



N° 1272

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 avril 2025.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

En application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION ⁽¹⁾

sur le **rôle du pastoralisme dans l'aménagement du territoire, les causes de son déclin**
et les **conséquences pour le développement durable des territoires ruraux**

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

ET PRÉSENTÉ PAR

M. JEAN-YVES BONY ET MME MARIE POCHON

Rapporteurs

Députés

(1) La composition de la mission d'information se trouve au verso

La mission d'information sur le rôle du pastoralisme dans l'aménagement du territoire, les causes de son déclin et les conséquences pour le développement durable des territoires ruraux est composée de : MM. Jean-Yves Bony, Christophe Barthès, Mmes Manon Bouquin, Danielle Brulebois, MM. André Chassaing, Aurélien Dutremble, Inaki Echaniz, Denis Fégné, Mmes Sylvie Ferrer, Sandrine Le Feu, M. Hubert Ott, Mme Marie Pochon, MM. Loïc Prud'homme, Jean-François Rousset, Xavier Roseren, Mme Anaïs Sabatini.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE LA MISSION, M. JEAN-FRANÇOIS ROUSSET	7
INTRODUCTION	9
I. LE PASTORALISME : UN MODE DE VIE ET DE PRODUCTION QUI S'EST TRANSFORMÉ AUTANT QU'IL A TRANSFORMÉ LES TERRITOIRES	13
A. LA FRANCE, UN PAYS PASTORAL DE LONGUE TRADITION	13
1. Des territoires façonnés par le pastoralisme tant du point de vue de la nature que de la culture	13
2. Le pastoralisme est un élément fondamental de la culture et de l'identité paysagère et sociale des territoires qu'il occupe	16
3. Un apport important pour le tissu social et l'attractivité des territoires ruraux	19
B. L'ENCADREMENT DU PASTORALISME PAR LE DROIT	21
1. La loi pastorale de 1972 et les structures de gestion du pastoralisme	21
a. Les associations foncières pastorales et les groupements pastoraux	21
b. Les conventions pluriannuelles de pâturage	26
c. Les autres formes d'organisation de la propriété et de la gestion	27
2. L'organisation de la politique pastorale au niveau local	30
II. LE PASTORALISME CONFRONTÉ À DE NOUVEAUX DÉFIS	39
A. LE PASTORALISME EST-IL EN DÉCLIN ?	39
1. Les surfaces occupées par le pastoralisme ne connaissent a priori pas de recul global	39
2. Une évolution à la baisse du cheptel et des élevages	41
B. L'ACCÈS AU FONCIER DEMEURE DIFFICILE À CERTAINS ENDROITS DU TERRITOIRE	43
C. COEXISTER SUR LES TERRITOIRES : UN DÉFI QUOTIDIEN	49
1. Pastoralisme et activités forestières	49
2. Coexister avec la population locale et les randonneurs dans un contexte de prédation qui nécessite des chiens de protection	50

3. Coexister avec le tourisme et les activités de nature.....	52
4. Créer des espaces de discussion permettant de réfléchir à des « pactes territoriaux pastoraux »	54
D. RENFORCER LA RECONNAISSANCE DU PASTORALISME DANS LE VERSEMENT DES AIDES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	56
1. L'admissibilité des surfaces pastorales aux aides de la PAC	56
a. Les aides du 1 ^{er} pilier : les droits au paiement de base	56
b. Les aides du 1 ^{er} pilier : les éco-régimes	60
c. Les aides du 2 ^e pilier : L'Ichn et les Maec surfaciqes.....	61
d. Les aides du 2 ^e pilier non liées à la surface.....	65
2. Les aides couplées à la production.....	67
3. L'importance du maintien des aides qui prennent en compte les spécificités du pastoralisme.....	68
E. LE STATUT DU BERGER : UN MÉTIER DIFFICILE ENCORE MAL RECONNU ET MAL VALORISÉ.....	71
1. Un métier très exigeant et diversement exercé	71
2. Des conditions de travail à améliorer pour maintenir l'attractivité du métier	74
F. LES EFFETS DE LA PRÉDATION POUR LE PASTORALISME : QUEL ÉQUILIBRE AVEC LA FAUNE SAUVAGE ?.....	75
1. La présence du loup en France.....	76
2. Les plans nationaux d'actions Loup	79
3. Les mesures de protection complémentaire contre la prédation.....	84
4. Quelles perspectives pour le pastoralisme ?	86
G. ANTICIPER ET GÉRER LES EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR LES MILIEUX NATURELS DONT DÉPEND LE PASTORALISME	88
1. Les conséquences du changement climatique sur les milieux naturels et l'activité pastorale	88
a. La disponibilité de la ressource en eau pour les animaux	88
b. Les modifications de l'environnement en réponse au réchauffement climatique ...	90
2. Les conséquences du changement climatique pour les animaux	96
3. La lutte contre le risque d'incendie.....	98
III. INTÉGRER LE PASTORALISME DANS LES DYNAMIQUES DIVERSES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES.....	101
A. « SAUVEGARDER, VALORISER, PARTAGER » : LA LOGIQUE POUR UN RENOUVEAU PASTORAL.....	101
1. Sauvegarder les espaces naturels et le patrimoine pastoral	101
2. La nécessité de préserver des races rustiques	103
B. CONCILIER AGRO-ÉCONOMIE ET AGRO-PASTORALISME.....	105

1. Soutenir les revenus des éleveurs pastoraux et mieux financer l'accompagnement du pastoralisme	105
2. Valoriser les productions pastorales locales	109
LISTE DES PROPOSITIONS	113
TRAVAUX DE LA COMMISSION	117
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES SOUS LA XVI^E LÉGISLATURE	119
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES SOUS LA XVII^E LÉGISLATURE	125
LISTE DES PERSONNES ET ORGANISMES AUDITIONNÉS LORS DES DÉPLACEMENTS	129
CONTRIBUTION ÉCRITE	133
ANNEXES	135

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE LA MISSION, M. JEAN-FRANÇOIS ROUSSET

Le pastoralisme est un héritage ancestral, ancré dans l'histoire des sociétés humaines depuis des millénaires. Il est encore présent aujourd'hui sur tous les continents, comme chez les peuples nomades de Mongolie, au Sahel, dans le désert du Sahara et dans l'Himalaya, mais également en France, concentré dans les Alpes, le Massif central, les Pyrénées et les Vosges. Il constitue l'une des formes les plus anciennes de cohabitation entre l'homme, l'animal et les espaces naturels libres et peu cultivables. Il représente un mode de vie dont les principes fondamentaux ont peu évolué au fil des siècles, avec ses propres réalités économiques. Toutefois, le contexte dans lequel il s'exerce évolue et se pose alors la question de l'impact de ces changements sur sa réalité en 2025. Face à ce constat, la mission d'information que j'ai eu l'honneur de présider s'attache à répondre à cette question essentielle.

Cette interrogation se présente sous plusieurs aspects. D'abord humain, afin de savoir si les hommes et les femmes qui font vivre ce modèle agricole et qui en vivent sont en décalage par rapport aux autres modèles agricoles. Les bergers, dont le nombre ainsi que les conditions de vie et de travail, questionnent la survie du métier.

Ensuite, les animaux sont un élément structurant du pastoralisme, ce qui impose une réflexion quant à leur nombre, leur variété et leur capacité à assurer leur rôle dans la biodiversité et la production alimentaire.

Quant aux exploitations pastorales, elles existent sous différentes formes, individuelles et collectives, qu'il convient d'appréhender, chacune dans leur territoire, en fonction de l'accès au foncier et de son encadrement historique, d'autant plus dans le contexte contemporain, qui pose le problème du partage de ces espaces pour d'autres activités, avec des risques de conflit d'usage.

En outre, le pastoralisme constitue un modèle économique qui paraît vertueux, dont il convient de s'assurer qu'il est viable et reconnu en tant que tel.

Enfin, si la dimension écologique impacte directement cette pratique (herbe, eau, parasites, etc.), le pastoralisme a également un rôle majeur à jouer (gestion des incendies, préservation de la biodiversité, etc.). La prédation est également une contrainte à l'activité pastorale qu'il convient de pleinement considérer.

L'objectif de cette mission est donc double : mieux comprendre le pastoralisme pour mieux en parler et identifier ses éventuelles difficultés afin de proposer des solutions adaptées et durables. En effet, il est essentiel de permettre à cette activité millénaire de s'inscrire dans l'avenir et de continuer à jouer son rôle fondamental dans l'aménagement et l'équilibre de nos territoires ruraux.

