



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

PRISE EN COMPTE DES PRAIRIES PERMANENTES DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC)

Rapport

Rapport n° 24092-P

établi par

Jacques DUMEZ

Inspecteur général

Valérie ISABELLE

Inspectrice

Yvan LOBJOIT

Inspecteur général

Mars 2025



Le présent rapport est un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) régi par les dispositions du décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services. Il exprime l'opinion des membres du CGAAER qui l'ont rédigé en toute indépendance et impartialité comme l'exigent les règles de déontologie qui leur sont applicables en application de l'article 17 du décret sus cité. Il ne présage pas des suites qui lui seront données par le Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt.



RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION	8
1. LES PRAIRIES PERMANENTES, DES SURFACES AU CŒUR DE POLITIQUES PUBLIQUES AGRICOLES, CLIMATIQUES ET DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITE	9
1.1. Une définition administrative des prairies permanentes qui interroge	9
1.2. Dynamiques d'évolution des prairies et des prairies permanentes en France	11
1.3. Des dynamiques d'évolution en lien avec celles de l'élevage	13
1.4. Le maintien des prairies permanentes : un enjeu porté par des politiques publiques européennes et nationales	16
1.4.1. Les prairies permanentes, des surfaces favorables à la biodiversité et au stockage du carbone	16
1.4.2. Des enjeux au titre de la SNB et de la SNBC	17
1.4.3. La PAC, les prairies permanentes et l'élevage.....	17
1.4.3.1. Les dispositifs de protection	17
1.4.3.2. Les dispositifs de soutien.....	18
2. LES INTERDICTIONS OU INCITATIONS DE LA PAC NE SONT PAS EFFICACES POUR ENRAYER LA DISPARITION DES PRAIRIES PERMANENTES DANS CERTAINES REGIONS	19
2.1. BCAE 1 : une exigence collective avec des impacts individuels : un système inefficace, contreproductif et complexe.....	19
2.2. BCAE 9 : une contrainte pour des exploitations souvent herbagères et une articulation avec la législation environnementale à affiner	21
2.3. L'éco-régime français ne constitue pas un soutien aux prairies permanentes, mais plutôt un soutien aux pratiques vertueuses sur ces surfaces.....	22
2.4. L'ICHN, un soutien majoritairement orienté vers l'élevage.....	23
2.5. Les MAEC : un outil intéressant mais qui ne constitue pas un dispositif de masse en faveur des prairies	24
3. LA PRISE EN COMPTE DES PRAIRIES PERMANENTES DANS LES AUTRES ETATS MEMBRES DE L'UE....	26
3.1. Les prairies permanentes dans les PSN des Etats Membres	26

3.1.1. Plusieurs Etats membres prennent en compte des « activités autorisées ou restreintes » dans la bascule d'une prairie temporaire en prairie permanente	26
3.1.2. BCAE 1 : un suivi du ratio majoritairement au niveau national	27
3.1.3. BCAE 9 : des surfaces concernées très variables d'un Etat Membre à l'autre	28
3.1.4. Les PSN prévoient également des dispositifs incitatifs en faveur des prairies permanentes	28
3.2. Focus sur l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande et l'Italie	29
3.2.1. Des dynamiques d'évolution de l'élevage et des prairies permanentes sensiblement différentes de la situation française	29
3.2.2. L'Allemagne, l'Espagne et l'Italie précisent dans leur PSN la définition des prairies permanentes	30
3.2.3. Ces 4 pays n'ont pas de difficultés avec les BCAE1 et 9	30
3.2.4. Des dispositifs incitatifs en faveur des prairies permanentes, principalement au travers des éco-régimes et des MAEC	31
4. DIFFERENTS SCENARIOS EN VUE DE LA PROCHAINE PROGRAMMATION	32
4.1. Hypothèses de travail sur la prochaine programmation de la PAC sur lesquelles s'est appuyée la mission	32
4.2. Revoir la définition des prairies permanentes	32
4.3. Si la révision de la durée dans la définition n'est pas possible, alors prendre en compte le labour pour réinitialiser le compteur d'âge d'une prairie	33
4.4. Conditionnalité des aides : Réviser les BCAE 1 et 9	34
4.5. Mettre en place un « plan prairies » avec un dispositif incitatif en faveur des prairies permanentes	35
4.5.1. Un éco-régime surfacique en faveur des prairies permanentes	37
4.5.2. Un éco-régime sous forme de bonus « prairies permanentes »	38
CONCLUSION	40
Annexe 1 : Lettre de mission	44
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	46
Annexe 3 : Bibliographie	48
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés	49
Annexe 5 : Définition des prairies permanentes dans le PSN français (version validée d'aout 2022)	51
Annexe 6 : Extrait notice 2023 TELEPAC	52
Annexe 7 : Modalités du régime d'évaluation d'incidences	53
Annexe 8 : Définition des prairies permanentes dans 8 Etats Membres	55
Annexe 9 : Recensement des éco-régimes dans 8 Etats Membres de l'UE	61

RESUME

Les prairies permanentes sont des surfaces au cœur des politiques publiques agricoles, climatiques et de protection de la biodiversité. La définition d'une prairie permanente, fixée administrativement dans la Politique Agricole Commune (PAC), ne reflète pas pleinement les dimensions agronomiques, écologiques, climatiques et économiques liées aux prairies et à leurs modes de gestion par les systèmes d'élevage.

L'analyse de l'évolution des prairies permanentes en France révèle des dynamiques régionales contrastées, avec une légère remontée des surfaces de prairies permanentes en 2023 après des années de baisse. Ces évolutions sont liées à celles de l'élevage, avec une diminution plus marquée dans certaines régions agricoles, avec des phénomènes de conversion vers des grandes cultures, d'artificialisation via des aménagements ou de la déprise agricole. Une décorrélation partielle entre l'évolution de l'élevage et les prairies permanentes s'observe en raison d'une tendance à l'intensification des systèmes d'élevage laitiers et à une extensification des systèmes allaitants, ce qui induit une grande diversité de situations régionales.

Cependant, le maintien des prairies permanentes est crucial pour la biodiversité et le stockage du carbone. Il contribue aux objectifs de la Stratégie Nationale Biodiversité (SNB) et de la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC).

La PAC, principale politique publique agricole, propose des dispositifs de protection via la conditionnalité des aides et des dispositifs incitatifs en faveur des prairies permanentes. Néanmoins, la mesure de conditionnalité Bonnes Conditions Agricoles et environnementales BCAE 1 « maintien des prairies permanentes » est inefficace, contreproductive et complexe en raison de son calcul au niveau régional sur l'ensemble des surfaces mais amenant des sanctions individuelles pour les agriculteurs, encourageant ainsi le retournement anticipé des prairies. La BCAE 9 « protection des prairies sensibles dans les zones Natura 2000 » est perçue comme une contrainte pour les exploitations herbagères et soulève des questions sur sa plus-value par rapport à la législation environnementale. L'éco-régime français, via l'encouragement du non-labour, est un soutien aux pratiques vertueuses sur ces surfaces plutôt qu'un soutien direct au maintien des prairies permanentes. L'Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels (ICHN) soutient majoritairement l'élevage dans les zones à contraintes et contribue indirectement au maintien des prairies dans ces régions. Les Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC) sont un outil intéressant mais ne constituent pas un dispositif de masse en faveur des prairies, leur impact étant variable selon les régions.

Une comparaison avec d'autres États membres de l'UE montre des approches variées concernant la définition et la gestion des prairies permanentes. L'Allemagne, l'Espagne et l'Italie précisent davantage la définition et tiennent compte « d'activités autorisées » telles que le labour pour réinitialiser le compteur d'âge de conversion en prairie permanente. Ces pays ne rencontrent pas les mêmes difficultés avec les BCAE 1 et 9 que la France. Les dispositifs incitatifs y passent principalement par les éco-régimes et les MAEC.

La mission a élaboré plusieurs scénarios en vue de la prochaine programmation de la PAC. Il est ainsi recommandé de réviser la définition des prairies permanentes en portant la durée de bascule de 5 à 7 ans. Si cette révision n'est pas possible, il est suggéré de prendre en compte le labour dans la définition pour réinitialiser le compteur d'âge d'une prairie. Concernant la conditionnalité, il est préconisé de remplacer la BCAE 1 par un dispositif incitatif, ou, à défaut, de retenir un ratio national. Il est proposé également la suppression de la BCAE 9, dont les objectifs sont déjà atteints par les Exigences Règlementaires en Matière de Gestion (ERMG) de la conditionnalité, tout en demandant un accompagnement des services déconcentrés pour l'application de la législation environnementale en zones Natura 2000. Enfin, il est nécessaire de mettre en place un dispositif incitatif en faveur des prairies permanentes au sein des éco-régimes, soit sous forme d'aide surfacique, soit sous forme de bonus.

Enfin, soulignant l'importance des prairies permanentes, il est proposé que ces mesures s'insèrent dans une approche plus large, et soutenue politiquement, visant à mettre en place un « plan prairies » qui s'attachera, au-delà des aides au soutien aux prairies permanentes liées à l'élevage au sein de la PAC, à proposer des mesures de formation et d'accompagnement des agriculteurs, et accentuera la recherche-développement sur la production et la gestion de l'herbe, notamment dans une optique d'adaptation au changement climatique.

Mots clés : prairie permanente, PAC, PSN, conditionnalité, BCAE1, BCAE9, écorégime, élevage

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Privilégier les mesures agroenvironnementales favorables aux prairies avec un montant d'aides incitatif et un seuil minimal de contractualisation (surfaces engagées et/ou nombre d'exploitations) pour permettre une transition globale vers des systèmes herbagers. Ces MAEC doivent cibler en priorité les élevages herbagers extensifs.
- R2.** Négocier la révision de la définition des prairies permanentes en allongeant de 5 à 7 ans la durée au bout de laquelle une prairie temporaire bascule en prairie permanente. Si la révision de la durée dans la définition de la prairie permanente n'est pas possible, prendre en compte le labour dans sa définition.
- R3.** Remplacer la BCAE 1 par la mise en place d'un dispositif incitatif en faveur des prairies ; à défaut, retenir un ratio national pour cette BCAE 1
- R4.** Supprimer la BCAE 9, dont les objectifs sont atteints au travers des ERMG 3 et 4
- R5.** Pour le Ministère de la transition écologique, accompagner les services déconcentrés DREAL, DDT afin de trouver des solutions pragmatiques et respectueuses de la législation environnementale, pour encadrer les autorisations de labour de prairies permanentes, sous conditions, dans des zones Natura 2000
- R6.** Mettre en place un « plan prairies » ambitieux, comportant, outre un dispositif d'aide en faveur des prairies au sein de la PAC (voir recommandation suivante), des actions de formation, de vulgarisation de la recherche-développement, foncières, d'accompagnement des agriculteurs et de portage territorial
- R7.** Mettre en place au titre de la PAC, un dispositif incitatif en faveur des prairies permanentes au sein des éco-régimes, soit sous forme d'aide à la surface en prairie permanente, soit sous forme de bonus prairies permanentes.

INTRODUCTION

Les prairies permanentes constituent un élément fondamental du paysage agricole européen, jouant un rôle essentiel tant sur le plan économique que climatique via le stockage du carbone et écologique, à travers le maintien de la biodiversité que ces surfaces permettent. Ces étendues d'herbe, caractérisées par leur pérennité et leur diversité végétale, sont au cœur des systèmes d'élevage et contribuent significativement à la fourniture de services écosystémiques vitaux. Leur maintien est au cœur des préoccupations de politiques publiques nationales et européennes, telles que la PAC, la stratégie nationale biodiversité (SNB) et la stratégie nationale bas carbone (SNBC).

Pour autant, leurs surfaces baissent depuis de nombreuses années, et malgré la récente relative stabilité de ces surfaces au niveau national, cette dynamique négative masque des disparités régionales importantes : la conversion de prairies permanentes en terre arable, la déprise conduisant à une afforestation ou leur changement d'affectation pour un aménagement contribuent à la diminution de ces surfaces.

Depuis sa création, la PAC a fait l'objet de nombreuses réformes visant à adapter le secteur agricole aux évolutions économiques, sociales et environnementales. La question de la prise en compte et du soutien des prairies permanentes par la PAC est donc essentielle pour assurer la durabilité de l'agriculture européenne et la préservation de son patrimoine naturel. Ce rapport analyse en profondeur la relation complexe entre les prairies permanentes et la PAC, en examinant la manière dont cette politique influence leur maintien, leur gestion et leur contribution aux multiples fonctions qu'elles assurent. Il souligne l'importance du maintien de ces surfaces au travers des politiques européennes et nationales, notamment pour la biodiversité et le stockage du carbone

En premier lieu le rapport examine la définition administrative des prairies permanentes et les dynamiques de leur évolution en France, en lien avec l'élevage. Il analyse ensuite l'efficacité de la conditionnalité des aides et des incitations de la PAC pour enrayer la disparition des prairies permanentes dans certaines régions, en se concentrant sur les BCAE 1 et 9, l'éco-régime français, l'ICHN et les MAEC. Enfin, après avoir introduit une perspective comparative en étudiant la prise en compte des prairies permanentes dans d'autres États membres de l'UE, tels que l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande et l'Italie, le rapport propose différents scénarios et recommandations pour la prochaine programmation de la PAC, visant à améliorer la prise en compte et le maintien des prairies permanentes

1. LES PRAIRIES PERMANENTES, DES SURFACES AU CŒUR DE POLITIQUES PUBLIQUES AGRICOLES, CLIMATIQUES ET DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

1.1. Une définition administrative des prairies permanentes qui interroge

L'objet « prairies permanentes » (versus les prairies temporaires) recouvre plusieurs réalités d'usages et de services avec des définitions très variables selon les acteurs (chefs d'exploitation, institutions techniques et administratives, chercheurs, organisations professionnelles, organisations non gouvernementales). Cette pluralité d'approches explique les différences de compréhension et d'acceptation plus ou moins marquée dans la gestion des prairies permanentes.

Dans le cadre de la politique agricole commune 2023-2027, la prairie permanente est définie dans l'article 4¹ du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

Article 4 – 3) - c) les "prairies permanentes" et les "pâturages permanents" (ci-après dénommés conjointement "prairies permanentes") sont les terres qui sont consacrées à la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées (naturelles ou ensemencées) et qui ne font pas partie du système de rotation des cultures de l'exploitation depuis cinq ans au moins et, lorsque les États membres le décident, qui n'ont pas été labourées, ou travaillées, ou réensemencées avec différents types d'herbe ou autres plantes fourragères, depuis cinq ans au moins.

D'autres espèces adaptées au pâturage, comme des arbustes ou des arbres, peuvent être présentes, de même que, lorsque les États membres le décident, d'autres espèces adaptées à la production d'aliments pour animaux comme des arbustes ou des arbres, pour autant que l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées restent prédominantes. Les États membres peuvent aussi décider de considérer les types de terres suivants comme des prairies permanentes :

i) des terres qui sont couvertes par toute espèce visée dans le présent point et relevant des pratiques locales établies, dans lesquelles l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées ne prédominent pas ou sont absentes, traditionnellement ;

ii) des terres couvertes par toute espèce visée dans le présent point, où l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées ne prédominent pas ou sont absentes.

Cette définition administrative s'inscrit dans la continuité de celle de la précédente programmation de la PAC avec certaines nuances :

- La durée de 5 années demeure le socle de base mais la rédaction est sensiblement différente entre les deux programmations (depuis cinq années révolues au moins - sixième déclaration

¹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj?uri=CELEX:32021R2115>

PAC ou plus - dans la précédente programmation et depuis cinq ans au moins dans la programmation actuelle) ;

- La notion de production d'herbe est mise en avant dans la programmation actuelle, conférant à la prairie permanente un service d'approvisionnement pour les animaux. Il n'est pas fait mention d'autres services tels que les services écosystémiques ou les services culturels ;
- Le labour, le travail du sol et le réensemencement sont clairement mentionnés mais laissés à l'initiative des Etats membres.

Les considérants 41 et 43 du règlement communautaire permettent de préciser les enjeux de la conditionnalité des aides liés aux prairies permanentes : respect des normes de base en matière d'environnement, de changement climatique, de santé publique, de santé végétale et de bien-être animal. Le cadre des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) vise à contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci, à la résolution des problèmes liés à l'eau, à la protection et à la qualité des sols et à la protection et à la qualité de la biodiversité.

Une subsidiarité encadrée est laissée aux Etats membres pour préciser dans leur plan stratégique national la prise en compte de certaines pratiques locales établies, la prise en compte du labour et du travail du sol, le réensemencement ainsi que l'inclusion de certaines espèces prairiales selon les conditions pédoclimatiques et les spécificités des élevages herbivores de chaque Etat membre.

Le plan stratégique national français (version validée le 31 août 2022) précise notamment la notion de pâturage, l'exclusion des graminées non prairiales et des surfaces de légumineuses pures, la non prise en compte du labour et du travail du sol ainsi que certaines pratiques locales établies (cf. annexe 5).

La définition du règlement a un objectif de gestion administrative : éventuellement précisée dans les plans stratégiques nationaux, elle permet une gestion cohérente de la PAC et de ses dispositifs adjacents : gestion des aides du premier pilier (dont l'éco-régime), respect de la conditionnalité des aides (BCAE), gestion des mesures du second pilier, dont les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et mise en œuvre des dispositifs de contrôle.

Pour les bénéficiaires de la PAC, elle se traduit par des codes spécifiques utilisés dans le processus de télédéclaration (TéléPAC²) (cf. Annexe 6). Ces codes cultures nécessitent un temps d'appropriation par le déclarant voire un accompagnement spécifique par les prestataires de service et les services de l'Etat. Concernant les prairies permanentes, ces codes ne traduisent pas nécessairement des pratiques agronomiques, à l'exemple des Prairies à Rotation Longue³ (PRL) dont la suppression du code PRL fait toujours l'objet d'une incompréhension au sein des organisations professionnelles.

Cette définition administrative a également une portée plus large que la PAC : d'autres politiques publiques et mesures de planification sont impactées par cette définition soit dans leur mise en œuvre directe, soit par les effets de celle-ci : peuvent être notamment citer la stratégie

² Notice télédéclaration Télépac : https://www.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/pdf/tas/2023/Dossier-PAC-2023_notice_cultures-precisions.pdf

³Article herbe fourrage : les rotations fourragères longues, une clef de robustesse de votre exploitation face aux aléas climatiques comme économiques - https://www.herbe-fourrages-centre.fr/fileadmin/user_upload/Centre-Val-de-Loire/155_Eve-Herbe-et-fourrages-centre/Programme/Fichiers/Publications/3-Fiches_techniques/Autres/NT_1_-_Rotations_longues_Aout_2023.pdf

nationale biodiversité (SNB), la stratégie nationale bas carbone (SNBC), la politique Natura 2000, la directive nitrates, et la directive cadre sur l'eau.

Cette définition, centrée sur la gestion de la PAC, est imparfaite car elle ne prend pas en compte d'autres approches concernant la prairie : agronomique, écologique, climatique et économique. Ainsi, les définitions de la prairie sont multiples et combinent différentes échelles dans l'espace et le temps⁴. Il faudrait considérer l'ensemble des services rendus par la prairie sans cependant la sanctuariser.

Par exemple, ces définitions fondent la légitimité des débats sur l'importance de l'âge d'une prairie⁵, sa conduite et ses catégories de service (support, approvisionnement, régulation, culturel) en fonction de leur maturité (jeunes versus anciennes). La dichotomie entre prairies temporaires et prairies permanentes tend à exacerber l'opposition entre une approche agronomique qui favorise des pratiques de gestion favorisant la production de biomasse au détriment de la biodiversité et une vision plus naturaliste qui favorise le maintien de la biodiversité au détriment parfois des performances fourragères.

1.2. Dynamiques d'évolution des prairies et des prairies permanentes en France

Selon le SSP, Service de la Statistique et de la Prospective du MASA, les données statistiques agricoles ne sont pas fiables pour analyser l'évolution précise des surfaces de prairies antérieurement à 2020 ; seules les tendances sont à considérer avant cette date. En effet, la quantification précise de l'évolution des surfaces de prairies permanentes n'est pas un exercice aisé compte-tenu des différences de définitions et de modes de calcul au fil des années ; Ainsi, les critères de la série 2000-2020 sont différents de ceux de la série 2020-2023, dernière année traitée par la statistique agricole annuelle (SAA). Il y a par ailleurs des écarts entre les critères pris en compte par la SAA et les surfaces déclarées à la PAC. Le SSP s'est cependant engagé dans un travail de rétopolation de ces données pour produire une série homogénéisée au 2^{ème} trimestre 2025.

Quelques documents peuvent cependant être utilisés :

Sur une très longue échelle temporelle, l'IDELE a proposé un graphe d'évolution des pourcentages de prairies sur la période 1862 – 2000.

