



Mobilisation Collective pour le Développement Rural

PRÉSERVATION DE L'ÉLEVAGE EXTENSIF EN MILIEUX HUMIDES

PAC ET ZONES HUMIDES



Réalisée par le Forum des Marais Atlantiques avec l'appui de la Fédération des Parcs naturels régionaux

Mars 2022





Contexte

1994 : Accord sur l'Agriculture
1995 : Création de l'OMC

L'objectif principal de l'Accord sur l'Agriculture, signé en 1994 et entré en vigueur en 1995 suite à la création de l'OMC, est de bâtir sur le long terme un système mondial et équitable d'échanges de biens agricoles.
Depuis 1995, la Politique Agricole Commune (PAC) doit respecter les termes de cet accord. Selon les effets de distorsion de la concurrence qu'elles impliquent, les aides agricoles de soutien interne sont classées dans différentes catégories appelées « boites ».

Pour qu'une aide agricole rentre dans la boîte verte (aide compatible avec le cadre de l'OMC), elle ne doit pas induire une distorsion de la concurrence, ne pas apporter de soutien direct sur les prix des denrées agricoles ou être découplée de la production.

Depuis sa création en 1962, la PAC et les zones humides ont noué des relations ambiguës :

- Autrefois vues comme des obstacles et des contraintes à la mise en valeur des terres agricoles, les zones humides étaient massivement drainées ou remblayées au profit de la mise en cultures.

- Depuis les années 90, la mise en place des premiers dispositifs agro-environnementaux (aides à la conversion à l'agriculture biologique, opérations locales agro-environnementales) a permis de freiner la dégradation des milieux humides en zone agricole


Fossé de drainage entre deux champs de colza


Drain enterré dans une prairie humide

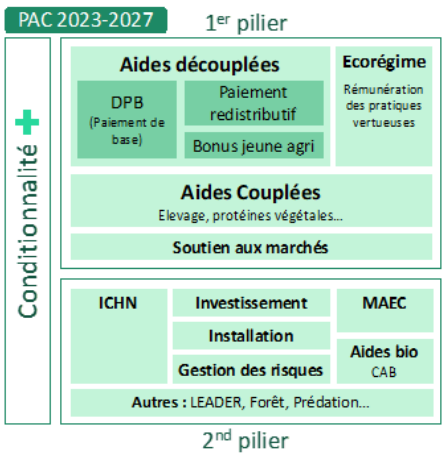

Fossé de drainage à ciel ouvert dans une prairie humide

1992
↓
OLAE - AB

PAC 2023-2027

En France, l'**Autorité Environnementale a donné un avis défavorable** à propos du manque d'ambition environnementale pour le PSN français

Pour cette nouvelle période, la PAC s'inscrit dans une tendance de renationalisation tout en conservant un budget pesant environ 1/3 du budget de l'Union Européenne. Les 27 États membres ont défini un Plan stratégique national (PSN) précisant le contenu de l'ensemble des aides, mesures et dispositifs qu'ils comptent mettre en œuvre. Ce PSN est soumis à la validation par la Commission européenne (CE).



Source : F.Moesh, Fédération des PNR

Une autre grande nouveauté de la PAC 2023-2027, c'est le **remplacement du paiement vert par un autre dispositif de verdissement appelé *écorégime*** (non obligatoire). Contrairement au paiement vert, l'écorégime se présente sous la forme de **3 voies d'accès différenciées** (non-cumul des voies entre elles) : les pratiques agricoles, la certification et les infrastructures agroécologiques (IAE).

Dans la voie des infrastructures agroécologiques, les **haies, mares, fossés et ripisylves sont considérées comme des IAE** (seuil de 7% IAE/SAU pour le 1er niveau et seuil de 10% pour le 2nd niveau). Pour les autres voies, un bonus haie peut s'appliquer (6% de haies dans la SAU, Label Haie).

D'après le PSN, **81% des exploitations agricoles françaises auront accès à l'écorégime sans changements de pratiques** (23% au niveau de base et 58% au niveau supérieur).

