



European Forum on  
Nature Conservation  
and Pastoralism



**Pour soutenir les éleveurs qui gèrent  
les paysages pastoraux européens,  
changeons les règles  
sur les pâturages permanents dans la PAC**

**Janvier 2012**



**Ce document exprime les craintes et les propositions émanant d'organisations agricoles, environnementales et territoriales, relativement aux règles sur les pâturages permanents de la Politique agricole commune actuelle et celle qui se dessinent pour la période 2014-2020.**

**Il a pour vocation de sensibiliser l'ensemble des parties prenantes concernées par la gestion durable des paysages pastoraux des zones "difficiles", et leurs représentants politiques impliqués dans la réforme de la PAC : parlementaires, administrations.**

[Insérer ici la liste des signataires].

LISTE DES SIGNATAIRES PROVISoire, EN ATTENTE DES RETOURS  
D'ORGANISMES S'ASSOCIANT À LA DÉMARCHE  
DATE POUR ENVOYER LES LOGOS  
20 FÉVRIER 2012  
À xavier@efncp.org

Coordination du texte : Guy Beaufoy et Xavier Poux, EFNCP (<http://www.efncp.org>)

#### **Crédits photographiques de couverture**

- Moutons dans la Bruyère Royaume-Uni © Anthony Parkes, licence sous [Creative Commons Licence](#)
- Bovins dans un pré arboré, Estonie, © Kristiina Hellstrom
- Chien berger dans les Cévennes et vaches gasconnes dans les Pyrénées orientales, France, © SUAMME



# Quelles terres doivent être éligibles au titre des paiements de la PAC ?

Depuis 1992, les réformes de la PAC successives ont conduit au découplage des aides au revenu des agriculteurs (premier pilier). Au lieu d'être attachées à un volume de production, les aides le sont maintenant aux terres agricoles. Dans cette perspective, l'Union Européenne a défini les règles permettant de considérer quelles sont les terres éligibles, le critère fondamental étant qu'elles soient effectivement exploitées à des fins agricoles et/ou maintenues en bon état environnemental et agricole (absence d'abandon).

## SAU et surface éligible

D'après les données de la DG agriculture, en 2009 la SAU totale de l'UE est de 178 millions d'hectares. Les aides du 1er pilier bénéficient à seulement 8 millions d'agriculteurs sur les 13,8 millions recensés à l'échelle communautaire. Les données relatives aux surfaces éligibles ne sont disponibles que pour 10 États membres, représentant un quart de la SAU européenne et 46,2 millions d'hectares. Dans ces pays, qui se trouvent être majoritairement des nouveaux États membres, 42 millions d'hectares reçoivent des aides au titre du 1<sup>er</sup> pilier. 10% de la SAU recensée dans cet échantillon ne reçoit donc pas de paiements.

Souvent, l'exploitation agricole est évidente : terres cultivées, pâturages ou prés de fauche dans lesquelles la végétation est maintenue basse. Mais **dans certaines régions, et en particulier dans les zones les plus « difficiles », les formes visibles d'exploitation pastorale sont plus ardues à repérer : beaucoup de paysages pastoraux contiennent des broussailles et des arbres et conservent un aspect « sauvage », très différent de l'image de l'herbage bien clôturé.**

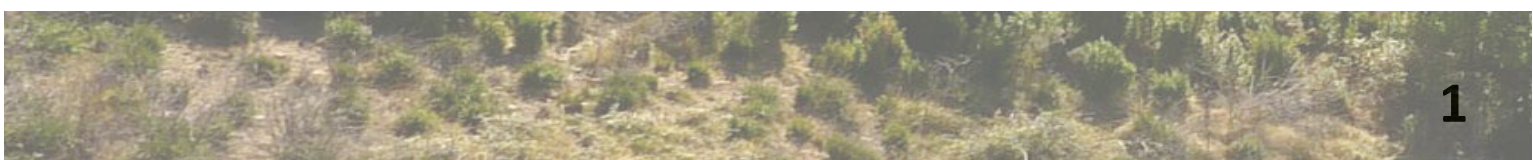
Ces paysages pastoraux dépendent du maintien d'un équilibre agro-écologique lié à un pâturage extensif. Dans le contexte économique actuel, les exploitants qui exploitent de tels paysages dépendent fortement des paiements de la PAC qui y sont associés. Quand leurs pâturages sont « inéligibles » du fait des règles communautaires, ils rencontrent de fortes difficultés économiques, ce qui remet en cause l'usage et l'entretien durable des paysages.

