

PÉTITION EN FAVEUR DES PÂTURAGES BOISÉS

Pour une Politique Agricole Commune qui ne fasse pas de discrimination contre les pâturages boisés - notre patrimoine naturel le plus riche est condamné à une mort lente par la bureaucratie européenne

Tous les pâturages ne sont pas des herbages. Dans beaucoup de régions d'Europe, **les pâturages s'enrichissent d'une végétation variée comprenant des buissons et des arbres**. On les dénomme alors "pâturages boisés". La densité d'arbres y est très variable, depuis un couvert lâche jusqu'à des espaces dans lesquels la canopée est continue, et sous laquelle se trouvent des ressources fourragères herbacées ou ligneuses. De la même manière, le couvert en broussailles peut être épars ou au contraire très dense, comme dans les landes ou la garrigue. Dans les faits, **la plupart des pâturages boisés consistent en une mosaïque complexe**, combinant des arbres, des broussailles et des buissons dans des proportions variables.

Les pâturages boisés couvrent **plusieurs millions d'hectares** agricoles en Europe. Par leurs pratiques, les éleveurs qui les exploitent conservent des habitats naturels particulièrement riches et réduisent les risques d'incendies. Dans le passé, ces pâturages étaient éligibles au titre des paiements de la Politique Agricole Commune (PAC). Mais **depuis 2005, les règles de la PAC, compliquées, exercent une discrimination contre les pâturages comportant des arbres et des buissons**, encourageant les éleveurs à détruire les éléments paysagers qui confèrent à ces milieux leur valeur propre, à abandonner l'utilisation de ces pâturages ou bien à les boiser. Tous ces changements conduisent à une perte de biodiversité, de patrimoine et de paysages.

À la Commission Européenne, **les concepteurs et gestionnaires de la PAC** considèrent les arbres et les buissons comme des signes d'abandon de l'activité agricole, ou ils les associent à une agriculture improductive. Les règles qu'ils proposent et les contrôles réalisés par les auditeurs **font qu'il est beaucoup plus difficile de bénéficier d'aides sur ces surfaces**. Cette approche ne repose sur aucune base scientifique et ne correspond en rien à la réalité de l'agriculture dans beaucoup d'endroits en Europe. La conséquence est que de vastes surfaces exploitées par les éleveurs pastoraux sont considérées par la Commission comme étant inaptes par principe pour l'activité agricole ! Et ce, en contradiction avec les rendus de la Cour de Justice Européenne. Tant l'approche d'ensemble que les règles doivent changer pour que la prise en charge des pâturages boisés soit en conformité avec les objectifs globaux de la nouvelle PAC et des politiques environnementales communautaires.

En 2014, la récente PAC a établi de nouvelles règles pour les pâturages. **Sur le papier, les améliorations** dans la définition se sont *in fine* traduites par des règles de plus en plus complexes. Les auditeurs de la DG Agriculture incitent les États Membres à une traduction rigoriste de ces règles, **conduisant à une bureaucratie et des dépenses publiques**

exorbitantes. Au lieu d'aider les agriculteurs qui maintiennent nos paysages d'exception, l'administration de la PAC est obsédée par un contrôle pointilleux du nombre d'arbres ou de leur recouvrement, ce qui conduit à des coûts administratifs élevés alors que **les biens publics que cette administration est censée conserver diminuent.** Pour les États Membres, l'option la plus simple consiste alors à exclure les pâturages boisés des surfaces éligibles pour simplifier la mise en œuvre administrative et réduire les risques de sanction financière de la part de la Commission.

Il est clair que les paiements de la PAC ne doivent pas bénéficier à des terres non exploitées, qu'il s'agisse de terres arables, de prairies ou pâturages boisés tous entretenus *a minima*. Mais **les règles actuelles** n'atteignent pas cet objectif, au contraire elles **excluent des pâturages boisés faisant l'objet d'une réelle exploitation agricole** à finalité productive, alors que des terres arables ou des surfaces herbacées peuvent bénéficier d'aides après un simple entretien mécanique.