INTRODUCTION

*Le troupeau se promène à travers les landes désertes
avec ses clarines. On l'entend de collines en collines.
Les agneaux s'émerveillent à chaque odeur, au passage
des ombres et des lumières.*

Jean Giono, Arcadie...Arcadie... (1953)

Le pastoralisme, pratique séculaire fondée sur l'élevage extensif dans les espaces ruraux et montagneux, est un modèle agraire à la fois complexe et fragile. Selon la définition de l'Association Française de Pastoralisme (AFP), il représente « l'ensemble des activités d'élevage valorisant par un pâturage extensif les ressources fourragères spontanées des espaces naturels, pour assurer tout ou partie de l'alimentation des animaux ». On peut ainsi trouver des formes de pastoralisme individuelles et sédentaires ou collectives et transhumantes. Mais le pastoralisme ne se résume pas à une activité agricole : il est aussi un mode de vie qui façonne les paysages, gère les espaces naturels et participe à la préservation de l'environnement. En France, il reste un élément constitutif de la diversité paysagère et un vecteur clé du maintien de la biodiversité et du lien social dans de nombreuses régions, en particulier dans les montagnes et les zones de moyenne montagne.

En dépit de son importance historique et culturelle, cette pratique est aujourd'hui confrontée à des défis d'une ampleur inédite, tant économiques qu'écologiques et sociaux. Si la France a su se doter dès le début des années 1970 d'une loi pastorale qui fait encore autorité, le pastoralisme demeure encore trop souvent « un angle mort des politiques publiques », pour reprendre les termes de Mme Corinne Eychenne, géographe enseignante-chercheuse spécialiste du pastoralisme à l'Université de Toulouse, devant la mission d'information. À titre d'exemple, le droit de l'urbanisme ne reconnaît pas de zones pastorales spécifiques, pas davantage que la politique agricole commune ne reconnaît directement de pratiques pastorales différenciées au sein de l'élevage, et cela alors même que le foncier pastoral et les conditions de travail et de rémunération des éleveurs pastoraux et des bergers se heurtent à des défis très spécifiques.

Cet « angle mort » préfigure-t-il un déclin ? Celui-ci est-il déjà en cours ? Il semble que ce constat, souvent formulé, soit à nuancer car il existe un pastoralisme toujours bien vivant sur notre territoire. L'activité pastorale concerne encore 18 % des élevages en France (35 000 élevages pastoraux), 22 % du cheptel et repose sur des surfaces estimées à plus de 2,2 millions d'hectares. Cependant, il est évident que les défis liés aux impacts du changement climatique, à la préservation des

écosystèmes, à la prédation et au statut social des acteurs du pastoralisme, tels que les bergers, ou encore au partage de l'espace pastoral avec d'autres activités (forêt, tourisme, randonnée, chasse) exigent une réflexion approfondie sur la manière dont le pastoralisme peut se maintenir et continuer d'être un atout pour le développement durable des territoires.

Au cœur de ces défis se trouve la question du changement climatique. Le pastoralisme peut-il être un atout pour faire face aux crises du climat et de la biodiversité ? La hausse des températures, la modification des régimes de précipitations, les périodes de sécheresse prolongée ou, à l'inverse, les épisodes pluvieux excessifs, modifient les cycles naturels des végétaux et les rendements des pâturages. Cette évolution entraîne des conséquences lourdes sur la gestion des troupeaux, notamment sur la disponibilité de l'herbe et des ressources fourragères, essentielles pour nourrir les animaux et assurer l'autonomie des troupeaux. Les changements climatiques et la modification brusque des équilibres écosystémiques qu'ils aggravent entraînent également une modification de la répartition géographique des maladies animales et des parasites, obligeant les éleveurs à repenser leurs pratiques et leurs itinéraires pastoraux, ainsi qu'à se soumettre à des réglementations toujours plus contraignantes, notamment pour les petites exploitations. Par ailleurs, le recul des périodes de neige et la raréfaction de l'eau dans certaines régions rendent plus complexes les conditions d'hivernage et d'abreuvement des troupeaux. Enfin, comment garantir une cohabitation harmonieuse entre les activités pastorales et la vie sauvage, qui reprend sa place avec les politiques de protection d'espèces disparues ou menacées ? Cette question a son importance dans un contexte où le retour du loup, de l'ours et du lynx dans les régions de pastoralisme entraîne des défis majeurs, occasionnant un sentiment d'impuissance, des pertes financières et de la détresse psychologique chez les éleveurs, ainsi que des transformations en profondeur des pratiques pastorales installées depuis près d'un siècle, nécessitant un soutien fort des politiques publiques pour accompagner cette transition indispensable.

Un autre grand défi de taille est que le pastoralisme, en raison de son caractère extensif, repose sur un équilibre économique fragile. L'élevage à base de pâturage nécessite des terrains de grandes superficies, largement soumis aux aléas climatiques, mais la rentabilité est souvent faible par rapport aux formes intensives d'élevage, dont les coûts de production sont plus optimisés et qui peuvent plus aisément recourir à des machines. Les marges bénéficiaires sont particulièrement limitées dans des territoires isolés, souvent peu accessibles, peu maillés en outils industriels de transformation et de valorisation, et dans des zones qui peinent à attirer les investissements. Le recours à des instruments collectifs concernant le foncier, le patrimoine pastoral (cabanes, parcs de tri et de contention, clôtures, etc.), la conduite des troupeaux, les filières aval de valorisation des produits (abattoirs, fromageries) est aussi nécessaire que fragile, en l'absence de soutiens suffisants. Enfin, certaines filières de l'élevage pastoral sont affectées par l'effondrement du cheptel, la diminution de la consommation de viande et la concurrence internationale qui pèse fortement sur son prix de vente. L'équilibre économique du pastoralisme est ainsi fortement dépendant des aides publiques, notamment des

subventions liées à la politique agricole commune (PAC), mais aussi des systèmes d'aides pour la préservation des espaces naturels et d'adaptation aux handicaps naturels. Cette dépendance aux financements publics rend les exploitations pastorales vulnérables aux variations des politiques agricoles et aux réductions de budget qui peuvent survenir, notamment dans un contexte où les filières défendent l'élevage de manière homogène, sans relever les particularités spécifiques à l'élevage pastoral, et où les politiques européennes se réorientent de plus en plus vers des critères environnementaux et de durabilité. À ce titre, les spécificités, et les atouts indéniables, du pastoralisme pour le développement durable et pour la maîtrise des impacts liés au changement climatique, le captage du carbone et le maintien de la biodiversité, comme la prévention des incendies, demeurent insuffisamment rémunérés.

Enfin, le pastoralisme, ce sont aussi des humains, éleveurs ou bergers, qui pratiquent des métiers difficiles bien que porteurs d'une forte valeur symbolique. Le travail des bergers est ainsi souvent perçu comme un travail pénible, contraignant et peu attractif. La solitude, les longues journées de travail en plein air par tous les temps, la gestion d'un troupeau sur de vastes étendues, le suivi quotidien des animaux dans des conditions parfois difficiles sont autant d'éléments qui rendent cette profession particulièrement exigeante. Le statut social du berger est ainsi souvent marqué par une précarité économique, un manque de reconnaissance professionnelle et une absence de véritable valorisation de la fonction. De surcroît, le vieillissement de la population des bergers et la difficulté de recruter de nouvelles générations dans ce métier alimentent une inquiétude croissante quant à l'avenir de cette profession.

Malgré ces défis, les membres de la mission ont pu constater, à travers leurs multiples déplacements, que l'attrait pour ce métier de la part des jeunes générations subsiste encore, et plus fortement dans certaines régions. Pour pérenniser le pastoralisme, il est ainsi indispensable et impératif de valoriser les compétences et le savoir-faire des bergers, d'améliorer leurs conditions de travail, et de repenser leur formation et leur statut, en particulier au regard des enjeux contemporains liés à la gestion des espaces naturels.

Il ressort de ces constats que le défi économique et social que rencontre le pastoralisme est indissociable de celui de sa gestion environnementale et de son rôle dans l'aménagement durable des territoires. Car le pastoralisme est un vecteur important de maintien des activités économiques et des services publics, du lien social, des paysages, de la biodiversité et du contrôle des risques naturels dans les territoires ruraux. La mise en place de politiques publiques adaptées, visant à renforcer la viabilité économique des élevages pastoraux tout en préservant leur rôle écologique, est donc cruciale. À cet égard, l'adaptation des systèmes de production, l'innovation dans la gestion des pâturages, mais aussi l'accompagnement financier des exploitations pastorales par des aides spécifiques à la transition écologique, apparaissent comme des leviers nécessaires pour garantir l'avenir du pastoralisme.

