

Pour une mise en cohérence des politiques publiques au sein de la PAC et du PSN

Note de positionnement des Parcs nationaux et des Parcs naturels régionaux sur le futur Plan Stratégique National

Janvier 2021



1. Contexte

Un modèle agricole à réinventer

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 comme par les consommateurs.

L'agriculture a ainsi été pointée comme l'un des principaux facteurs du déclin de la biodiversité en Europe par l'Agence Européenne de l'Environnement¹ ainsi que par l'IPBES². En France, deux études publiées en 2018 sur le déclin des populations d'oiseaux des champs ont mis en évidence le lien entre pratiques agricoles intensives et perte de biodiversité³. De même, alors que les sécheresses sont de plus en plus fréquentes, l'impact de l'agriculture sur la qualité et la disponibilité de la ressource en eau est régulièrement mis en cause. L'urgence climatique pose également la question de la réduction des émissions de gaz à effet de serre par le secteur agricole et l'adaptation de ce dernier au changement climatique.

Dans le même temps, de nombreuses exploitations font face à des difficultés croissantes pour maintenir leur activité. Depuis 2005, les revenus des agriculteurs tous secteurs confondus connaissent une forte volatilité, notamment en grandes cultures et bovins lait. Davantage exposés à la volatilité des prix du fait de la dérégulation des marchés agricoles, les agriculteurs doivent également faire face à une fréquence et une intensité accrue des aléas climatiques du fait du dérèglement climatique, et la spécialisation des exploitations les a souvent rendues plus vulnérables aux risques climatiques ou aux fluctuations des marchés. Les aides de la PAC jouent ainsi un rôle essentiel pour maintenir le revenu des agriculteurs (50% des exploitations auraient un résultat négatif sans aides). Chez les éleveurs notamment, le revenu s'est tout juste maintenu entre 1988 et 2016, essentiellement grâce à l'augmentation des aides publiques, tandis que les gains de productivité réalisés ont souvent été captés par l'aval des filières⁴.

Pourtant, il existe en France une agriculture qui préserve les ressources naturelles, qui participe à l'entretien des paysages dans leur diversité, 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 : diversification et allongement des rotations, réduction des intrants de synthèse, maintien des prairies, des zones humides et des infrastructures paysagères, conservation des sols, maintien de la diversité génétique, systèmes intégrés cultures-élevage, développement de circuits courts... Ce sont ces pratiques que les Parcs cherchent à soutenir,

¹ European Environment Agency (2015). State of nature in the EU. [Lien](#)

² IPBES. (2018). The IPBES regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia (Report). [Lien](#)

³ Geffroy, L. (mars 2018). Où sont passés les oiseaux des champs ? CNRS Le journal. [Lien](#)

⁴ Piet, L. et al. (2019). Hétérogénéité, déterminants et trajectoires du revenu des agriculteurs français. [Lien](#)

à développer et à expérimenter aujourd'hui. Si l'agriculture représente une cause 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.

Les Parcs, laboratoire de la transition agroécologique

Représentant près de 24% du territoire français, les 11 Parcs nationaux (PN) et les 56 Parcs naturels régionaux (PNR) comprennent plus de 3 millions d'hectares de surfaces agricoles, représentatives de la diversité de l'agriculture française. L'agriculture d'un Parc s'inscrit dans un contexte naturel et culturel particulier, ce qui lui confère une identité propre. Bénéficiant d'une ingénierie territoriale performante, les Parcs ont développé de nombreuses actions en faveur de la transition agroécologique, basées sur des outils de concertation et de contractualisation : Plans Alimentaires Territoriaux (PAT), marque *Valeurs Parc naturel régional* et *Esprit parc national*, Paiements pour Services Environnementaux (PSE), MAEC, etc. Historiquement engagés dans la mise en œuvre de la Politique Agricole Commune et notamment sur l'animation des mesures du 2nd pilier, porteurs de projets LEADER et de PAEC, les Parcs se sont appuyés sur leur expérience pour mener une réflexion sur la réforme de la PAC, aboutissant à la publication du plaidoyer commun PNR-PN [Pour une PAC des Territoires](#).

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 et la persistance de pratiques nocives pour la biodiversité. La diversité des paysages agricoles, des habitats et des espèces qui font la richesse de nos 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, pourtant mieux maîtrisé dans les Parcs que dans le reste de la France.

La nécessaire mise en cohérence des politiques publiques

Les déclarations fortes en faveur d'une agriculture et d'une alimentation durable et responsable se sont multipliées au cours des dernières années, en France comme en Europe. Pourtant, à l'heure actuelle, les politiques publiques ne permettent pas de franchir le cap de la transition agroécologique.