Les signataires de cette pétition attirent l'attention des institutions européennes et des États Membres sur les points suivants :

1. **Les pâturages boisés sont de véritables espaces productifs**, caractéristiques de nombreux paysages agraires. Ils contribuent à la production de lait et de viande de grande qualité, produits avec très peu d'intrants. Pour beaucoup d'agriculteurs les valorisant, les pâturages boisés sont **essentiels pour l'équilibre économique de l'exploitation**. Bien entendu, tous les espaces boisés ne sont pas des pâturages. Le critère pertinent permettant de distinguer les espaces boisés pâturés des autres est bien le pâturage. Ce ne peut être le recouvrement ou la densité d'arbres, qui peut largement dépasser le seuil de 100 arbres/ha fixé de arbitrairement par la Commission, et qui ne reflète en rien la réalité de la ressource sous la canopée.
2. Les arbres et les buissons peuvent constituer **une importante ressource fourragère**. Les glands et autres fruits sont une source d'alimentation précieuse en automne ou au début de l'hiver. Dans les conditions sèches qui sont celles du sud de l'Europe, le feuillage et les jeunes repousses **permettent de pallier le manque d'herbe estival et au début de l'automne**. Les buissons et les arbres à feuillage persistant peuvent aussi être broutés en hiver, quand l'herbe n'est pas disponible.
3. Les arbres et les buissons peuvent remplir **d'autres fonctions agronomiques**. Ils extraient les nutriments des horizons profonds du sol et permettent ainsi d'améliorer la productivité des herbages, tout particulièrement sur les sols pauvres. Ils allongent également la période de pousse de l'herbe en protégeant cette dernière des conditions climatiques extrêmes. Ils protègent également les animaux et leur fournissent des médicaments naturels, notamment contre les parasites, permettant une réduction des charges vétérinaires.
4. Les pâturages boisés constituent le mode d'usage des sols agricoles rendant **les services écosystémiques** parmi les plus élevés en matière de biodiversité, de conservation de paysages, de stockage de carbone (à la fois dans les sols et la



- végétation), de conservation des sols, de gestion de l'eau et du patrimoine culturel. À ce titre, ils constituent un **bien public** d'intérêt majeur. Les vieux arbres, souvent pluricentennaires, contribuent à une qualité écologique et paysagère irremplaçable.
5. La valeur environnementale des pâturages boisés se retrouve dans leur classement dans le réseau **Natura 2000**, au titre des habitats listés dans l'Annexe 1 de la directive "Habitats", tels les *Dehesas* à chênes sempervirents ou les Prairies boisées fennoscandiennes. La plupart des habitats de Landes tempérées et de Fourrés sclérophylles de l'Annexe 1 sont des pâturages comportant des buissons et des arbres. La description écophysiological des Formations herbeuses sèches semi-naturelles et faciès d'embuissonnement de l'Annexe 1 comporte des buissons, ce que le nom de cet habitat suggère d'ailleurs.
 6. Le maintien d'un **statut de conservation favorable** de ces habitats, tel que libellé dans la première cible de la Stratégie pour la biodiversité 2020, **passé par le maintien d'un pâturage**. Un pâturage pérenne et équilibré, permettant une gestion et une régénération des arbres et des buissons, est essentiel pour la conservation d'un potentiel productif sur ces espaces. Le pâturage est également essentiel pour **réduire les risques d'incendies destructifs sur de vastes étendues**, tout particulièrement dans le sud de l'Europe.
 7. Les pâturages boisés ont une valeur telle que les éleveurs qui les exploitent **devraient être prioritaires pour bénéficier d'aides au titre d'une PAC plus verte**. Mais dans de nombreuses régions, la mise en œuvre de la PAC leur donne le signal opposé, rendant particulièrement difficile le parcours pour bénéficier des aides auxquels ont en principe droit tous les agriculteurs de l'Union Européenne, ce qui condamne les pâturages boisés à une mort lente.
 8. Cette situation est totalement **contradictoire avec les objectifs des politiques environnementales communautaires**, et tout particulièrement la Stratégie pour la biodiversité. Elle discrédite complètement tout affichage d'une PAC plus "verte", donnant la priorité aux biens publics environnementaux et à la bonne gestion des ressources naturelles.

Afin de sauver les pâturages boisés d'Europe, nous demandons aux institutions européennes et aux États Membres de mettre en œuvre de toute urgence une politique moins bureaucratique, plus cohérente et plus logique en leur faveur. Cet agenda passe par les points suivants :

A. Tous les pâturages boisés exploités par une activité agricole doivent être éligible au titre des paiements directs de la PAC, aux niveaux des règlements communautaires et de la mise en œuvre dans les États Membres

- Dans la surface agricole, les arbres et les buissons **ne doivent pas être considérés a priori comme non productifs**. Ils doivent au contraire être vus comme apportant une valeur à la surface agricole, sauf dans le cas où ils entravent clairement l'activité agricole.