Au-delà des questions techniques et économiques, le pastoralisme est aussi porteur d'une dimension humaine et culturelle qu'il convient de préserver et de penser en articulation avec les autres usages de la montagne et des espaces pastoraux. Les traditions pastorales, les savoir-faire ancestraux des bergers et l'intégration de l'élevage dans le tissu social local forment une part importante du patrimoine immatériel des régions de montagne et rurales. La préservation de ces territoires implique donc également la sauvegarde de ces pratiques et de ce mode de vie, reconnu comme tel par l'Unesco.

Le pastoralisme est une activité fondamentale dans nombre de nos territoires ruraux. Une activité économique bien sûr, mais pas seulement. C'est une activité patrimoniale, un lien séculaire de l'humain avec la nature. C'est une activité qui contribue à une forme d'aménagement de nos montagnes et de nos plaines, et à la préservation de leur biodiversité, sans compter la prévention des incendies et la captation de carbone à laquelle contribuent les prairies. C'est enfin une forme d'élevage extensif, de pâturage, autonome car dépendant de fourrages et d'herbe, qu'il est nécessaire de soutenir, dans le contexte d'une transition indispensable vers des élevages plus durables et de la poursuite d'objectifs de souveraineté alimentaire et agricole.

Nous avons en conséquence initié une mission d'information pour répondre aux multiples enjeux auxquels ce mode d'élevage fait face et préparer son avenir. Le présent rapport est ainsi issu des travaux de cette mission, qui ont commencé en février 2024 sous la XVI^e législature, et qui se sont poursuivis sous l'actuelle législature, jusqu'en février 2025. Quarante auditions ont été menées et plus d'une centaine de personnes ont été auditionnées. Trois déplacements ont été effectués, dans le Massif central, les Pyrénées-Atlantiques et le Vercors.

I. LE PASTORALISME : UN MODE DE VIE ET DE PRODUCTION QUI S'EST TRANSFORMÉ AUTANT QU'IL A TRANSFORMÉ LES TERRITOIRES

A. LA FRANCE, UN PAYS PASTORAL DE LONGUE TRADITION

Le pastoralisme est inscrit dans l'histoire des paysages et des territoires : l'élevage des petits ruminants et la culture des céréales et protéagineux ont été importés lors de la révolution néolithique du Moyen-Orient vers le sud de la France pour ensuite rayonner en direction du nord de l'Hexagone. Les premières techniques pastorales apparaissent il y a plus de 8 000 ans dans le Vaucluse et les Bouches-du-Rhône, puis il y a 6 000 ans dans les Alpes. Les transhumances locales sont attestées depuis 5 000 ans et ont été inscrites, en 2023, au patrimoine mondial immatériel de l'Unesco. Les territoires, leur identité et leur culture ont été façonnés par les pratiques pastorales, mais celles-ci ont évolué dans le temps.

1. Des territoires façonnés par le pastoralisme tant du point de vue de la nature que de la culture

Le pastoralisme français se distingue par sa diversité, tant dans les types de territoires qu'il occupe (montagnes, collines, plaines) que dans les formes d'élevage qu'il génère (bovins, ovins, caprins, équins). On peut trouver des formes de pastoralisme individuelles et sédentaires ou collectives et transhumantes, ainsi qu'une multitude de déclinaisons entre ces deux modèles. Certains éleveurs pâturent tous les jours et n'ont pas de surfaces cultivées (en plaine l'hiver, en montagne l'été) tandis que d'autres disposent d'une surface fourragère pour aider à l'alimentation des troupeaux tout en alternant avec des périodes en estive. Cette diversité est l'une des forces du pastoralisme, lui permettant de s'adapter à des contextes géographiques, climatiques et économiques variés.

La diversité du pastoralisme en fonction de l'altitude

Le pastoralisme montagnard reste cependant l'une des expressions les plus emblématiques de cette activité. Dans les Alpes, les Pyrénées, le Massif central (où la mission d'information a pu se rendre), ou encore dans les Vosges, le pastoralisme occupe des espaces de haute montagne et de moyenne montagne. Ces territoires sont souvent difficiles d'accès et peu propices à l'agriculture intensive, ce qui explique que l'agriculture de montagne est principalement herbagère et extensive. L'élevage y est la première activité agricole pour près de 75 % des exploitations de montagne, contre moins de 40 % en moyenne nationale. Les zones de montagnes accueillent 40 % des brebis, 20 % des vaches allaitantes et 16 % des vaches laitières de notre pays.

De manière générale, cet élevage de montagne est nettement plus extensif qu'ailleurs : sa « charge animale » est en moyenne de 0,7 unité de gros bétail par hectare (UGB/ha), contre 1,1 UGB/ha en moyenne nationale. Cette pratique agricole extensive assure à la fois la protection du sol, de l'eau, de la biodiversité,

quand les troupeaux ne sont pas trop importants. L'importance des alpages, zones de pâturages temporaires, est capitale pour la gestion de ces territoires. Ils permettent non seulement de nourrir les troupeaux pendant les mois d'été, mais aussi de maintenir des paysages ouverts, d'éviter le phénomène de friche, et de favoriser la biodiversité. Ces zones sont toutefois particulièrement sensibles aux enjeux écologiques et aux défis économiques. En effet, la progression en altitude des différents étages de végétation, au fur et à mesure du réchauffement climatique, pourrait se traduire, en haute montagne, par un décalage global préservant l'espace prairial aux dépens de la zone nivale, mais risque de provoquer, en moyenne montagne, la remontée de la limite basse des alpages, généralement marquée par la forêt, jusqu'à la disparition de ceux-ci.

Dans les collines et les zones de moyenne montagne, les exploitations pastorales sont souvent plus diversifiées, mêlant culture de céréales, production laitière et élevage extensif. Ces espaces sont souvent utilisés pour le pâturage pendant toute l'année, ou bien en alternance avec des cultures agricoles.

Enfin, les plaines et zones de bas pays accueillent également du pastoralisme, souvent sous forme d'élevage de bovins ou de moutons. Certaines zones de plaine, en particulier dans les régions du Massif armoricain, de la Beauce ou des plaines de la Garonne, continuent de faire l'objet de pratiques pastorales. En ces lieux, l'élevage extensif joue un rôle crucial dans la gestion de certaines prairies naturelles, notamment pour le maintien de la biodiversité, la régulation de l'hydrologie des sols et la préservation des zones humides.

Les grands modèles de pastoralisme par type d'animaux

Cette diversité se retrouve au niveau des animaux qui constituent les élevages pastoraux. On compte aujourd'hui près de 1,5 million d'UGB réparties au sein de 35 000 exploitations agropastorales françaises.

L'élevage de bovins, particulièrement dans les montagnes et sur les plateaux, constitue une part importante du pastoralisme en France. Les races bovines adaptées aux conditions montagnardes, comme la Salers, la Charolaise ou la Montbéliarde, sont souvent utilisées pour l'élevage extensif. Ces animaux, élevés sur des pâturages naturels, produisent du lait ou de la viande qui, dans de nombreuses régions, bénéficie de labels de qualité. L'élevage bovin pastoral a une dimension à la fois économique et symbolique, car il assure la gestion de vastes espaces tout en répondant à la demande de produits locaux et de qualité. Dans les Alpes, par exemple, les vaches laitières pâturent l'été dans les alpages et produisent du lait pour la fabrication de fromages renommés comme le Beaufort ou la Tome des Bauges.

L'élevage ovin est une autre forme traditionnelle de pastoralisme, bien implantée dans les régions montagneuses comme les Pyrénées, le Massif central ou encore les Alpes. Le mouton est parfaitement adapté à des terrains accidentés et à des conditions de pâturage plus rudes. La production de viande (agneaux) et de lait

(pour la fabrication de fromages comme le Roquefort ou le Pecorino) est une caractéristique importante de ces régions.

Moins répandu que l'élevage bovin ou ovin, l'élevage caprin connaît un développement croissant, en particulier dans certaines régions du sud de la France, comme la Corse, la Provence ou le Languedoc. Les chèvres, bien adaptées à des terrains difficiles et à des pâturages variés, sont élevées pour leur lait, utilisé pour produire des fromages de qualité, comme le Picodon ou le Banon. L'élevage caprin, en raison de sa capacité à s'adapter à des environnements variés, est de plus en plus vu comme une alternative durable dans les zones moins accessibles ou dégradées.

Enfin, l'élevage équin, moins courant, fait également partie de la tradition pastorale de certaines zones comme la Camargue ou les Cévennes. Les chevaux, utilisés à la fois pour la gestion des troupeaux et comme bétail à part entière, participent au maintien des écosystèmes locaux. En Camargue, par exemple, les chevaux sont un élément central de l'élevage pastoral, tant pour leur capacité à évoluer dans des zones marécageuses que pour leur rôle dans la gestion des prairies et des zones humides.