Figure n°1 : évolution de la part des surfaces fourragères en France sur 160 ans (en % de la SAU). Sources : enquêtes agricoles décennales (1862-2000), Agreste SSA (2010), traitement Idele



⁴ INRAE - La prairie permanente : nouveaux enjeux, nouvelles définitions, mai 2020 - <https://hal.inrae.fr/hal-02651709/document>

⁵ AFPP – conserver les « vieilles prairies », un levier efficace pour étendre le bouquet de service - <https://afpp-asso.fr/article/conserver-les-vieilles-prairies-un-levier-efficace-pour-etendre-le-bouquet-de-services>

Post 2020, les séries de la statistiques agricoles sont stabilisées sur la période 2020 – 2023.

On constate une légère remontée en 2023 des surfaces en prairies permanentes (STH), après 2 années de forte baisse. Cela masque des disparités régionales évoquées ci-après.

Tableau n°1 : évolution des surfaces des différents types de prairie de 2020 à 2023. Source : statistiques agricoles annuelles du MASA. Mise en forme par Thomas Petitguyot de l'IGEDD.

Prairies non permanentes et surfaces toujours en herbe – données 2023 définitives								
Cultures	Superficie développée (ha)				Evolution	Evolution	Evolution	%
	2020	2021	2022	2023	2020-2023	2021-2023	2022-2023	2020-2023
Luzerne pour déshydratation	69 226	72 620	74 893	69 587	361	-3 033	-5 306	0,5 %
Autres prairies artificielles	430 357	460 864	497 801	509 127	78 770	48 263	11 326	18,3 %
Total prairies artificielles	499 583	533 484	572 694	578 714	79 131	45 230	6 020	15,8 %
Total prairies temporaires	1 830 847	1 844 694	1 815 073	1 799 813	-31 034	-44 881	-15 260	-1,7 %
Total prairies non permanentes	2 330 430	2 378 178	2 387 767	2 378 527	48 097	349	-9 240	2,1 %
Prairies naturelles ou semées depuis plus de 5 ans	8 700 688	8 666 332	8 635 642	8 605 270	-95 418	-61 062	-30 372	-1,1 %
STH peu productives (parcours, landes, alpages)	1 597 576	1 617 008	1 631 142	1 675 683	78 107	58 675	44 541	4,9 %
STH non productives ouvrant droit au versement de subventions	98 812	100 909	99 539	89 514	-9 298	-11 395	-10 025	-9,4 %
Total superficie toujours en herbe	10 397 076	10 384 249	10 366 323	10 370 467	-26 609	-13 782	4 144	-0,3 %
Ensemble prairies	12 727 506	12 762 427	12 754 090	12 748 994	21 488	-13 433	-5 096	0,2 %
Surface agricole utilisée	28 524 180	28 525 254	28 491 138	28 400 223				
STH/SAU	36,45 %	36,40 %	36,38 %	36,52 %				

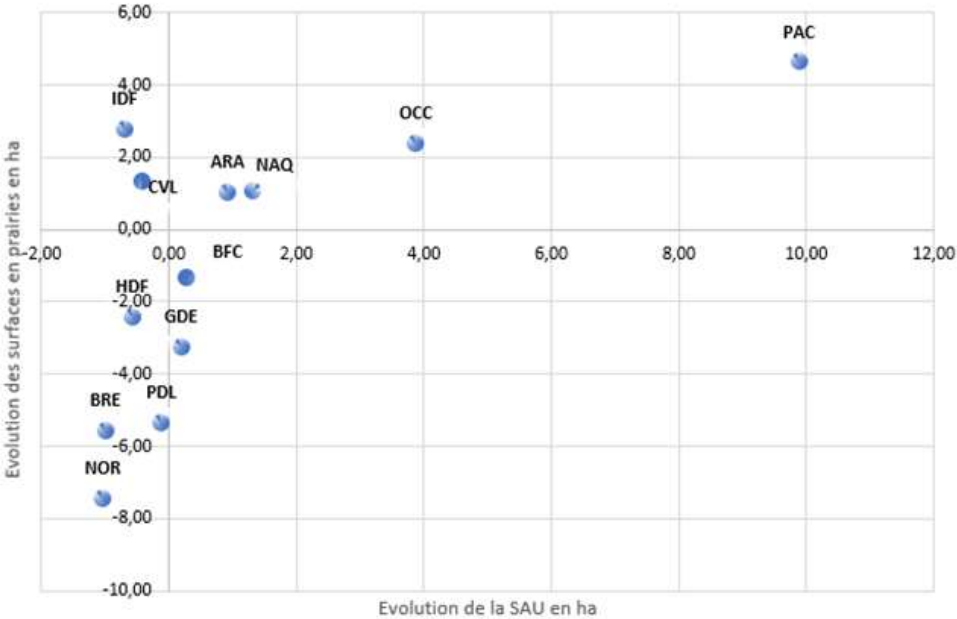


Figure n°2 : variations comparées de la SAU et de la part de prairie permanente par région, entre 2018 et 2023. Arrêté lié à la BCAE1.

Cette dernière analyse montre qu'au-delà d'une analyse globale nationale pouvant faire apparaître une relative stabilité des surfaces en prairies permanentes, 4 groupes de régions se dégagent :

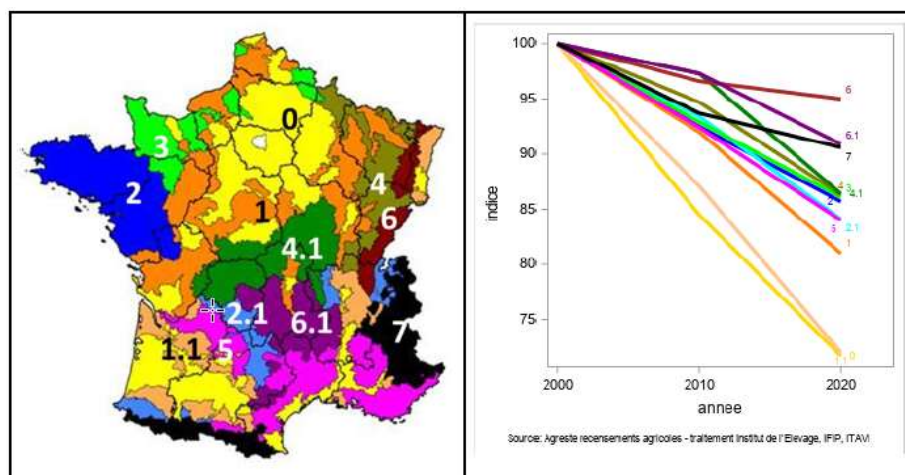
- AURA (Auvergne Rhône Alpes), NAQ (Nouvelle Aquitaine), OCC (Occitanie), PACA (Provence Alpes Côte d'Azur) : augmentation de la SAU et augmentation moins forte des prairies permanentes
- IDF (Ile de France), CVL (Centre Val de Loire) : diminution de la SAU mais augmentation des surfaces en prairies permanentes
- BFC (Bourgogne Franche-Comté), GDE (Grand Est), HDF (Hauts de France) : SAU quasi stable ou en légère diminution et faible diminution des prairies permanentes
- NOR (Normandie), BRE (Bretagne), PDL (Pays de Loire) : faible diminution de la SAU mais forte diminution des prairies permanentes

1.3. Des dynamiques d'évolution en lien avec celles de l'élevage

La moitié des 26,7 Mha de SAU est valorisée exclusivement par l'élevage d'herbivores, hors coproduits (47% de Surfaces Fourragères Potentielles + céréales intra consommées⁶).

L'analyse des cartes de localisation des cheptels en 2020 et des variations entre 2010 et 2020 montre des différences entre secteurs. Pour les herbivores, les variations négatives les plus fortes sont enregistrées dans les bassins parisien et aquitain dans lesquels la concurrence est forte avec les grandes cultures. Tandis que le système de polyculture - élevage progresse ailleurs, les zones de polyculture-élevage continuent à se vider de leur élevage, notamment bovin (lait et viande). Plus sa place relative est faible, plus l'élevage de ruminants disparaît⁷. Par exemple, le pourcentage des ruminants français élevés dans les cantons présentant moins de 25% de SFP dans la SAU (cœur des 2 grands bassins sédimentaires, zones orientées vers les cultures pérennes) est passé de 9% en 2000, à 8% en 2010, et 7% en 2020.

Figure n°3 : Evolution du cheptel de ruminants (UGB) par zone d'élevage (indice 1000=2000)



⁶ SFER – communication du colloque du 6et 7 juin 2024 – diversité et évolution des exploitations avec élevage à partir des recensements agricoles : quels enseignements pour l'analyse de la crise du secteur ? - https://www.sfer.asso.fr/source/coll-EA-metiers-2024-ESA/articles/B13_Communication.pdf

⁷ SFER – Diversité et évolution des exploitations avec élevage à partir des recensements agricoles – diaporama - https://www.sfer.asso.fr/source/coll-EA-metiers-2024-ESA/diaporamas/B13_Diaporama.pdf

La cour des comptes relevait dans son rapport de 2023 relatif aux soutiens publics aux éleveurs de bovins que : « *La stabilité globale de la capacité de production sur longue période s'accompagne d'une évolution du modèle de production vers des exploitations moins nombreuses et plus grandes, géographiquement concentrées dans certaines régions pour le lait et restant davantage disséminées pour la viande. Ce phénomène tient à la fois à un mouvement de concentration et d'agrandissement des exploitations d'élevage, et à la transition de systèmes d'élevage ou de polyculture/poly élevage vers des systèmes de cultures végétales, notamment en zones intermédiaires.* »

Il y a cependant une décorrélation partielle entre l'évolution des surfaces en prairies et la diminution des exploitations d'élevage et du cheptel de ruminants. Cela s'explique notamment par l'intensification des systèmes de production utilisant moins d'herbe dans la ration alimentaire et par la multiplicité d'usage de certaines prairies (vente d'herbe, pension de chevaux : au recensement agricole de 2020, 1 million d'ha de prairies sont présentes dans des exploitations sans animaux). En ce sens, la prairie peut être l'antichambre de la déprise agricole : réserve d'aménagements à venir, enrichissement des surfaces, afforestation.

De surcroît, les dynamiques sont différentes selon les régions et selon les Orientations Technico-Economiques des Exploitations (OTEX) :

- Dans les zones où les prairies sont la seule possibilité de culture ou de valorisation des sols (notamment en zonage ICHN), il est constaté un maintien voire une augmentation des prairies permanentes déclarées à la PAC (PACA, AURA par exemple) ; l'élevage bovin allaitant devient de plus en plus extensif (chiffres IDELE : 1,19 UGB/Ha en 2000, 1,15 en 2010, 1,06 en 2020) et il y a donc un risque de déprise (avec un risque de fermeture des milieux) ;
- Dans les zones où d'autres cultures (ex grandes cultures) sont possibles agronomiquement, une diminution de la surface en prairies permanentes est constatée :
 - Soit par conversion d'exploitations d'élevage ou de polyculture-élevage vers les grandes cultures ;
 - Soit par intensification (concentration et spécialisation territoriale) de la production laitière (notamment liée à la robotisation) qui entraîne une moindre utilisation des prairies dans la ration alimentaire des animaux et, en conséquence, une érosion des élevages en système herbager ;
 - Et dans les deux situations, cette dynamique est souvent conjuguée à un agrandissement des systèmes d'exploitation.

La capacité à maintenir voire augmenter la surface en prairie à moyen et long terme est également liée aux capacités de reprise et d'installation des exploitations ainsi qu'au revenu des exploitants. Une étude de l'INRAe⁸ présentée aux journées de printemps de l'AFPF en mars 2025 montre que les exploitations françaises orientées vers les productions d'herbivores ont dégagé, en moyenne annuelle sur la période et sur longue période (2010-2023), des niveaux de revenus assez nettement inférieurs à ceux des autres exploitations agricoles non herbivores. Cette situation est d'autant plus

⁸ Le revenu agricole dans les exploitations d'herbivores en France : évolutions et dispersion selon les systèmes fourragers – Vincent Chatellier - <https://hal.inrae.fr/hal-05009634v1/document>

délicate que les conditions de travail y sont jugées souvent plus difficiles (et que leur rentabilité demeure fortement dépendante des aides directes de la PAC).

	2010-2023	2010-2014	2015-2019	2020-2023	2023
Exploitations d'herbivores	28 300	28 400	23 900	33 800	30 800
Exploitations non herbivores	42 300	42 800	36 300	47 200	40 400
- Céréales et oléo-protéagineux	33 500	43 000	17 700	38 000	12 000
- Autres grandes cultures	59 400	69 300	44 700	62 600	65 300
- Maraîchage	41 300	30 900	45 500	49 700	43 300
- Fleurs et horticulture	31 900	24 300	35 300	36 300	31 900
- Viticulture	54 600	49 900	56 000	56 800	57 400
- Fruits et cultures permanentes	33 700	28 900	37 000	34 000	24 700
- Porcins	53 500	37 000	51 100	82 100	106 000
- Volailles	36 800	32 300	34 300	43 300	51 200
- Polyculture-élevage < 20 UGB herbivores	26 000	26 000	23 300	28 900	21 800
Ensemble des exploitations agricoles	35 800	35 900	30 500	40 600	36 300

Source : RICA France 2010-2023 / Traitement INRAE-SMART

Figure n° 4 : RCAI par UTANS dans les exploitations agricoles en France pour différentes périodes entre 2010 et 2023 (euros constants 2023)

Par ailleurs, pour une orientation de production donnée, les exploitations intensives (mesure au travers de la part de maïs fourrage dans la SFP) parviennent, en moyenne nationale, à bénéficier de meilleurs niveaux de RCAI par UTANS (Revenu Courant Avant Impôt par Unité de Travail Annuelle Non Salariée) que les unités plus extensives. Néanmoins, cette étude invite à relativiser ces résultats, au regard de la très forte dispersion des revenus constatée.

	2010-2023	2010-2014	2015-2019	2020-2023	2023
Exploitations d'herbivores	28 300	28 400	23 900	33 800	30 800
Bovins lait	31 500	30 200	25 200	39 200	39 600
- MF/SFP > 50%	33 000	29 000	22 700	47 700	45 000
- MF/SFP : 30% à 50%	34 300	32 300	25 600	44 700	44 600
- MF/SFP : 10% à 30%	31 200	30 600	25 000	38 200	37 100
- MF/SFP < 10% et PP/SFP < 80%	28 300	25 700	26 300	32 700	35 900
- MF/SFP < 10% et PP/SFP > 80%	28 400	28 300	25 600	31 700	34 200
Bovins viande	21 300	21 500	20 500	21 300	22 900
- MF/SFP > 0%	22 900	22 700	20 400	24 800	26 900
- MF/SFP = 0% et PP/SFP < 100%	20 400	20 200	20 800	19 500	20 600
- MF/SFP = 0% et PP/SFP = 100%	20 500	21 400	20 100	19 400	21 200
Bovins mixtes	29 800	28 800	24 000	36 000	37 000
- MF/SFP > 30%	38 400	33 900	31 000	49 700	37 600
- MF/SFP : 10% à 30%	31 300	28 900	23 400	40 900	44 600
- MF/SFP < 10%	24 200	25 100	21 900	24 900	29 200
Ovins-caprins	22 300	21 300	24 300	21 400	17 600
- Ovins et PP/SFP < 75%	22 900	21 900	24 300	22 300	20 200
- Ovins et PP/SFP > 75%	16 900	16 600	18 600	15 900	10 100
- Autres ovins-caprins	26 500	23 100	30 400	26 300	21 600
Polyculture-élevage avec herbivores	33 200	33 800	24 900	40 800	34 300
- MF/SFP > 30%	41 800	42 600	30 500	52 200	48 300
- MF/SFP : 10% à 30%	34 000	33 400	25 100	42 800	37 100
- MF/SFP < 10%	25 000	25 300	19 600	30 600	23 800
Exploitations non herbivores	42 300	42 800	36 300	47 200	40 400
Ensemble des exploitations agricoles	35 800	35 900	30 500	40 600	36 300

Source : RICA France 2010-2023 / Traitement INRAE-SMART

Figure n° 5 : RCAI par UTANS dans les exploitations d'herbivores en France selon différentes périodes entre 2010 et 2023 (moyenne annuelle en euros constants 2023)

En effet, une autre étude de l'INRAE⁹ explicite que les élevages en système herbager sont plus complexes à conduire et bénéficient de moins d'accompagnement et de formation.

Concernant le rôle des filières amont et aval dans la valorisation de l'herbe, l'influence des marchés est perceptible dans la conduite des systèmes de production. Selon la Fédération Nationale des Producteurs de Lait (FNPL), il ressort que l'élevage à l'herbe a des difficultés à répondre à des variations infra annuelles des besoins de marché (la saisonnalité de la production de lait à l'herbe est différente de la saisonnalité de la consommation). La mission n'a pas expertisé plus avant ce point dans la mesure où il sortait du périmètre de la PAC.

1.4. Le maintien des prairies permanentes : un enjeu porté par des politiques publiques européennes et nationales

1.4.1. Les prairies permanentes, des surfaces favorables à la biodiversité et au stockage du carbone

A la demande de l'ADEME et du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, l'INRAE a conduit une étude publiée en 2019, centrée sur la France métropolitaine, visant à estimer le potentiel de stockage de carbone des sols agricoles et forestiers¹⁰, en identifiant les pratiques qui permettraient d'accroître leur teneur en carbone organique et, in fine, à évaluer la contribution potentielle de ce levier à l'objectif de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre.

S'il existe une variabilité des stocks de carbone sous prairies permanentes selon le type de sol, l'âge de la prairie et le climat, il n'en demeure pas moins que ces prairies représentent un stock de carbone qu'il faut préserver.

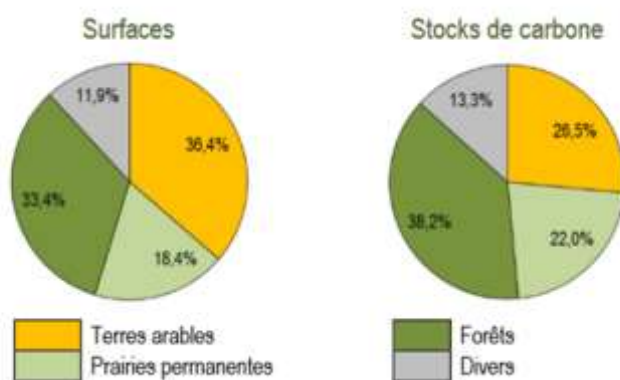


Figure n°6 : Surfaces et stocks totaux de carbone par grand mode d'occupation des terres, estimés (les surfaces en terres arables incluent les prairies temporaires et artificielles) – source : résumé de l'étude « stocker du carbone dans les sols français » - INRAE

De plus, les prairies permanentes ont un rôle positif sur le stockage additionnel de carbone : si la variabilité du taux de stockage de carbone dans les sols est importante, liée à l'âge de la prairie et à la diversité de la nature des sols, des conditions climatiques et des modes de gestion, il est estimé en régions tempérées à +50 kgC/ha/an. Des pratiques permettent également d'augmenter le stockage sur des prairies permanentes : pâture plutôt que fauche, et intensification modérée de la prairie.

⁹ INRAE – Intérêts et limites des systèmes herbagers au niveau micro-économique – Novembre 2006 - <https://hal.inrae.fr/hal-02815442/document>

¹⁰ INRAE – Etude 4 pour 1000 : stocker du carbone dans les sols français : quel potentiel au regard de l'objectif 4 pour 1000 et à quel coût ? - <https://entrepot.recherche.data.gouv.fr/dataverse/etude4pour1000>

A cet enjeu carbone s'ajoute un enjeu biodiversité : les prairies permanentes représentent un réservoir de biodiversité, qui permet également de favoriser la protection des cultures des surfaces environnantes, comme le démontre une récente étude de l'INRAE de 2023¹¹. Les prairies permanentes sont donc essentielles pour répondre aux enjeux climatiques et de préservation de la biodiversité.

1.4.2. Des enjeux au titre de la SNB et de la SNBC

La Stratégie nationale biodiversité 2030 (SNB) a pour objectif de réduire les pressions sur la biodiversité, de protéger et restaurer les écosystèmes et de susciter des changements en profondeur afin d'inverser la trajectoire du déclin de la biodiversité. Elle ne dispose pas d'un chapitre spécifique à l'agriculture, mais les travaux préparatoires ont pointé le lien entre agriculture et biodiversité car les écosystèmes qui y sont associés sont essentiels dans la mesure où ils rendent des services dits écosystémiques indispensables à la production des denrées alimentaires. Parmi les 40 mesures de la SNB, 7 sont en lien avec l'agriculture ; ainsi la mesure 24 spécifique aux prairies : « Maintenir et restaurer les prairies naturelles » dont l'action 1, consiste en « documenter les bénéfices des prairies pour la biodiversité et l'élevage et les leviers participant à leur maintien au sein de systèmes d'élevage extensifs et résilients » et fait l'objet d'une mission IGEDD/CGAAER.

La Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) est la feuille de route pour lutter contre le changement climatique et donne des orientations pour la mettre en œuvre, dans tous les secteurs d'activité. Le secteur agricole représente 19% des émissions nationales de gaz à effet de serre en 2015 (dont 59% issus de l'élevage). Concernant l'élevage, même si les émissions de gaz à effet de serre, notamment de CH₄, liées au métabolisme des ruminants, ne pourront être complètement supprimées, elles peuvent être réduites par une optimisation des pratiques agricoles. Ainsi, la SNBC promeut le développement du potentiel de stockage de carbone dans les sols agricoles via un recours accru au pâturage et à la production de légumineuses fourragères, et l'arrêt du déstockage actuel de carbone via des changements de pratiques, dont le maintien des prairies permanentes. L'une des hypothèses du scénario de la SNBC est que la part des élevages bovins lait en système de pâturage dominant passe de 28 % en 2020 à 45 % en 2030 du total des élevages bovin lait.

1.4.3. La PAC, les prairies permanentes et l'élevage

Le règlement européen 2021/2115 fait un lien clair entre l'objectif spécifique de contribution à l'atténuation du changement climatique de la PAC et les prairies permanentes. Ainsi, l'indicateur de résultat R14 « Stockage du carbone dans les sols et la biomasse » mesure l'atteinte de cet objectif spécifique et justifie une des mesures de la conditionnalité des aides, celle des Bonnes Conditions Agronomiques et Environnementales (BCAE) 1 « Maintien des prairies permanentes ». Globalement, plusieurs dispositifs de protection ou d'incitation existent au sein de la PAC en faveur des prairies permanentes.

1.4.3.1. Les dispositifs de protection

Les prairies permanentes sont concernées à partir de 2023 par deux BCAE distinctes : la BCAE 1 reprenant les principes de maintien des prairies permanentes qui était la base du paiement vert de

¹¹ Perrot T. et al. (2023). Both long-term grasslands and crop diversity are needed to limit pest and weed infestations in agricultural landscapes)

la programmation 2014-2022 et la BCAE 9, relative à la protection des prairies sensibles. Elles constituent la nouvelle ligne de base, et impliquent par conséquent en cas de manquement une réfaction sur le montant de toutes les aides accordées au bénéficiaire selon le principe de la conditionnalité des aides de la PAC.

La BCAE 1 « Maintien des prairies permanentes » est examinée au travers d'un ratio annuel de prairie permanente par rapport à la surface agricole soit au niveau national, ou régional, ou sous régional, ou au niveau du groupe d'exploitations ou de l'exploitation par rapport à l'année de référence 2018. Concrètement, le ratio de la surface de prairies permanentes déclarée dans les dossiers PAC dans une région donnée sur la surface admissible totale déclarée de cette région est calculé chaque année en fin de campagne et comparé à un ratio de référence défini dans chaque région administrative. Une dégradation du ratio annuel de prairies et pâturages permanents de plus de 5 % par rapport au ratio de référence de la campagne 2018 conduit à interdire la conversion de prairies permanentes et à une obligation de réimplantation de prairies permanentes (prairies dites de compensation) pour les exploitants qui ont retourné des prairies au cours des deux campagnes précédentes, selon des modalités à préciser dans la réglementation nationale.

La BCAE 9 « Interdiction de convertir ou de labourer des prairies permanentes désignées comme prairies permanentes écologiquement sensibles sur des sites Natura 2000 » implique que le labour et/ou la conversion vers une autre catégorie de surface ou en une surface non agricole ne sont pas autorisés sous peine d'une réfaction au titre des aides de la PAC et d'une obligation de réimplantation (prairies dites de compensation). Seul un travail du sol dans le but de restaurer le couvert de la prairie sensible peut être réalisé. Les surfaces désignées comme prairies sensibles sont les prairies permanentes majoritairement herbacées faisant partie des zones Natura 2000 et présentant une richesse importante en biodiversité.

1.4.3.2. Les dispositifs de soutien

Plusieurs dispositifs d'aide de la PAC peuvent directement ou indirectement soutenir les prairies permanentes :

- **Les éco-régimes** (article 31 du règlement européen 2021/2215) : dispositif du premier pilier de la PAC, chaque éco-régime doit couvrir en principe au moins deux des domaines d'action en faveur du climat, de l'environnement, du bien-être animal et de la lutte contre la résistance aux antimicrobiens. Les domaines d'action a) atténuation du changement climatique et e) protection de la biodiversité permettent de construire des éco-régimes favorables aux prairies permanentes ;
- **L'aide couplée au revenu** (article 32 du règlement européen 2021/2115) : les aides couplées à l'animal peuvent indirectement soutenir les prairies permanentes ; en France, cela est décliné au travers de l'aide bovine ;
- Plusieurs interventions en faveur du développement rural (article 69 du règlement européen 2021/2115) :
 - Contraintes naturelles ou autres contraintes spécifiques à une zone ; en France, cela est décliné via l'**ICHN** orientée majoritairement vers l'élevage

- Les engagements en matière d'environnement et de climat et autres engagements en matière de gestion ; en France, ces engagements sont déclinés via les **MAEC**.

Par ailleurs, il est possible d'orienter les dispositifs d'investissement du développement rural afin de faciliter l'élevage en système herbager. L'évaluation des services rendus par les prairies en France métropolitaine réalisée en 2013¹² calcule un montant de **600 €/ha/an à minima**, afin de rémunérer les services écosystémiques rendus par ces surfaces (stockage carbone, régulation de la qualité et quantité d'eau, approvisionnement des animaux, services culturels tel que chasse ou randonnée, ...).

Néanmoins le règlement européen impose que les montants des dispositifs incitatifs tels que les éco-régimes ou les MAEC soient fixés en calculant les surcoûts et manque à gagner des obligations à respecter pour l'agriculteur, et non pas les services écosystémiques rendus par la pratique ou la surface. Cela aboutit à des montants inférieurs aux services rendus, en particulier du point de vue environnemental et limite en conséquence l'effet incitatif.

2. LES INTERDICTIONS OU INCITATIONS DE LA PAC NE SONT PAS EFFICACES POUR ENRAYER LA DISPARITION DES PRAIRIES PERMANENTES DANS CERTAINES REGIONS

2.1. BCAE 1 : une exigence collective avec des impacts individuels : un système inefficace, contreproductif et complexe

En France, les ratios de référence (2018) et les ratios annuels de prairies permanentes de la BCAE1 sont établis au niveau régional. En cas de baisse supérieure à 5 % du ratio régional de prairies permanentes, la conversion de prairies permanentes est interdite et les exploitants sont dans l'obligation de réimplanter les prairies permanentes préalablement converties.

Le règlement européen 2024/1235 modifiant le règlement délégué (UE) 2022/126 et complétant le règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les règles relatives au ratio concernant la norme 1 relative aux BCAE ouvre la possibilité pour les Etats membres de retraiter les ratios de référence 2018 afin de les ajuster à l'aune de la baisse des effectifs bovins, ovins, caprins et équins. Un tel ajustement ne peut intervenir qu'une seule fois au cours de la programmation.

La France a ainsi modifié son PSN et recalculé les ratios de référence régionaux des régions concernées par une forte baisse des cheptels et une forte baisse des prairies permanentes entre 2018 et 2023. Les ratios de référence des régions Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Grand-Est, Hauts-de-France, Normandie et Pays-de-la-Loire ont ainsi été réévalués avec pour conséquence pour la Bretagne, le Grand-Est, la Normandie et les Pays-de-la-Loire l'absence de régime de compensation et la Normandie et les Pays-de-la-Loire l'absence de régime d'interdiction pour la campagne 2023.

¹² Quelle évaluation économique -pour les services écosystémiques rendus par les prairies en France métropolitaine ? Philippe Puydarrieux, Jérémy Devaux – NESE n°37, janvier juin 2013, pp 51-86 - <https://agriculture.gouv.fr/quelle-evaluation-economique-pour-les-services-ecosystemiques-rendus-par-les-prairies-en-france>

D'autre part, le PSN fixait initialement un système de compensation à la conversion des prairies permanentes lorsque la baisse des prairies permanentes était supérieure à 2% au niveau régional. Ce taux est désormais fixé dans la réglementation nationale. La modification du PSN a été validée par la Commission européenne le 21 octobre 2024.

La mission s'est interrogée sur l'efficacité de ce dispositif de protection pour le maintien des prairies permanentes. Plusieurs constats peuvent être établis et ils ont été corroborés par les entretiens :

- Le ratio de référence peut être recalculé à chaque programmation (à noter que sur la programmation précédente, le ratio était intégré au « paiement vert » et le résultat de son calcul faisait partie d'un dispositif incitatif) ; dès lors, le fait d'accepter une diminution de 5 % des prairies permanentes par programmation revient à accepter une diminution structurelle, certes plus mesurée, de celles-ci ;
- L'évolution du ratio dépend du collectif des agriculteurs, mais avec des obligations et des sanctions individuelles ; cela ne permet pas de responsabiliser les agriculteurs individuellement et constitue à contrario une prime au retournement précoce ; en effet, les obligations de réimplantation concernent les prairies converties les deux dernières années ; en conséquence, les exploitants qui ont retourné leurs prairies antérieurement ne sont souvent pas concernés alors même qu'ils ont amorcés le mouvement ;
- Cette obligation est contre-productive ; Les agriculteurs ont tendance à convertir leur prairie au bout de la 5^{ème} année pour éviter que la surface ne soit qualifiée de prairie permanente, alors même qu'ils auraient pu la laisser en prairie 2 à 3 ans de plus (prairie à rotation longue, fréquente dans les systèmes d'élevage). Ce retournement anticipé nuit à l'objectif de stockage du carbone, sans compter que le système des prairies à rotation longue est bénéfique pour la réduction des intrants ;
- Les surfaces qui basculent en prairie permanente subissent une dépréciation de leur valeur foncière dans le cadre d'une vente ou d'une transmission ;
- La qualification d'une surface en prairie permanente peut être un frein dans le cadre de l'installation - transmission des exploitations agricoles ; en effet, une surface en prairie permanente ne devant théoriquement pas être convertie, cela peut amener des difficultés voire des blocages pour des projets d'installation, d'autant plus s'il y a un changement dans les productions envisagées par celui qui s'installe ;
- La mise en œuvre des systèmes d'autorisation de conversion ou d'obligation de réimplantation est d'une lourdeur administrative conséquente, contraire à l'objectif de simplification administrative.

La mission considère que le dispositif de protection BCAE1 est inefficace, contre-productif, incompris et donc non accepté par les agriculteurs et qu'il n'atteint pas l'objectif général de maintien des prairies ni son objectif principal, à savoir la préservation des stocks de carbone.

2.2. BCAE 9 : une contrainte pour des exploitations souvent herbagères et une articulation avec la législation environnementale à affiner

Autre mesure sur les prairies permanentes, cette BCAE a pour objectif principal la protection des habitats et des espèces en y interdisant la conversion et le labour des prairies sensibles en zone Natura 2000 sous peine d'une réfaction des aides et d'une obligation de réimplantation. Seul un travail du sol pour restauration de couvert peut être réalisé. Environ 1,18 millions d'ha sont concernés au regard du zonage disponible sous Télépac ; il s'agit de surfaces pastorales et de prairies permanentes majoritairement herbacées faisant partie des zones Natura 2000 qui présentent une richesse importante en biodiversité.

Cette BCAE faisait partie des motifs de mécontentement exprimés par les agriculteurs au début 2024, notamment car elle bloque des exploitations en système majoritairement herbagers situés dans ces zones (en OCC et AURA par exemple).

La France a demandé et obtenu de la Commission européenne une dérogation à sa mise en œuvre et a donc modifié son PSN en 2024 en application de l'article 13 du règlement 2021/2115 par la mise en œuvre d'exemptions pour les agriculteurs dans les zones de lutte obligatoire contre le campagnol et pour les agriculteurs en système significativement herbager (mise en place d'une autorisation selon des critères pour réaliser un labour ou une conversion à hauteur de 25 % maximum, dans la limite de 40 ha).

Au regard de ces éléments, les constats de la mission, corroborés par les entretiens sont les suivants :

- Ce dispositif de protection impacte les agriculteurs de régions différentes de celles de la BCAE1 (régions sans problématique de maintien des prairies permanentes) ;
- Les exemptions obtenues permettent de gérer la majorité des situations ;
- La difficulté restante est, non pas liée à la PAC, mais liée à la législation environnementale Natura 2000 (étude d'incidence) avec peu de départements très impactés : la Lozère, et le Cantal dans une moindre mesure ;
- La mise en place des exemptions avec demande d'autorisation génère de la lourdeur pour les agriculteurs et l'administration, ce qui est contraire à l'objectif de simplification.

Rappelant que la conditionnalité s'exprime d'une part par les exigences réglementaires en matière de gestion (notamment l'ERMG 3 relatif au respect de la directive 2009/147/CE « conservation des oiseaux sauvages » et l'ERMG 4 relatif à la directive 92/43/CEE « conservation des habitats naturels et de la faune et flore sauvage »), et d'autre part via les BCAE, la mission considère que le dispositif de protection BCAE9 n'atteint pas son objectif par sa seule application (par exemple compte-tenu des aléas sanitaires), mais surtout s'interroge sur la plus-value d'un tel dispositif par rapport à l'application de la législation environnementale, censée protéger ces espaces.

L'annexe 7 précise ainsi les modalités du régime des évaluations d'incidence, ainsi que les actions concernées : au-delà de la liste nationale définie dans le code de l'environnement (article R414-19), deux listes locales sont en général définies par arrêté préfectoral : une liste d'activités déjà soumises à procédures administratives et une liste d'activités qui ne se rattachent à aucune autre procédure.

En fonction des objectifs définis dans le document d'objectif de chaque site Natura-2000, c'est dans cette dernière liste que se retrouvent (ou pas) les mesures concernant la gestion des prairies permanentes : l'application de la BCAE9 constitue dans ce cadre une couche supplémentaire de règles pour une activité par ailleurs déjà encadrée pour la zone Natura-2000 concernée par un enjeu prairies.

Plus généralement la mission constate un ressenti du monde agricole sur la mise en œuvre des politiques des espaces protégés, qui serait passée d'un dispositif contractuel à un dispositif réglementaire et contraignant ; cette BCAE9 a contribué à son opposition récente des agriculteurs à toute évolution des zonages (dont ceux de Natura-2000), et à toute étude de caractérisation des milieux (dont par exemple les zones humides au titre de la BCAE2). Cette opposition mais aussi incompréhension, vient également du fait que pour certains milieux, la caractérisation puis le classement de ces sites, étaient liés aux pratiques agricoles souvent anciennes qui ont créé et maintenu ces milieux ouverts, pratiques qui parfois incluaient un travail du sol et le labour.

2.3. L'éco-régime français ne constitue pas un soutien aux prairies permanentes, mais plutôt un soutien aux pratiques vertueuses sur ces surfaces

En France, l'éco-régime est un paiement découplé d'un montant fixe au niveau national versé sur tous les hectares admissibles de l'exploitation et est accessible via trois voies d'accès non cumulables entre elles : voie des pratiques, certification environnementale et éléments favorables à la biodiversité. Un complément « bonus haies » est lui cumulable avec la voie d'accès des pratiques ou celle de la certification environnementale.

Deux niveaux d'exigence avec des niveaux de rémunération différents sont prévus pour chacune des voies d'accès : un niveau de base et un niveau supérieur pour les exploitants qui s'engagent dans des pratiques plus ambitieuses. En 2023, 95 % des agriculteurs ayant demandé à bénéficier des aides découplées de la PAC ont pu bénéficier de l'éco-régime et parmi eux, 94 % au niveau supérieur ; pour accéder à cet éco-régime, la voie des pratiques a été la plus utilisée puisqu'elle représente 83 % des surfaces ayant bénéficié de l'éco-régime.

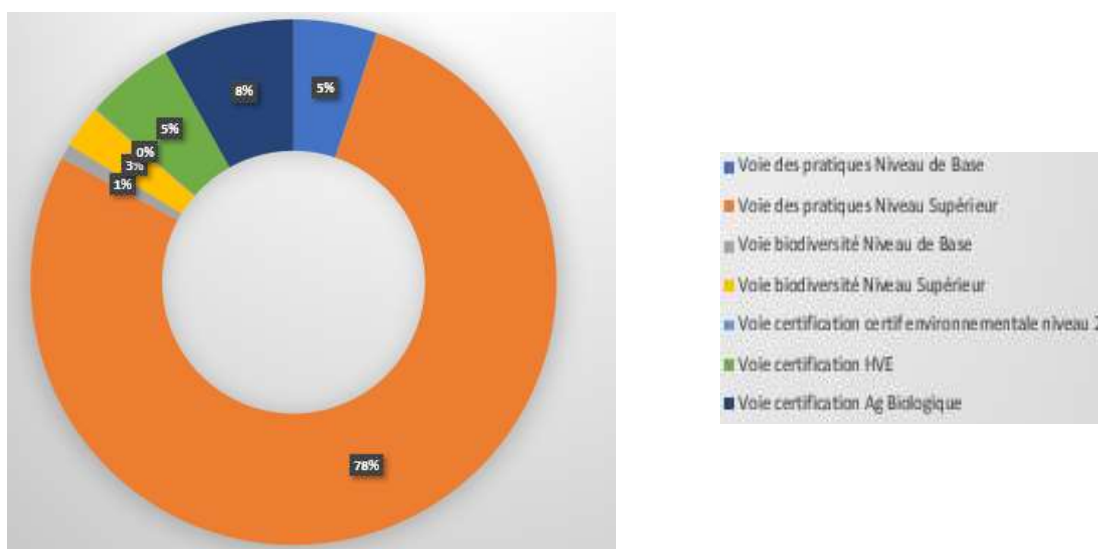


Figure n°7 : Voie d'accès à l'éco-régime français (en ha) (source des données DGPE)

L'éco-régime français n'est pas un dispositif de soutien aux prairies permanentes ; néanmoins, dans la voie des pratiques, le pourcentage de non labour des prairies permanentes est une des pratiques qui permet d'y accéder (80 % pour le niveau de base, 90 % pour le niveau supérieur) : l'éco-régime encourage donc le non-labour sur les prairies permanentes mais il n'encourage pas leur maintien ni n'interdit leur conversion en une autre culture.

2.4. L'ICHN, un soutien majoritairement orienté vers l'élevage

L'aide cible principalement les éleveurs de ruminants des zones à contraintes (en zone montagne, les cultures peuvent être primées également) en compensant une partie du différentiel de revenu engendré par les contraintes naturelles ou spécifiques de ces territoires.

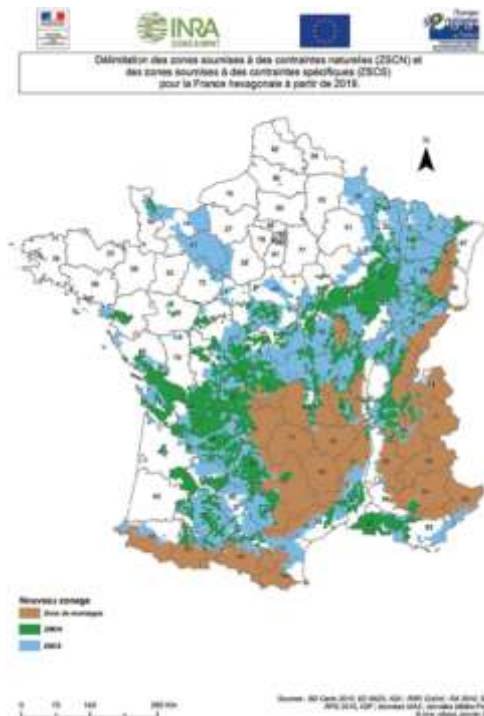


Figure n°8 : zonage simplifié de l'ICHN (source MASA)

Dans l'hexagone, la composante animale de l'ICHN, est versée aux éleveurs pour les surfaces fourragères et surfaces en céréales autoconsommées (dont blé, maïs) dans la limite d'un plafond de 75 hectares, et selon un montant dégressif au-delà des 25 premiers hectares et modulé en fonction de la composition du cheptel (modulation selon le taux de chargement, majoration pour les élevages ovins/caprins et élevages mixtes bovins/porcins). Le taux de chargement maximal est défini pour chaque sous-zone par arrêté préfectoral régional afin de s'adapter aux conditions pédoclimatiques locales, avec un encadrement national. Si l'aide ne vise pas uniquement les surfaces en herbe et notamment les prairies permanentes, les critères de modulation de l'ICHN, et en particulier celui relatif au chargement permettent de cibler les élevages extensifs de ces territoires, élevages qui participent à la préservation et l'entretien des paysages et des habitats prairiaux en maintenant les milieux ouverts.

C'est donc un dispositif efficace mais zoné, et qui ne rémunère pas que les surfaces en herbe mais qui représente un soutien essentiel dans les régions concernées pour plus d'un milliard € versé en 2023 dans principalement 5 régions (AURA, OCC, NAQ, BFC et PACA).

L'évaluation intitulée « Evaluation de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) » de décembre 2016 menée par Acteon conclut à l'efficacité de l'ICHN pour le soutien aux systèmes

d'élevage herbagers : en limitant, dans les zones hors montagne, le phénomène de conversion des systèmes herbagers pastoraux vers des systèmes de grandes cultures, l'ICHN contribue au maintien des prairies. De fait, on peut constater que les régions qui bénéficient fortement de l'ICHN n'ont que peu, voire pas, de difficultés avec le ratio régional BCAE1.

