambitieuse à 25 % du budget du 2<sup>nd</sup> pilier ;
- Des items pertinents pour soutenir la transition agroécologique : diversification des cultures, prairies permanentes, couverture des sols, infrastructures agroécologiques ;
- Des voies cloisonnées et non cumulables qui ne permettent pas d'encourager les démarches systémiques ;
- Deux niveaux relativement peu exigeants, accessibles à la majorité des agriculteurs sans réels changements de pratiques ;
- Pas de niveau supérieur très exigeant et bien rémunéré pour soutenir les exploitations les plus vertueuses, y compris dans les aires protégées ;
- Reconnaissance de la certification HVE en niveau 2 (au même niveau que l'agriculture biologique), avec de nombreuses incertitudes sur la révision du cahier des charges.

8. Pointereau P. *et al.*, « Les Paiements pour Services Environnementaux (PSE) en Adour-Garonne : quels engagements? », *Revue AE&S*, 11-1, 2021 [Lien](#)
9. Aubert P.-M., Poux X., « La Certification Haute Valeur Environnementale dans la PAC : enjeux pour une transition agroécologique réelle », *Iddri, Propositions n°04/21*, 2021 [Lien](#)



© Céline Lecompte, OFB, PN de Forêts

## Voies indépendantes, non cumulables

Pratiques de gestion agroécologiques			Certification	Biodiversité & Paysages
Diversification	Prairies permanentes	Couverture inter-rang		
Système à points	Maintien des prairies permanentes dont W % non-labourées	X % des surfaces avec couverture de l'inter-rang	Exploitations certifiées	Y % d'infrastructures agroécologiques (IAE)
Niveau 1 60€/ha 4 points	80% non labourées	75% avec couverture	Certification Envi, « niveau 2+ »	7% des surfaces en IAE
Niveau 2 80€/ha 5 points	90% non labourées	95% avec couverture	Haute Valeur Envi. (HVE)* OU Agriculture Biologique	10% des surfaces en IAE
+ Bonus haies, accessible avec 6% de haies gérées durablement				

Architecture du futur Écorégime de la PAC 2023



©Hello Van Ingen, PNR Brenne

## Aides couplées : renforcer la souveraineté alimentaire

Liées à certains types de productions, les aides couplées jouent un rôle important dans l'orientation des productions et donc des modèles agro-alimentaires. Actuellement, la majorité de ces aides sont dédiées aux élevages de ruminants (bovins, ovins et caprins), sans prise en compte du caractère extensif et de l'accès à l'herbe. Une petite partie de ces aides est également orientée vers la production de fruits et légumes destinés à la transformation, les protéines végétales ainsi que certaines productions spécifiques telles que le houblon, le blé dur ou le chanvre.

Les Parcs ont défendu des aides couplées orientées en priorité vers des productions en difficulté ou peu développées contribuant à la souveraineté alimentaire, avec des impacts limités sur l'environnement :

- **Encourager l'extensification des élevages**, avec des aides couplées animales liées davantage à la cohérence du chargement et à l'accès à l'herbe, plutôt qu'au seul nombre d'animaux ;
- **Soutenir les fruits et légumes frais et locaux** (sur lesquels la France est déficitaire) plutôt que les fruits et légumes destinés à la transformation ;
- **Soutenir les protéines végétales**, sans pénaliser les élevages herbagers.

### Bilan de la réforme

- Baisse des aides à l'élevage en particulier des élevages de bovins allaitants et des petits ruminants, qui représentent la majeure partie des élevages extensifs ;
- Aides bovines : passage à une aide à l'UGB de plus de 16 mois pour favoriser l'engraissement, plafonnement à 1,4 UGB/ha pour les bovins allaitants pour exclure les élevages les plus intensifs ;
- Création d'une aide au petit maraichage qui permet de soutenir les productions de fruits et légumes frais et locaux ;
- Renforcement des aides aux protéines végétales, mais au prix de la baisse des aides à l'élevage.