La transhumance représente une dimension particulière mais non nécessaire du pastoralisme : il existe également des formes de pastoralisme sédentaire. En outre, la transhumance a changé de forme au cours du temps. Si des éleveurs et des bergers continuent de faire à pied la distance qui sépare le site d'hivernage du site d'estivage, notamment lorsque celle-ci peut être franchie en une journée ou dans les endroits où le passage des troupeaux ne gêne pas la circulation routière (piémonts des Pyrénées et du Massif central, en Corse et dans quelques secteurs des Alpes-de-Haute-Provence notamment), force est de constater que cette pratique ne concerne plus qu'une minorité de troupeaux.

Comme le rappellent Jean-Claude Duclos et Patrick Fabre ⁽¹⁾ : « *Si, pour les ovins, les chiffres manquent pour les Pyrénées, on estime à 20 000 l'effectif des troupeaux qui transhument du Languedoc aux Causses et aux Cévennes, à 40 000 celui des troupeaux corses et à 600 000 les ovins qui migrent chaque année de la basse Provence aux Alpes. Or la quasi-totalité de ces 600 000 ovins est maintenant acheminée en bétailières. Dans cette région Sud-Provence-Alpes-Côte d'Azur, où la transhumance ovine demeure la plus active en France, les entreprises de transport, grâce auxquelles les troupeaux parviennent à destination en quelques heures, savent désormais répondre rapidement aux demandes et satisfaire aux conditions d'hygiène et de bien-être des animaux. Elles ont aussi permis d'estiver dans des alpages plus lointains et d'étendre jusqu'au Mont-Blanc la limite nord de l'aire alpine de la transhumance. Pour les éleveurs, alors que la période estivale assèche les pâturages de la plaine, cette pratique permet de disposer de ressources fourragères à moindre coût et de grande qualité* ». Ainsi, la transhumance se fait aujourd'hui plus souvent au moyen de transports routiers qui permettent d'accéder à des espaces plus lointains.

(1) <https://www.agriculture-circulaire.fr/la-transhumance-pratique-pastorale-davenir/>

Toutes ces formes de pastoralisme ont en commun d'avoir profondément contribué à façonner les paysages, les terroirs et l'identité des régions de France.

2. Le pastoralisme est un élément fondamental de la culture et de l'identité paysagère et sociale des territoires qu'il occupe

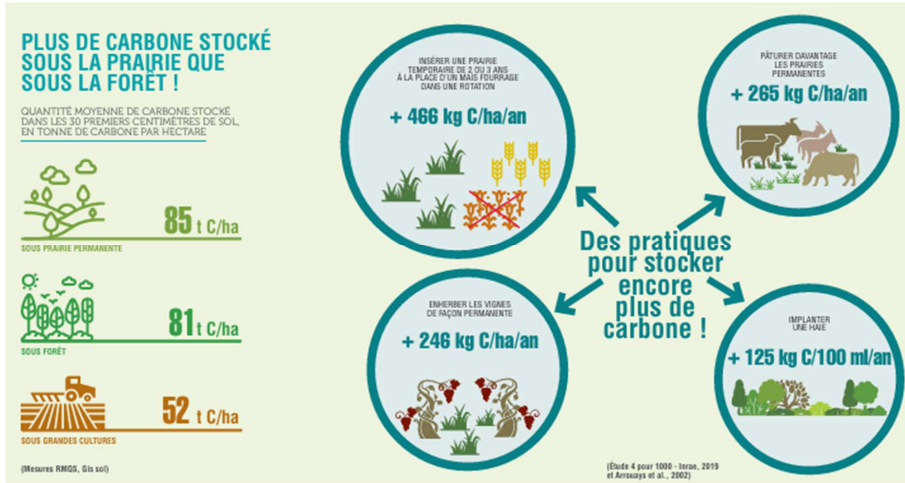
Porteur de valeurs profondes et de pratiques ancestrales qui se transmettent de génération en génération, l'impact culturel et symbolique du pastoralisme dépasse largement les frontières des simples considérations agricoles ou écologiques, en touchant les aspects les plus intimes de la vie rurale et montagnarde. Il a façonné l'organisation sociale, les habitudes de vie, les savoir-faire et même les langages locaux. Dans les montagnes françaises, par exemple, la transhumance est non seulement une pratique agricole, mais aussi un véritable rituel. Elle marque les cycles de la vie, la mobilité des hommes et des animaux, et l'adaptation des communautés humaines aux rythmes de la nature. Ces pratiques ont laissé une empreinte profonde dans les paysages, les toponymes, mais aussi dans la culture populaire, la musique et les danses traditionnelles, comme les chants et les fêtes liés à la transhumance.

Le pastoralisme est ainsi un vecteur essentiel de patrimoine immatériel. Il englobe des savoir-faire spécifiques, souvent transmis oralement, qui font partie de l'héritage vivant des communautés rurales. Ces savoirs sont vastes et variés : de l'art de conduire un troupeau à la gestion des pâturages, en passant par les techniques de fabrication du fromage ou de la laine. L'élevage de races animales locales, comme les moutons de race Mérinos ou les vaches de montagne, s'inscrit dans ce patrimoine vivant, tout comme les méthodes de traite ou les techniques traditionnelles de construction des abris pour les animaux. C'est pourquoi, en décembre 2023, quatre ans après l'initiative lancée par la France, l'Unesco a inscrit la transhumance au patrimoine culturel immatériel de l'humanité. Ainsi, le Comité intergouvernemental de sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de l'Unesco a validé que dix pays bénéficient désormais de l'inscription de la transhumance au patrimoine culturel immatériel de l'humanité : l'Albanie, l'Andorre, l'Autriche, la Croatie, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg et la Roumanie.

Le berger, figure centrale du pastoralisme, représente souvent l'image de la simplicité et de l'harmonie avec la nature. Il incarne un idéal de vie rurale, fondée sur le respect des cycles naturels, l'indépendance et la durabilité. Jean Giono, écrivain et poète provençal, a ainsi célébré la vie simple et laborieuse des bergers. Dans *La Montagne* (1931), il relate leur relation étroite avec la terre, la nature, et leurs animaux. Il fait du berger un symbole de résilience et de lutte contre l'adversité. La solitude des montagnes, les longues journées de travail dans des conditions parfois rudes, et l'attention constante portée au bien-être des animaux, sont ainsi des valeurs qui continuent de nourrir l'imaginaire collectif. Ces représentations s'étendent à des mythes et des légendes populaires, où le berger incarne la relation privilégiée avec la nature et le vivant, tout en étant un artisan de la paix sociale et de la cohésion territoriale.

et vigneron en Languedoc, aux membres de la mission d'information : « *Les fumures animales assurent un important stockage du carbone dans l'humus des sols cultivés, à la différence des engrais chimiques qui détruisent la vie microbienne des sols. Le bilan carbone de cette complémentarité est donc largement positif, contrairement à celui des élevages hors sols et des monocultures agricoles à usage intensif d'engrais chimiques* ».

LES PRAIRIES PERMANENTES, ESPACES MAJEURS DE STOCKAGE DE CARBONE



Source : Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

C'est pourquoi, depuis la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale (dite « loi pastorale »), le pastoralisme bénéficie non seulement d'une définition juridique, à travers la notion d'espace pastoral, mais également d'une reconnaissance par le législateur de son caractère d'intérêt général sur les plans environnementaux et sociaux.