## La diversité des paysages pastoraux en Europe

Les paysages pastoraux européens sont exploités de multiples manières, reflétant la variété des pâturages et des cheptels (races bovines, ovines et caprines). Certains systèmes sont principalement herbagers, avec une gamme allant de prairies semées à des prairies naturelles. D'autres valorisent des ligneux, tels les systèmes extensifs atlantiques qui pâturent les bruyères. Dans l'Europe méridionale, les systèmes sylvo-pastoraux sont fréquents, combinant les ressources fourragères offertes par des formes buissonnantes, arbustives (y compris les fruits) et herbacées, selon les saisons et les stations. Les terres exploitées de cette manière ont une grande valeur environnementale, d'autant plus qu'elles sont souvent associées à des infrastructures agro-écologiques intéressantes – haies, bosquets, fourrés intégrés dans les usages agricoles des territoires — tout en rentrant de plein droit dans la surface agricole utile.

Les règles et systèmes statistiques communautaires doivent reconnaître ces modes de gestion, mais il est rare qu'ils le fassent.

**Aujourd'hui, de grands espaces pastoraux ne sont pas éligibles pour la PAC du fait des règles communautaires et de leur interprétation, ce qui accroît leur risque d'abandon.**



# La définition communautaire des pâturages permanents : il est urgent d'amender les textes pour préparer l'avenir

## La situation actuelle et ses conséquences

La PAC définit trois types de terres éligibles aux aides : les terres arables, les cultures permanentes et les pâturages permanents. C'est cette dernière catégorie qui fait enjeu au regard des règles communautaires qui s'y appliquent.

## Une vision étroite des pâturages permanents qui exclut de vastes surfaces

Le règlement 1120/2009 relatif aux « modalités d'application du régime de paiement unique » définit les pâturages permanents comme : *“les terres consacrées à la production d'herbe et 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 ou davantage”*. **Cette définition se focalise sur les seules ressources herbacées, et exclut de fait les ressources fourragères des vastes domaines pastoraux valorisant les garrigues, fourrés et bois (parcours « ligneux »).**

Le règlement 1122/2009 relatif à la conditionnalité envisage le fait que les parcelles comportant des arbres ou des broussailles puissent être éligibles aux paiements PAC, sous des conditions qui restent à définir. Mais le document guide publié par la Commission fixe comme règle générale qu'au-delà de 50 arbres par hectares, les pâturages doivent être considérés comme inéligibles (voir [http://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wikipac/index.php/Category:Area\\_measurement](http://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wikipac/index.php/Category:Area_measurement)). En outre, les règles du même document déduisent des terres éligibles des éléments paysagers souvent présents sur les pâturages extensifs, tels les fourrés et bosquets et les haies quand leur largeur dépasse 2 mètres. D'une manière générale, la vision qui sous-tend ce règlement est clairement que les ressources fourragères « normales » sont celles herbacées et que les éléments ligneux peuvent être tolérés dans la mesure où ils ne compromettent pas leur développement. En aucun cas ils ne sont considérés comme une ressource en eux-mêmes.

**Au total, l'approche communautaire est déficiente au regard de deux critères qui se renforcent l'un l'autre : dans la définition des types de ressources fourragères — exclusion des nombreuses ressources non herbacées — et des formes de végétation des terres pâturées.** Il n'y aucune raison d'ordre agronomique ou environnemental pour exclure des surfaces éligibles des pâtures comportant des arbres — quelle que soit leur densité — des haies ou des fourrés. **Le facteur essentiel devrait être l'usage fourrager effectif des terres, non le type de végétation.**

## Des marges de manœuvre étroites, valorisées par certains États membres seulement

En indiquant : « *La superficie totale d'une parcelle agricole peut être prise en compte à condition qu'elle soit entièrement utilisée selon les normes usuelles de l'État membre ou de la région concernée* » [nous soulignons], le règlement 1122/2009 laisse ouverte une interprétation à un niveau subsidiaire, qui apporte une souplesse dans la définition des « pâturages naturels » « traditionnels » considérés dans le règlement 1120/2009. De même, le document guide spécifie que la règle des 50 arbres s'applique « en général » et que des exceptions peuvent être justifiées sur des critères environnementaux ou pour des systèmes agro-forestiers. Le Royaume-Uni, la France et l'Espagne se sont saisis de ces nécessaires marges d'adaptations, non sans difficultés de justification vis-à-vis de la Commission.