2.5. Les MAEC : un outil intéressant mais qui ne constitue pas un dispositif de masse en faveur des prairies

Dans le cadre de la programmation PAC 2023-2027, de nombreuses mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) visent à préserver les prairies permanentes. Ces MAEC garantissent la mise en œuvre de pratiques agronomiques favorables à ces prairies permanentes (par exemple : limitation du taux de chargement, interdiction de l'utilisation de produits phytosanitaires, interdiction du labour) de manière durable (l'engagement est de 5 ans dans l'hexagone). De plus, une MAEC vise spécifiquement à l'implantation de prairies.

Sur le territoire national, 21 mesures permettent de soutenir les prairies permanentes : les mesures à enjeux « bien-être animal, élevage » et les mesures à enjeux « biodiversité ».

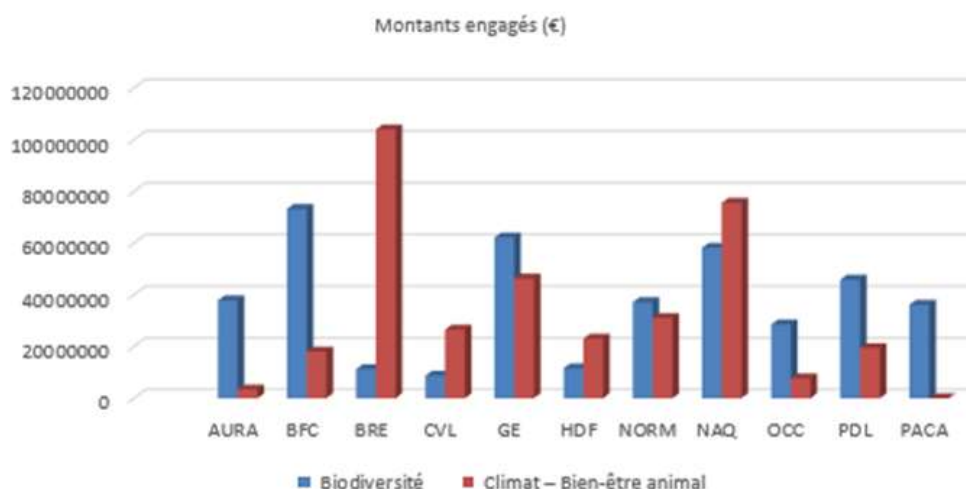


Figure n°9 : Montants engagés pour 5 années en 2023 (en €) par région (source DGPE)

Concernant l'enjeu « bien-être animal, élevages » (élevages d'herbivores code HBV avec 3 niveaux), ces MAEC visent à favoriser le couplage des ateliers animaux et végétaux sur une même exploitation, notamment en incitant les exploitants à introduire davantage d'herbe dans leur assolement.

Ces MAEC HBV « systèmes » représentent un engagement de 344 351 ha (base 2023 – source DGPE) pour un montant de 355 millions d'euros sur 5 ans soit un montant moyen de 206 €/ha/an.

Par comparaison à la surface agricole utile (SAU) régionale, les mesures HBV en Bretagne (1,62 Mha de SAU dont 324 403 ha de surfaces toujours en herbe (STH)) représentent un pourcentage de surfaces contractualisées de 5.86% par rapport à la SAU et de 29,3 % par rapport à la STH, à comparer à la Nouvelle-Aquitaine (3.9 Mha de SAU dont 987 000 ha de STH) de 1.76% par rapport à la SAU et de 7 % par rapport à la STH (SAU source Agreste RA 2020). Les mesures MAEC HBV (élevages d'herbivores) favorables aux prairies représentent un engagement de près de 30% de la STH en Bretagne, seule région avec un tel taux d'engagement. Ce niveau démontre tout l'intérêt de

territorialiser une telle mesure lorsqu'elle est accompagnée d'une dynamique forte de sa promotion et de son animation territoriale.

Concernant l'enjeu « biodiversité », les MAEC concernées sont les suivantes :

- Préservation des milieux humides (4 niveaux – codes MHU). Ces MAEC visent à préserver et développer les surfaces en prairies permanentes dans les milieux humides ;
- Surfaces ou systèmes herbagers pastoraux (3 niveaux -codes PRA). Ces MAEC visent à préserver la durabilité et l'équilibre agroécologique des prairies permanentes à flore diversifiée, notamment sur les surfaces pastorales ;
- Maintien de l'irrigation gravitaire traditionnelle (2 niveaux – codes IRG). Ces MAEC visent à maintenir l'irrigation gravitaire traditionnelle par submersion ou à la raie, et permettent de conserver une production herbagère ;
- Protection des espèces (4 niveaux – codes ESP). Ces MAEC visent à protéger les espèces végétales et animales inféodées aux surfaces en herbe, par la mise en défens ou le retard de fauche ;
- Maintien de l'ouverture des milieux (2 niveaux – codes OUV). Ces MAEC visent à maintenir l'ouverture des parcelles dont la dynamique d'embroussaillage est défavorable à la biodiversité ;
- Création de prairies (code CPRA). Cette MAEC vise à planter et maintenir des prairies permanentes dans des zones à enjeu environnemental important : pendant l'engagement, ces prairies sont donc temporaires.

Ces MAEC, essentiellement « localisées », représentent un engagement de 745 256 ha (base 2023) pour un montant de 410,7 millions d'euros soit un montant moyen de 110 €/ha/an.

Dans la mesure où nous sommes en début de contractualisation pour ces MAEC, l'effet sur le maintien des prairies ne peut être objectivé à ce stade.

L'importance des MAEC est variable en fonction des régions et parfois elles ne représentent que peu d'exploitants ou d'hectares contractualisés. L'animation territoriale via un porteur de projet reste essentielle à leur promotion et à leur niveau de contractualisation.

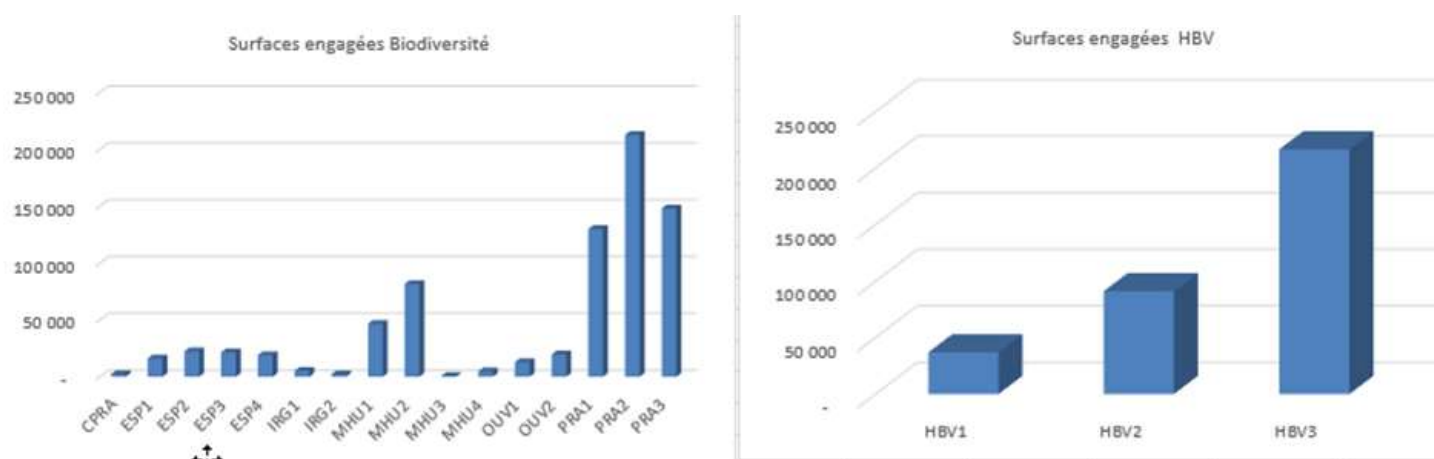


Figure n°9 : Montants engagés pour 5 années en 2023 par type de MAEC (en €) et focus sur la HBV (source DGPE)

Dans les zones à enjeux, avec un portage territorial adapté et piloté par la Commission Régionale Agro-Environnementale et Climatique, elles peuvent constituer un dispositif efficace qui répond à

des objectifs précis et donc à des cahiers des charges pertinents. Il ne s'agit pas d'un dispositif de masse en faveur des prairies permanentes mais individuel, volontaire et territorialisé et qui peut utilement accompagner les transitions vers davantage de systèmes herbagers. Cependant, compte-tenu de la complexité d'instrumentation et de procédures pour décliner ce type de mesures, il est nécessaire d'envisager un seuil minimum de contractants en nombre et/ou en surfaces pour envisager un réel impact sur le territoire.

Un point de vigilance est lié au fait que le compteur d'âge de la prairie étant mis en pause durant la durée du contrat, il peut y avoir un retournement juste après pour ne pas entrer dans le statut de prairie permanente.

R1. Privilégier les mesures agroenvironnementales favorables aux prairies avec un montant d'aides incitatif et un seuil minimal de contractualisation (surfaces engagées et/ou nombre d'exploitations) pour permettre une transition globale vers des systèmes herbagers. Ces MAEC doivent cibler en priorité les élevages herbagers extensifs.

3. LA PRISE EN COMPTE DES PRAIRIES PERMANENTES DANS LES AUTRES ETATS MEMBRES DE L'UE

3.1. Les prairies permanentes dans les PSN des Etats Membres

La Commission européenne a réalisé une analyse des 28 PSN¹³ validés des Etats Membres de l'UE.

3.1.1. Plusieurs Etats membres prennent en compte des « activités autorisées ou restreintes » dans la bascule d'une prairie temporaire en prairie permanente

Sur la définition des prairies permanentes, 17 PSN précisent la définition du règlement européen afin de prendre en compte des plantes fourragères non herbacées, des pratiques locales établies, des activités autorisées ou au contraire restreintes.

Dans les pratiques autorisées ou restreintes permettant de classer les terres comme prairies permanentes, 10 PSN (AT, CZ, CY, DE, EL, EE, ES, HR, IT, SK¹⁴) utilisent les critères du labour, et/ou du travail du sol et/ou du réensemencement comme des actions qui ont un effet de « conversion », c'est-à-dire qui maintiennent la terre comme terre arable (remet à zéro le compteur temps de la prairie temporaire). A titre d'exemple, l'Autriche, dans son ordonnance sur l'application du plan stratégique de la PAC (version du 13 janvier 2025), précise : « Pour éviter que ces surfaces ne deviennent des prairies, une mesure de rotation des cultures doit être effectuée sur les surfaces concernées au plus tard la sixième année, ou le réensemencement doit être effectué avec au moins deux types de graminées et un taux de semis d'au moins 20 kg/ha. »

La prise en compte du labour, du travail du sol et du réensemencement pose la question de la contrôlabilité pour l'organisme payeur ; en effet, si le monitoring-3STR (Système de Suivi des Surfaces en Temps réel) pourra à terme probablement détecter le labour sur une surface de prairie (avec un risque non négligeable de faux positifs), le travail du sol semble très difficile à détecter, et le réensemencement quasi impossible à détecter. Cela implique que ce point doit être vérifié en

¹³Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-27) - https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/7b3a0485-c335-4e1b-a53a-9fe3733ca48f_en?filename=approved-28-cap-strategic-plans-2023-27.pdf

¹⁴ Autriche, Tchéquie, Chypre, Allemagne, Grèce, Estonie, Espagne, Croatie, Italie, Slovaquie

contrôle sur place sur un pourcentage de dossiers et non en contrôle administratif sur l'ensemble des dossiers.

L'annexe 8 développe ces différentes définitions des prairies permanentes dans 8 pays européens ; cela montre que chaque pays a adapté la définition des prairies permanentes en prenant en compte les spécificités territoriales de ces surfaces et leur gestion par les systèmes d'élevage.

3.1.2. BCAE 1 : un suivi du ratio majoritairement au niveau national

Sur la BCAE1, 22 États membres suivent le ratio au niveau national tandis que cinq plans de la PAC (BE-FL, BE-WA, DE, ES et FR¹⁵) prévoient des ratios au niveau régional. Malte ne possède pas de prairies permanentes.

A l'exception notable de l'Italie et de la Suède, les pays décentralisés suivent le ratio BCAE1 au niveau régional.

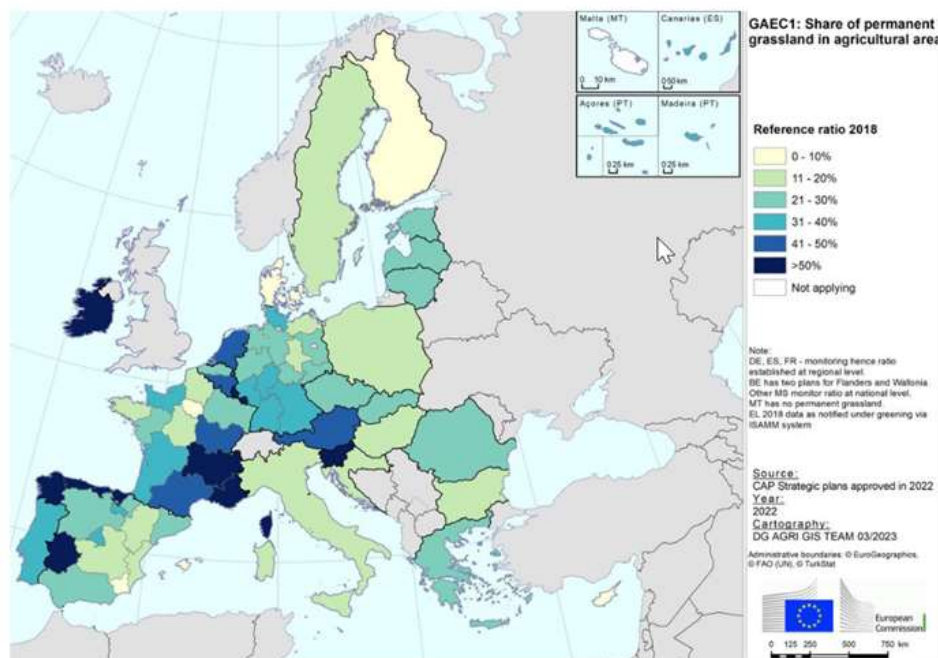


Figure n°10 : carte des ratios de référence BCAE1 des pays de l'UE

Seule la France a modifié son PSN en recalculant les ratios de référence pour prendre en compte la dynamique de l'élevage. Le choix d'un ratio national ou des dynamiques entre élevage et prairies permanentes différentes expliquent cette situation.

¹⁵ Belgique-Flandres, Belgique-Wallonie, Allemagne, Espagne, France)

3.1.3. BCAE 9 : des surfaces concernées très variables d'un Etat Membre à l'autre

Dans leurs plans stratégiques de la PAC, les États membres ont fourni une indication du nombre d'hectares qui seront protégés par la BCAE 9. Plusieurs États membres ont qualifié de sensibles tous les habitats de prairies des sites Natura 2000.



Figure n°11 : Surfaces concernées par la BCAE9 programmation 2023-2027 et en 2021, par la conditionnalité indicateur Natura 2000

Seule la France a modifié son PSN afin de proposer des exemptions, permises par le règlement européen 2024/1468 du 14 mai 2024. L'Allemagne semble également l'envisager mais en l'encadrant strictement.

3.1.4. Les PSN prévoient également des dispositifs incitatifs en faveur des prairies permanentes

Ce sont principalement les éco-régimes et les MAEC qui supportent ces dispositifs incitatifs.

Plus de 180 éco-régimes ont été définis dans les PSN. La plupart des États membres ont conçu plusieurs éco-régimes, chacun d'entre eux étant relativement spécifique à un objectif donné. Seuls six États membres (CZ, FR, HU, IE, NL, SK¹⁶) ne prévoient qu'un seul éco-régime multidimensionnel.

La thématique prairies permanentes et pâturage revient dans 23 éco-régimes sous différentes formes : gestion extensive des prairies, y compris interdiction de la fertilisation et limitation de la densité du cheptel, périodes minimales de pâturage, interdiction de labourer les prairies permanentes, obligations/restrictions de fauchage adaptées à la biodiversité, conversion des terres arables en prairies.

Le tableau en annexe 9 recense les éco-régimes en faveur des prairies dans 8 Etats Membres.

¹⁶ Tchèque, France, Hongrie, Irlande, Pays Bas, Slovaquie

3.2. Focus sur l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande et l'Italie

La mission a pu solliciter l'appui du réseau des ambassades pour approfondir la prise en compte des prairies permanentes dans 4 pays de l'UE : Allemagne, Espagne, Irlande et Italie.

3.2.1. Des dynamiques d'évolution de l'élevage et des prairies permanentes sensiblement différentes de la situation française

En novembre 2024, l'**Allemagne** comptait 10,5 millions de bovins, 21,2 millions de porcs et 1,5 million de moutons. Le cheptel bovin est en baisse constante depuis 2014. Le cheptel porcin a également diminué d'environ 19 % par rapport à 2020¹⁷. La surface en prairies permanentes (4,7 millions d'ha) a connu une diminution de 12 % entre 1991 et 2024, mais est restée à peu près stable depuis 2020. Depuis 2020, la diminution constatée du cheptel bovin n'entraîne pas une diminution des prairies permanentes, comme cela a pu être observé en France, indiquant des dynamiques différentes.

En Espagne, l'effectif de l'élevage bovin laitier est en diminution ces dernières années (4 % en 5 ans) : de 816 700 VL en 2018, on est passé à 785 600 en 2023. Mais l'effectif bovin viande est en croissance : l'effectif en mères est passé de 1,789 millions en 2013 à 2,055 millions en 2023 (croissance de 15 % sur 10 ans). Concernant l'élevage ovin, les effectifs en brebis mères sont passés de 12,8 millions en 2013, à 10,4 millions en 2023, soit une baisse de 19% en 10 ans. L'élevage caprin a également chuté et est passé de 2,1 millions à 1,8 millions de mères sur 10 ans, soit une baisse de 14%. Comme en France, le terme « prairies permanentes » recouvre des types de surfaces très différentes en Espagne : les prairies permanentes majoritairement couvertes d'herbe ne sont présentes que dans les zones les plus humides, au Nord-Ouest, tandis que les prairies permanentes de type méditerranéen où l'herbe n'est pas prédominante, sont très fréquentes dans le centre et l'est de l'Espagne. Enfin, sous ce vocable est également présent au Sud un milieu de type savane arborée. Les données de ces trois types de couverts sont comptabilisés ensemble pour vérifier le respect du maintien taux de prairies permanentes ; ce calcul montre une augmentation entre les deux programmations et une valeur relative élevée dans le total des surfaces déclarées : d'après les données PAC, on dénombrait 6 756 337 ha de ces « prairies permanentes » dans les déclarations PAC 2024 (sur 18,7 millions ha demandés pour les aides directes) et 5 696 372 ha en 2018 (sur 18 millions d'ha demandés pour les aides directes). D'après l'organisme payeur, cette augmentation s'explique par la mise en œuvre d'éco-régimes de conservation et de gestion de ces surfaces qui a incité les demandeurs à en déclarer davantage à partir de 2023.

En Irlande, l'élevage bovin est prédominant. Ce dernier a connu une montée en puissance depuis 10 ans, suite notamment à l'arrêt des quotas laitiers. De nombreux éleveurs de bovins allaitants irlandais se sont dans le même pas de temps convertis à l'élevage laitier pour des raisons économiques. Cette tendance est en phase de stabilisation. Les prairies dominent le secteur agricole et le paysage avec environ 90 % de la superficie. Cette proportion est restée stable au cours des dernières années, avec quelques augmentations de la superficie au détriment des terres arables.

¹⁷ A titre de comparaison, le cheptel français est évalué en 2024 selon le GraphAgri 2024 à 16,8 millions de bovins, 11,7 millions de porcs et 6,5 millions d'ovins et caprins

En Italie, l'élevage de ruminants en Italie a connu plusieurs évolutions au cours des dernières années, différentes selon les régions. L'intensification de l'élevage s'est réalisée en particulier dans le nord et le centre de l'Italie, tandis que dans le Sud et les zones alpines, une réduction de l'élevage extensif est également observée, même si l'activité extensive, assise sur des labels de qualité, persiste dans certaines zones de montagne. Ce contexte a accru la concentration (zones montagneuses et collines) et une régionalisation de l'élevage en Italie (Nord et Centre). La superficie des prairies permanentes en Italie s'établit actuellement à environ 2,5 millions d'hectares, principalement utilisés pour l'élevage (lait, viande) et concentrés dans le nord du pays, notamment dans les vallées alpines et dans les plaines du Pô. L'évolution de ces superficies a été en baisse tendancielle depuis des décennies, sous le triple effet de l'intensification de l'agriculture marquée par l'augmentation de la conversion en terres arables (surtout au nord et au centre de l'Italie), de l'aménagement du territoire et de l'urbanisation qui favorisent la réduction des terres agricoles, et du déclin du pâturage extensif, notamment dans les zones de montagne.

Ces évolutions de l'élevage et des prairies en Italie semblent se rapprocher de celles observées en France.