LA RECONNAISSANCE JURIDIQUE DES SERVICES RENDUS PAR L'ÉLEVAGE PASTORAL

<p><i>Code rural et de la pêche maritime</i></p> <p>Article L. 113-1</p> <p><i>Crée par la loi n° 85-90 du 9 janvier 1985 relatif au développement et à la protection de la montagne, modifié par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux</i></p>	<p>Par leur contribution à la production, à l'emploi, à l'entretien des sols, à la protection des paysages, à la gestion et au développement de la biodiversité, l'agriculture, le pastoralisme et la forêt de montagne sont reconnus d'intérêt général comme activités de base de la vie montagnarde et comme gestionnaires centraux de l'espace montagnard.</p>
<p><i>Code rural et de la pêche maritime</i></p> <p>Article L. 113-2</p> <p><i>Crée par la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale, modifié par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux</i></p>	<p>L'espace pastoral est constitué par les pâturages d'utilisation extensive et saisonnière. Dans les régions où la création ou le maintien d'activités agricoles à prédominance pastorale est, en raison de la vocation générale du territoire, de nature à contribuer à la protection du milieu naturel, des sols et des paysages ainsi qu'à la sauvegarde de la vie sociale, des dispositions adaptées aux conditions particulières de ces régions sont prises pour assurer ce maintien.</p>

Source : extraits du code rural et de la pêche maritime

3. Un apport important pour le tissu social et l'attractivité des territoires ruraux

Le pastoralisme a aussi une dimension sociale et économique qui permet le maintien du tissu social et de l'organisation communautaire dans de nombreux territoires ruraux, ainsi que leur attractivité à travers le tourisme. Les communautés pastorales, qui partagent un mode de vie proche de la nature, sont souvent très soudées. La gestion des troupeaux, les tâches de traite, l'entretien des chemins de transhumance ou encore les périodes de garde des animaux dans les alpages sont souvent des activités collectives, où la solidarité est primordiale. Ces tâches sont l'occasion de renforcer les liens sociaux, de perpétuer des savoirs collectifs et de maintenir une forme d'entraide intergénérationnelle. Dans certaines régions, des groupes de bergers se forment pour partager les ressources et les responsabilités liées à l'élevage. Ce lien tend néanmoins à se distendre aujourd'hui dans certaines régions rurales, comme le plateau du Vercors, où de nombreux habitants s'implantent sans conserver de liens familiaux ou professionnels spécifiques avec les activités d'élevage.

Le pastoralisme a ainsi joué un rôle structurant dans l'organisation de l'espace, aux côtés d'autres activités agricoles et forestières. Ainsi, le système agrosylvo-pastoral dit « traditionnel », qui a organisé la mise en valeur et l'organisation sociale des montagnes jusqu'à la fin du XIX^e siècle, reposait sur une valorisation fine du milieu montagnard articulant les ressources des différents étages de végétation : fonds vallées, zones des granges dites aujourd'hui « zones intermédiaires », forêts et pâturages d'altitude. Dans un article éclairant, la chercheuse Corinne Eychenne affirme ainsi : « *Contrairement à la vision moderne de la mise en valeur agricole des vallées de montagne, la priorité est alors donnée à une agriculture de subsistance : il s'agit avant tout de nourrir les hommes. Ainsi, la montagne est cultivée partout où cela est possible, sur les terrains plats ou*

ménagés par des systèmes de terrasses, dont les traces conservent encore aujourd'hui un caractère emblématique de l'identité paysagère de ces territoires. Dans cette organisation, l'élevage apparaît donc subordonné aux cultures, relégué aux espaces non cultivables, forêts et prairies d'altitude (alpages, estives, « montagnes ») dont l'étendue lui offre cependant une ressource quasi-inépuisable à la belle saison »⁽¹⁾.

L'élevage pastoral permet alors de compléter par des produits laitiers l'alimentation humaine à base de céréales et de légumineuses, mais surtout de fournir du fumier aux cultures et d'alimenter des échanges monétarisés avec la plaine. Dans ce système traditionnel, bien que subordonné aux cultures vivrières, l'élevage pastoral apparaît donc comme un principe organisateur des règles de vie sociales et comme l'un des fondements majeurs qui structurent les liens des communautés à leur territoire. Il agit comme une véritable soupape de sécurité en régulant la paix sociale à l'intérieur des communautés et en structurant les échanges avec l'extérieur.

Aujourd'hui encore, le pastoralisme est une source importante d'emplois directs pour l'élevage et le gardiennage des troupeaux, d'emplois indirects pour la transformation et la commercialisation des produits animaux, ainsi que pour l'ouverture et l'entretien des milieux au bénéfice des activités récréatives et touristiques. Cette coexistence de différentes activités n'est pas sans soulever de nouveaux défis, qui seront évoqués ultérieurement dans le présent rapport, mais il n'en demeure pas moins que le pastoralisme constitue un élément pivot entre celles-ci. Il doit donc faire l'objet d'une attention particulière puisque sa disparition provoquerait des effets en chaîne désastreux pour l'équilibre des territoires ruraux qu'il occupe. À titre d'exemple, le recul de la filière laitière de montagne est porteur d'un important risque économique, social et politique. En effet, selon le Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (Cniel), auditionné par la mission, près de 65 000 emplois directs et indirects dépendent de son dynamisme économique. Une baisse annuelle constante d'environ 5 % du volume de lait collecté pendant 5 ans se traduirait par la perte d'environ 10 000 emplois, impactant ainsi indirectement près de 29 000 personnes. Or, en 10 ans, le nombre de producteurs de lait a déjà baissé de 17 à 33 % selon les départements dans le Massif central, le Jura et les Alpes.

Dans les territoires ruraux où le pastoralisme est fragilisé, on observe une modification des structures de vie. Certains villages de montagne se peuplent de résidences secondaires au détriment du maintien des populations permanentes sur le territoire, ce qui se traduit souvent par un recul consécutif des services publics et de l'offre de services privés. Ils deviennent alors davantage dépendants du tourisme et de la saisonnalité, alors même que les circuits courts permis par le pastoralisme sont menacés. Les espaces naturels sont moins bien entretenus et davantage sujets à des feux de forêts et même le patrimoine culturel de certaines régions se trouve

(1) *Le pastoralisme entre mythes et réalités : une nécessaire objectivation - l'exemple des Pyrénées.*
<https://journals.openedition.org/geocarrefour/10987>

considérablement affaibli. C'est pourquoi une sauvegarde des pratiques pastorales est nécessaire pour le maintien et le développement durable des territoires ruraux. Le droit offre plusieurs outils pouvant être mobilisés en ce sens, mais dont certains mériteraient d'être généralisés ou mieux soutenus.

B. L'ENCADREMENT DU PASTORALISME PAR LE DROIT

1. La loi pastorale de 1972 et les structures de gestion du pastoralisme

Dès les années 1950, le morcellement très important des terrains en montagne apparaît comme un frein ou au moins un facteur de complexité pour le maintien de l'activité pastorale et la mise en valeur de territoires qui, s'ils sont inexploités, voient s'installer ou se réinstaller la forêt⁽¹⁾. Le morcellement et la déprise agricole étaient déjà visibles dans les territoires de montagne à cette époque. Ce sont ces enjeux qui ont conduit à la promulgation le 3 janvier 1972 de la loi n° 72-12 relative à la mise en valeur pastorale dite loi pastorale, à la suite de réflexions engagées dès les années 1960 par le ministre de l'agriculture Edgard Pisani et des élus de territoires de montagne.

La loi pastorale est une loi fondamentale pour le pastoralisme et reste d'actualité. Elle a institué des structures nouvelles afin d'aider les éleveurs et les propriétaires fonciers à se réunir et à organiser leur activité, au travers de trois types d'instruments que sont les associations foncières pastorales (AFP) sous la forme d'associations syndicales de propriétaires, les groupements pastoraux (GP) qui sont des associations d'éleveurs gérant en commun leurs troupeaux ainsi que les conventions pluriannuelles de pâturage (CPP), qui constituent une forme particulière de baux. Les articles de la loi ont été ultérieurement codifiés dans le code rural et de la pêche maritime⁽²⁾. Ces trois dispositifs formaient dès l'origine un ensemble cohérent afin de prévenir le déclin de l'activité pastorale.

L'essentiel des dispositions de la loi est toujours en vigueur aujourd'hui.

a. Les associations foncières pastorales et les groupements pastoraux

Les associations foncières pastorales (AFP) sont formées par des propriétaires (personnes physiques et personnes morales de droit public ou privé) qui mettent en commun leurs « terrains à destination agricole ou pastorale ainsi que des terrains boisés ou à boiser concourant à l'économie agricole, pastorale et forestière et à la préservation de la biodiversité ou des paysages » selon les termes de l'article L. 135-1 du code rural précité. La constitution de telles associations syndicales est possible dans les zones du territoire définies à l'article L. 113-2 du même code.

(1) *Gestion foncière de type « bien commun » en montagne. Bilan de la loi pastorale – Frédérique Lorenzi*
<https://www.cairn.info/revue-pour-2013-4-page-127.htm>

(2) *Loi n° 92-1283 du 11 décembre 1992 relative à la partie législative du livre I^{er} (nouveau) du code rural.*

L'article L. 113-2 dispose que « dans les régions où la création ou le maintien d'activités agricoles à prédominance pastorale est, en raison de la vocation générale du territoire, de nature à contribuer à la protection du milieu naturel, des sols et des paysages ainsi qu'à la sauvegarde de la vie sociale », des dispositions adaptées aux conditions particulières de ces régions sont applicables, les associations foncières pastorales faisant partie de ces dispositions particulières. L'article ajoute que les articles L. 135-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime relatifs aux AFP s'appliquent dans les communes classées en zone de montagne et dans les communes comprises dans des zones de pâturage extensif saisonnier définies dans chaque département par le préfet, après avis des chambres d'agriculture.