En France, le plan Biodiversité lancé en 2018 a défini comme prioritaires la lutte contre l'artificialisation des sols et la réduction des impacts de l'agriculture intensive. En mai 2019, à l'occasion de la rencontre avec les scientifiques de l'IPBES, le président Macron a annoncé de nouveaux objectifs en faveur de la biodiversité : réduire de 50% l'usage des produits phytosanitaires d'ici 2025, mettre fin à l'importation de produits agricoles issus de la déforestation ou encore porter à 30% la part des aires marines et terrestres protégées. La nouvelle Stratégie nationale aires protégées 2020-2030 publiée en ce début d'année 2021 doit

permettre d'atteindre cet objectif de 30% d'aires protégées et d'encourager le développement de pratiques compatibles avec la préservation des milieux dans ces territoires.

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 de protection 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* (F2F) : porter à 25% les surfaces en agriculture biologiques et à 10% les surfaces en infrastructures agroécologiques, 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.

Pourtant, les mesures mises en œuvre sont actuellement insuffisantes pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par le Pacte Vert.

Avec 50 milliards d'euros de budget annuel, la PAC est l'élément structurant du système agro-alimentaire européen. 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. A ce stade des négociations, la réforme de la PAC inclut quelques avancées par rapport à la précédente PAC pour la protection de l'environnement. A cet égard, les Parcs saluent les efforts du ministère de l'Agriculture pour défendre auprès du Conseil le caractère obligatoire des Ecorégimes, le développement des protéines végétales via les aides couplées ou encore la reconnaissance des surfaces pastorales.

Cependant, malgré l'ambition de la nouvelle architecture verte, la PAC qui se dessine dans les trilogues ne pose pas un cadre suffisamment ambitieux pour engager un véritable changement de cap. L'accompagnement des agriculteurs vers des systèmes durables et résilients nécessite de porter des Ecorégimes ambitieux et de développer une réelle politique agro-environnementale, avec des moyens suffisants pour soutenir les agriculteurs dans la transition. 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 la spéculation sur le foncier. 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.

Par ailleurs, l'objectif français et européen de 30% d'aires protégées soulève une question majeure : quelle agriculture voulons-nous dans ces aires protégées ? 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. C'est bien là leur raison d'être, l'essence même de leur classement. Ces territoires sont un formidable terrain d'expérimentation des politiques publiques pour inventer les systèmes agricoles et alimentaires de demain. L'élaboration du Plan Stratégique National est 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.

2. Les propositions des Parcs pour le PSN

Acteurs majeurs du développement rural, les Parcs développent de nombreuses initiatives dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation, qui se fondent sur :

- **L'ancrage territorial** : l'agriculture des Parcs s'inscrit dans un patrimoine naturel et culturel particulier ;
- La **protection des milieux** : l'agriculture des Parcs doit participer au maintien d'une diversité d'habitats naturels, de paysages et d'espèces emblématiques du territoire ;
- La mobilisation d'une **ingénierie territoriale performante** : plutôt que des mesures contraignantes, l'action des Parcs pour accompagner la transition des exploitations mobilise en priorité des outils d'animation, de concertation et de contractualisation.

C'est cette approche **Territoires-Milieux-Outils** que les Parcs souhaitent défendre pour l'élaboration du futur Plan Stratégique National (voir Tableau 1 – Propositions prioritaires) :

Territoires : les Parcs, des territoires d'exception

- Mieux prendre en compte la diversité des contextes et des milieux
- Promouvoir un droit à l'expérimentation dans les aires protégées

Milieux : une diversité de paysages à préserver

- Valoriser et améliorer la gestion des prairies permanentes et des surfaces pastorales
- Préserver les zones humides par des mesures incitatives et collectives
- Développer, maintenir et entretenir les infrastructures agroécologiques
- Mieux intégrer les enjeux messicoles et la biodiversité fonctionnelle

Outils : une ingénierie technique à valoriser

- Des aides directes mieux ciblées
- Des Ecorégimes qui incitent à un vrai changement de pratiques
- Un 2nd pilier qui accompagne la transition agricole et alimentaire dans les territoires