## Encourager l'extensification des élevages, avec des aides couplées animales liées davantage à la cohérence du chargement et à l'accès à l'herbe



© Benoît Facchi, PNR Ballon des Vosges



© PNR Sainte-Beaume

## 2<sup>nd</sup> Pilier : accompagner la transition des exploitations et des territoires

Lieu privilégié des outils territorialisés, dont une partie est gérée directement par les Régions, le 2<sup>nd</sup> Pilier porte des enjeux qui sont au cœur des préoccupations des Parcs : maintenir les activités agricoles et favoriser le renouvellement des générations, renforcer le tissu socio-économique des zones rurales, accompagner la transition agroécologique et préserver les paysages, développer une alimentation saine, locale, respectueuse de l'environnement et du bien-être animal, etc. Pour répondre à ces enjeux, les Parcs ont défendu un renforcement global des moyens et des marges de manœuvre dans le 2<sup>nd</sup> Pilier.

### ICHN & Aides prédation : maintenir les activités agricoles sur les territoires en difficulté

L'Indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) apporte un soutien financier aux agriculteurs situés dans des zones où les conditions de productions peuvent être particulièrement difficiles du fait des contraintes naturelles (sol, climat, relief). Les aides à la protection des troupeaux financent une diversité de mesures qui visent à protéger les troupeaux contre les grands prédateurs (loup essentiellement), et qui ont démontré leur efficacité en particulier dans les cœurs de Parcs nationaux : gardiennage, cabanes pastorales, chiens de protection, parcs électriques, études de risques, etc.

Les Parcs ont défendu ces aides essentielles au maintien des activités agricoles qui jouent un rôle clé dans l'entretien des paysages et le tissu socio-économique de certains territoires, en particulier le maintien de l'élevage dans les zones de montagnes :

- **Maintenir l'enveloppe budgétaire dédiée à l'ICHN ;**
- **Veiller à la prise en compte de l'ensemble des zones humides** menacées par la déprise et l'intensification des pratiques dans le zonage ICHN ;
- **Renforcer le budget des aides à la protection des troupeaux** pour faire face à la progression des effectifs ainsi que des zones de présence du loup en France<sup>10</sup>.

### Bilan de la réforme

- Maintien de l'enveloppe dédiée à l'ICHN ;
- Maintien du zonage ICHN actuel ;
- Stabilisation du budget des mesures protection des troupeaux.

10. Situation du Loup en France, Office Français de la Biodiversité [Lien](#)



© Zilberman, PNR Chartreuses



© Fabien Thibault, PN des Écrins

## MAEC & Aides bio : maintenir et développer les pratiques vertueuses

Introduites dans les années 1990, les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC), les aides à l'agriculture biologique sont les principaux outils de la PAC pour accompagner la transition agroécologique des exploitations et maintenir les pratiques vertueuses. Les MAEC visent à compenser financièrement les surcoûts et manques à gagner pour les agriculteurs qui s'engagent à mettre en place ou à maintenir des pratiques vertueuses (hors AB). Les aides bio permettent de soutenir financièrement les agriculteurs qui respectent le cahier des charges de l'agriculture biologique : l'aide à la conversion (CAB) cible les cinq premières années, sachant que les agriculteurs ne peuvent pas commercialiser leurs produits sous label AB durant deux à trois ans après le début de la conversion ; l'aide au maintien (MAB) prolonge le soutien financier au-delà de ces cinq ans. Supprimée par l'État en 2018, la MAB a été maintenue dans certaines Régions.

Dans la PAC actuelle, les moyens dédiés aux MAEC et à la CAB ne permettent de couvrir qu'un petit nombre d'agriculteurs, avec un accompagnement limité. C'est la raison pour laquelle les Parcs défendent un renforcement global de l'ambition donnée aux MAEC et à la CAB :

- **Renforcer l'enveloppe budgétaire des aides à la conversion à l'AB** pour accompagner un maximum de fermes vers ces pratiques reconnues ;
- **Renforcer l'enveloppe budgétaire des MAEC** pour proposer des rémunérations attractives et accompagner un maximum de fermes dans le maintien et l'adoption de pratiques vertueuses ;
- **Reconnaitre l'ensemble des territoires d'aires protégées comme zones à enjeux** (y compris les territoires en dehors des zones Natura 2000 et hors zone de cœur des Parcs nationaux) pouvant bénéficier de l'ouverture de MAEC en fonction des priorités retenues par l'opérateur ;
- **Améliorer l'accompagnement des agriculteurs** par la mise en œuvre de diagnostics, formations et réunions d'échanges lorsque cela est pertinent ;
- **Prévoir des crédits d'animation dédiés** pour financer cet accompagnement.