3.2.2. L'Allemagne, l'Espagne et l'Italie précisent dans leur PSN la définition des prairies permanentes

Ces 3 pays ont pris en compte des pratiques autorisées ou restreintes qui maintiennent la prairie en prairie temporaire. Ainsi :

- Le critère du labour interrompt le compteur temps des 5 ans en Allemagne, Espagne et Italie (une prairie temporaire de 4 ans labourée et remise en prairie devient une nouvelle prairie temporaire) ;
- Le travail du sol et le réensemencement interrompent le compteur temps en Espagne, comme le labour.

3.2.3. Ces 4 pays n'ont pas de difficultés avec les BCAE1 et 9

Concernant la BCAE1, aucun des 4 pays étudié n'a de difficultés avec l'évolution du ratio des prairies permanentes :

- L'Allemagne, pour lequel le calcul du ratio est au niveau régional, observe bien des diminutions de ratios dans certains Länder, mais d'ampleur très limitée (moins de 0,6 % de diminution) ;
- L'Espagne (ratio calculé au niveau régional) et l'Irlande (ratio calculé au niveau national) ne notent pas de diminution du ratio ;
- L'Italie, malgré des dynamiques à l'œuvre similaires à la situation française, n'est pas impactée car le ratio est calculé au niveau national.

Concernant la BCAE 9, aucun des 4 pays étudiés n'a de difficultés avec cette mesure de protection, soit parce que les surfaces concernées sont relativement faibles (Irlande), soit parce que les surfaces concernées sont des surfaces où le labour est difficilement envisageable (Espagne). Certains Länder en Allemagne envisagent de mettre en place des exemptions pour le renouvellement de la prairie mais en interdisant strictement la conversion de la surface en terre arable.

3.2.4. Des dispositifs incitatifs en faveur des prairies permanentes, principalement au travers des éco-régimes et des MAEC

Les dispositifs incitatifs en faveur des prairies (permanentes ou non) sont présents dans les éco-régimes mis en place par ces 4 Etats Membres.

	Allemagne	Espagne	Italie	Irlande
Eco-régime à l'échelle de l'exploitation ?	Non	Non	Non	Non
Eco-régime à destination des prairies permanentes ?	Oui, 2 éco-régimes pour les prairies permanentes (sur 7 éco-régimes mobilisables)	Oui, 2 éco-régimes sur 7 à destination des prairies permanentes	Non, pas d'éco-régime dédié mais un éco-régime « système fourragers extensifs avec rotation »	Non, l'éco-régime propose des pratiques agricoles dont une baptisée « élevage extensif » qui vise indistinctement les prairies temporaires comme permanentes
Description des mesures en faveur des prairies	Extensification des pâturages permanents – 100 €/ha : Conditions : - cheptel moyen entre 0,3 et 1,4 UGB/ha par hectare de prairie permanente admissible. - restriction d'engrais, de labour (exemptions possibles en cas de force majeure ou circonstances extraordinaires) Gestion extensive des PP – 240 €/ha : Conditions : - Présence de 4 quatre espèces végétales différentes, qui figurent sur une liste d'espèces caractéristiques ou de groupes d'espèces caractéristiques de prairies permanentes riches en espèces établie par le Lander concerné. - activité minimale	L'éco-régime gestion extensive des prairies est subdivisé en deux sous régimes selon la typologie des prairies : humides et méditerranéennes avec deux montants différents (56 €/ha et 36 €/ha) : - Exigence d'un minimum de 120 jours de pâturage par an au niveau de l'exploitation - Plages de chargement (0,4 à 2 UGB/ha prairies humides, 0,2 à 1,2 UGB/ha prairies méditerranéennes) - Enregistrement du pâturage	L'intervention s'applique au niveau national aux surfaces agricoles avec rotation des cultures.	Pour la pratique standard « élevage extensif » : la densité de chargement doit être égale ou supérieure à 0,10 UGB/ha de fourrage admissible et égale ou inférieure à 1,4 UGB/ha de fourrage admissible.

Tableau n°2 : présentation des éco-régimes de 4 pays européens

En conclusion de cette partie, l'exercice de parangonnage met en évidence la mise en œuvre de la subsidiarité par les Etats membres concernant le sujet des prairies tant sur la définition, que sur les dispositifs de protection ou d'incitation, permettant de prendre en compte la grande diversité agronomique, territoriale voire culturelle que recouvre ce vocable à l'échelle de l'Union européenne. Interrogée sur cette thématique, la DG Agri de la Commission européenne fait par ailleurs les constats suivants :

- Concernant la définition de la prairie permanente : si la DG Agri considère que la définition actuelle et ses possibilités d'aménagements au niveau national permettent de prendre en compte la diversité des situations européennes, elle reconnaît qu'elle constate que plusieurs Etats membres ont fait remonter des demandes d'allongement de la durée de bascule des 5 ans au travers du réseau européen PAC ; elle ne méconnaît pas le caractère imparfait de la définition ;

- Concernant la BCAE1 : la DG Agri a conscience des limites de cette BCAE mais a un objectif de sauvegarde des prairies permanentes. Elle indique une étude en cours sur les effets de la PAC sur l'évolution des prairies permanentes avant et après l'instauration du ratio ;
- Concernant la BCAE9 : La DGAgri voit la BCAE9 comme un « filet de sécurité » de la bonne application de la réglementation environnementale, incitée en ce sens par la DG Environnement. Elle a par ailleurs conscience que la réglementation environnementale et son application en France sur Natura 2000 est suffisamment « protectrice » ;
- Concernant les éco-régimes : 20 % des éco-régimes concernent l'élevage et les prairies (15% gestion des prairies, 5% bien-être animal). L'éco-régime français est jugé simple et très accessible pour les agriculteurs. A noter que la DG Agri n'a pas de position stabilisée sur la nécessité de sélectivité des éco-régimes versus leur application au plus grand nombre (mais moindre effet).

4. DIFFERENTS SCENARIOS EN VUE DE LA PROCHAINE PROGRAMMATION

4.1. Hypothèses de travail sur la prochaine programmation de la PAC sur lesquelles s'est appuyée la mission

Au moment de rédiger ce rapport, le cadre financier pluri-annuel de l'UE 2028-2034 n'est pas arrêté et les discussions commencent à peine. Un document de travail interne de la Commission sur la répartition des programmes dans la nouvelle architecture montre que celle-ci souhaite réunir au sein de « plans nationaux » plusieurs fonds, notamment ceux de la cohésion et de la PAC (au moins le Feader), ce qui bouleverserait l'architecture actuelle des fonds de l'UE. Sans plus de précision à ce stade, la mission a fait le choix de travailler à partir des hypothèses suivantes :

- Maintien du budget de la PAC (c'est à dire un budget spécifique consacré à l'agriculture et au niveau actuel) ;
- Maintien de l'architecture de la PAC (1er pilier aides directes, 2nd pilier développement rural) ;
- Maintien de la conditionnalité des aides ; des simplifications sont possibles mais le cadre général de la conditionnalité est toujours présent autour des BCAE et des ERMG.

Par ailleurs, la mission s'est attachée à prendre en compte les conclusions du dialogue stratégique¹⁸ et de la Vision de la Commission européenne publiée le 19 février 2025¹⁹, et en particulier le nécessaire ciblage des soutiens et l'augmentation du soutien des actions en faveur de l'environnement (éco-régimes, instruments agroenvironnementaux).

4.2. Revoir la définition des prairies permanentes

Afin de prendre en compte des pratiques agronomiques vertueuses (prairies à rotation longue), la mission propose de réviser, dans la définition des prairies permanentes, la durée administrative au bout de laquelle une prairie temporaire devient une prairie permanente, afin de l'établir à 7 ans au lieu de 5 ans actuellement (bascule en PP la 8^{ème} année).

¹⁸ https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/c9fdbb7b-10c9-405f-9be8-427ef6ad7614_fr?filename=strategic-dialogue-report-executive-summary-2024_fr.pdf

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_530

Deux possibilités peuvent exister au sein du règlement européen régissant la définition de la prairie permanente :

- Le choix de la durée de bascule est laissé en subsidiarité aux Etats membres mais avec une fourchette définie au sein du règlement (5 à 7 ans) ;
- La fixation d'une durée commune à tous les Etats Membres à 7 ans.

Laisser davantage de subsidiarité aux Etats membres est un choix politique plus global dans la mise en œuvre de la PAC. S'il devait être retenu, la détermination de la durée se poserait comme une souplesse supplémentaire et structurante dans la conduite des prairies permanentes. Une meilleure compréhension de leur place dans les pratiques agricoles et une meilleure acceptabilité par les acteurs confrontés aux réalités territoriales constitueraient des facteurs de maintien, les acteurs locaux considérant que la définition actuelle ne prend pas suffisamment compte de la diversité des prairies permanentes. Sa fixation à 7 ans dans la définition réglementaire est envisageable si les Etats membres la porte comme un enjeu collectif et un socle commun, sachant qu'elle ne fait pas consensus aujourd'hui.

Les avantages d'un allongement de la durée au bout de laquelle une prairie temporaire devient prairies permanentes sont multiples. Cela permet en effet de :

- Reconnaître des pratiques agronomiques vertueuses sur le plan environnemental dans la gestion des prairies (prise en compte des prairies à rotation longue permettant de stocker plus de carbone, et de réduire les intrants sur la culture post-prairie) ;
- Limiter les comportements de conversion anticipée ou préventive d'une prairie temporaire afin de ne pas la voir qualifier de prairie permanente ;
- Permettre de ne pas inclure dans la définition française des pratiques non vertueuses (labour) et/ou difficilement contrôlables (labour, travail du sol, réensemencement).

Les impacts de cette modification sont de plusieurs ordres et les conséquences opérationnelles sur les dispositifs de soutien comme de protection seront à analyser finement.

Enfin, si la Commission européenne acceptait de laisser la durée comme élément de subsidiarité pour les Etats membres, cela rendrait le suivi statistique consolidé des prairies permanentes au niveau européen plus difficile, chaque pays pouvant opter pour une durée différente.

4.3. Si la révision de la durée dans la définition n'est pas possible, alors prendre en compte le labour pour réinitialiser le compteur d'âge d'une prairie

Si la révision de la durée s'avère impossible, la mission recommande de prendre en compte certaines « activités autorisées » telles que le labour, le travail du sol et le réensemencement comme éléments permettant de réinitialiser le compteur d'âge d'une prairie.

Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 6	Année 7	Année 8
PT1	PT2	PT3	PT1	PT2	PT3	PT4	PT5
Labour							

Plus précisément, le labour d'une prairie est une opération avec un effet négatif sur le stockage du Carbone ou la biodiversité ; Dès lors, il est juste de considérer qu'une prairie temporaire subissant un labour réinitialise son cycle permettant de la qualifier de prairie permanente au bout de 5 ans. De plus, même si cela nécessite encore de la recherche et des développements, la détection d'un labour via le monitoring – 3STR est possible, permettant de réaliser un contrôle administratif de ce point sur tous les dossiers.

Il n'en est pas de même pour le travail du sol et/ou le réensemencement :

- Ces opérations ont moins d'impact sur le déstockage du carbone et la biodiversité et il est en conséquence plus difficile de faire valoir qu'elles puissent interrompre le cycle de transformation d'une prairie temporaire en prairie permanente. D'un point de vue agronomique également, le travail du sol et le réensemencement sont des opérations compatibles avec une gestion performante de prairies permanentes ;
- Elles sont beaucoup plus difficilement contrôlables (en monitoring-3STR ou en contrôle sur place). Certains pays ayant retenu cette option (AT, ES), il serait intéressant que l'organisme payeur ASP expertise auprès des OP de ces pays les moyens de contrôle mis en place sur ce point.

La prise en compte du labour dans le calcul de la durée semble un compromis, et permet d'éviter des comportements contre-productifs de conversion en culture afin d'éviter que la surface ne soit qualifiée de prairie permanente. Néanmoins, la mission remarque que cela peut inciter des agriculteurs à réaliser un labour d'une prairie temporaire et de la réimplanter en prairie afin d'éviter sa qualification en prairie permanente, ce qui n'est pas bénéfique au plan agronomique et environnemental.

R2. Négocier la révision de la définition des prairies permanentes en allongeant de 5 à 7 ans la durée au bout de laquelle une prairie temporaire bascule en prairie permanente. Si la révision de la durée dans la définition de la prairie permanente n'est pas possible, prendre en compte le labour dans sa définition.

La mission souligne que le vrai problème réside dans le fait que des contraintes supplémentaires sont affectées aux surfaces en prairies permanentes, entraînant des comportements contre-productifs des agriculteurs détenant ces surfaces, alors même qu'elles sont bénéfiques d'un point de vue agronomique et environnemental. Le vrai enjeu réside donc dans la suppression des contraintes inutiles sur ces surfaces, accompagnée d'un dispositif incitatif permettant de les valoriser.

4.4. Conditionnalité des aides : Réviser les BCAE 1 et 9

Constatant le caractère inefficace voire contre-productif de la BCAE1, la mission propose de la remplacer par un dispositif incitatif développé au 4.5. Si cette action ne s'avère pas réalisable au regard des négociations menées au niveau européen, la mission recommande que le calcul du ratio soit réalisé à l'échelle nationale, afin de lisser les évolutions infranationales. En effet, en se basant sur l'annexe de l'arrêté du 31 octobre 2023 établissant les ratios régionaux de prairies permanentes, la diminution du ratio aurait été de -0,64 % au niveau national en 2023, bien inférieur au seuil de 5 %. Cette évolution du calcul maintient un filet de sécurité général, mais évite la mise en place des

procédures d'autorisation ou de réimplantation et, les comportements contreproductifs qui ont été décrits aux missionnés (retourner sa prairie par crainte de la voir requalifiée en permanente). Cette mesure est susceptible de faire remonter/augmenter les surfaces de prairies permanentes.

R3. Remplacer la BCAE 1 par la mise en place d'un dispositif incitatif en faveur des prairies ; à défaut, retenir un ratio national pour cette BCAE 1

Concernant la BCAE 9, la mission propose sa suppression en considérant que l'objectif de cette BCAE est atteint au travers des ERMG 3 et 4. Il est cependant nécessaire d'appuyer les services de l'Etat en région et département afin de les accompagner dans la mise en œuvre et la déclinaison de la politique environnementale Natura 2000. En effet, même après les mesures dérogatoires de 2024, dans certains départements où les surfaces en prairies permanentes dans un périmètre Natura 2000 sont importantes, il reste, même sans la BCAE 9, une difficulté rencontrée par les agriculteurs ayant des systèmes herbagers, ceux-ci se retrouvant bloqués dans la gestion de leur système d'exploitation par l'interdiction de labour, non plus en application de la PAC, mais de la législation environnementale. En effet, les arrêtés préfectoraux Natura-2000 peuvent demander des évaluations d'incidences préalables au retournement des prairies, pouvant aboutir à l'interdiction de labour. Ce dispositif ne permet pas à ces exploitations de gérer librement leur système d'exploitation en permettant la gestion de problématiques sanitaires, ou d'embroussaillage, ou la rotation de cultures. Ce dispositif existe depuis près d'une dizaine d'année, mais était masqué (et donc non mis en œuvre) par l'existence de la BCAE 9 qui bloquait en amont toute demande de retournement à ce titre ; les services l'ont « redécouvert » en 2024 avec les dérogations accordées. Le ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche devrait réaliser un accompagnement de ses services déconcentrés, afin de trouver des solutions pragmatiques et respectueuses de la réglementation permettant le maintien des systèmes herbagers vertueux sur le plan environnemental.

R4. Supprimer la BCAE 9, dont les objectifs sont atteints au travers des ERMG 3 et 4

R5. Pour le Ministère de la transition écologique, accompagner les services déconcentrés DREAL, DDT afin de trouver des solutions pragmatiques et respectueuses de la législation environnementale, pour encadrer les autorisations de labour de prairies permanentes, sous conditions, dans des zones Natura 2000

4.5. Mettre en place un « plan prairies » avec un dispositif incitatif en faveur des prairies permanentes

Les prairies et en particulier les prairies permanentes, par la multitude des services éco-systémiques qu'elle rendent à la société, sont une composante essentielle de la transition agri-écologique des exploitations agricoles et du respect des stratégies nationales telles que SNB, SNBC, plan eau, etc...

Dès lors, il est nécessaire que les politiques publiques valorisent ces surfaces plutôt que de les réduire à une somme de contraintes à respecter. Au regard des enjeux portés par les surfaces en prairies, il serait opportun de mettre en place un « plan prairies », à l'instar du « pacte en faveur de

la haie », qui proposerait, en complément des mesures financières incitatives dans le cadre de la PAC, des mesures :

- De formations dédiées des exploitants agricoles sur la gestion de l'herbe au sein de l'appareil de formation agricole (formation initiale et continue) ;
- D'accompagnement des agriculteurs afin de leur permettre de mettre en place ou d'améliorer leur système d'élevage en s'appuyant sur la production herbagère ;
- De vulgarisation des travaux de recherche-développement, notamment en lien avec le changement climatique (adaptation de la prairie aux évolutions du climat) ;
- D'investissements via des dispositifs nationaux ou régionaux afin de faciliter les systèmes d'élevage en production herbagère (abreuvement, accès aux pâturages...) ;
- Des actions avec les filières, les signes de qualité, les Plans Alimentaires Territoriaux (PAT) ;
- De politique foncière en faveur des systèmes herbagers.

R6. Mettre en place un « plan prairies » ambitieux, comportant, outre un dispositif d'aide en faveur des prairies au sein de la PAC (voir recommandation suivante), des actions de formation, de vulgarisation de la recherche-développement, foncières, d'accompagnement des agriculteurs et de portage territorial

La mission propose également au sein de ce « plan prairies » la mise en place d'un dispositif incitatif en faveur des prairies permanentes (prairies de plus de 7 ans) au sein des éco-régimes de la PAC, soit sous forme d'éco-régime surfacique, soit sous forme d'un bonus « prairies permanentes » au sein du dispositif des éco-régimes.

R7. Mettre en place au titre de la PAC, un dispositif incitatif en faveur des prairies permanentes au sein des éco-régimes, soit sous forme d'aide à la surface en prairie permanente, soit sous forme de bonus prairies permanentes.

L'évaluation des services environnementaux rendus par les prairies en France hexagonale peut être estimée sur la base des valeurs guides nationales des paiements pour services environnementaux, s'établissant à **146 €/ha/an** pour un entretien-maintien d'une culture (avec un plafond à 450 €/ha/an)²⁰ ; Or la base réglementaire des éco-régimes basée sur les surcoûts et manque à gagner ne permet pas d'atteindre un tel niveau de rémunération, sans compter que le budget à y consacrer serait probablement trop important au regard de l'ensemble des enjeux et objectifs auxquels la PAC doit permettre de répondre. Les dispositifs imaginés ci-après se basent donc plutôt sur la logique de surcoûts et manque à gagner, alors qu'un raisonnement basé sur la rémunération des services écosystémiques serait plus adapté et proche de la réalité (comme celui des PSE, paiements pour services environnementaux).

²⁰ https://www.eau-seine-normandie.fr/sites/public_file/inline-files/20200915_GuidePSE_VF.pdf

4.5.1. Un éco-régime surfacique en faveur des prairies permanentes

Ce dispositif incitatif, inspiré de MAEC prairies de la programmation actuelle, et au sein de l'éco-régime, pourrait s'appuyer sur un montant à l'ha de prairie permanente (de plus de 7 ans) respectant les pratiques de gestion suivantes :

- Pas d'application de produits phytosanitaires sur les prairies permanentes ;
- Chargement minimal et maximal sur les surfaces en prairies permanentes ou sur la surface fourragère de l'exploitation compris entre des minima et maxima compatibles avec une conduite relativement extensive de ces surfaces ; ce point permet de cibler les prairies permanentes utilisées par des exploitations comportant des animaux ;
- Eventuellement, une limitation de l'apport en fertilisant hors pâturage.

En 2024, il y a 8,886 millions d'ha de prairies permanentes de plus de 5 ans (arrêté du 3 décembre 2024 établissant les ratios régionaux annuels de prairies permanentes 2024 dans l'Hexagone). Il n'est pas possible d'isoler au sein de ces prairies la part des prairies de 6 et 7 ans. Afin de réaliser une estimation budgétaire, la mission s'est basée sur une surface en prairies permanentes de plus de 7 ans de 8 millions d'ha.

Avec un montant minimal de 80 €/ha correspondant à une valeur proche de celle octroyée par la MAEC PRA « systèmes herbagers et pastoraux », cela représente un budget de 640 millions d'euros par an (pour mémoire, le budget annuel en faveur des éco-régimes est de 1 684 millions d'euros). Ce budget pourrait être abondé par :

- Une diminution du montant à l'ha de l'éco-régime sur les surfaces en prairies permanentes qui bénéficient de l'ICHN, l'évaluation de cette politique publique en 2017 ayant conclu qu'elle permettait par un effet indirect le maintien des prairies permanentes; une diminution de 50 % du montant de l'éco-régime prairies permanentes sur les surfaces en prairies permanentes bénéficiant de l'ICHN permettrait de limiter le budget à 420 millions d'euros (sur les 8 millions d'ha, environ 5,5 millions seraient primés à 40 € au lieu de 80 €) ;
- Une diminution calibrée et mesurée du budget consacré aux MAEC prairies, une partie des engagements présents dans les cahiers des charges étant financé par cet éco-régime.