Une fois les différents propriétaires de terrains réunis en association, les AFP ont pour mission la mise en valeur et la gestion des terrains sans en être elles-mêmes propriétaires. Elles assurent ou font assurer l'aménagement, l'entretien et la gestion des ouvrages collectifs permettant une bonne utilisation de leurs fonds ainsi que les travaux nécessaires à l'amélioration ou à la protection des sols. Elles sont également habilitées à faire réaliser des travaux d'aménagement collectifs ou d'installer des équipements à des fins autres qu'agricoles ou forestières, comme dans le domaine de l'eau par exemple.

L'objet final des AFP est de donner à bail les terres situées dans leur périmètre à des groupements pastoraux (*cf.* ci-dessous) ou à d'autres personnes, physiques ou morales, s'engageant à respecter les conditions minimales d'équipement et d'exploitation qui pourront être édictées par l'association elle-même ou par le préfet.

Il existe trois types d'AFP : l'AFP libre, l'AFP autorisée, l'AFP constituée d'office.

– **L'AFP libre** est une entité juridique privée formée par des propriétaires du périmètre qui y adhèrent volontairement. Elle ne peut être établie que si tous les propriétaires à l'unanimité acceptent d'inclure leurs terrains dans l'AFP.

– **L'AFP autorisée** est créée par arrêté du préfet de département après un vote des propriétaires devant être inclus dans le périmètre. L'arrêté préfectoral est pris après une enquête publique visant à informer le public et à recueillir son avis et après que les propriétaires concernés aient donné leur avis. Dans ce régime d'autorisation, au moins 50 % des propriétaires possédant au moins 50 % de la superficie des terres concernées doivent être favorables pour que l'association soit autorisée (si une collectivité territoriale fait partie du périmètre, seule s'applique la règle de 50 % de la superficie). Si le préfet autorise la formation de l'AFP, les propriétaires qui s'y opposent sont automatiquement intégrés à l'AFP ; de même sont intégrés les terrains délaissés ou dont le propriétaire est inconnu. L'association ainsi autorisée devient un établissement public administratif (*cf.* article L. 135-5 du code rural et de la pêche maritime). Les AFP autorisées sont soumises aux règles de la comptabilité publique et vont devoir comme les collectivités territoriales mettre

en place le compte financier unique à partir de 2027, pour l'exercice comptable de 2026.

– Enfin, **l'AFP constituée d'office** par le préfet a pour objectif de pallier une situation dangereuse (*cf.* article L. 135-6 du code rural et de la pêche maritime). Le préfet peut user de ses pouvoirs sur le fondement d'une ordonnance du 1^{er} juillet 2004 pour créer l'AFP si l'état d'abandon des terrains ou leur défaut d'entretien est de nature à constituer un danger pour ces terrains ou pour les terrains situés à leur voisinage ⁽¹⁾, pour limiter le risque d'incendie par exemple.

La distinction entre les associations foncières pastorales libres et autorisées est importante d'un point de vue financier. Seules les AFP autorisées peuvent bénéficier d'aides à l'investissement pouvant atteindre 70 % des montants nécessaires (notamment des aides européennes – *cf.* ci-dessous). Ces aides sont essentielles pour réaliser par exemple des travaux indispensables tels que le débroussaillage avant la réintroduction d'une activité agricole ou l'installation de points d'eau pour l'abreuvement du bétail. En revanche, les AFP libres, en raison de leur statut, ne sont pas éligibles à ces aides ⁽²⁾.

Cette forme d'associations syndicales de propriétaires présente de nombreux intérêts. Elle permet notamment d'inclure des terrains de propriétaires qui n'habitent pas à proximité et qui ne valorisent pas ces espaces, ni ne peuvent facilement les louer à des agriculteurs. C'est pourquoi il en existe dans de nombreux départements où l'activité pastorale se pratique. Dans un certain nombre de départements ou de régions, des fédérations d'associations foncières pastorales se constituent pour réunir les différentes AFP d'un territoire, notamment pour faciliter les échanges et l'intégration dans des projets d'autres acteurs locaux (collectivités, services pastoraux, parcs naturels, etc...).

La loi pastorale de 1972 a également institué **les groupements pastoraux** (GP). Ces derniers réunissent des éleveurs qui souhaitent s'engager dans un projet collectif pour l'aménagement mais aussi pour la gestion des surfaces pastorales et pour la conduite des troupeaux. En d'autres termes, il s'agit d'une structure collective d'éleveurs qui permet de rassembler les troupeaux et gérer de manière commune les espaces pastoraux. Des pratiques de gestion collective par des éleveurs existaient déjà avant l'entrée en vigueur de la loi mais de manière informelle. La loi pastorale a permis de structurer ces pratiques de gestion collective et d'en donner une définition légale. L'article L. 113-3 du code rural et de la pêche maritime encadre désormais la création des groupements pastoraux dans les mêmes zones du territoire français que les zones où peuvent être créées les associations foncières pastorales.

Les groupements pastoraux peuvent exister sous la forme d'associations de la loi de 1901, de sociétés, de syndicats ou groupements d'intérêt économique

(1) Ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

(2) Les Associations Foncières Pastorales. Une réponse à la déprise rurale des territoires de montagne ou comment inventer du commun – Arleux <https://www.cairn.info/revue-pour-2021-1-page-127.htm>

(GIE). Plusieurs types de sociétés peuvent former un GP : les coopératives, les sociétés civiles d'exploitants agricoles, les sociétés d'intérêt collectif agricole, etc. Après avoir rempli plusieurs étapes préalables et constitué un dossier, les personnes souhaitant former le GP déposent une demande d'agrément auprès de la direction départementale des territoires (DDT) ou de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), qui soumet le dossier à la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA). Le groupement est ensuite agréé par le préfet (voir schéma ci-après).

Le groupement pastoral permet aux éleveurs de mutualiser les coûts liés à la gestion des pâturages de manière équitable entre les membres, notamment le matériel nécessaire à la conduite du troupeau et les moyens nécessaires à sa surveillance et au gardiennage, et d'assurer la pérennité de l'organisation, étant donné que les GP sont constitués pour une durée minimale de neuf ans. La durée de validité de l'agrément est fixée par arrêté préfectoral si elle dépasse neuf ans.

Il existe plusieurs conditions préalables à la création d'un GP, à savoir :

– être regroupé au sein d'une structure juridique reconnue qui réunit au moins deux exploitants agricoles ;

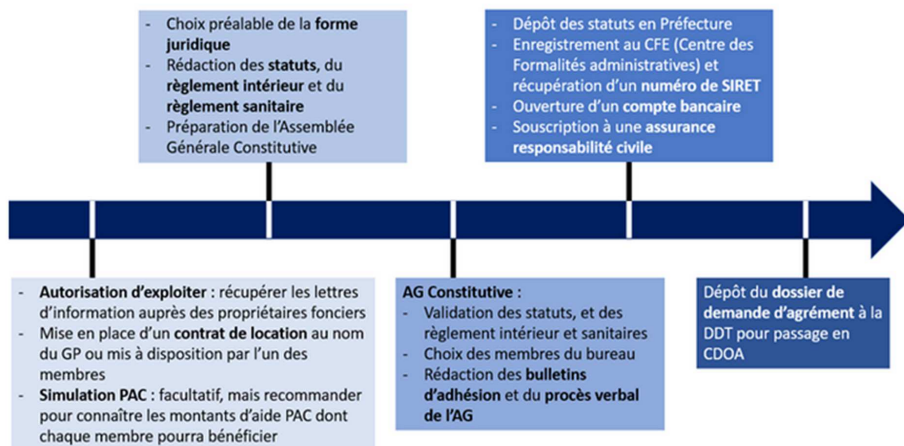
– disposer de pâturages en zone de montagne ou en zone qualifiée « à vocation pastorale » définie par un arrêté préfectoral, en son nom propre et par écrit pour cinq ans minimum, soit du fait d'un titre de propriété en propre, soit à la suite d'un contrat avec des propriétaires de terrain (baux ruraux, conventions pluriannuelles de pâturage, prêts d'usage) ⁽¹⁾.

Dans certains départements, un nombre minimum d'adhérents peut être requis ainsi qu'un effectif minimum d'UGB ou encore l'obligation de la mise en commun des animaux des adhérents.

Enfin, l'effectif du troupeau que gère le groupement doit être proportionnel aux ressources offertes par les surfaces pastorales disponibles.

(1) Cf. article R. 113-7 du code rural et de la pêche maritime.