## Des conséquences économiques et environnementales désastreuses

Mais comme le suggère le texte du document guide, ces dérogations sont des « exceptions » et les contrôles communautaires sont appliqués de manière de plus en plus rigide, en dépit des réalités sur le terrain et de leurs conséquences environnementales.

**L'application rigide de règles mal conçues a conduit à exclure des paiements de la PAC des milliers d'hectares pâturés en Suède, en Bulgarie et en Estonie, y compris des habitats d'intérêt communautaire dont la conservation passe par un pâturage durable.**

Certains paysages ont connu un déclin du pastoralisme consécutivement au découplage des aides. L'embroussaillage qui en découle rend encore plus difficile le respect des règles de conditionnalité avec un renforcement du risque d'abandon de ces parcelles en voie de fermeture, du fait des règles de la PAC.

### Quelques chiffres sur les pâtures non herbacées

Dans la seule région espagnole de Castilla y León, seuls 10% des 3,6 millions d'hectares de pâtures permanentes éligibles sont herbacés. Les 90% restant sont des parcours ligneux et arborés et constituent 42% de l'ensemble des terres éligibles de la région. Pour toute l'Espagne, on estime que les pâtures ligneuses couvrent 10 millions d'hectares. Leur exclusion éventuelle des surfaces aidées au titre de la PAC aurait des conséquences majeures. En France, les « landes et parcours » et les alpages concernent 2,5 millions d'hectares sur les 10 millions de l'ensemble des pâtures permanentes. En Suède, Bulgarie et Estonie tout ensemble, les pâtures permanentes non éligibles à la PAC couvrent environ 1 million d'hectare.

En Irlande du Nord et en Écosse, on a conseillé aux agriculteurs de se débarrasser des éléments paysagers semi-naturels considérés « inéligibles » par les contrôleurs, tels que des ajoncs ou des haies plus larges que 2 m (le conseil va dans le sens de : « dans le doute, faites les sauter : il ne faut pas prendre de risques »).

## Les propositions actuelles pour la PAC 2014-2020 : une ambivalence inquiétante

**Dans la proposition de règlement pour la PAC 2014-2020, dans le volet concernant les aides directes, seules les « prairies permanentes » rentrent dans les surfaces éligibles, laissant dans l'ombre tous les pâtures permanents qui ne sont pas des prairies, tels les landes et parcours.** Le recul sémantique est inquiétant.

La définition des « prairies permanentes » reprend le début de celle du règlement 1120/2009 (« *les terres consacrées à la production d'herbe et 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* »). En guise d'ouverture par rapport à la seule référence herbagère il précise que « *d'autres espèces adaptées au pâturage peuvent être présentes, pour autant que l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées restent prédominantes* » (nous soulignons).

**Quid des pâtures non prairiales ? Comment définir le caractère prédominant de l'herbe ? Faudra-t-il considérer des landes comme des prairies pour les maintenir éligibles ? La France, l'Espagne et le Royaume-Uni seront-ils amenés à soustraire des surfaces fourragères des aides PAC ? et surtout : pourquoi ?**

## Les pâturages non herbacés : un bien public irremplaçable rendant de multiples services écosystémiques

Dans les zones difficiles où l'élevage est la seule forme d'exploitation du milieu envisageable, les pâturages non herbacés (ligneux) constituent une ressource fourragère essentielle pour de nombreuses exploitations : les broussailles, les feuilles et les fruits des arbres et arbustes sont consommés par tous les types d'animaux, y compris les bovins. Ce fourrage est particulièrement déterminant à certaines périodes de l'année, par exemple pendant les périodes sèches où la pousse de l'herbe est faible, voire inexistante. Les broussailles peuvent de surcroît protéger une strate herbacée. Des recherches de l'INRA, en France, ont montré que l'exploitation de tels fourrages constituait une stratégie d'adaptation au changement climatique, permettant une plus grande autonomie fourragère et de surcroît une meilleure condition sanitaire des animaux qui consomment des aliments variés, aux vertus prophylactiques avérées.