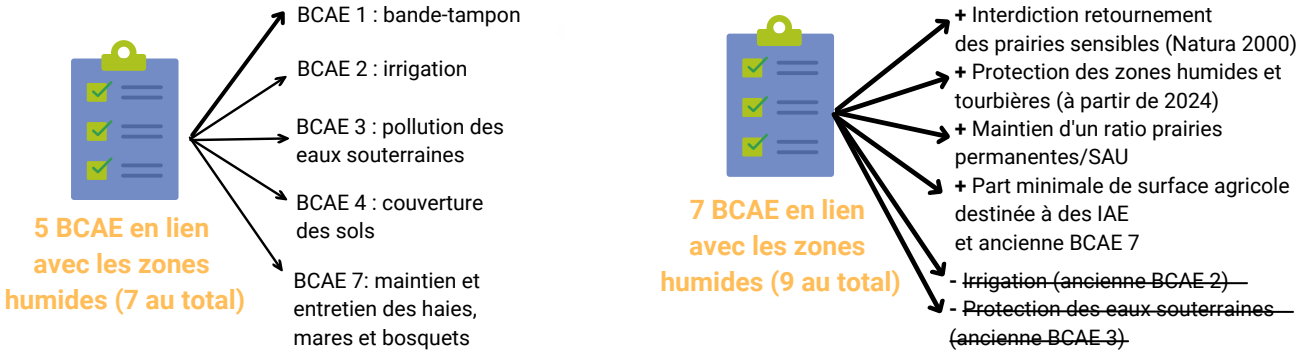
Conditionnalité

La conditionnalité des aides désigne un ensemble de règles à respecter pour tout agriculteur européen demandant une aide de la PAC (en vigueur depuis 2003). Un ensemble de **directives européennes** et une liste de **Bonnes conditions agricoles et environnementales** (BCAE) font partie du volet environnemental de la conditionnalité. Ces directives seront renforcées pour la prochaine PAC.



Le **non-respect** d'une BCAE ou d'une directive peut conduire à **des sanctions** sur les aides PAC que touchent un agriculteur européen.

BCAE 2014-2022 → **BCAE 2023-2027 (BCAE 2014-2022 + anciens critères du paiement vert)**



La suppression des anciennes BCAE2 et BCAE3 est à relativiser car d'autres règlementations locales et nationales peuvent s'appliquer

Directives-Cadres

Les aides agricoles sont également conditionnées au respect de directives-cadre européennes telles que la Directive Nitrate, Habitat ou Oiseaux :

Pour la **Directive Nitrate**, des zones vulnérables sont établies au niveau départemental. Un socle national, un plan d'action régional, ainsi qu'un arrêté préfectoral du GREN (Groupe Régional d'Expertise Nitrates) s'y applique : plan prévisionnel de fumure, calendrier d'épandage, stockage des effluents d'élevage, couverture des sols en automne, etc...

Selon la **Directive Habitat**, il est interdit de détériorer une zone placée en Arrêté de Protection de Biotope, une Réserve naturelle nationale, une zone cœur de parc national ou une zone de compensation écologique en contrat avec des agriculteurs en cas de non-respect des conditions fixées dans le contrat.

De plus, un agriculteur n'a pas le droit d'occasionner des dégâts à des espèces d'oiseaux inscrites à l'Annexe 1 de la **Directive Oiseaux**. Par exemple, si la présence d'une espèce protégée a été vérifiée et notamment avec la présence d'un nid, l'agriculteur doit prendre des dispositions pour ne pas détruire ou déplacer le nid et le protéger (coupe d'un arbre creux, destruction d'un muret, fauche dans une prairie humide).

Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels (ICHN)

L'ICHN ou indemnité compensatoire de handicaps naturels, est une aide du second pilier de la PAC existant depuis 1976. L'objectif recherché est de **réduire l'écart entre les agriculteurs de zones dites "défavorisées"** (altitude, pente, nature du sol, salinité, sécheresse) et **le reste du territoire.**

C'est l'aide la plus conséquente du 2e pilier de la PAC devant l'aide à la conversion en agriculture biologique (AB) et les mesures agro-environnementales et climatiques. Elle se décline en ICHN animale et en ICHN végétale (uniquement pour les zones de montagne).