Tab 1 – Propositions prioritaires des Parcs pour le PSN

Approche	Propositions prioritaires
TERRITOIRE	Mieux prendre en compte de la diversité des contextes et des milieux
	Conditionnalité : accorder plus de flexibilité dans la mise en œuvre via l'animation territoriale
	ES : prévoir un palier supplémentaire valorisant les systèmes les plus vertueux dans les aires protégées
	MAEC : intégrer les retours des animateurs des aires protégées*
	Outre-mer : mieux prendre en compte les spécificités locales (conditionnalité, MAEC)
	Promouvoir un droit à l'expérimentation
	Faire des parcs des territoires pilotes pour tester des dispositifs innovants
	> MAEC Transition agroécologique intégrant un diagnostic, de la formation et des investissements
	> Contrats de relocalisation
	MILIEUX
Définition & contrôle : mieux intégrer les surfaces pastorales peu productives	
Conditionnalité : régime d'autorisation de retournement pour toutes les PP au moins dans les AP	
Aides couplées : créer une aide dédiée au pâturage extensif herbager	
ES : créer un PSE pour le maintien des prairies	
MAEC : affiner les mesures HERBE*	
> Créer une MAEC Amélioration de la gestion agropastorale en exploitation et en estive	
> Créer une MAEC gestion du risque parasitaire	
Préserver les zones humides par des mesures incitatives et collectives	
Définition : définir les ZH sur la base de caractères pédologiques & botaniques	
Conditionnalité : supprimer la BCAE2 qui pénalise les agriculteurs ayant préservé les ZH	
ES : prévoir une bonification / un palier supplémentaire pour les ZH dans le PSE prairies	
MAEC : affiner la mesure HERBE13 Maintien des milieux humides*	
Développer, maintenir et entretenir les infrastructures agroécologiques	
Conditionnalité : mieux intégrer les enjeux IAE & haie (définition, équivalence SIE)	
ES : créer un PSE maintien des haies et éléments topographiques	
MAEC : refondre les mesures LINEA pour améliorer la gestion des haies	
Mieux intégrer les enjeux messicoles et la biodiversité fonctionnelle	
Conditionnalité/PSE : intégrer les bandes de biodiversité fonctionnelles semées dans les IAE	
MAEC : mieux intégrer l'enjeu messicoles dans les mesures existantes	
> Créer une MAEC dédiée	
OUTILS	Des aides directes mieux ciblées
	Définitions : redéfinir les notions d'activité agricole, de petite exploitation, de jeune agriculteur
	Aides découplées : renforcer la convergence, le plafonnement et la dégressivité
	Aides couplées : cibler les protéines végétales, les F&L frais, l'élevage extensif
	Programmes sectoriels : renforcer les filières localisées
	Des Ecorégimes qui incitent à un vrai changement de pratique
	Certifications : seuls les labels reconnus pour leur ambition environnementale doivent être éligibles
	> Examiner l'éligibilité des marques Parc
	Renforcer l'approche globale de l'exploitation (établissement d'un diagnostic)
	Encourager la progression par des paliers
	Valoriser les démarches collectives/territoriales
	Un 2e pilier qui accompagne la transition agricole et alimentaire dans les territoires
	Investissement : renforcer la résilience, l'autonomie et l'adaptation au CC
	Installation : favoriser les démarches agroécologiques et l'intégration au territoire
	Renforcer l'approche globale des exploitation et les mesures collectives
	> Créer une MAEC Transition agroécologique & une MAEC Pratiques agroécologiques
	Favoriser le développement de systèmes alimentaires territorialisés
	Favoriser les démarches collectives/territoriales

* Cf. [Pour une PAC des Territoires](#) – Annexe 2 : Retour des Parcs sur les MAEC surfaciques localisées

3. Identification des besoins & stratégie d'intervention

Le cadre posé par la Commission Européenne pour l'élaboration des Plans Stratégiques Nationaux repose sur trois objectifs généraux (OG) déclinés en 9 objectifs spécifiques (OS), ainsi qu'un objectif transversal (OT). Pour chacun de ces objectifs, le diagnostic PSN piloté par le ministère de l'Agriculture a permis d'identifier plusieurs besoins prioritaires à partir de ces 9 objectifs. Les Parcs se sont prêtés à l'exercice et se sont appuyés sur ce cadre pour établir leurs besoins prioritaires et proposer une stratégie d'intervention.

Objectifs

Les valeurs des Parcs se fondent sur une dimension humaine de l'agriculture, sur la valorisation et la préservation de l'atout environnemental et sur l'attachement au territoire. Les Parcs défendent ainsi une agriculture créatrice de valeur économique et écologique, pour les agriculteurs et pour les territoires :

- 1) **Une agriculture résiliente et diversifiée**, créatrice de valeur pour les agriculteurs > OS A-B-C
- 2) **Une agriculture qui préserve les ressources naturelles** et qui participe à l'entretien des paysages dans toute leur diversité > OS D-E-F
- 3) **Une agriculture reliée au territoire et à ses habitants**, participant à l'attractivité des zones rurales > OS G-H-I