En sus de cette fonction de production et d'autonomie économique, la valorisation pastorale de cette biomasse ligneuse génère de nombreux « services écosystémiques » pour les territoires pastoraux concernés, et plus largement pour l'ensemble de la société :

- Réduction des risques d'incendies, avec les effets positifs induits sur la diminution de l'érosion – à condition d'éviter le surpâturage - et du relargage de CO2 dans l'atmosphère.
- Maintien de paysages ouverts à haute valeur touristique.
- Maintien des habitats naturels européens parmi les plus riches en biodiversité : la plupart des habitats « agro-pastoraux » de la directive habitats sont des pâturages dans lesquels l'herbe est minoritaire, et présentant une grande hétérogénéité paysagère.

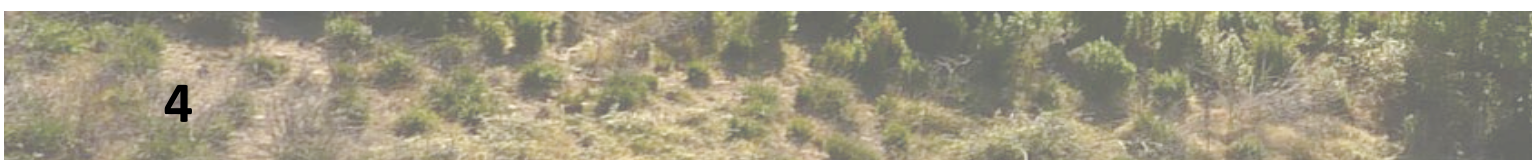
### La valeur économique, gastronomique et culturelle des pâturages ligneux

Les pâturages ligneux extensifs permettent la production d'un lait riche en caséine et en éléments aromatiques et oligo-éléments. Beaucoup de chaînes alimentaires locales dépendent de ce type de ressources pour produire et valoriser des fromages de qualité et typés.

**Sur les terres concernées, il est nécessaire de conserver un bon équilibre pastoral. L'alternative est un risque d'embroussaillage et, à terme, de fermeture du paysage avec une perte de la valeur environnementale et socio-économique liée au pastoralisme extensif. Les paiements de la PAC ont une responsabilité essentielle dans le maintien de ce type d'agriculture, ce qui passe par des règles adaptées et des niveaux d'aides suffisants.**

### Les pâturages permanents ligneux et la Directive Habitats

La Directive Habitats reconnaît la valeur environnementale d'une large gamme de pâturages permanents, dont beaucoup comprennent des plantes ligneuses voire sont dominés par elles, comme les landes par exemple. Le guide édité par la Commission Européenne pointe le besoin de conserver le pastoralisme pour conserver de tels habitats. Au regard de l'importance patrimoniale de ces habitats et de leur ampleur géographique, il serait particulièrement incohérent de les exclure des surfaces éligibles au moment où la PAC affiche sa volonté de « verdissement ».





## Des propositions pour changer la définition des pâturages permanents et les critères d'éligibilité

Au regard de ce qui précède, il apparaît essentiel que la définition communautaire des pâturages permanents — et non des seules prairies permanentes — soit adaptée pour prendre en compte la réalité des éleveurs extensifs, dans la mesure où ils en valorisent effectivement les ressources fourragères.

- **La définition suivante peut être proposée**, qui gagne en simplicité et permet d'éviter les ambivalences et incohérences de la définition présente dans les propositions communautaires d'octobre 2011 :

*Les **pâturages permanents** sont « les terres consacrées à la production d'herbe et d'autres plantes fourragères (ensemencées ou naturelles) et qui n'ont pas été labourées et/ou ressemées depuis cinq ans au moins ».*

- **Les critères sur le nombre d'arbres, la taille des haies ou des fourrés doivent disparaître dans la mesure où ils n'ont pas de justification agronomique et/ou environnementale.** Le seul critère pertinent est l'usage pastoral des terres concernées et le contrôle d'un *équilibre* de végétation. Ainsi, si des fourrés et des bosquets sont compatibles avec une activité pastorale, sans qu'il soit besoin d'avoir une végétation uniformément rase, ce qui doit être prévenu est un abandon dont la marque est l'embroussaillage et la fermeture du paysage. Des broussailles, oui (dans la mesure où elles participent au système pastoral) ; l'embroussaillage : non.
- **Il faut un dispositif subsidiaire qui rende les autorités nationales responsables des méthodes de suivi et de contrôle** adaptées à cette approche dynamique. De telles méthodes passent par des référentiels rigoureux, permettant de suivre l'activité pastorale (preuves d'usage pastoraux) et de dynamique de végétation. Le contrôle doit s'adapter aux réalités de terrain et aux enjeux environnementaux, et non l'inverse.