### Bilan de la réforme

- Augmentation de l'enveloppe budgétaire dédiée à la CAB, avec un objectif de 20 % des surfaces agricoles françaises en bio d'ici 2027 ;
- Suppression définitive de l'aide au maintien de l'agriculture biologique (MAB), qui avait été maintenue par certaines Régions après sa suppression par l'État en 2018 ;
- Pas d'augmentation de l'enveloppe dédiée aux MAEC, qui reste très insuffisante ;
- Mise en œuvre d'un socle commun à toutes les MAEC, impliquant la réalisation d'un diagnostic d'exploitation ainsi que la participation à une formation ;
- Des incertitudes sur le financement de l'animation dont les besoins vont fortement augmenter avec la réalisation des diagnostics, des formations et des plans de gestion.



© Didier Protin, PNR Lorraine



© Céline Lecompte, OFB, PNR Ardennes

Eau	Biodiversité	Climat & Bien-être animal
<b>MAEC Grandes Cultures</b> - Gestion de l'eau - Couverture des sols - Herbicides - Pesticides - Fertilisation	<b>MAEC Milieux spécifiques</b> - Surfaces herbagères et pastorales - Milieux humides - Marais salants - Roselières - Rizières	<b>MAEC Herbivores</b> Autonomie fourragère
<b>MAEC Viti/arboriculture</b> - Gestion de l'eau - Lutte biologique - Herbicides	<b>MAEC Maintenance de l'ouverture des milieux</b> Mécanique / pâturage	<b>MAEC Monogastriques</b> Aménagement des parcours
	<b>MAEC Espèces</b> - Retard de fauche/pâturage et mise en défens - Hamster	<b>Sol</b>
	<b>MAEC Couverts</b> - Couverts d'intérêt faunistique & floristique - Création de prairies	<b>MAEC Semis direct</b>
	<b>MAEC Entretien des IAE</b>	

Les mesures agroenvironnementales et climatiques dans la PAC 2023

Dans la PAC actuelle, les MAEC sont déployées au sein de Projets agroenvironnementaux et climatiques (PAEC) portés par des acteurs du territoire, dont les Parcs nationaux et régionaux. La mise en œuvre des MAEC fait ainsi intervenir trois échelles : l'État, la Région et l'opérateur PAEC. L'État établit un catalogue de types d'opérations (TO) et détaille pour chacun d'entre eux les objectifs visés, les critères d'éligibilité, le cahier des charges (dont certains paramètres sont adaptables localement), et les plafonds de rémunération. La Région définit des Zones d'actions prioritaires (ZAP) au sein desquelles les MAEC peuvent être engagées, fixe les critères de sélection des PAEC et sélectionne les TO mobilisables à l'échelle régionale. L'opérateur de PAEC définit les limites du territoire du PAEC sur la base des ZAP, il fixe les paramètres des TO et établit une liste de MAEC construites par combinaison des TO, et accompagne les agriculteurs dans la contractualisation de ces MAEC.

Les MAEC de la PAC 2014-2022 sont ainsi basées sur un système de combinaison de TO, qui permet de garder une certaine souplesse et de s'adapter aux spécificités des territoires. Néanmoins, ce système a entraîné une grande complexité dans la gestion des mesures, raison pour laquelle le ministère a fixé comme objectif prioritaire de simplifier le dispositif.

Les Parcs reconnaissent la nécessité de simplifier le dispositif actuel, mais la simplification des MAEC ne doit pas se faire au détriment des ambitions agro-environnementales et de la capacité à prendre en compte les enjeux locaux :

- **Conserver la complémentarité entre MAEC systèmes et localisées** : des MAEC systèmes simples en nombre limité pour accompagner la transition globale des exploitations, des MAEC localisées spécifiques pour le maintien et l'amélioration de pratiques vertueuses répondant à des enjeux locaux ;
- **Adapter les mesures aux territoires** : les opérateurs doivent disposer de certaines marges d'ajustement des paramètres, qui doivent être encadrés au niveau national afin d'éviter une baisse de l'exigence environnementale et des inégalités entre PAEC ;
- **Prévoir des rémunérations incitatives** à la hauteur des exigences de la mesure, qui prennent en compte le contexte local et les paramètres fixés par l'opérateur ;
- **Maintenir la possibilité de cumul entre différentes MAEC** et avec les aides à l'agriculture biologique, sauf si les pratiques visées se recoupent (double paiement) ;
- **Veiller à ne pas supprimer les mesures liées à des habitats ou espèces sensibles** dont le maintien dépend fortement des MAEC, y compris des mesures très spécifiques et de ce fait peu contractualisées.