Enfin, une diminution ou un meilleur ciblage des soutiens couplés, notamment de l'aide bovine, permettrait d'augmenter le budget consacré à cet éco-régime. En effet, cette aide soutient indistinctement les systèmes d'élevage, qu'ils soient vertueux ou non dans les pratiques de gestion d'un point de vue environnemental (le critère de surface fourragère prenant en compte les surfaces en maïs ensilé, cette aide ne constitue pas un soutien aux systèmes herbagers). En s'appuyant sur les conclusions du dialogue stratégique, un ciblage sur les systèmes herbagers valorisant les prairies permanentes permet de justifier la baisse de ce soutien couplé ou un meilleur ciblage de celui-ci.

Si la mise en place d'un tel dispositif d'aide sous forme d'un montant à l'ha a l'avantage d'une certaine simplicité et représente un soutien clair aux prairies permanentes, il convient néanmoins de prendre en compte les impacts de cette proposition :

- La mise en place d'un éco-régime surfacique par catégorie de cultures (Prairies Permanentes, Terres Arables, Cultures Pérennes) remet en cause la construction de l'éco-régime actuel français à l'exploitation, jugé simple dans sa mise en œuvre. Cela implique à

minima d'imaginer des éco-régimes pour les autres catégories de culture et d'en justifier les montants selon les surcoûts et manque à gagner, ce qui est plus difficile à mettre en œuvre qu'un éco-régime forfaitaire à l'exploitation ne nécessitant pas une justification de même nature ;

- L'articulation avec les MAEC dédiées aux prairies sera à revoir, certains engagements de MAEC étant pris en compte dans cet éco-régime. Il sera nécessaire de revoir les cahiers des charges des MAEC et d'orienter les MAEC « prairies » sur des engagements permettant la transition agroécologique des exploitations plutôt que du maintien de pratiques favorables (MAEC HBV, MAEC PRA principalement) ;
- La mise en place de cet éco-régime nécessitera de réaliser un calcul du surcoût et manques à gagner (nécessaire pour tout éco-régime surfacique) alors que l'éco-régime actuel est au forfait. Cependant, le calcul des surcoûts et manque à gagner des MAEC de l'actuelle programmation est une base pour réaliser ce calcul ;
- Le financement à consacrer à cette mesure est important, notamment car la diminution du montant pour les surfaces primées en ICHN ne sera pas aisée à justifier. En effet, l'ICHN n'est pas une aide en faveur de l'environnement mais sert à compenser une différence de revenu liée à un handicap naturel ; dès lors, il sera difficile de justifier une diminution du montant sur les surfaces en prairies permanentes dans les zones concernées, même s'il a été démontré que l'ICHN permettait le maintien des exploitations en système herbager et, par extension, des prairies permanentes.

La mission estime néanmoins qu'au regard des réalités socio-économiques actuelles liées au monde de l'élevage et de son environnement, cette mesure ferait l'unanimité compte-tenu des attentes exprimées, tant par le monde agricole lui-même que par les acteurs des territoires sur lesquels les prairies permanentes disparaissent. Néanmoins, les entretiens mettent en avant que les acteurs souhaiteraient une rémunération à hauteur des services rendus, donc supérieure, et non pas à hauteur des surcoûts et manque à gagner.

4.5.2. Un éco-régime sous forme de bonus « prairies permanentes »

Une autre option dans la mise en place d'un dispositif incitatif serait de proposer dans le cadre de l'éco-régime actuel, un bonus « prairies permanentes » (à l'instar du bonus « haies » en vigueur) pour les prairies permanentes gérées durablement.

Ce bonus « prairies permanentes » permettrait de rémunérer la présence de prairies permanentes et leur gestion durable ; ce bonus serait cumulable avec les trois voies d'accès à l'éco-régime, permettant d'améliorer globalement l'effet sur le stockage du carbone et la biodiversité. Les conditions d'accès à ce bonus pourraient reposer sur l'existence d'un chargement minimal et maximal par ha de surface fourragère de l'exploitation afin de garantir une utilisation par les animaux de ces surfaces, et/ou sur des limitations de fertilisation hors pâturage et/ou sur l'interdiction de l'utilisation de produits phytosanitaires, hors exceptions.

En considérant un montant de **30 €/ha** de prairies permanentes, correspondant à l'enregistrement des opérations et à une obligation de gestion par pâturage ou fauche dans les MAEC de l'actuelle programmation, le budget global à allouer serait au maximum de 240 millions d'euros (30*8 millions d'ha). Une partie du financement de ce bonus pourrait venir de la diminution de l'enveloppe de l'aide

bovine et de la diminution de financements pour les MAEC prairies, certains engagements de ces MAEC étant repris dans ce bonus « prairies permanentes ».

Si la mise en place d'un tel bonus a l'avantage de ne pas remettre en cause la structuration actuelle de l'éco-régime français et de constituer un soutien clair des prairies permanentes, il convient néanmoins de prendre en compte les impacts de cette proposition :

- L'articulation avec les MAEC dédiées aux prairies sera à revoir, certains engagements de MAEC étant pris en compte dans ce bonus. Il sera nécessaire de revoir les cahiers des charges des MAEC et d'orienter les MAEC « prairies » sur des engagements permettant la transition agroécologique des exploitations plutôt que sur des engagements de maintien de pratiques favorables (MAEC HBV, MAEC PRA principalement) ;
- Le financement additionnel à l'éco-régime à y consacrer est important.

CONCLUSION

Les prairies permanentes ont un rôle central au sein des politiques agricoles, climatiques et de protection de la biodiversité. Ces surfaces sont essentielles pour la biodiversité et le stockage du carbone, mais également pour les élevages, tant au niveau agronomique qu'économique, permettant également une alimentation des animaux plus autonome et, moins dépendante du commerce extérieur.

Cependant, les mécanismes actuels de la PAC, notamment les dispositifs de protection BCAE 1 et 9, ne sont pas efficaces pour enrayer la disparition des prairies permanentes dans certaines régions et peuvent même être contre-productifs et mal compris par les agriculteurs. Les dispositifs incitatifs ne parviennent pas non plus à enrayer la dynamique de disparition de ces surfaces.

Face à ces constats, le rapport formule plusieurs recommandations pour la prochaine programmation de la PAC, portant tant sur la définition des prairies permanentes, que sur les dispositifs de protection ou d'incitation que la France pourrait mettre en place en déclinaison de la PAC.

Ces recommandations visent à permettre de valoriser les prairies permanentes par des mesures incitatives plutôt que par des contraintes, reconnaissant leur contribution essentielle à la transition agroécologique et à l'atteinte des objectifs environnementaux nationaux. De plus, elles s'insèrent dans une suggestion plus large, celle de mettre en place un « plan prairies » qui s'attachera, au-delà des nécessaires aides de soutien aux prairies permanentes liées à l'élevage, à proposer des mesures de formation et d'accompagnement des agriculteurs, ainsi que de recherche-développement sur la production et la gestion de l'herbe.

Signatures des auteurs

Jacques DUMEZ

Inspecteur général

A stylized signature in blue ink, featuring a large loop and a small mark resembling a checkmark.

Valérie ISABELLE

Inspectrice

A stylized signature in blue ink, consisting of a large loop and a small mark resembling a checkmark.

Yvan LOBJOIT

Inspecteur général

A stylized signature in blue ink, featuring a large loop and a small mark resembling a checkmark.

Yvan Lobjoit

➤ **ANNEXES**



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Annexe 1 : Lettre de mission



Paris, le 19 JUL. 2024

Le Directeur de Cabinet du Ministre de
l'Agriculture et de la Souveraineté
alimentaire

à

Monsieur le Vice-Président
Du Conseil général de l'alimentation
De l'agriculture et des espaces ruraux

N/Réf :

V/Réf :

Objet : Prise en compte des prairies dans le cadre des aides de la PAC

PJ :

A la lumière des difficultés posées par la mise en œuvre des exigences relatives aux prairies permanentes dans le cadre de la programmation des aides de la Politique Agricole Commune (PAC) 2023-2027, qui ont fait l'objet de nombreuses contestations de la part de la profession agricole, il a été identifié comme prioritaire de mener une étude sur l'objet « prairie permanente » au regard tant de ses fonctions agro-écologiques que de sa viabilité économique dans les territoires.

La nécessité de protéger, de maintenir et d'encourager les prairies permanentes répond à des objectifs de sauvegarde et de promotion des zones de biodiversité diverses sur le territoire, d'autonomie fourragère pour les élevages ainsi qu'à des objectifs climatiques de stockage de carbone et de santé des sols.

La définition de prairies permanentes au sens de la PAC est précisée dans les textes européens et a fait l'objet d'une clarification par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) en 2014. Cette définition s'appuie sur le nombre d'années pendant lequel le couvert d'une parcelle était en herbe, et donne la possibilité de prendre en compte le non labour. En 2018, afin de répondre aux exigences réglementaires, un compteur d'âge des couverts a été implémenté en France. Son initialisation a nécessité une instruction extrêmement complexe par les services déconcentrés qui a conduit la France à ne pas utiliser l'option réglementaire qui s'ouvrait dans le même temps et qui consistait à prendre en compte le non-labour dans la définition de prairies permanentes. Ces évolutions ont eu pour effet d'une part d'encadrer plus strictement les modalités de déclaration par les agriculteurs de leurs surfaces en herbes en tant que prairies permanentes ou temporaires, et, d'autre part, d'augmenter la sole en prairies permanentes soumises aux diverses normes les concernant (les prairies temporaires de plus de cinq ans étant automatiquement requalifiées en tant que prairies permanentes). Compte tenu des exigences qui s'appliquent aux prairies permanentes au titre de la conditionnalité de la PAC, la définition est aujourd'hui contestée par les professionnels qui souhaitent un aménagement.

78, rue de Varenne
75349 PARIS 07 SP
Tél : 01 49 55 49 55

En l'état de la réglementation, le maintien des prairies permanentes est assuré notamment par des obligations au titre de la conditionnalité de la PAC (les non conformités constatées dans le cadre de la conditionnalité entraînant des sanctions financières sur le montant total des aides), en particulier par les normes de Bonnes Conditions Agro-Environnementales (BCAE) 1 et 9 qui imposent respectivement la conservation d'un ratio défini de prairies permanentes au niveau régional et la préservation des prairies identifiées comme sensibles. Le maintien des prairies permanentes est également soutenu par des mesures incitatives à travers le versement de l'éco-régime pour les exploitants respectant la voie des pratiques et à travers des Mesures Agro-environnementale et Climatiques (MAEC) dédiées à la création de prairies.

Si les mesures incitatives ne posent pas de difficultés particulières, la pertinence des BCAE 1 et 9 est fortement remise en question par les professionnels. La BCAE 1 tire sa source des précédentes programmations PAC et des règlements européens afférents qui ont introduit le concept de conditionnalité des aides (2003). Cette norme impose de maintenir un ratio de prairies permanentes à l'échelle définie par l'Etat membre (au niveau de l'exploitation individuelle, sur le territoire (sub)régional ou national) qui ne doit pas se dégrader de plus de 5 % par rapport à une situation de référence (2018 pour la programmation actuelle).

La BCAE 9 interdit quant à elle strictement la conversion et le labour des prairies permanentes désignées comme sensibles, situées au sein des zones Natura 2000. La future BCAE 2, selon les mesures qui y seront liées, pourrait avoir pour effet de renforcer encore ces mesures en exigeant la conservation des milieux humides et tourbières essentiellement constituées de prairies.

Ces normes dont le non-respect est sanctionné (pouvant aller jusqu'à 15% en cas de répétition), semblent peu compatibles avec certains enjeux auxquels est confrontée l'agriculture française. Ainsi, la promotion de la souveraineté alimentaire française incitant au développement de la production de céréales et de protéines végétales paraît entrer en contradiction avec le principe de maintien « strict » des prairies permanentes sur le territoire, même si l'autonomie fourragère entre également dans cet objectif de souveraineté alimentaire. De même, une incohérence est souvent soulevée entre ces normes et la réalité économique des exploitations pour qui la valeur ajoutée des prairies s'amenuise face à des tendances structurelles de changement de systèmes de production, lesquels devraient prendre en compte la diminution de la consommation des produits carnés.

Ces normes sont fortement critiquées car elles sont perçues comme un frein à l'adaptabilité des systèmes d'exploitation aux réalités et aux transformations qui s'imposent à elles. Parmi les difficultés particulièrement citées par les agriculteurs figure l'impossibilité de conserver ou réimplanter des prairies permanentes suite à l'arrêt d'une activité d'élevage, et donc l'impossibilité de respecter certaines normes obligatoires de la conditionnalité dans cette situation.

Suite aux fortes contestations des professionnels agricoles découlant des restrictions annoncées fin 2023 quant au maintien des prairies permanentes dans quatre régions, assorties d'obligations de réimplantation de prairies permanentes dans deux d'entre elles (Normandie, Pays-de-la-Loire, Grand-Est et Bretagne), des demandes d'assouplissement de la norme BCAE 1 ont été portées par la France au niveau européen. Ces demandes ont été entendues par la Commission européenne qui a proposé des dispositions visant à assouplir les modalités de mise en œuvre au travers d'un règlement délégué modificatif, notamment pour permettre de tenir compte de la déprise de l'élevage et de son effet sur la diminution des prairies permanentes. Le règlement portant ces modifications est actuellement en cours de négociation dans les instances européennes.

En outre, le règlement (UE) n° 2021/2115 permet d'inclure la possibilité pour les États-membres de prendre des dispositions dérogatoires pour les BCAE 5, 6, 7, 8 et 9. Les modifications envisagées sur la BCAE 9 à l'article 13 (1) du règlement permettent aux États membres de prévoir des dérogations spécifiques fondées sur des critères objectifs et non discriminatoires, tels que les cultures, les types de sol et les systèmes d'exploitations ou les dommages causés aux prairies permanentes, entre autres, par des animaux sauvages ou des espèces envahissantes. Ces dérogations doivent être limitées en terme de superficie et ne pas contrevenir aux objectifs de la norme. L'article 13 (2) modifié ouvre la possibilité aux

conformer à ces exigences au cours d'une année donnée. La France envisage d'utiliser ces possibilités de dérogation qui devront en tout état de cause rester limitées pour ne pas remettre en cause l'objectif actuel de la norme.

Toutefois, au-delà de ces ajustements pour la mise en œuvre des BCAE 1 et 9, la révision de la réglementation PAC à mi-parcours de la programmation, qui fait partie des pistes envisagées par la Commission européenne, est l'occasion de réinterroger en profondeur ces dispositifs.

C'est en prévision de cet exercice que je vous demande d'apporter votre éclairage et de formuler des recommandations sur les possibles évolutions à moyen terme des mesures de maintien et de protection des prairies permanentes souhaitables au regard du changement climatique, de la transition agro-écologique, de l'adaptation des systèmes de production et de l'équilibre économique des exploitations. Dans ce cadre, la définition même de prairies permanentes dans le cadre de la PAC doit être interrogée afin d'assurer l'adéquation des mesures qui seront identifiées aux enjeux de l'interdiction de labourer. Il conviendra d'évaluer les conséquences des évolutions potentielles de la définition de prairie permanente tant en termes d'outils que d'impact sur les aides et de formuler à cet égard des recommandations.

En vue de la réforme PAC post 2027, il conviendra également de présenter quel serait le besoin de changement réglementaire de la définition européenne des prairies permanentes (avec notamment un examen spécifique d'une modification du critère de durée, faisant passer ces prairies de 5 à 8 ans) et quelles mesures alternatives, plus adaptées, pourraient remplacer les normes BCAE 1, 2 et 9.

Ces mesures devront être analysées au regard des dynamiques de l'évolution des filières notamment d'élevage bovin et de sa possible extensification, à l'aune de leur capacité d'adaptation aux nouveaux enjeux économiques et environnementaux. Il conviendra de mettre en lumière le rôle spécifique des prairies permanentes dans les systèmes d'élevage en prenant en considération les spécificités agronomiques, alimentaires et productives des territoires régionaux. Les recommandations devront être hiérarchisées en fonction de la simplicité de leur mise en œuvre.

Les services de la DOPE seront à votre disposition pour vous apporter tous les éléments nécessaires relatifs à la réglementation actuelle et aux modalités de mise en œuvre des aides de la PAC, et aux problématiques soulevées par les BCAE actuelles.

Le résultat de vos travaux devra être restitué six mois après la désignation des missionnés et au plus tard en février 2025.


Sylvain MAESTRACCI

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Organisme	Prénom NOM	Fonction	Date de rencontre
Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire / Direction Générale de la Performance Economique et Environnementale des entreprises	Isabelle MELLIER Marion DOMINIAK Juliette PRADE Aude PERROT Mélanie NOLLEAU Benoit PONGERARD Antoine VALLEE	Sous-directrice Sous-Directrice adjointe Sous-Directrice adjointe Cheffe de bureau Chef de bureau adjoint	04/10/2024 31/01/2025 06/03/2025
Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire / Service de la statistique et de la Prospective	Felix PAQUIER Dounia BOUDOUR Tristan COLAS Mickaël HUGONNET Jean-Noël DEPEYROT	Chef de bureau Chef de bureau	16/12/2024
Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire / Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche	Marie-Bénédicte PEYRAT Marion LHOTE Héloïse GIORDANO	Sous-directrice Cheffe de bureau Cheffe de bureau	06/02/2025
Agence de Services et de Paiement	Sylvain MAESTRACCI Véronique LEMAIRE	PDG Directrice	03/03/2025
INRAE	Patrick VEYSSEY Pascal CARRERE Sébastien COUVREUR Clélia SIRAMI Servane LEMAURIEL-LAVENANT	UMR herbivores UMR écosystème prairial UMR systèmes d'élevage UMR dynafor UMR écophysiologie végétale agronomie nutrition	18/12/2024 15/01/2025
DRAAF Normandie	Sylvain VEDEL Franck VERGNE	Directeur Chef de service	27/11/2024
DRAAF Pays de Loire	Annick BAILLE Pierre SCHATZ Céline BOUEY Hélène GUIGNARD Patricia BOSSARD Patrice MILLON	Directrice Directeur adjoint Cheffe de service Cheffe de pôle Cheffe de service Chargé de mission	27/11/2024
DRAAF Grand-Est	Pierre BESSIN Régine MARCHAL Etienne ROUSSEL Hervé LEDOUX	Directeur Directrice adjointe Chef de service Chef de service adjoint	27/11/2024
DRAAF Hauts-de-France	Björn DESMET Jean Michel POIRSON Emile HENNEBOIS Sylvain BRESSON Juliette ASPAR	Directeur Directeur adjoint Cheffe de service Chef de service Cheffe de service adjointe	29/11/2024
DRAAF Bretagne	Benjamin BEAUSSANT Claire CHEVIN Laetitia BOMPERIN Luc GOUTARD	Directeur Cheffe de service Cheffe de service Chef de pôle	19/12/2024
Groupe des DDT	Benoit DUFUMIER Stéphane NUQ Fabien MENU	Président et directeur DDT22 Directeur DDT-87 Directeur DDT-64	10/12/2024

DDT de Lozère	Agnès DELSOL	Directrice	17/01/2024
DDT du Cantal	Jérôme PEJOT	Directeur	24/01/2024
Chambre d'Agriculture France	Gilbert GUIGNANT Aurélie TROUILLET Thomas VIAN Nicolas KAHN	Vice-président (et AURA) Cheffe de bureau Chargé de mission Chargé de mission	10/12/2024
Service interdépartemental pour l'animation du Massif central (SIDAM)	Christine VALENTIN Léa GENEIX	Présidente (VP CDAF, CA48) Animatrice	19/12/2024
IDELE (institut de l'élevage)	Boris DUFLLOT Christophe PERROT Hélène FUCHEY Fabienne LAUNAY	Directeur Chargé de mission Chargée de mission Chargée de mission	28/01/2025
Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)	Jean-Alain DIVANAC'H Yannick FIALIP Antoine SUAU Roch-Marie STERN Baptiste BRIAND	Vice-président (et FDSEA29) Vice-président (et FDSEA43) Directeur Chargée de mission Chargée de mission	18/12/2024
Jeunes agriculteurs	Pol DEVILLIER Jimmy GUERIN François-Xavier HUPIN Mathilde ROBY	Vice-président (et JA39) Trésorier (et JA35) SG-adjoint (et JA14) Chargée de mission	18/12/2024
Confédération Paysanne	Nicolas FORTIN Jean-Marc THOMAS Mathieu GRENIER Laurent LERAY Samuel MARGUET Nicolas MOREAU Caroline COLIN	Secrétaire (et CP86) CP Bretagne CP Normandie CP Normandie CP Hautes-Pyrénées CP Loire-Atlantique Animatrice	16/01/2025
France-Nature-Environnement	Jean-David ABEL Laure PIOLLE Maxime PAQUIN	Administrateur Animatrice Chef de projet	28/02/2025
Commission européenne / DG-Agri	Clément JAUBERTIE Antanas KARBAUSKAS Carlo PAGLIACCI Jessica TRISTANO Emmanuel PETEL Maria FUENTES		14/02/2025
Représentation Permanente à l'Union Européenne	Frédéric MICHEL Hortense DUHAMEL Clara CORNILLE	Délégué affaires agricoles Déléguée adjointe Déléguée adjointe	24/01/2025