LES ÉTAPES DE LA CRÉATION D'UN GROUPEMENT PASTORAL



Source : Site internet des alpages de Savoie (réunion des SEA 73 et 74)

En tant que structure collective légale, le GP offre une sécurité pour ses membres et la garantie de disposer de terrains pendant une certaine durée. Il représente un interlocuteur reconnu auprès des partenaires locaux. Il permet également de mobiliser des financements publics pour améliorer la gestion des pâturages et de bénéficier d'aides agricoles dans le cadre de la PAC (cf. ci-dessous).

De plus, un groupement pastoral nouvellement constitué peut demander une aide au démarrage auprès des services de l'État dans le département. Le montant de cette aide varie par tranche en fonction du nombre d'UGB (cf. article D. 343-43 du code rural précité).

Le nombre de groupements pastoraux est très variable selon les départements. Il dépend à la fois de la nature des espaces naturels qui peuvent être utilisés, des différents types de propriétaires des terrains, de l'organisation professionnelle des éleveurs, de leurs interlocuteurs.

D'après le ministère de l'agriculture, on compte début 2025 800 groupements pastoraux, la majeure partie se répartissant entre les trois régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Auvergne Rhône-Alpes et Occitanie, le reste étant réparti entre la Nouvelle-Aquitaine, l'Alsace et la Corse.

À titre d'illustration, en 2022, l'ensemble des services pastoraux de la région Auvergne Rhône-Alpes comptabilisait 250 groupements pastoraux, dont 74 en Savoie et 93 dans l'Isère ⁽¹⁾. Dans les Pyrénées-Atlantiques, les responsables de la fédération départementale des AFP et GP ont indiqué à vos rapporteurs que 143 groupements pastoraux étaient constitués dans le département.

(1) Données de 2023 pour la Savoie – Données communiquées aux rapporteurs par la société d'économie alpestre de Savoie et données recueillies par les rapporteurs lors de leurs déplacements.

Proposition n° 1 : Donner davantage de moyens pour soutenir le fonctionnement des associations foncières pastorales et des groupements pastoraux.

b. Les conventions pluriannuelles de pâturage

Les conventions pluriannuelles de pâturage procèdent également de la loi pastorale de 1972.

La convention pluriannuelle d'exploitation agricole ou de pâturage (CPP) est définie à l'article L. 481-1 du code rural et de la pêche maritime. Cet article définit la nature particulière de la convention de bail. Les CPP font partie des dispositions prévues à l'article L. 113-2 du même code, qui permet l'institution de dispositifs particuliers pour favoriser le maintien d'activités pastorales dans les secteurs où ce maintien est de nature à contribuer à la protection du milieu naturel, des sols et des paysages ainsi qu'à la sauvegarde de la vie sociale.

La **CPP** est une forme particulière de bail dans la mesure où elle ne confère pas nécessairement au preneur une jouissance continue ou exclusive des terres louées. Cette convention laisse en effet au propriétaire la liberté d'utiliser les terres louées à d'autres fins qu'agricoles pendant certaines périodes de l'année. Cette convention est passée entre un propriétaire ou un regroupement de propriétaire et un preneur pour une durée de cinq ans au moins. Elle permet d'éviter au preneur, c'est-à-dire souvent à un regroupement d'éleveurs qui demande à bénéficier d'aides pluriannuelles, en particulier en ce qui concerne les aides de la PAC (dont les mesures agro-environnementales), d'être mis en difficulté par une reprise précoce par les propriétaires, des espaces qu'ils ont mis en location.

En contrepartie d'un montant de loyer relativement faible, les avantages principaux de la convention pluriannuelle de pâturage pour le bailleur sont :

- la possibilité de ne pas renouveler le bail pour une nouvelle période ;
- la coexistence possible d'autres activités avec l'activité agricole en fonction des périodes de l'année ;
- le maintien du droit de chasse exclusif au profit du bailleur.

Les limites maximales et minimales de loyer que le bailleur peut imposer au preneur sont fixées par arrêté préfectoral, de même que la durée minimale de la convention si cette durée dépasse cinq ans. À la suite de l'adoption de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, la durée minimale de la convention, qui était déjà fixée à cinq ans dans la loi, peut être portée à neuf ans si le préfet en décide ainsi.

L'entrée en vigueur de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a permis l'extension de conventions

pluriannuelles de pâturage aux terrains à vocation pastorale relevant du régime forestier.

En effet, en ce qui concerne les zones pastorales en forêt, la loi prévoit l'application du régime de la concession de pâturage. Cette concession est un outil applicable sur tout type de territoire soumis au droit forestier, qui prend la forme d'un contrat type fixé par arrêté ministériel et d'un cahier des charges technique et financier soumis pour avis à une commission mixte dite de pâturage, présidée par le préfet, réunissant l'Office national des forêts (ONF), des exploitants agricoles ou leurs représentants et les services de l'État dans le département. La concession est signée entre l'ONF, le propriétaire et le locataire. L'article L. 231-24 du code forestier définit les règles d'établissement d'une telle concession et précise que lorsque la demande de concession de pâturage concerne un usage pastoral extensif saisonnier, une convention pluriannuelle de pâturage est établie dans les formes et conditions prévues aux articles L. 481-3 et L. 481-4 du code rural et de la pêche maritime, ces articles renvoyant aux règles générales de la convention pluriannuelle de pâturage (article L. 484-1 du code précité). Alors que la concession est conclue pour un an et peut être renouvelée, la convention pluriannuelle est obligatoirement conclue pour plusieurs années.

Les associations foncières pastorales décrites ci-dessus sont des associations qui peuvent conclure des conventions pluriannuelles de pâturage avec des éleveurs si les propriétaires adhérents ne veulent pas eux-mêmes prendre en pension des animaux sur leurs terrains, mais laisser les éleveurs le faire. C'est ainsi que les AFP peuvent conclure de telles conventions avec des groupements pastoraux qui vont gérer la conduite des troupeaux, mais aussi l'espace de pâturage en commun, ce qui montre la cohérence des instruments juridiques conçus en 1972 pour inciter à la mise en commun des ressources pour garantir le maintien de l'activité pastorale.

c. Les autres formes d'organisation de la propriété et de la gestion

Au-delà de ces structures juridiques et modes de location, il existe d'autres formes d'organisation de l'activité pastorale et de gestion des estives imbriquées aux outils présentés ci-dessus ou qui se substituent aux formes de gestion collective que la loi pastorale de 1972 a voulu mettre en valeur.

Les communes restent elles-mêmes propriétaires d'unités pastorales, soit en zone montagnaise, soit dans des zones intermédiaires, voire en plaine, soit dans des zones forestières si elles ont des bois au sein desquels peut se pratiquer le pastoralisme. Les communes pastorales appartiennent pour beaucoup à la fédération nationale des communes pastorales, auditionnée par vos rapporteurs. La mise à disposition aux éleveurs des espaces communaux moyennant un loyer (calculé par bête) constitue une source de revenu pour les communes, qui ont en contrepartie des charges pour entretenir les terrains et estives. Mais les ressources des petites communes sont souvent limitées pour organiser l'activité pastorale et procéder aux

aménagement nécessaires. Cependant, certaines élaborent des documents d'orientation, parfois à l'échelle intercommunale.

Ainsi, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Paca) soutient financièrement l'élaboration de plans d'occupation pastoraux intercommunaux (Popi). Ces plans sont conçus comme un outil de concertation visant à dynamiser le pastoralisme à l'échelle des intercommunalités. Ils permettent aux éleveurs de plusieurs communes de coopérer avec les élus pour maintenir leurs activités, définir les zones de pâturage, communiquer auprès des autres acteurs du territoire. Dans le Var et les Alpes-Maritimes où plusieurs Popi existent déjà, un des intérêts de la démarche consiste à inciter les éleveurs et les propriétaires à développer la pratique du pastoralisme dans les vignes et en forêt. Lors de leur déplacement dans le Vercors, vos rapporteurs se sont vus présenter la stratégie agricole de la communauté de communes du massif du Vercors (six communes et un peu plus de 1 200 habitants). Cette stratégie dépasse le seul sujet du pastoralisme mais l'inclut tout naturellement.

Dans leur déplacement dans le Massif central, sur le plateau du Cézallier, vos rapporteurs ont pu constater que les bovins, qui avaient accès à un vaste espace de pâturage au printemps et en été (de mai à octobre), n'étaient ni sur des terrains communaux ni sur des terrains appartenant à une ou à des associations foncières pastorales qui loueraient les terres. La disponibilité des estives est le fait du groupement pastoral qui a acquis de manière définitive la propriété de terrains en herbe propices au pâturage. Le groupement pastoral a la forme d'une coopérative agricole, la coopérative de *transhumance et d'amélioration des structures agricoles* (Coptasa), créée en 1963 et qui, très peu de temps après l'entrée en vigueur de la loi pastorale en 1972, a acquis le statut de groupement pastoral. Ce GP permet à l'ensemble des éleveurs adhérents de bénéficier de l'ensemble des terrains pour faire paître leurs troupeaux. Actuellement, 190 éleveurs font partie de la coopérative, possédant essentiellement des vaches allaitantes.