## Bilan de la réforme

- Maintien de MAEC systèmes et localisées ;
- Organisation en quatre familles de MAEC : Eau, Biodiversité, Climat/Bien-être animal, Sol ;
- Abandon du système de cumul de TO et réduction du nombre de MAEC par la création de grandes mesures intégratives, qui peuvent entraîner une complexification pour l'opérateur et l'agriculteur ;
- Des marges de manœuvre laissées à l'opérateur sur la définition de certains paramètres et par l'intégration de mesures à plan de gestion ;
- Des rémunérations globalement peu incitatives sur les mesures Biodiversité ;
- Quelques mesures à enjeu biodiversité ont pu être réintégrées suite aux remontées des Parcs, mais d'autres n'ont pas été conservées malgré la valeur patrimoniale qu'elles représentent pour certains territoires.

La simplification des MAEC ne doit pas se faire au détriment des ambitions agroenvironnementales et de la capacité à prendre en compte les enjeux locaux.

Les Parcs nationaux et régionaux sont par nature des territoires particuliers, lieux d'expérimentation où l'on peut imaginer et tester des solutions reproductibles. Les Parcs ont ainsi fait partie des premiers territoires à tester les mesures agroenvironnementales dans les années 1990 (Vercors, Marais du Cotentin, Haut-Jura), ils ont été pionniers dans l'expérimentation de mesures à obligations de résultats en 2007 (mesure « Prairies fleuries ») et ont porté plusieurs propositions lors de la réforme de 2015. Fort de près de 30 ans d'expérience sur l'animation des MAEC, les Parcs ont proposé et soutenu l'intégration de mesures innovantes pour la PAC 2023 :

- **Prairies et surfaces pastorales** : MAEC système pour l'amélioration de la gestion pastorale collective (proposition des Parcs), MAEC gestion raisonnée du risque parasitaire (proposition des Parcs et du Forum des Marais Atlantiques), MAEC pelouses et prairies mésophiles (proposition des Parcs) ;
- **Haies** : MAEC système pour l'entretien des haies à l'échelle de l'exploitation (proposition de l'AFAC-agroforesterie) ;
- **Messicoles** : MAEC pratiques favorables aux messicoles (proposition des Parcs et des Conservatoires botaniques nationaux) ;
- **Intégrer des démarches collectives** pour répondre à des enjeux locaux nécessitant l'engagement collectif d'un groupe d'agriculteurs : maintien des continuités écologiques, préservation d'espèces protégées, lutte contre des espèces invasives, préservation de la qualité de l'eau sur une aire de captage, gestion de marais, etc. ;
- **Reconnaitre un droit à l'expérimentation** sur les aires protégées afin de pouvoir tester ces mesures sur quelques territoires, à défaut de les implémenter à l'échelle nationale.

## Bilan de la réforme

- Prise en compte d'une partie des demandes des Parcs sur les mesures existantes ;
- Pas d'intégration des nouvelles mesures proposées par les Parcs ;
- Pas de prise en compte des démarches collectives, trop complexes à instruire ;
- Pas de reconnaissance d'un droit à l'expérimentation pour les aires protégées.



© PNR Pyrénées Catalanes



© PNR Pyrénées Catalanes

Les Parcs nationaux et régionaux sont par nature des territoires particuliers, lieux d'expérimentation où l'on peut imaginer et tester des solutions reproductibles.

.....