Annexe 3 : Bibliographie

Diversité et évolution des exploitations avec élevage à partir des recensements agricoles : quels enseignements pour l'analyse de la crise du secteur ? – Christophe Perrot, Simon Fourdin, Aymeric Le Lay, Christine Roguet - Communication au colloque de la SFER à l'ESA d'Angers, 6-7 juin 2024

PAC : mise en œuvre de l'éco-scheme- INRAE – Document de travail V2, Avril 2020

La mise en œuvre de la nouvelle Politique Agricole Commune en France ne sera pas ambitieuse sur le plan environnemental - Marie Lassalas, Hervé Guyomard, Cécile Détang-Dessendre, Vincent Chatellier, Pierre P.Dupraz – INRAE décembre 2023

Stratégie Nationale Biodiversité 2030 – Vivre en harmonie avec la nature – Version du 06/12/2023

Quelle évaluation économique pour les services écosystémiques rendus par les prairies en France métropolitaine ? Philippe Puydarrieux, Jérémy Devaux - NESE n° 37, Janvier-Juin 2013, pp. 51-86

GRAPH'AGRI 2024 Agriculture - Forêt – Pêche Alimentation - Industries agroalimentaires Environnement – Territoire – 46ème édition – SSP

Plan gouvernemental de reconquête de notre souveraineté sur l'élevage – 24 février 2024

Additionnalité des Mesures Agro-Environnementales et Climatiques, Evaluation contrefactuelle de l'efficacité environnementale – INRAE - Védrine, L., Larmet, V. (2020). Rapport d'étude, INRAE

Croisement des dynamiques de contractualisation surfaciques et les logiques d'investissement dans les entreprises agricoles bretonnes : Analyses des trajectoires agricoles sur la période 2014-2021 - Evaluation du FEADER – PDR Bretagne - 2 mai 2023

La nouvelle politique agricole commune – PAC 2023-2027 – Communication du MASA – Février 2023

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

ADEME :	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AOP :	Appellation d'Origine Protégée
ASP :	Agence de services et de paiement
AURA :	Auvergne-Rhône-Alpes
BCAE :	Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales
BFC :	Bourgogne-Franche-Comté
CGAAER :	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CH4 :	Méthane
CRA :	Chambre Régionale d'Agriculture
CVL :	Centre-Val de Loire
DDT :	Direction départementale des territoires
DG Agri :	Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne
DGPE :	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DRAAF :	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL :	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
ERMG :	Exigences Réglementaires en Matière de Gestion
FEAGA :	Fonds européen agricole de garantie
Feader :	Fonds européen agricole pour le développement rural
FNPL :	Fédération Nationale des Producteurs de Lait
GDE :	Grand-Est
HDF :	Hauts-de-France
IAE :	Infrastructures Agroécologiques
ICHN :	Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels
IDELE :	Institut de l'élevage
IDF :	Île-de-France
IGEDD :	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
INRAE :	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
MASA :	Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire
MAEC :	Mesures Agro-Environnementales et Climatiques
NAQ :	Nouvelle-Aquitaine
NOR :	Normandie
OCC :	Occitanie
OP :	Organisations de producteurs

OTEX :	Orientations Technico-Economiques des Exploitations
PAC :	Politique Agricole Commune
PACA :	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PDL :	Pays de la Loire
PP :	Prairies Permanentes
PPH :	Prairie Permanente dont la ressource fourragère est composée essentiellement d'herbe
PRL :	Prairie à Rotation Longue
PSE :	Paiement pour Services Environnementaux
PSN :	Plan Stratégique National
PT :	Prairie Temporaire
RA :	Recensement Agricole
RCAI :	Résultat Courant Avant Impôt
RUE :	Règlement de l'Union Européenne
SAA :	Statistique Agricole Annuelle
SAU :	Surface Agricole Utile
SFP :	Surface Fourragère Principale
SNB :	Stratégie Nationale Biodiversité
SNBC :	Stratégie Nationale Bas-Carbone
SPH :	Prairie Permanente dont la ressource fourragère inclut quelques ligneux mais où l'herbe reste majoritaire
SPL :	Prairie Permanente dont la ressource fourragère inclut majoritairement des ligneux
SSP :	Service de la statistique et de la prospective
STH :	Surfaces Toujours en Herbe
UTA :	Unité de Travail Annuel
UGB :	Unité Gros Bétail

Annexe 5 : Définition des prairies permanentes dans le PSN français (version validée d'août 2022)

Les prairies permanentes et les pâturages permanents (ci-après dénommés conjointement « prairies permanentes ») sont les terres consacrées à la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées (ensemencées ou naturelles) qui ne font pas partie du système de rotation des cultures de l'exploitation depuis cinq ans au moins.

Les termes utilisés dans cette définition sont définis de la façon suivante :

- L'herbe et les plantes fourragères herbacées sont les plantes herbacées se trouvant traditionnellement en France dans les pâturages naturels ou normalement comprises dans les mélanges de semences pour pâturages ou prés, qu'ils soient ou non utilisés pour faire paître les animaux. Sont exclues de cette définition les graminées non prairiales et les surfaces de légumineuses pures ;
- Le fait d'être compris dans la rotation est déterminé par la nature du couvert, sans tenir compte de la date du dernier labour. Une surface dont le couvert reste herbacé pendant cinq années révolues devient une prairie permanente même si elle est labourée et/ou travaillée et/ou réensemencée dans la période, à l'exception des surfaces mentionnées dans la définition des terres arables comme restant des terres arables en raison d'une mesure PAC : BCAE 8, voie d'accès « Infrastructures agroécologiques (IAE) et terres en jachères » de l'écorégime ou MAEC.

D'autres espèces adaptées au pâturage peuvent être présentes sur les prairies permanentes pour autant que l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées restent prédominantes :

- Les espèces végétales ligneuses adaptées au pâturage et accessibles aux animaux
- Les chênes et châtaigniers produisant des aliments consommables par les animaux.
- Sont également considérées comme prairies permanentes les surfaces sans prédominance d'herbe suivantes :
 - Les surfaces couvertes par des espèces végétales ligneuses adaptées au pâturage et accessibles aux animaux, sans prédominance ou en l'absence d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées, situées dans les départements suivants : 01, 04, 05, 06, 07, 09, 11, 12, 13, 15, 19, 2A, 2B, 23, 24, 26, 30, 31, 32, 34, 38, 42, 43, 46, 47, 48, 63, 64, 65, 66, 69, 73, 74, 81, 82, 83, 84 et 87 ;
 - Les surfaces couvertes par des chênes et châtaigniers produisant des aliments consommables par les animaux et mises en valeur par des UGB porcines dans le cadre de la pratique locale établie « système traditionnel d'élevage porcin », sans prédominance ou en l'absence d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées, situées dans les deux départements de la Corse ;
 - Les surfaces couvertes par des chênes et châtaigniers produisant des aliments consommables par les animaux et mises en valeur par des UGB ovines et/ou caprines dans le cadre de la pratique locale établie « systèmes d'élevage traditionnels de petits ruminants », sans prédominance ou en l'absence d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées, situées dans les Causses cévenols et méridionaux (zone cœur et zone tampon du site Causses-Cévennes inscrit au patrimoine de l'UNESCO et la zone appellation d'origine protégée du Pélardon).

Annexe 6 : Extrait notice 2023 TELEPAC

PRAIRIES OU PÂTURAGES PERMANENTS

IMPORTANT : une prairie permanente est une surface où la ressource fourragère est présente depuis cinq années révolues ou plus, même si la surface a été labourée puis ré-ensemencée. Le code culture de votre prairie permanente doit refléter la réalité du milieu. Ainsi 5 codes déterminent les prairies permanentes :

- Une prairie permanente dont la ressource fourragère est composée essentiellement d'herbe est déclarée en PPH ;
- Une prairie permanente dont la ressource fourragère inclut quelques ligneux mais où l'herbe reste majoritaire est déclarée en SPH ;
- Une prairie permanente dont la ressource fourragère inclut majoritairement des ligneux est déclarée en SPL.

Il est rappelé que les chênaies (CEE) et les châtaigneraies (CAE) ne sont admissibles que pour les exploitations :

- D'élevage traditionnel porcin et situées dans le zonage AOP jambon de Corse
- D'élevage traditionnel de petits ruminants et situées dans le zonage relatif à la petite région des Causses cévenoles et méridionales.

En dehors de ces situations, ces surfaces ne sont pas admissibles. La part des éléments non admissibles à prendre en compte pour le calcul de la densité n'est pas renseignée au niveau de la parcelle, mais au niveau de la ZDH (zone de densité homogène).

Quelles cultures peuvent amener à définir une prairie permanente la 6ème année (références notice PAC) ?

- Les jachères ;
- Uniquement les légumineuses fourragères en mélange (MLF, MLC) ;
- Les surfaces herbacées temporaires de 5 ans ou moins ;
- Les prairies ou pâturages permanents ;

Le retournement de prairie permanente :

On entend par retournement la conversion d'une prairie permanente en terre arable ou en culture permanente. En revanche, les sur-semis et le travail superficiel du sol sont associés à des pratiques traditionnelles d'entretien de la prairie ; ces travaux ne sont donc pas considérés comme un retournement du milieu.

Annexe 7 : Modalités du régime d'évaluation d'incidences

La gestion des sites Natura 2000

Le document d'objectifs constitue le pivot de la gestion de chaque site.

La structure porteuse du site assure son élaboration et sa mise en œuvre sous la conduite d'un comité de pilotage. Le document, élaboré en large concertation pour une durée de 6 ans, comprend :

- un état des lieux initial du site ;
- les objectifs de développement durable du site ;
- des propositions de mesures permettant d'atteindre ces objectifs avec les priorités retenues ;
- le ou les cahiers des charges applicables aux contrats Natura 2000 ;
- la liste des engagements faisant l'objet de la charte Natura 2000 du site ;
- les modalités de suivi des mesures et les méthodes de surveillance des habitats et des espèces.

Certains projets, notamment ceux qui sont soumis à la fois à une procédure d'autorisation administrative et à étude d'impact (ou document assimilé), doivent faire l'objet d'**une évaluation de leur incidence** sur un site Natura 2000 dès lors qu'ils sont susceptibles de l'affecter de façon notable. L'objectif de ce régime d'évaluation est de prévenir d'éventuels dommages aux milieux naturels remarquables : il s'agit donc de vérifier que les projets ne portent pas atteinte aux habitats et espèces présents dans un site Natura 2000, ou de les modifier en conséquence.

Evaluation des incidences

Certaines activités définies dans une liste Nationale puis deux listes locales, sont soumises au régime d'évaluation des incidences Natura 2000 afin de déterminer si l'activité envisagée porte atteinte ou non aux objectifs de conservation des habitats et espèces à l'origine de la désignation du site « Natura 2000 » considéré.

Les sites des préfectures donnent accès au portail cartographique permettant de situer les projets vis-à-vis des sites Natura 2000.

Les projets soumis à évaluation d'incidences Natura 2000 sont mentionnés sur des listes nationales ou locales :

- La liste nationale est définie dans le code de l'environnement : article R414-19.
- Deux listes locales sont définies, en application de l'article CE-R414-20, par arrêté préfectoral : une liste d'activités déjà soumises à procédures administratives et une liste d'activités qui ne se rattachent à aucune autre procédure.

Pour remplir l'évaluation des incidences, les préfectures ont souvent établi des formulaires simplifiés selon le type d'activité. Les animateurs du site Natura 2000 concernés par le projet peuvent également être en appui.

L'évaluation simplifiée ne suffit pas toujours et une évaluation complète réalisée par un bureau d'étude peut s'avérer indispensable pour certains projets.

Cette évaluation des incidences doit porter sur les espèces et milieux qui ont amené à la désignation des sites Natura 2000 concernés. L'objectif de ce régime d'évaluation est de prévenir d'éventuels dommages aux milieux naturels remarquables sans pour autant mettre la nature « sous cloche » : il s'agit donc de vérifier que les projets ne portent pas atteinte aux habitats et espèces présents dans un site Natura 2000, ou de les modifier en conséquence. L'évaluation est définie dans le code de l'environnement par les articles R414-19 à R414-26.

L'évaluation des incidences doit être jointe au dossier habituel de demande d'autorisation ou d'approbation administrative du projet. L'autorité administrative autorise le projet s'il ne porte pas atteinte à l'intégrité du site. Dans le cas où les atteintes à un site Natura 2000 restent significatives malgré les mesures de suppression et de réduction des dommages, il n'est alors possible d'autoriser le projet que s'il répond aux exigences suivantes : absence d'autres solutions ; motivation par des raisons impératives d'intérêt public ; proposition de mesures compensatoires par le maître d'ouvrage pour assurer la cohérence du réseau Natura 2000 ; information ou accord préalable de la Commission européenne.

Annexe 8 : Définition des prairies permanentes dans 8 Etats Membres

La commission a réalisé un « mapping des PSN »²¹ et sur la définition des prairies permanentes, avance les éléments suivants :

Selon le règlement sur les plans stratégiques de la PAC, « les prairies permanentes sont des terres utilisées pour la culture d'herbes ou d'autres plantes fourragères herbacées, de manière naturelle (auto-ensemencement) ou par culture (ensemencement), qui n'ont pas été incluses dans la rotation des cultures de l'exploitation pendant cinq ans ou plus et, lorsque les États membres le décident, qui n'ont pas été labourées, travaillées ou réensemencées avec différents types d'herbes ou d'autres plantes fourragères herbacées, pendant cinq ans ou plus. Elles peuvent inclure d'autres espèces, telles que des arbustes ou des arbres, qui peuvent être pâturées et, lorsque les États membres le décident, d'autres espèces, telles que des arbustes ou des arbres, qui produisent des aliments pour animaux, à condition que les graminées et autres plantes fourragères herbacées restent prédominantes. »

Au total, 17 CSP précisent la définition des prairies permanentes, en incluant une ou plusieurs des définitions facultatives suivantes :

- Prairies permanentes avec plantes fourragères non herbacées ;
- Pratiques locales établies ;
- Activités autorisées ou restreintes.
- Prairies permanentes avec fourrage non herbacé

L'analyse ci-après se focalise sur l'existence d'activités autorisées ou restreintes qui maintiennent la prairie en prairie temporaire (réinitialisation du compteur temps). Dix PSN (AT, CZ, CY, DE, EL, EE, ES, HR, IT, SK) utilisent les critères de labour, travail du sol et/ou de réensemencement d'herbe comme des actions qui ont un effet de « conversion », c'est-à-dire qui maintiennent la terre comme terre arable (prairies temporaires). Parmi ceux qui utilisent spécifiquement le critère du labour, Chypre et la Grèce utilisent également le critère du travail du sol. La Tchéquie autorise le labour uniquement dans le but de restaurer les prairies (dans le cas de la Tchéquie, lorsque le labourage est effectué sur les prairies permanentes, il n'a pas d'effet de « conversion », c'est-à-dire que la terre reste une prairie permanente).

²¹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/80d12120-89bc-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en>

Pays	Document	Source	Définition PP	Traduction (attention, traduction par logiciel de traduction...)	Commentaire/co mplément
Allemagne	Règlement relatif à la mise en œuvre des paiements directs de la PAC	https://www.gesetze-im-internet.de/gapdzv/	Der Begriff Dauergrünland umfasst Flächen, auch wenn sie nicht für die Erzeugung genutzt werden, die 1. auf natürliche Weise durch Selbstaussaat oder durch Aussaat zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden, 2. seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge sind und 3. seit mindestens fünf Jahren nicht gepflügt worden sind.	La notion de pâturage permanent inclut les terres, même si elles ne sont pas utilisées pour la production : 1. sont utilisés naturellement par auto-ensemencement ou par semis pour la culture de graminées ou d'autres plantes fourragères herbacées, 2. ne pas avoir fait partie de la rotation des cultures pendant au moins cinq ans ; 3. n'avoir pas été labouré depuis au moins cinq ans.	Pour le décompte des années d'enherbement aboutissant au classement en prairies permanentes, ne sont pas prises en compte les années pendant lesquelles des terres arables ont été enherbées dans le cadre des dispositifs suivants : certaines MAEC, éco-régime « surfaces non productives sur des terres arables »
Espagne	Décret royal 1048/2022, du 27 décembre, relatif à l'application, à partir de 2023, d'interventions sous forme de paiements directs et à l'établissement d'exigences communes dans le cadre du Plan stratégique de la politique agricole	https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/12/27/1048 https://www.fega.gob.es/sites/default/files/files/document/SE_Circular_37-2024_PNControles_condicionalidad_reforzada.pdf	Décret Royal : las tierras utilizadas para la producción de hierbas y otros forrajes herbáceos naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados), incluidos los pastizales permanentes y que no hayan sido incluidas en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más, ni hayan sido labradas, aradas o sembradas con un tipo de gramínea o forraje herbáceo diferente durante cinco años o más. Pueden incluir otras especies arbustivas y arbóreas que pueden servir de pastos y otras especies tales como arbustos y árboles que producen alimentos para los animales, incluso si las hierbas u otros forrajes herbáceos no son predominantes o bien no están presentes en dichas tierras.	Prairies permanentes : les terres utilisées pour la production d'herbes et d'autres fourrages herbacés naturels (spontanés) ou cultivés (ensemencés), y compris les prairies permanentes et qui n'ont pas été incluses dans l'assolement de l'exploitation depuis cinq ans ou plus, ni n'ont été labourées, labourées ou réensemencées avec un autre type de graminées ou de fourrages herbacés pendant cinq ans ou plus. Il peut s'agir d'autres espèces d'arbustes et d'arbres qui peuvent servir de graminées et d'autres espèces telles que des arbustes et des arbres qui produisent de la nourriture pour les animaux, même si les graminées ou autres plantes fourragères herbacées ne sont pas prédominantes ou ne sont pas présentes sur ces terres.	Précision sur la prise en compte du labour dans la dernière modification du PSN (suite à un audit de la Cour des Comptes Européenne) : Version 3.3 du PSN

	commune, et à la réglementation de la demande unique pour le système intégré de gestion et de contrôle.				
Danemark	Lignes directrices sur le paiement de base et les zones éligibles en 2024	https://lbst.dk/Media/638493699627679065/Vejledning%20om%20grundbetaling%20og%20tilskudsberettigede%20arealer%202024.pdf	Et areal får status som permanent græs, når arealet har været udlagt med græs i fem år eller mere. Det gælder også, hvis arealet har været jordbearbejdet og genetableret med nyt græs. Der skal dyrkes en anden omdriftsafgrøde end græs for, at status for permanent græs brydes. Reglen gælder, uanset om arealet har været drevet landbrugsmæssigt eller ej, og det er uden betydning, om du har søgt tilskud til arealet. Arealer med slåningsbrak alene ansøgt til grundbetaling bliver til permanent græs efter fem år. Det vil sige fra år seks, hvor du indberetter arealet med græs. Det er modsat arealer med slåningsbrak under ordningen biodiversitet & bæredygtighed eller slåningsbrak, der indgår i opfyldelsen af GLM 8. Slåningsbrak tæller ikke med i optællingen af permanent græs, så længe brakarealet indgår i opfyldelsen af målsætninger under GLM 8 eller i bio-ordningen biodiversitet & bæredygtighed og bliver derved ikke til permanent græs, så længe arealet indgår i kravet eller i ordningen	Une zone reçoit le statut de gazon permanent lorsqu'elle a été aménagée en gazon pendant cinq ans ou plus. Ceci s'applique également si la zone a été labourée et rétablie avec de l'herbe nouvelle. Une culture de rotation autre que l'herbe doit être cultivée pour que le statut d'herbe permanente soit rompu. La règle s'applique, que la zone ait été cultivée ou non, et peu importe que vous ayez demandé une subvention pour la zone. Les zones où la jachère de fauche n'est demandée que pour un paiement de base deviennent de l'herbe permanente au bout de cinq ans. Ce sera disons à partir de la sixième année, lorsque vous signalez la zone recouverte d'herbe. C'est l'opposé des zones avec des jachères de fauche en dessous le programme de biodiversité et de durabilité ou la fauchage des jachères, qui est inclus dans la réalisation du GLM 8. La tonte des jachères ne compte pas dans le décompte de l'herbe permanente, à condition que la superficie en jachère soit incluse dans la réalisation des objectifs du GLM 8 ou du programme bio biodiversité & durabilité et ne devient ainsi pas pour le gazon permanent, à condition que la superficie soit incluse dans l'exigence ou dans le schéma	
Irlande	Guide d'éligibilité des surfaces mai 2023 PSN	https://www.gov.ie/en/service/99d45-land-eligibility/	This is land used to grow grasses or herbaceous forage including heather and rushes. Rushes like grass and other herbaceous plants are eligible irrespective of their height, once there is visible evidence of agriculture activity in the parcel. Areas of heather are included in the definition of	Il s'agit de terres utilisées pour cultiver des graminées ou des fourrages herbacés, notamment de la bruyère et des joncs. Les joncs comme les graminées et autres plantes herbacées sont éligibles quelle que soit leur hauteur, une fois qu'il y a des preuves visibles d'activité agricole dans la parcelle.	NB : taux de PP calculé en 2018 à 89,92 %