L'ICHN a fait l'objet d'une importante révision de son zonage en 2018, et cette aide se basera sur cette dernière révision pour la prochaine PAC. Un certain nombre de conditions doivent être réunies pour être éligible à l'ICHN animale. Le montant varie en fonction du taux de chargement et du zonage. L'aide est dégressive et plafonnée à 75 hectares.



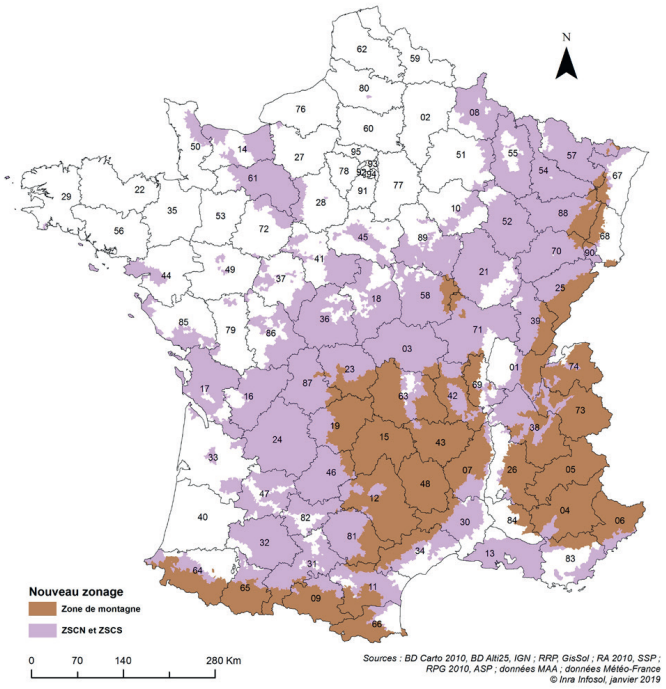
Vaches laitières dans les marais du Cotentin et du Bessin



Vaches allaitantes dans le marais de Rochefort



Vaches maraîchines dans le marais breton-vendéen



L'ICHN en zone humide existe de manière incomplète à certains endroits au titre des "zones défavorisées simples" (en mauve sur la carte), ce qui correspond à des territoires en dehors des zones de montagne: la Camargue, les marais du nord-Médoc, les marais charentais, une partie du marais Poitevin, et du marais breton vendéen, les marais de Brière et les marais du Cotentin et du Bessin.

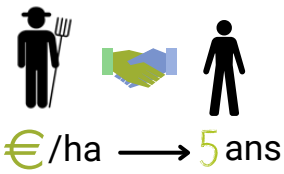
Le Marais Poitevin est un cas particulier puisqu'une majoration spécifique y est attribuée : 69 €/ha dans le marais desséché et 140 €/ha dans le marais mouillé pour les 50 premiers hectares.

Le montant de la part variable attribué pour l'ICHN en zone humide (zone hors sèche) correspond au **plus faible montant à l'hectare** parmi les différents montants existant de l'ICHN (85 €/ha contre 316€/ha pour les zones sèches de montagne pour les 25 premiers hectares).

Montants maximum en €/ha pour les 25 premiers hectares de surfaces fourragères	Haute montagne		Montagne		Piémont		Zone défavorisée simple	
	Sèche	Hors sèche	Sèche	Hors sèche	Sèche	Hors sèche	Sèche	Hors sèche
	385	382	316	235	154	96	138	85