© PNR Brière



© G. Germain, PNR Préalpes

# Annexe 1

## Bilan global de la nouvelle PAC au regard des enjeux des Parcs

	PAC actuelle (2015-2022)	Nouvelle PAC / PSN (2023-2027)
<b>Socle commun</b>		
<b>Définitions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Reconnaissance de l'éligibilité des surfaces pastorales hétérogènes (système de prorata);</li> <li>→ Photo-interprétation + contrôle sur place.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Maintien des conditions d'éligibilité de la PAC précédente pour les surfaces pastorales hétérogènes (système de prorata);</li> <li>→ Passage au système de contrôle LIDAR (télé-détection).</li> </ul>
<b>Admissibilité des surfaces</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Obligations sur les zones tampons, la protection des eaux souterraines, la gestion des sols et la lutte contre l'érosion, et le maintien des particularités topographiques.</li> </ul>	Règles en partie renforcées par l'intégration des critères du Paiement vert : <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Nouvelles obligations sur le maintien des prairies permanentes et la protection des prairies sensibles, la diversification des cultures, et le maintien d'IAE/SIE.</li> </ul>
<b>1<sup>er</sup> Pilier</b>		
<b>Aides de base au revenu</b>	Paiement de base : 3 000 millions € <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Pas de plafonnement ni de dégressivité;</li> <li>→ Convergence à 70 %.</li> </ul>	Paiement de base : budget renforcé (3 200 millions €) <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Pas de plafonnement ni de dégressivité;</li> <li>→ Convergence à 80 % (minimum imposé par le cadre UE).</li> </ul>
	Redistribution : 700 millions €	Redistribution : budget en légère baisse (673 millions €)
	Jeune agriculteur : 80 millions €	Jeune agriculteur : budget en légère hausse (101 millions €)
<b>Aides couplées</b>	Bovins : 750 millions €	Bovins : réduction progressive du budget (650 millions € en 2027) → Plafonnement à 1,4 UGB/ha pour les bovins allaitants.
	Ovins-caprins : 128 millions €	Ovins-caprins : réduction progressive du budget (110 millions € en 2027)
	Protéines végétales : 138 millions €	Protéines végétales : augmentation progressive du budget (216 millions € en 2027)
	<i>Enveloppe inexistante</i>	Maraichage : création d'une aide ciblée sur les petites exploitations (10 millions €)
<b>Écorégime</b> <i>Remplace le Paiement vert</i>	Paiement vert : 2 000 millions €	Écorégime : budget réduit (1 684 millions €)
	Aide conditionnée au respect de 3 critères environnementaux, applicables uniquement aux surfaces concernées : <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Non retournement des prairies perm. ;</li> <li>→ Diversité de cultures;</li> <li>→ Maintien de surfaces d'intérêt écologique.</li> </ul>	3 voies non cumulables : <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Pratiques agroécologiques (selon les surfaces) : maintien des prairies permanentes non labourées OU diversification OU couverture de l'interrang;</li> <li>→ Paysages &amp; infrastructure agroécologies;</li> <li>→ Certification : CE2+, AB &amp; HVE+.</li> </ul>
	Montant unitaire de 80 €/ha	2 niveaux d'accès relativement peu exigeants <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Niveau 1 : 23 % de surfaces éligibles, 60 €/ha;</li> <li>→ Niveau 2 : 58 % de surfaces éligibles, 82 €/ha.</li> </ul>
<b>2<sup>nd</sup> Pilier</b>		
<b>ICHN</b> <i>Indemnité compensatoire de handicap naturel</i>	→ Budget : 1 100 millions €	→ Budget maintenu (1 100 millions €)
	→ Révision du zonage en 2019, avec inclusion partielle des zones humides	→ Maintien du zonage 2019
<b>Aides à l'agriculture biologique</b>	Aides conversion : 200 millions €	Aides conversion : budget renforcé (340 millions €)
	Aides maintien : suppression du financement national à partir de 2017	<i>Suppression définitive des aides au maintien</i>
<b>MAEC</b> <i>Mesures agro-environnementales et climatiques</i>	→ Budget : 262 millions €	→ Maintien du budget (247 millions €)
	→ Système de cumul d'engagements unitaires : grande souplesse mais complexité d'instruction	+ 10 millions € pour les MAEC API/PRM → Simplification : suppression du système de cumul et réduction du nombre de mesures
<b>Aides non surfaciques (Régions)</b> <i>Installation, investissements, MAEC Forfaitaires, LEADER, etc.</i>	→ Budget total : 705 millions €	Budget total : 700 millions € <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Libertés des Régions sur l'orientation des aides;</li> <li>→ Intégration de nouvelles MAEC Forfaitaires assez peu dotées (22 millions €) dédiées à la transition des exploitations avec 3 options : baisse des phytos, baisse du bilan carbone, autonomie protéique.</li> </ul>

## Analyse des Parcs

Une reconnaissance indispensable au maintien des pratiques pastorales qui jouent un rôle central pour la biodiversité et la gestion des ressources fourragères dans de nombreux territoires de Parcs.  
Des incertitudes sur la mise en œuvre de LIDAR : paramétrage, recours possibles pour les agriculteurs, etc.