Besoins prioritaires

Les Parcs attendent que la PAC, à travers le PSN, devienne un instrument au service de cette agriculture. Les besoins prioritaires suivants ont été identifiés à partir du diagnostic PSN établi par le ministère de l'Agriculture :

- Assurer des **revenus viables et stables** aux agriculteurs en renforçant la résilience et l'autonomie des exploitations > A4
- **Créer de la valeur sur les exploitations** et répondre aux demandes des consommateurs > C3
- Encourager l'adoption de **solutions d'atténuation et d'adaptation** au changement climatique > D5-D7
- Promouvoir la **conservation et l'utilisation durable de la biodiversité** dans les pratiques agricoles > F3
- Accompagner les **leviers globaux et les approches intégrées** > D2-E2-F2
- Renforcer **l'attractivité des zones rurales** et des métiers agricoles et forestiers > H4
- Renforcer la **dimension alimentaire de la PAC** et favoriser la relocalisation de l'alimentation > I1

Stratégie d'intervention proposée

Les interventions mobilisées pour répondre à ces besoins doivent permettre **d'accompagner la transition** des territoires, des secteurs et des exploitations qui en ont le plus besoin, tout en veillant à **maintenir les pratiques vertueuses existantes**. Ces interventions doivent faire sens pour les agriculteurs et doivent pouvoir **s'adapter à la diversité des paysages et des milieux** pour assurer leur efficacité et éviter la banalisation des milieux. Enfin, le PSN doit prévoir un **droit à l'expérimentation** permettant d'aller plus loin dans le développement des pratiques agroécologiques, prioritairement dans les zones où la protection de la biodiversité est un enjeu central.

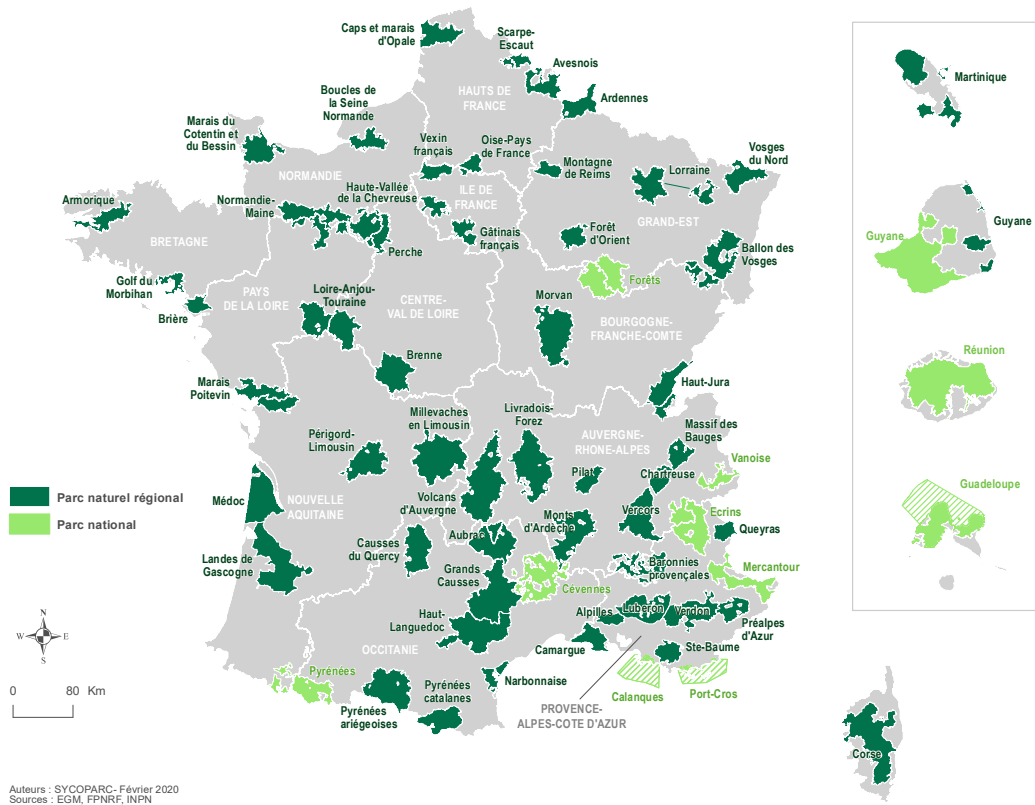
Les Parcs proposent ainsi une stratégie d'intervention basée sur les actions suivantes (cf. tableau 2) :