- La définition des pâturages permanents dans la PAC doit inclure tous les types de pâtures et tous les types de fourrages exploités. **Il faut abandonner la référence aux "pratiques locales établies" ou toute autre forme de justification spécifique** pour toute pâture qui ne serait pas majoritairement en herbe, pour éviter toute charge administrative supplémentaire et tout risque de pénalité.
- Pour souscrire à l'objectif de simplification de la PAC, la définition suivante pour les pâturages permanents est proposée pour sa simplicité : **"terre consacrée à la production d'herbe et d'autres plantes fourragères (naturelles ou ensemencées) et qui n'ont pas été labourées et/ou ressemées depuis cinq ans au moins"**
- **Le critère d'éligibilité pour les paiements de la PAC doit prioritairement être l'usage réel de la terre par une activité de pâturage, au détriment du type de végétation.** Conformément au rendu de la Cour Européenne de Justice, le classement d'une terre comme "pâturage permanent" et, par conséquent comme "terre agricole", dépend de son usage réel. Ainsi, toute terre utilisée comme pâturage permanent doit *de facto* être considérée comme une terre agricole.
- **Il ne doit plus y avoir de référence à un seuil arbitraire en termes de nombre d'arbres établi au niveau européen, qui ne repose sur aucune base scientifique.** De même, la présence d'arbres et de buissons ne doit pas conduire à une réduction des surfaces éligibles, dans la mesure où il y a **un niveau minimal d'activité agricole constaté.** Ce niveau doit être défini par les États Membres et doit faire référence à une pression de pâturage. L'état et la dynamique de végétation sont des indicateurs pertinents pour le contrôle sur le terrain, mais en tout état de causes l'éligibilité ne peut être établie uniquement par télédétection.
- **Les règles impraticables doivent être bannies,** telle l'exigence de distinguer dans chaque parcelle les arbres et les buissons qui sont accessibles pour le pâturage "dans leur intégralité" (et sont donc éligibles), de ceux qui ne le seraient pas *intégralement*. Dans beaucoup de pâturages boisés, les arbres fournissent des fruits et du feuillage qui sont consommés en quantité, sans que les animaux ne broutent l'ensemble de l'arbre. **De telles évidences doivent être prises en compte dans les règles** et la simplification des critères d'éligibilité doit être une priorité pour ces pâturages, afin de réduire la charge bureaucratique liée à la PAC.
- Dans les règlements actuels, les aides PAC sont allouées à des pâturages convertis en forêt, alors que les pâturages boisés exploités sont pénalisés. Cette **incohérence doit être réglée.**
- Les règles de la PAC et les experts et les auditeurs de la DG Agriculture doivent reconnaître la réalité et la valeur des pâturages boisés exploitées en tant que terres agricoles de plein droit. **Ils ne doivent pas inciter les États Membres à adopter des règles d'éligibilité qui établissent une discrimination contre les pâturages boisés.** Les institutions européennes doivent établir comme **principe et critère fondamental que les aides de la PAC doivent aller aux terres exploitées.** Les enjeux de répartition du montant des aides à l'intérieur des États Membres, entre régions, sont du ressort de la subsidiarité.



B. Il faut urgemment entreprendre une évaluation de l'impact des nouvelles règles d'éligibilité sur les pâturages permanents et identifier les étapes permettant de les rendre cohérentes avec d'autres politiques communautaires

- Il faut évaluer l'impact réel, sur le terrain, des règles d'éligibilité ainsi que le **bilan coûts / bénéfices complet**, y compris en termes de biens publics.
- Il faut analyser la cohérence des critères d'éligibilité avec les objectifs d'ensemble de la PAC et des politiques d'environnement, de manière à améliorer les règlements d'application et les recommandations de la Commission à l'égard des États Membres dans l'optique d'**assurer un traitement égal pour tous les types de pâtures et d'exploitations** et de **maximiser les biens publics obtenus grâce aux aides de la PAC**.
- Dans cet examen d'ensemble, les règles et les conseils relatifs aux pâturages boisés dans différents textes réglementaires doivent être harmonisés, de manière à **ne pas envoyer de messages contradictoires aux agriculteurs**, tels que "il faut conserver les habitats boisés" (Natura 2000) et "il vaut mieux éliminer les arbres" (PAC).

C. Les États Membres doivent pleinement mobiliser leur programme de développement rural (PDR) pour soutenir une gestion active des pâturages boisés

- Les PDR doivent mettre en œuvre des mesures agri-environnementales et climatiques en faveur des pâturages boisés dans toute l'Europe, afin de **favoriser activement leur gestion écologiquement durable**.
- **Les aides des PDR en faveur du boisement des terres agricoles ne doivent pas être plus attractives** (financièrement ou au regard de leur simplicité administrative) que celles en faveur de l'exploitation et la conservation des pâturages boisés.

Pour signer cette Pétition, veuillez visiter : <http://www.efncp.org/policy/wood-pastures-manifesto/>