Des règles environnementales plutôt renforcées, limitant les dommages les plus importants, mais une mise en œuvre à améliorer en lien avec les acteurs du territoire, notamment sur les prairies et les infrastructures agroécologiques.

Un maintien du système des aides surfaciques, qui n'encourage pas la résilience des exploitations.  
Une redistribution insuffisante vers les fermes à taille humaine et génératrices d'emplois très présentes dans les Parcs, déjà menacées par la déprise et l'intensification des pratiques.

Quelques avancées en faveur de la souveraineté alimentaire (protéines végétales, fruits et légumes frais), mais au prix d'une fragilisation des élevages bovins viande, ovins et caprins, qui constituent la majorité des élevages extensif herbagers.

Un manque de soutiens pour ces élevages porteurs de nombreuses aménités au sein des territoires de montagne et de zones humides très présents dans les Parcs.

Un nouvel outil censé rémunérer les pratiques vertueuses, mais qui retombe dans les travers du Paiement vert : des niveaux peu exigeants n'incitant pas à un vrai changement de pratiques, des voies cloisonnées qui ne favorisent pas une approche systémique de la transition.

Pas de rémunération à la hauteur des services fournis pour les systèmes très vertueux très présents dans les Parcs, déjà menacés par la déprise et l'intensification des pratiques.

Un maintien de l'ICHN essentiel pour maintenir l'agriculture dans les zones à contraintes très présentes dans les Parcs, mais un zonage qui ne prend pas en compte l'ensemble des zones humides vulnérables à l'intensification des pratiques.

Un renforcement des aides à la conversion essentiel au développement de l'AB, mais nuancé par la suppression des aides au maintien qui vient fragiliser les fermes AB les plus vulnérables.

Un budget insuffisant pour accompagner un grand nombre d'exploitations.  
Un dispositif qui simplifie l'instruction mais qui fait perdre en finesse dans la mise en œuvre.  
Risque de régression de certaines pratiques vertueuses, dont certaines très spécifiques à des territoires de Parc.

Un 2<sup>nd</sup> Pilier trop peu doté par rapport aux objectifs de renouvellement des générations, de développement territorial, de transition agroécologique, de développement des filières territoriales, etc.