Source : Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

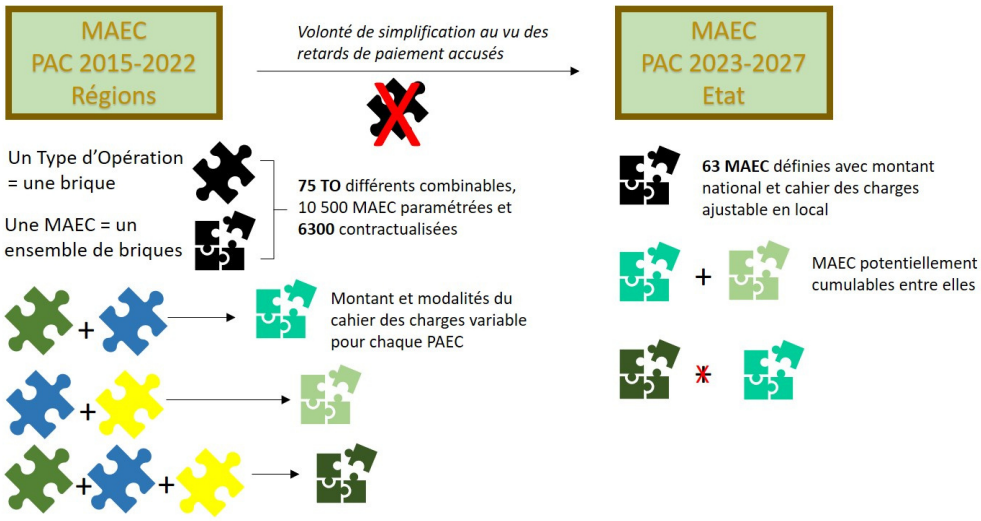
Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)



Il s'agit d'un contrat volontaire sur 5 ans, dans lequel l'agriculteur s'engage à respecter un **cahier des charges** en échange d'une rémunération à l'hectare. Le but des MAEC est de maintenir des pratiques agro-environnementales existantes ou d'amener à un changement de pratiques en vue d'une amélioration environnementale.

Le calcul de la rémunération se fait sur la base du **manque à gagner** pour l'agriculteur (surcoût lié à l'adoption de telle pratique, manque à gagner lié à l'estimation de coûts d'opportunités), et non sur l'évaluation directe des bienfaits procurés par les services environnementaux rendus.


Dispositif utilisé pour effaroucher la faune lors de la fauche



Comme illustré par le schéma, la **simplification** est le leitmotiv des nouvelles MAEC pour la prochaine PAC à compter de 2023 (complexité administrative, retards de paiement).
Le système de combinaison de Types d'Opération (TO) est supprimé, sans interdire le cumul des MAEC entre elles.

Le mode de fonctionnement de la mise en œuvre des MAEC n'est pas remis en cause. Comme pour la PAC 2014-2022, elles seront ouvertes à l'échelle d'un Périmètre agro-environnemental et climatique (PAEC). Un opérateur agro-environnemental et un animateur agro-environnemental en auront la charge (pouvant être différent de l'opérateur).
Comme pour l'actuelle PAC, la validation du PAEC se fera en Commission régionale agro-environnemental (CRAE), en lien avec les acteurs régionaux.

La plupart des TO relatif aux milieux humides sont conservés ou fusionnés sous un nom différent : les **MAEC Biodiversité** qui imposent l'adoption de pratiques agro-environnementales multiples sur différents milieux humides.


Prairie humide en Brière


Roselière au Marais Poitevin


Marais salants à Guérande


Rizière en Camargue

Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)

**Les différentes MAEC Biodiversité pour la PAC 2023-2027, évoquées dans les pages suivantes, sont issues de la 1ère version du PSN français, transmise à la Commission Européenne fin décembre 2021 et en attente de validation définitive en 2022.*

Parmi les MAEC Biodiversité de la prochaine PAC*, 4 sont des MAEC dédiées à la "Préservation des milieux humides" :

- MAEC Préservation des milieux humides **« de base »** : plan de gestion, taux chargement moyen, taux de chargement hivernal, limitation ou absence de la fertilisation azotée ;

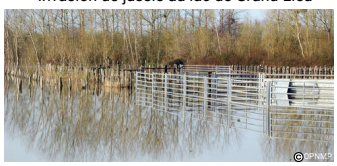
- MAEC "**Amélioration de la gestion par le pâturage" :** plan de gestion, taux chargement moyen, taux de chargement hivernal, limitation ou absence de la fertilisation azotée, gestion par pâturage sur au moins 50% des parcelles engagées ;