Dans les États membres qui intègrent déjà les pâturages ligneux dans les surfaces éligibles (France, Espagne, Royaume-Uni), ces changements d'approche ne conduiraient pas à augmenter la SAU éligible mais elle permettrait de mieux correspondre à la réalité. Dans d'autres États membres (Bulgarie, Suède,...), l'accroissement des surfaces éligibles se ferait sur les terres faisant l'objet d'un usage pastoral constaté.

À ces conditions, les éleveurs extensifs, comme les autres, peuvent prétendre de plein droit aux paiements de la PAC, au titre du premier et du deuxième pilier. Cette approche ne signifie pas que les sanctions prévues ne doivent être appliquées en cas d'abandon des terres et/ou de fausse déclaration.

Précisons que la question du montant des aides attribuées pour ces hectares de pâturage permanents extensifs est une autre question, qui peut être traitée par la régionalisation et le plafonnement. L'objectif n'est pas de créer une rente foncière pour certains éleveurs qui disposeraient de très grandes surfaces pastorales ; il est d'éviter que les règles de la PAC ne conduisent à un abandon des terres dans les zones extensives et à une perte des éléments paysagers intéressants pour les paysages et la biodiversité dans l'ensemble des zones d'élevage.

## La valeur agronomique et environnementale des prairies temporaires de longue durée : intérêt de la définition alternative proposée

La définition des prairies permanentes actuellement proposée par la Commission revient à considérer comme "permanentes" des prairies qui sont ressemées sur des périodes relativement courtes (3 ans par exemple) mais qui en se succédant sur la même parcelle sont considérées comme "permanentes" dans le sens où l'occupation du sol en herbe dépasse les cinq ans. Ces prairies peuvent rentrer dans des rotations longues (par exemple 6 ans de prairies suivies de 2 ou 3 ans de céréales).

Du point de vue de la biodiversité ou du stockage du carbone, il y a peu d'intérêt à conserver ces prairies sur la même parcelle. Du point de vue agronomique, on se prive d'une rotation longue, diversifiée, dont l'intérêt pour la qualité de l'eau est avéré.

Fixer dans l'espace ces prairies temporaires de longue durée — dans la conditionnalité des aides aujourd'hui ou dans la composante verte dans la PAC à venir — s'avère donc problématique du point de vue agro-environnemental et impose une contrainte inutile et contre-productive pour les agriculteurs qui pratiquent ces prairies. La perspective de l'exigence de ne pas pouvoir répartir ses prairies peut ainsi mener à un résultat opposé à celui escompté : le retournement anticipé de ces prairies temporaires de longue durée avant l'année de référence (2014 dans les propositions actuelles), afin de minimiser la contrainte anticipée et garder une souplesse après coup.

En sortant du champ des pâturages permanents les prairies labourées et/ou semées depuis moins de cinq ans, qui sont de fait des prairies temporaires pour les agronomes et les éleveurs, on conserve la possibilité d'une souplesse de conduite de ces prairies, ce qui facilite leur adoption éventuelle dans des rotations longues.



© J.-B. Narcy



## La problématique en images



1. Bovins dans les Pyrénées orientales ("vallées des fleurs") : le pastoralisme est indispensable à la bonne gestion écologique de cette réserve naturelle © Xavier Poux
2. Chèvres en Espagne, sur ces pâtures en Natura 2000, les animaux consomment autant les broussailles que les herbacées © Alfonso San Miguel Ayanz
3. Ovins en Estonie : la règle des "50 arbres par hectare" n'empêche pas à ces ovins de pâturer. Mais elle pourra pénaliser les éleveurs. © Kristiina Hellstrom (<http://www.hak.edu.ee/materjalid/puisniit4/>)
4. Troupeau mixte en Bulgarie Les terres considérées ici sont éligibles pour les aides du 2ème pilier moyennant un dossier administratif complexe, mais pas à celles du 1er. © Guide Agri-Environnemental bulgare
5. L'arasement de haies en Irlande du Nord vise à se conformer aux bonnes pratiques agricoles et environnementales pour toucher les aides PAC © EFNCP