# Annexe 2

## Analyse par milieux

Prairies et pastoralisme		Milieux humides
<b>Socle commun</b>		
<b>Définitions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ "Prairie permanente" : surface avec un couvert herbacé prédominant depuis plus de 5 ans. Comprend aussi certaines surfaces sans prédominance d'herbe : surfaces pastorales ligneuses, chênaies et châtaigneraies (liste de départements).</li> <li>→ "Prairie sensible" : surfaces pastorales et prairies permanentes majoritairement herbacées qui présentent une richesse importante en biodiversité en zone N2000.</li> </ul>	Les zones humides et tourbières mentionnées dans les règles de conditionnalité sont définies selon une cartographie s'appuyant sur le zonage existant.
<b>Admissibilité des surfaces</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Maintien de l'éligibilité des surfaces pastorales hétérogènes sur la base du système de prorata ;</li> <li>→ Passage au système de contrôle par télédétection (LIDAR).</li> </ul>	
<b>Règles de conditionnalité</b>	<p><u>BCAE 1 : Maintien des prairies permanentes</u> Respect d'un ratio maximum de retournement à l'échelle régionale.</p> <p><u>BCAE 9 : Maintien des prairies sensibles</u> Interdiction de labourer et convertir des prairies sensibles (N2000).</p>	<p><u>BCAE 2 : Maintien des zones humides &amp; tourbières</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interdiction de destruction des zones humides et des tourbières ;</li> <li>- Interdiction de l'écobuage, de remblais, de création de plans d'eau, de boisement, de nouveau drainage.</li> </ul> <p><u>BCAE 4 : Entretien de zones tampons</u> Obligation d'entretenir des bandes tampons (sans intrants ni interventions) de minimum 5 m de large</p>
<b>1<sup>er</sup> Pilier</b>		
<b>Aides couplées</b>	<p><u>Aides couplées animales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Baisse globale des aides aux ruminants ;</li> <li>→ Aides bovines : - Passage à une aide à l'UGB de plus de 16 mois pour favoriser l'engraissement,               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Élevages laitiers et engraissement pur : plafonnement à 40 UGB,</li> <li>- Élevages viande : plafonnement à 120 UGB et à 1,4 UGB/ha pour exclure les élevages les plus intensifs.</li> </ul> </li> </ul>	
<b>Écorégime</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ 2 niveaux d'exigence accessibles à la majorité des agriculteurs ;</li> <li>→ 3 voies d'accès non cumulables : Pratiques agroécologiques, Biodiversité et paysages, Certification.</li> </ul> <p><u>Voie Pratiques agroécologiques</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Critère de maintien des prairies permanentes, dont une part de prairies non labourées (80% en niveau 1, 90% en niveau 2) + Interdiction des traitements phytos pour les prairies sensibles en zone N2000 (déjà soumises à l'obligation de non-labour dans le cadre de la BCAE 9) ;</li> <li>→ Critère de diversification des terres arables : système à points tenant compte de la part des surfaces en prairies temporaires et permanentes.</li> </ul> <p>↳ <b>Pas de valorisation des prairies naturelles ni de critères de différenciation en fonction des pratiques (fertilisation notamment) hors prairies N2000.</b></p>	
<b>2<sup>nd</sup> Pilier</b>		
<b>ICHN</b> Indemnité compensatoire de handicap naturel	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Maintien de l'enveloppe budgétaire ;</li> <li>→ Maintien du zonage 2019 (qui n'inclut que partiellement les zones humides).</li> </ul>	
<b>Aides à la prédation</b>	→ Augmentation de l'enveloppe.	
<b>Aides à l'agriculture biologique</b>		
<b>MAEC</b> Mesures agro-environnementales et climatiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Maintien de l'enveloppe budgétaire ;</li> <li>→ Simplification du dispositif : le système de cumul d'engagements unitaires est abandonné au profit de grandes mesures intégratives.</li> </ul> <p>↳ <b>L'enveloppe budgétaire reste insuffisante pour accompagner les transitions et maintenir les bonnes pratiques sur un ma</b></p> <p>↳ <b>Le nouveau dispositif vise à simplifier l'instruction mais risque de faire perdre en finesse et en flexibilité dans son applica</b></p> <p><u>MAEC Biodiversité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Mesures intégratives reprenant les MAEC prairies les plus utilisées : MAEC <i>Systèmes herbagers et pastoraux</i>, <i>Gestion pastorale</i>, <i>Prairie fleurie</i>, <i>Mise en défens</i>, <i>Retard de fauche/pâturage</i>, <i>Maintien de l'ouverture des milieux</i>, <i>Création de prairies</i>.</li> <li>x Suppression de quelques MAEC plus spécifiques : <i>Fauche à pied</i>, <i>Pelouses et landes en sous-bois</i>.</li> <li>x Refus d'ajouter une MAEC spécifique aux systèmes pastoraux collectifs.</li> </ul>	<p><u>MAEC Biodiversité</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Maintien d'une MAEC <i>Milieux humides</i> + ajout de 3 déclinaisons : <i>Gestion par pâturage</i>, <i>Espèces exotiques envahissantes</i>, <i>Maintien en eau des zones basses de prairies</i> ;</li> <li>→ Maintien de la MAEC <i>Irrigation gravitaire traditionnelle</i> ;</li> <li>→ Maintien de MAEC pour les roselières et les marais salants ;</li> <li>→ Maintien de 2 MAEC pour la gestion des rizières ;</li> <li>→ Maintien d'une MAEC pour l'entretien des mares et fossés.</li> </ul>
<b>Aides à l'investissement</b>	→ Peut concerner : les investissements collectifs destinés à la lutte contre la déprise de l'activité pastorale.	→ Peut concerner : l'aménagement ou la restauration de zones humides, de mares, etc.