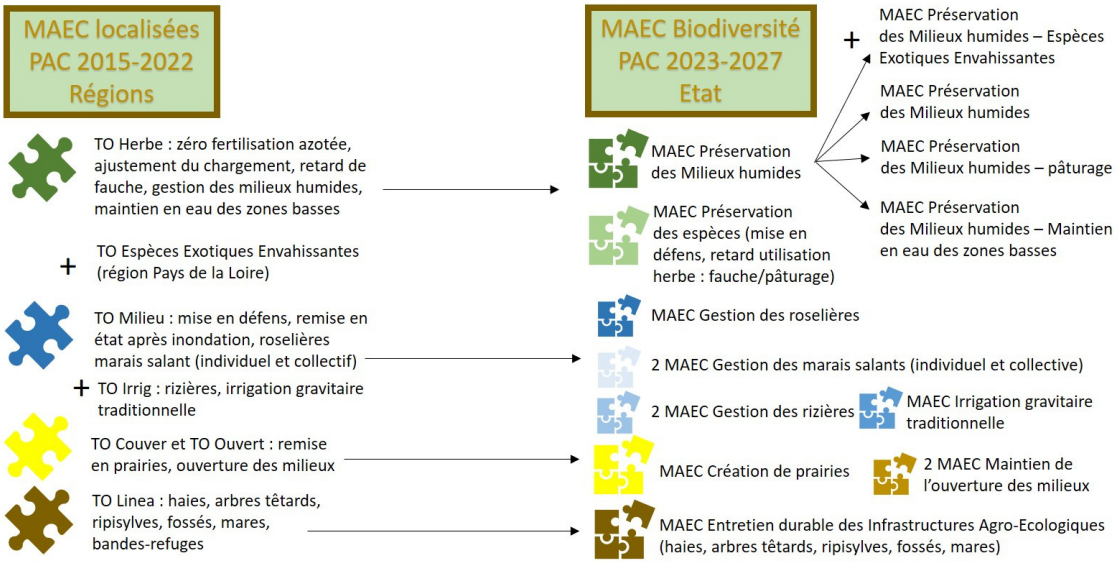
- MAEC "**Espèces Exotiques Envahissantes"** : plan de gestion individuel, taux chargement moyen, taux de chargement hivernal, limitation ou absence de la fertilisation azotée, participation à une réunion annuelle collective sur la dynamique de colonisation des EEE ;

- MAEC "**Maintien en eau des zones basses"** de prairies: plan de gestion, taux chargement moyen, taux de chargement hivernal, limitation ou absence de la fertilisation azotée, 20 % des surfaces à engager.


Prairie humide en Camargue


Invasion de jussie au lac de Grand-Lieu


Prairie humide inondée dans le Marais Poitevin




Prairie humide fauchée (RNR ferme du Moulin-Fontaine)


Curage d'un fossé dans le marais de Brouage

Il existe également une MAEC axée sur la mise en défens, associée à un retard d'utilisation de l'herbe (fauche ou pâturage) appelée "**Préservation des espèces**". Elle est divisée en 4 niveaux :

- N1 de mise en défens sur 10 % de la surface engagée
- N2 : retard de 25 jours en moyenne et x% à mettre en défens
- N3 : retard de 35 jours et x% à mettre en défens
- N4 : retard de 45 jours et plus et x% à mettre en défens

Comme pour l'actuelle PAC, il existe également une MAEC "**Création de prairies**" pour reconvertir des cultures en prairies et une MAEC "**Entretien durable des Infrastructures Agro-écologiques**" correspondant à l'entretien des haies, des arbres têtards, des mares, des fossés, des ripisylves (plan de gestion sur 90% des éléments engagés, interdiction de fertilisation azotée).

Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)

Montant actuel des MAEC contractualisées dans les sites pilotes de l'expérimentation *"Préservation de l'élevage extensif, gestionnaire des milieux humides"*

MAEC	Baie de Somme	Marais de Brouage	Marais du Cotentin et du Bessin
Prairies humides "de base"	176€/ha	151€/ha	94€/ha
Prairies humides sans intrants	**279€/ha**	217€/ha	146€/ha
Retard de fauche	**326€/ha**	313€/ha	311€/ha sans ferti
Remise en prairies	**450€/ha** sans ferti	304€/ha	
Entretien des IAE	0.36€/ml haie **81€/mare** **1.29€/ml fossé**		59€/mare 0.65€/ml fossé

Montants prévus des MAEC Biodiversité pour la PAC 2023-2027

MAEC Biodiversité – PAC 2023-2027	Montant par an
Préservation des **milieux humides**	150€/ha
Préservation des **milieux humides – Pâturage**	201€/ha
Préservation des milieux humides – **Maintien en eau des zones basses**	216€/ha
Préservation des milieux humides – **Espèces exotiques envahissantes**	267€/ha
Protection des espèces (niveau 1 à 4) : **retard de l'utilisation de l'herbe (fauche ou pâturage) + mise en défens**	80-145-200-250€/ha
Surfaces herbagères pastorales	51€/ha
Surfaces herbagères pastorales - Pâturage	72€/ha
Création de prairies	357€/ha
Maintien de l'ouverture des milieux	153€/ha et 204€/ha
Entretien durable des **Infrastructures Agroécologiques** (Ligneux, mares, fossés)	0.90€/ml ; 62€/mare et 1.6€/ml
Gestion des **roselières**	132€/ha

Les possibilités de cumul pour la prochaine PAC autorise :
- le **cumul de MAEC systèmes avec des MAEC localisées** pour des surfaces engagées différentes
-le **cumul de la MAEC protection des espèces** avec presque toutes les autres MAEC Biodiversité localisées pour les mêmes surfaces engagées, de même que la **MAEC IAE** avec toutes les autres MAEC

Les montants et les possibilités de cumul sont à juger en fonction du **plafond** d'aide maximale en MAEC recevable **par exploitation** par an (en appliquant la transparence GAEC), fixé par les autorités régionales compétentes en CRAEC

Exemple de plafonds sur les territoires pilotes de l'expérimentation (PAC 2014-2022)

Territoires-pilotes	**Plafond** des MAEC localisées **par exploitation** (PAC 2014-2022)
Baie de Somme	**Pas de plafond**
Marais de Brouage	20 000 €/an
Marais du Cotentin et du Bessin	16 000 €/an

Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)

Analyse globale des MAEC Biodiversité - PAC 2023-2027*

Points positifs

+ 1ère fois depuis 1992 que les MAEC ne changent pas de nom : continuité par rapport à la précédente PAC et même budget alloué
+ Simplification du dispositif (moins de retard de paiement) tout en conservant une certaine souplesse au niveau local
+ Formation obligatoire pour tous les agriculteurs souscrivant une MAEC, dans les deux première années de contractualisation

Points négatifs

- Manque d'ambition pour les MAEC en lien avec les milieux humides et les MAEC en général (3% du budget de la PAC, plus faible budget parmi les États membres)
- Trop de simplification et non prise en compte de certains enjeux spécifiques (montant national, fusion/suppression de certains TO)
- Pas de valorisation des engagements collectifs sauf pour certains enjeux très particuliers comme la MAEC Marais Salants ou la MAEC Grand Hamster

Analyse détaillée des MAEC Milieux Humides - PAC 2023-2027*

Points positifs

+ Manque de rémunération supplémentaire pour le zero ferti compensée en partie par la réintégration des bandes-tampons dans la surface en MAEC comptabilisée (exclues avec l'ancien TO Herbe03)
+ Une prairie issue d'une reconversion devient permanente au bout de 5 ans
+ Meilleure rémunération des MAEC Infrastructures agro-écologiques et notamment les fossés (plan de gestion plus exigeant)
+ Meilleure équilibre fauche pâturage à travers les rémunérations proposées et obligation de faire pâturer 50% des surfaces engagées pour la MAEC MH - pâturage (ou pâturage des regains)
+ Nouvelle MAEC MH - Espèces Exotiques Envahissantes (autrefois uniquement en Pays de la Loire)
+ Maintien de MAEC très spécifiques : irrigation gravitaire, rizières, marais salants, roselières