			permanent grassland, but eligibility is dependent on the presence of an agricultural activity in the parcel of land. Decision to use 'ploughing' criterion in relation to permanent grassland classification : No Decision to use 'tilling' criterion in relation to permanent grassland classification : No Decision to use 'reseeded with different types of grasses' criterion in relation to permanent grassland classification : No Decision regarding the inclusion of other species such as trees and/or shrubs which produce animal feed, provided that grasses and other herbaceous forage remain predominant : No	Les zones de bruyère sont incluses dans la définition des prairies permanentes, mais leur éligibilité est limitée. Décision d'utiliser le critère « labourage » pour la classification des prairies permanentes : Non Décision d'utiliser le critère « semés avec différents types de graminées » en ce qui concerne les cultures permanentes. Classement des prairies : Non Décision concernant l'inclusion d'autres espèces telles que des arbres et/ou arbustes producteurs d'aliments pour animaux, à condition que les graminées et autres fourrages herbacés restent prédominants : Non	
Pologne	loi du 8 février 2023 sur le Plan stratégique pour la politique agricole commune 2023-2027 – article 29	https://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/2953_u.htm	trwale użytki zielone – grunty, które są wykorzystywane do uprawy traw lub innych zielnych roślin pastewnych rozsiewających się naturalnie (samosiewnych) lub uprawianych (wysiewanych) i które nie były objęte zmianowaniem upraw przez co najmniej pięć lat, przy czym zaoranie, uprawa lub wysiew innego gatunku należącego do traw lub innych zielnych roślin pastewnych po uprawie lub zaoraniu nie powoduje zmiany klasyfikacji danego obszaru jako trwałego użytku zielonego;	Prairies permanentes - terres utilisées pour la culture de graminées ou d'autres plantes fourragères herbacées semées naturellement (auto-ensemencement) ou cultivées (ensemencement) et qui n'ont pas fait l'objet d'une rotation des cultures depuis au moins cinq ans, étant entendu que le labourage, la culture ou l'ensemencement d'une autre espèce appartenant aux graminées ou à d'autres plantes fourragères herbacées après la culture ou le labourage ne modifie pas la classification de la zone concernée en tant que prairie permanente ;	
Italie	Décret ministériel MASAF n. 147385 du 9.3.2023 et ses modifications ultérieures	https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBlob.php/LIT/IDPagina/24770	“prato permanente e pascolo permanente” (congiuntamente denominati “prato permanente”): terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, naturali (spontanee) o coltivate (seminate) e non compreso nella rotazione delle colture dell'azienda né arato da cinque anni o più. Comprende altre specie, arbustive o arboree, le cui fronde possono essere utilizzate per l'alimentazione animale o direttamente pascolate, purché l'erba e le altre piante erbacee da foraggio restino predominanti	prairie permanente et pâturage permanent (appelés conjointement « prairie permanente ») : terres utilisées pour la culture d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées, qu'elles soient naturelles (spontanées) ou cultivées (semées) et non incluses dans la rotation des cultures de l'exploitation ni labouré pendant cinq ans ou plus. Elle comprend d'autres espèces, arbustes ou arbres, dont le feuillage peut être utilisé pour l'alimentation animale ou directement pâturé, à condition que l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées restent prédominantes.	
Pays-Bas	PSN	https://www.toekomstglb.nl/documenten/publicaties/2022/10/03/definitieve-nsp	Als blijvend grasland wordt beschouwd grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die minimaal vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf is opgenomen. Meer dan 50% van de grond moet	Les prairies permanentes sont considérées comme des terres avec une végétation naturelle ou semée de graminées ou autres cultures fourragères herbacées qui ne font pas partie de la rotation des cultures de l'exploitation depuis au moins cinq ans	Le PSN précise que la définition des PP ne prend pas en compte le labour, travail du sol ou

			bestaan uit grassen of andere kruidachtige gewassen. Mengsels van gras en stikstofbinders tellen mee. Riet en heide vallen hier niet onder.	inclus. Plus de 50 % du sol doit être constitué de graminées ou d'autres plantes herbacées. Les mélanges d'herbe et de fixateurs d'azote comptent. Les roseaux et la bruyère ne sont pas inclus ici.	réensemencement + ratio national / Valeur de référence à 42, 56
Autriche	Ordonnance du ministre fédéral de l'Agriculture, des Forêts, des Régions et de la Gestion de l'eau avec règles d'application du plan stratégique de la PAC (Ordonnance sur l'application du plan stratégique de la PAC – SPG-AV) – version du 13 janvier 2025	https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20012055	Article 25 : Grünland sind Flächen, die auf natürliche Weise (Selbstaussaat) oder durch Einsaat zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden oder brachliegen und seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge des Betriebs sind, unabhängig davon, ob die Flächen als Viehweiden oder Mähwiesen genutzt werden, wobei Folgendes gilt: Article 26 : Ackerflächen, die bereits fünf Jahre hindurch mit Gras oder anderen Grünfütterpflanzen (Ackerfütterkulturen) genutzt wurden, werden zu Grünland. Damit derartige Flächen nicht zu Grünland werden, muss auf den betreffenden Flächen spätestens im sechsten Jahr eine Fruchtfolgemaßnahme gesetzt werden oder eine Nachsaat mit mindestens zwei Arten von Gräsern und einer Aussaatmenge von mindestens 20 kg/ha erfolgen. (2) Von der Grünlandwerdung ausgenommen sind 1.gemäß den Art. 22, 23 oder 24 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Art. 39 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, Art. 28 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 oder Art. 46 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 stillgelegte Flächen, 2.Grünbrachen im Rahmen von GLÖZ 8 oder nichtproduktive Ackerflächen im Rahmen der Fördermaßnahme 31-05, 3.Pufferstreifen unter GLÖZ 4, 4.Biodiversitätsflächen im Rahmen der Fördermaßnahmen 70-01 und 70-02, 5.Flächen im Rahmen der Fördermaßnahmen 70-16 und 70-17 sowie weitergeführte 20-jährige Verpflichtungen, 6.begrünte Abflusswege im Rahmen der Fördermaßnahme 70-07 sowie	Article 25 : Les prairies sont des terres qui sont utilisées naturellement (auto-ensemencement) ou par semis pour la culture de graminées ou d'autres plantes fourragères herbacées, ou qui n'ont pas fait partie de la rotation des cultures de l'exploitation depuis au moins cinq ans, qu'elles soient utilisées ou non comme pâturage pour le bétail ou comme prairies de fauche, par lesquelles : ... Article 26 : les terres arables qui ont déjà été utilisées pendant cinq ans avec de l'herbe ou d'autres cultures fourragères herbacées (cultures fourragères arables) deviennent des prairies. Pour éviter que ces surfaces ne deviennent des prairies, une mesure de rotation des cultures doit être effectuée sur les surfaces concernées au plus tard la sixième année, ou le réensemencement doit être effectué avec au moins deux types de graminées et un taux de semis d'au moins 20 kg/ha. (2) Sont exemptés de devenir prairies : 1. les terres mises en jachère conformément aux articles 22, 23 ou 24 du règlement (CE) n° 1257/1999, à l'article 39 du règlement (CE) n° 1698/2005, à l'article 28 du règlement (UE) n° 1305/2013 ou à l'article 46 du règlement (UE) n° 1307/2013, 2. les jachères vertes au titre des BCAA 8 ou les terres arables non productives au titre de la mesure d'appui 31-05, 3. bandes tampons sous BCAA 4, 4. les zones de biodiversité dans le cadre des mesures d'appui 70-01 et 70-02, 5. les zones faisant l'objet des mesures de soutien 70-16 et 70-17 ainsi que la poursuite des engagements sur 20 ans, 6.des voies vertes de drainage dans le cadre de la mesure de financement 70-07 et	

			7. auswaschungsgefährdete Ackerflächen im Rahmen der Fördermaßnahme 70-14. (3) Die in Abs. 2 genannten Grünbrachen und Ackerfutterschlagnutzungen sind während der Dauer dieser Beantragungen von der Grünlandwerdung ausgenommen.	7.Terres arables à risque de lessivage dans le cadre de la mesure d'appui 70-14. (3) Les utilisations des terres en jachère et des cultures fourragères visées au paragraphe (2) sont exemptées de la prairie pour la durée de ces applications.	
--	--	--	--	--	--

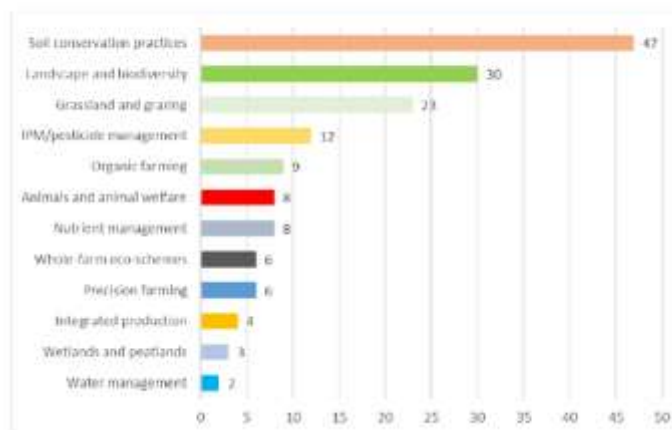
Annexe 9 : Recensement des éco-régimes dans 8 Etats Membres de l'UE

La commission a réalisé un « overview des PSN » et sur la BCAE1, avance les éléments suivants. Dans l'ensemble, les PSN ont défini 158 éco-régimes :

- La plupart des États membres ont conçu plusieurs éco-régimes, chacun d'entre eux étant relativement spécifique à un objectif donné ;
- Six États membres (CZ, FR, HU, IE, NL, SK) ne prévoient qu'un seul éco-régime multidimensionnel. Ces régimes comprennent un ensemble d'options, composé d'un mélange de pratiques plus ou moins ambitieuses, parmi lesquelles les agriculteurs peuvent faire un choix. Dans ce cas, il est souvent demandé aux agriculteurs de sélectionner ou de mettre en œuvre des pratiques couvrant l'ensemble de leur surface agricole (cette approche est appelée "approche globale de l'exploitation"). Outre le principal "éco-régime pour l'ensemble de l'exploitation", la République tchèque et la Slovaquie en définissent d'autres plus spécifiques ;
- Deux plans stratégiques de la PAC (NL, HU) proposent des éco-régimes basés sur des points, qui attribuent une note/pondération aux différentes pratiques en fonction de leur impact positif probable et encouragent les agriculteurs à sélectionner les pratiques les plus pertinentes pour les besoins environnementaux et climatiques de leurs exploitations et/ou de leurs régions ;
- D'autres plans demandent aux agriculteurs d'adopter plus d'un éco-régime ou un nombre minimum de pratiques, concernant par exemple les terres arables, afin d'assurer des synergies et de fournir une valeur environnementale plus élevée

La thématique prairies permanentes et pâturage revient dans 23 éco-régime sous différentes formes : gestion extensive des prairies, y compris interdiction de la fertilisation et limitation de la densité du cheptel, périodes minimales de pâturage, interdiction de labourer les prairies (permanentes), obligations/restrictions de fauchage adaptées à la biodiversité, conversion des terres arables en prairies

Figure 52: Number of eco-schemes by thematic objective in the 28 CSP labelled according to their main thematic objective (including multi-dimensional/ "whole-farm" eco-scheme)



Pays	Source	Description éco-régime	PP dans les éco-régimes
Allemagne	https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/direktzahlung/oeko-regelungen.html	7 éco-régimes mobilisables par les agriculteurs. Il est possible de réaliser plusieurs éco-régimes dans une même entreprise et parfois aussi sur la même zone et d'en faire la demande en conséquence. Cela signifie que les écorégimes peuvent en principe être combinés entre eux, mais avec des exceptions. Outre les éco-régimes, les offres de financement des MAEC du 2e pilier. Aussi une MAEC peut être dans de nombreux cas être combiné avec des éco-réglementations sur l'exploitation ou même sur la même zone. Par conséquent, les exploitations conventionnelles et biologiques peuvent demander à bénéficier d'éco-régimes. Il convient toutefois de noter que lorsqu'un écorégime est combiné à une MAEC, un même service ne peut pas être financé deux fois (interdiction du double financement). Par conséquent, si une obligation de financement d'une MAEC est déjà rémunérée par un éco-régime, la prime de MAEC être réduit d'un montant correspondant Les sept éco-régimes sont : - Terres non productives - Diversification des cultures - Agroforesterie - Extensification des pâturages permanents - Gestion extensive des PP - Réduction des produits phyto - Sites natura 2000	Extensification des pâturages permanents – 100 €/ha : L'ensemble des pâturages permanents éligibles d'une exploitation est éligible si les conditions suivantes sont remplies : - Au cours de l'année de la demande dans son ensemble, il faut observer un cheptel moyen d'au moins 0,3 et un maximum de 1,4 unité de bétail grossier par hectare de prairie permanente admissible. La clé de calcul utilisée est indiquée dans notre Plaquette de la PAC à la page 33. - De plus, il y a une restriction d'engrais, les pesticides ne peuvent pas être appliqués et les prairies permanentes ne peuvent pas être labourées. Pour la remise en état du gazon après une destruction due à un cas de force majeure ou à des circonstances extraordinaires, l'autorité compétente en vertu de la loi de l'État peut accorder des exceptions dans des cas individuels sur demande. Gestion extensive des PP – 240 €/ha : Les pâturages permanents peuvent bénéficier d'un traitement préférentiel s'il est possible d'y détecter au moins quatre espèces végétales différentes, qui figurent sur une liste d'espèces caractéristiques ou de groupes d'espèces caractéristiques de prairies permanentes riches en espèces établie par l'État fédéral concerné. Au-delà de l'activité minimale, la façon dont le pâturage permanent admissible est géré n'a pas d'importance. Le seul facteur décisif est de savoir si des espèces caractéristiques se trouvent en fait à la surface. La méthode de détection est également déterminée au niveau de l'État. Il n'est pas non plus pertinent que la zone concernée soit un biotope protégé ou non.
Espagne		7 éco-régimes mobilisables dont 2 sur les prairies (P1 et P2) - Prairies extensives - Semis direct - Couverture végétale - Biodiversité sur les PP - Rotation des cultures - Espaces de biodiversité sur des terres cultivées ou cultures permanentes	L'éco-régime gestion extensive des prairies est subdivisé en deux sous régimes selon la typologie des prairies : humide et méditerranéennes avec deux montants différents (56 €/ha et 36 €/ha) : - Exigence d'un minimum de 120 jours de pâturage par an au niveau de l'exploitation - Plages de chargement (0,4 à 2 UGB/ha prairies humides, 0,2 à 1,2 UGB/ha prairies méd) - Enregistrement du pâturage L'autre éco-régime vise à rémunérer les îlots de biodiversité sur prairies permanentes et temporaires
Danemark	https://lbst.dk/tilskud/eu-programmer-og-planer/landbrugsreforment-2023/landbrugsstoe	6 éco-régimes mobilisables : - Agriculture biologique à la surface - Herbe respectueuse de l'environnement et du climat - Extensification avec fauchage de couverture végétale et sans engrais	Prairie respectueuse de l'environnement et du climat : 200 €/ha Vous pouvez demander une subvention pour une prairie respectueuse de l'environnement et du climat si votre prairie est éligible au paiement de base et si la zone apparaît sur la carte des zones où une prairie respectueuse de l'environnement et du climat peut être cultivée de l'Agence danoise pour le

	tten-fra-2023#c104593	- Nouveau modèle de réglementation visant à réduire le lessivage de l'azote (2026) - Diversification des cultures - Biodiversité et durabilité NDLR : les danois ont abolis les droits à paiement de base + fin de soutiens couplés à la vache en 2027	réaménagement des espaces verts et de l'environnement aquatique. La carte reflète trois critères du programme. Premièrement, le paiement de base doit avoir été demandé et payé sur les superficies au cours des deux années précédant l'année de la demande. Deuxièmement, les superficies ne doivent pas avoir été cultivées au cours des deux années précédant l'année d'application. Troisièmement, les zones doivent avoir été aménagées et signalées avec un code de culture approuvé pour l'herbe au cours des deux années précédant l'année d'application.
Irlande	https://www.gov.ie/en/publication/76026-common-agricultural-policy-cap-post-2020/#irelands-cap-strategic-plan-2023-2027	Tous les agriculteurs actifs peuvent postuler. L'éco-régime propose 8 pratiques agricoles parmi lesquelles choisir, dont 3 ont une option améliorée. Un agriculteur doit mettre en œuvre deux pratiques (ou une option améliorée) pour être éligible à un paiement au titre de l'éco-régime. Les 8 pratiques agricoles sont : - Espace pour la nature (zones non productives et éléments paysagers) - Élevage extensif - Limiter l'utilisation de l'azote chimique - Plantation d'arbres indigènes/haies - Utilisation d'un épandeur et/ou d'un pulvérisateur commandé par GPS - Échantillonnage du sol et chaulage approprié - Plantation d'une culture de rebut - Semer un gazon multi-espèces	65 €/ha La densité de chargement de devra être égale ou supérieure à 0,10 unité de bétail par hectare de fourrage admissible (UB par ha) et égale ou inférieure à 1,4 unité de bétail par hectare de fourrage admissible. Cela sera appelé l'option standard. • Option améliorée : lorsque l'agriculteur a un taux de chargement maximal inférieur à 1,2 unité de bétail par hectare de fourrage admissible et égal ou supérieur à 0,10 unité de bétail par hectare de fourrage admissible, cela comptera comme deux pratiques pour l'Eco-Scheme. • Les candidats doivent avoir déclaré plus de 50 % de leur superficie de terres comme prairies éligibles pour pouvoir postuler à cette pratique agricole en 2024. Les prairies éligibles sont définies comme une culture fourragère qui a des exigences de densité de chargement dans le cadre des zones de contrainte naturelle (ANC). • Les demandeurs doivent conserver suffisamment de bétail pour maintenir la densité de peuplement sur leur exploitation pendant une période de 28 semaines consécutives. Toutes les exigences relatives à la densité de peuplement et à la rétention, telles qu'énoncées à l'annexe 4 - Vérification du taux de peuplement et telles qu'appliquées au Programme de zones de restriction naturelle s'appliqueront à cette pratique agricole.
Italie	https://www.reterura.le.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/24037	5 éco-régimes : - Paiement pour la réduction de l'antibiorésistance et le bien-être animal - Enherbement des cultures arboricoles - Sauvegarde des oliviers ayant une valeur paysagère - Systèmes fourragers extensifs avec rotation - Mesures spécifiques pour les pollinisateurs	L'intervention s'applique au niveau national aux surfaces agricoles avec rotation des cultures. Ne s'applique pas aux PP.
Pays-Bas	https://www.rvo.nl/	Les agriculteurs peuvent choisir parmi une liste d'éco-activités qui contribuent positivement à la biodiversité, le paysage, la qualité de l'eau, de l'air et du sol et le climat. Les activités les plus éco-responsables. Plus un agriculteur s'engage, plus la rémunération est élevée. Il existe une liste d'éco-activités parmi lesquelles les agriculteurs peuvent choisir : : En 2023, 22 éco-activités ont été ouvertes. Un agriculteur choisit activités qui correspondent à ses activités	Les éco-activité qui concernent les prairies sont les suivantes : - Pâturage minimal en nombre d'heures (1500, 2000 h) - Prairies permanentes : prairies permanentes du 1er janvier au 31 décembre. Votre parcelle est visiblement couverte et vous n'avez pas labouré la terre depuis le 1er janvier 2023. Un travail léger du sol est autorisé à condition que la couverture reste visible. Vous ne pouvez utiliser des produits phytosanitaires ou biocides que sur 10 % maximum de la parcelle.

		commerciales ou à ses intérêts. En fonction de l'effort fourni, un agriculteur est éligible à l'une des aides suivantes éco-primes : • Bronze : 60 euros par hectare • Argent : 100 euros par hectare • Or : 200 euros par hectare Système assez complexe : l'Organisme Payeur met à disposition un outil de simulation pour les agriculteurs : en fonction de la typologie de leur exploitation, celui-ci propose des éco-activités pour atteindre les différents niveaux	- Prairies
Autriche	https://info.bml.gv.at/themen/landwirtschaft/gemeinsame-agrarpolitik-foerderungen/nationaler-strategieplan/programmbegleitung-und-evaluierung/gsp-leistungsbericht-buergerinneninfo.html	L'Autriche a une approche transversale environnement, climat à travers une directive nommée OPUL qui regroupe l'ensemble des mesures en faveur de l'environnement et du climat. 4 écorégimes au sein de cette directive : - Verdissement des terres arables – cultures dérobées - Verdissement des terres arables – Système Immergrün - Contrôle de l'érosion du vin, des fruits et du houblon - Pâturage pour le bien-être des animaux	Pas de mesures spécifiques en faveur des PP