## Bocage et haies

## Biodiversité ordinaire (pollinisateurs, messicoles, etc.)

- Infrastructures agroécologiques (IAE) ou "Éléments et surfaces non productifs favorables à la biodiversité"
  - = haies, alignements d'arbres, arbres isolés, bosquets, bandes enherbées, mares, fossés non maçonnés, jachères, jachères mellifères, murs traditionnels
- Surfaces d'intérêt écologique (SIE) ou "Éléments favorables à la biodiversité"
  - = haies, alignements d'arbres, arbres isolés, bosquets, bandes enherbées, mares, fossés non maçonnés, jachères, jachères mellifères, murs traditionnels
  - + cultures dérobées et CIPAN

- Haies admissibles dans la comptabilisation des surfaces ;
- Densité maximale de 100 arbres d'essences forestières/ha (les arbres fruitiers sont toujours admissibles).

### BCAE 8 : Maintien des éléments non-productifs & topographiques

- Respect de 4 % de surfaces dédiées à des éléments non productifs OU de 7 % dédiées à des éléments favorables à la biodiversité (y compris cultures intermédiaires) dont 3 % d'éléments non productifs.
- Obligation de maintien des haies, des bosquets et des mares ;
- Interdiction de taille & coupe durant les périodes de nidification ;
- Coupe à blanc et exploitation du bois autorisés (hors période de nidification) ;
- Destructures et déplacements admis dans certains cas (déclaration).

### Voie Biodiversité et Paysages

- Part de surfaces dédiées à des éléments non productifs favorables à la biodiversité (7 % en niveau 1, 10 % en niveau 2).

↳ **Voie peu incitative car plus difficile d'accès que d'autres voies pour la même rémunération**

### Bonus Haies

- Bonus cumulable avec les voies Pratiques & Certification ;
- Critère de 6 % de la SAU en haies ;
- Certification de gestion durable des haies (sur le modèle du Label Haies).

↳ **Rémunération (7 €/ha) insuffisante par rapport au coût de gestion estimé**

### Voie Certification

- Accès au niveau 2 via les labels AB & HVE+ (en cours de révision).
- ↳ **Choix de l'AB peu incitatif car plus difficile d'accès que HVE.**
- ↳ **La révision du cahier des charges d'HVE (nécessaire pour assurer une vraie plus-value environnementale) reste très incertaine.**

- Augmentation de l'enveloppe des aides à la conversion ;
- Suppression des aides au maintien.

### Minimum de fermes. Attention sur les territoires.

#### MAEC Eau / MAEC Sols

- Obligations de maintien d'IAE localisées de façon pertinente, dont minimum 1 % de couverts favorables aux pollinisateurs et minimum 200 mètres linéaires de haies.

#### MAEC Biodiversité

- Maintien d'une MAEC pour l'entretien des infrastructures ligneuses (haies, arbres, etc.).

#### MAEC Eau / MAEC Sols

- Obligations de réduction des pesticides et de bilans IFT.

#### MAEC Biodiversité

- Interdiction de l'utilisation de phytos sur les surfaces engagées ;
- Maintien d'une MAEC *Création de couvert d'intérêt faunistique et floristique favorable aux pollinisateurs* ;
- Création d'une MAEC *Protection des espèces* avec différents niveaux de mise en défens et retard de fauche/pâturage.
- × Refus d'ajouter une MAEC Messicoles.

- Peut concerner : l'implantation de structures agroécologiques (haies, arbres, systèmes agroforestiers, etc.).

- Peut concerner : des équipements matériels pour la réduction des phytos, l'aménagement de zones tampons.

**Fédération des Parcs naturels régionaux de France**

9, rue Christiani  
75018 Paris  
T. 01 44 90 86 20  
F. 01 45 22 70 78  
fb.com/federationPNR  
@FederationPNR  
www.parcs-naturels-regionaux.fr



**Les Parcs nationaux de France**

**Office français de la biodiversité**  
Pôle Montpellier  
Immeuble Tabella  
125, impasse Adam-Smith  
34470 Péroles  
T. 04 67 69 84 00  
www.parcsnationaux.fr



Partenaires financiers

**Office français de la biodiversité**  
**Ministère de la Transition écologique**