Points négatifs

- Pas de rémunération de l'absence totale de fertilisation azotée car suppression de l'actuel TO Herbe 03 : risque de dégradation écologique, moindre rémunération
- Faiblesse de rémunération de la MAEC Création de prairie pour réellement inciter à reconvertir des cultures en prairies
- Supression de la MAEC Bande-refuge (ancien Linea 08)
- Equilibre fauche-pâturage à nuancer en fonction des possibilités de cumul avec la MAEC Protection des espèces et la possibilité de pâturage des regains pour considérer une surface comme pâturée
- Pour la MAEC Protection des espèces : fusion de 3 TO (retard de fauche, mise en défens, retard de pâturage), difficulté d'application pour le retard de pâturage (contrainte forte) et la mise en défens (manque de rémunération supplémentaire : niveau 1=10% de mise en défens peu rémunéré, et aucune rémunération concernant les autres niveaux)

REFERENCES

Chambre d'Agriculture des Pays de la Loire. (novembre 2021). *PAC 2023-2027 : une conditionnalité renforcée.* Vu à https://pays-de-la-loire.chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/National/FAL_commun/publications/Pays_de_la_Loire/2021/2021_PAC_2023_2027_conditionnalite_renforcee.pdf

Chambre d'Agriculture des Pays de la Loire. (novembre 2021). *L'écorégime, c'est quoi?* Vu à https://pays-de-la-loire.chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/National/FAL_commun/publications/Pays_de_la_Loire/2021/2021_PAC_2023_2027_ecoregime_c_est_quoi.pdf

Conseil Général à l'Environnement et au Développement Durable. (octobre 2021). *Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le plan stratégique national de la politique agricole commune 2023-2027.* Vu à http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/211022_psn_pac_delibere_cle08263b.pdf

Détang-Dessendre, C. et Guyomard, H. (2020). Quelle politique agricole commune demain? Éditions Quae. 306 pages.

Fédération des Parcs naturels régionaux et des parcs nationaux. (décembre 2021). *MAEC 2023-2027 - Remarques complémentaires et points d'alerte des Parcs*.

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. (décembre 2021). *Proposition de Plan Stratégique National de la PAC 2023-2027 - France*. Vu à https://agriculture.gouv.fr/pac-2023-2027-proposition-de-psn-de-la-france-transmise-la-commission-europeenne

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. (avril 2021). *Fiche PAC : indemnité - ICHN*. Vu à https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-que-lichn

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. (2018). *Fiche Environnement 1 - Conservation des oiseaux sauvages et des habitats.* Vu à https://www.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/pdf/conditionnalite/2018/technique/Conditionnalite-2018_fiche-technique_environnement-1_oiseaux-sauvages-habitats.pdf

Parlement Européen. (septembre 2021). *La Politique Agricole Commune - L'accord de l'OMC sur l'agriculture*. Vu à https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/111/l-accord-de-l-omc-sur-l-agriculture

Pour aller plus loin

Sur les MAEC et les règles de cumul : https://draaf.centre-val-de-loire.agriculture.gouv.fr/Mesures-Agro-Environnementales-et,1465

D'autres regards sur la PAC : https://afac-agroforesteries.fr/wp-content/uploads/2021/11/Analyse-declinaison-francaise-de-la-PAC-2023-2027PSN-par-IAFAC-Octobre-2021.pdf

https://pouruneautrepac.eu/wp-content/uploads/2021/09/Maquette-final-Publication2021.pdf

Contacts

Florence Moesh : fmoesch@parcs-naturels-regionaux.fr

FMA - Pôle agroécologie : agroécologie@forum-marais-atl.com