- Soutenir les exploitations à taille humaine et les zones de handicaps naturels
- Encourager la diversification, l'autonomie & l'adaptation au changement climatique des exploitations
- Renforcer l'autonomie des fermes et développer les liens culture-élevage
- Renforcer la souveraineté sur les produits alimentaires et les intrants
- Accompagner le développement de produits bio ou sous autre signe de qualité
- Valoriser et développer les pratiques favorisant la biodiversité et le stockage carbone
- Valoriser et encourager le maintien des éléments de paysages favorable à la biodiversité et au stockage carbone : prairies permanentes, zones humides, infrastructures agroécologiques
- Renforcer l'approche globale de l'exploitation et favoriser les démarches collectives/territoriales
- Mieux prendre en compte la diversité des contextes et des milieux et laisser plus de flexibilité dans la mise en œuvre
- Promouvoir un droit à l'expérimentation, notamment dans les zones à fort enjeux biodiversité
- Accompagner les projets d'installation en favorisant l'intégration au territoire et les démarches agroécologiques
- Favoriser le développement de systèmes alimentaires localisés
- Améliorer le bien-être animal

Tab 2 - Besoins prioritaires & Stratégie d'intervention

Cadre européen - Règlement des PSN		Diagnostic PSN	Parcs - Besoins prioritaires & stratégie d'intervention		
Objectifs généraux	Objectifs spécifiques	Sélection des besoins	Enjeux identifiés	Stratégie d'intervention	Interventions PAC
a	A Revenus	<p>> Assurer des revenus viables et stables aux agriculteurs en renforçant la résilience et l'autonomie des exploitations (A4)</p> <p>> Créer de la valeur sur les exploitations et répondre aux demandes des consommateurs (C3)</p>	Résilience des exploitations & soutien au revenu	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir les exploitations à taille humaine et les zones à handicaps naturel Encourager la diversification et l'adaptation au CC des exploitations 	<p>DPB (ciblage), aides couplées, ICHN</p> <p>Aides couplées, Ecorégimes, programmes opérationnels investissement, MAEC, LEADER</p> <p>Aides couplées, programmes opérationnels</p> <p>Aides couplées, Ecorégimes, aides bio, MAEC, investissement</p>
	B Compétitivité		Autonomie (compétitivité hors-prix) & montée en gamme (compétitivité prix)	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer l'autonomie des fermes et développer les liens culture-élevage Renforcer la souveraineté sur l'alimentation et les intrants 	
	C Filières		Développement de filières territoriales	<ul style="list-style-type: none"> Accompagner le développement de productions bio & de qualité 	
b	D Climat	<p>> Rendre les systèmes plus résilients et favoriser le stockage carbone (D5-D7)</p> <p>> Promouvoir la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité dans les pratiques agricoles (F3)</p>	Atténuation & adaptation au changement climatique	<ul style="list-style-type: none"> Valoriser et développer les pratiques favorisant la biodiversité et le stockage C Valoriser et encourager le maintien des éléments du paysage favorables à la biodiversité et au stockage C : PP, ZH, IAE 	<p>Conditionnalité, Ecorégimes, aides bio, MAEC, investissement</p> <p>Ecorégimes, MAEC, LEADER</p> <p>Conditionnalité, Ecorégimes, MAEC</p>
	E Ressources naturelles		Protection des ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer l'approche globale de l'exploitation et favoriser les démarches collectives/territoriales 	
	F Biodiversité		Maintien de la diversité des paysages et des habitats	<ul style="list-style-type: none"> Mieux prendre en compte la diversité des contextes et des milieux et laisser plus de flexibilité dans la mise en oeuvre 	
c	G Jeunes agriculteurs	<p>> Renforcer l'attractivité des zones rurales et des métiers agricoles et forestiers (H4)</p> <p>> Renforcer la dimension alimentaire de la PAC et favoriser la relocalisation de l'alimentation (I1)</p>	Renouvellement des générations	<ul style="list-style-type: none"> Promouvoir un droit à l'expérimentation, notamment dans les zones à forts enjeux biodiversité 	<p>MAEC, LEADER</p> <p>DPB (ciblage), installation, investissement</p> <p>Installation, investissement, programmes opérationnels, LEADER</p> <p>Ecorégimes, MAEC, investissement</p>
	H Développement local		Soutien aux territoires de projets	<ul style="list-style-type: none"> Accompagner les projets d'installation en favorisant l'intégration au territoire et les démarches agroécologiques 	
	I Exigences sociétales		Intégration de la ferme à la fourchette	<ul style="list-style-type: none"> Favoriser le développement de systèmes alimentaires localisées Améliorer le BEA 	

Parcs naturels régionaux et Parcs nationaux



Contact : Mission PAC-Aires protégées (PNR-PN-OFB)
fmoesch@parcs-naturels-regionaux.fr