Dans le département des Pyrénées-Atlantiques, une des spécificités du pastoralisme est la gestion des terrains par **des commissions syndicales**. Ces structures sont distinctes des associations foncières pastorales et de la gestion par les communes ou les intercommunalités elles-mêmes. Dans ce département, 57 % des zones pastorales sont gérées par les communes qui en sont propriétaires et 31 % par des commissions syndicales. Le reste est géré par des associations foncières pastorales et des groupements pastoraux. En tout, 112 gestionnaires d'estives sont comptabilisés. La structuration par des associations foncières pastorales n'est donc pas majoritaire.

Les commissions syndicales représentent une forme d'organisation qui est née il y a plusieurs siècles, parfois même avant l'établissement du cadastre. Il s'agit d'une organisation qui permet la gestion des biens indivis des communes, là où les territoires d'estives et de forêts en montagne n'ont pas été partagés à la Révolution (les biens appartiennent à plusieurs communes, la propriété n'est pas attribuée à une). Juridiquement, les commissions syndicales ont été instituées par la loi du

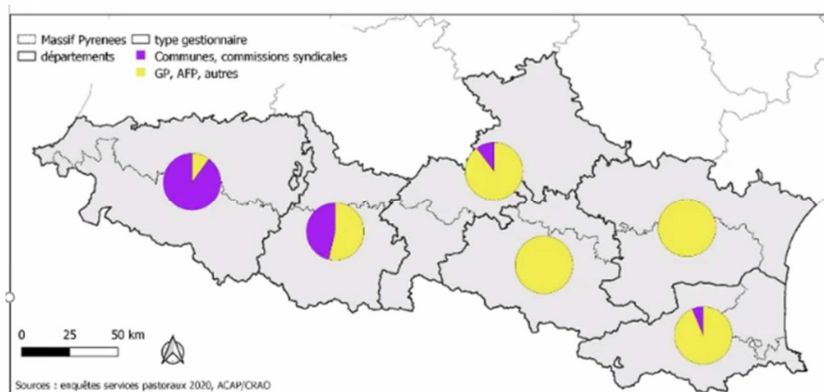
18 juillet 1837 sur les communes pour la gestion de leurs biens indivis, et leur existence a été confirmée par la loi du 5 avril 1884, comme l'explique notamment Mme Corinne Eychenne, géographe, enseignante-chercheuse, dans un article consacré entre autres aux commissions syndicales ⁽¹⁾. Ces commissions ne sont pas des établissements publics de coopération intercommunale au sens de la loi, mais une forme de syndicat, qui n'est néanmoins pas assimilable à un syndicat mixte ou à vocation unique ou multiple (cf. articles L. 5222-1 à L. 5222-3 du code général des collectivités territoriales). Une des commissions syndicales rencontrées par vos rapporteurs lors de leur déplacement dans les Pyrénées-Atlantiques, la commission syndicale de Soule, réunit 43 communes, avec chacune un délégué dans la commission, délégués qui élisent un syndic ⁽²⁾.

Au sein du périmètre de la commission syndicale, des parcours sont définis pour le pâturage des animaux. L'accès est réservé en priorité aux éleveurs des communes formant la commission syndicale aux pâturages moyennant le versement d'un loyer relativement modique (appelé « bacade »), des éleveurs venant de l'extérieur de ce périmètre pouvant être acceptés. Cette forme d'organisation est de plus en plus fragile parce que les commissions syndicales ne peuvent recevoir d'aides (notamment la dotation d'équipement aux territoires ruraux ou la dotation de soutien à l'investissement local) et existent concomitamment aux EPCI sans nécessairement que les périmètres se recoupent. Par ailleurs, de par leur statut particulier, les commissions syndicales sont souvent ignorées dans les réformes législatives. Or, dans le département des Pyrénées-Atlantiques les commissions syndicales continuent à s'occuper des pâturages mis ainsi en commun, mais aussi de la forêt, de certaines routes et du droit de chasse ou encore de la cohabitation des usages. Les représentants des commissions syndicales rencontrées ont fait part des problèmes pratiques posés par un statut juridique qui mériterait d'être précisé (absence de distinction claire entre les pouvoirs de police du maire ou du président de l'EPCI et le pouvoir de gestion du syndic par exemple, incapacité pour la commission syndicale d'être membre d'un syndicat mixte...).

(1) Corinne Eychenne. *Les gestionnaires collectifs d'espaces pastoraux entre reconnaissance et fragilisation : un angle mort de la politique agricole commune ?*. 2020.

(2) https://www.pyrenees-pireneus.com/Agriculture-Pyrenees/Elevage-Pyrenees/Pastoralisme-Pyrenees/Gestion-Estives-Alpages-Milieus/Commissions-Syndicales/#google_vignette

TYPES DE GESTIONNAIRES D'ESTIVE SUR LE MASSIF DES PYRÉNÉES (2020)



Source : Association des chambres d'agriculture des Pyrénées (ACAP)

Lors de son audition, Mme Corinne Eychenne est revenue sur les outils de la loi pastorale de 1972 et sur la variété des formes d'organisation selon les territoires. Dans son article précité, la chercheuse s'est intéressée à l'organisation des estives dans le massif des Pyrénées, soulignant la spécificité des commissions syndicales dans l'ouest du massif, et les conséquences différenciées pour les territoires d'une gestion des estives, ou par les communes ou les commissions syndicales, ou par les groupements pastoraux, c'est-à-dire par des éleveurs dont certains sont implantés dans les vallées et donc à proximité des terrains plus en altitude. Comme elle l'explique, « *les modes de gestion mis en œuvre dans les estives gérées directement par les propriétaires ont tendance à s'inscrire dans des logiques territoriales insérant l'activité pastorale dans une vision globale de gestion de la montagne. A contrario, les groupements pastoraux, uniquement constitués d'éleveurs, déploient des logiques de gestion plus sectorielles, plus « classiques » pour des organisations agricoles, les autres usages et enjeux étant pris en compte comme des éléments de contexte, positifs ou négatifs mais extérieurs.* »

Proposition n° 2 : Mieux reconnaître juridiquement le rôle central des commissions syndicales dans la gestion du pastoralisme et mieux les soutenir financièrement.

2. L'organisation de la politique pastorale au niveau local

Parallèlement aux instruments juridiques permettant la création d'associations de propriétaires et d'éleveurs, il existe un ensemble de structures de gestion de la politique pastorale et d'accompagnement des acteurs qui relève à la fois de la politique agricole et de la politique d'aménagement du territoire de l'État et des collectivités territoriales.

Vos rapporteurs ont pu constater une grande hétérogénéité des structures de gestion et d'accompagnement du pastoralisme en fonction des régions et des massifs

montagneux. Sans être exhaustifs, ils souhaitent évoquer quelques types d'organisation et d'instruments.

Les services pastoraux, diversement organisés, prennent souvent la forme d'associations. C'est le cas dans l'Isère où œuvre la Fédération des alpages de l'Isère, en Savoie et en Haute-Savoie où l'on retrouve la société d'économie alpestre de Savoie (SEA 73) et la société d'économie alpestre de Haute-Savoie (SEA 74), de même qu'en région Paca où s'est constituée une association unique pour l'ensemble de la région, le Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée (Cerpam).

La Fédération des alpages de l'Isère regroupe des communes, des groupements pastoraux et des associations foncières pastorales du département. La fédération représente ainsi 700 éleveurs, 110 bergers salariés, 88 groupements pastoraux et 37 associations foncières pastorales.

Le Cerpam, également une association, regroupe un plus grand nombre d'acteurs, dont l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), l'Institut technique de l'élevage, des représentants des communes pastorales, des associations d'éleveurs, des fédérations départementales de groupements pastoraux, les chambres d'agriculture et les parcs naturels nationaux et régionaux de la région, etc. L'association existe depuis 1982 et a été créée notamment en raison du faible investissement des chambres d'agriculture dans le développement de l'activité pastorale. Elle emploie des techniciens et des ingénieurs qui conseillent les adhérents et les autres interlocuteurs du Cerpam et élaborent des guides pratiques consultables sur internet ⁽¹⁾.

Ces structures ont diverses fonctions. La Fédération des alpages de l'Isère aide ses membres pour l'obtention de diverses aides, notamment de la PAC en parallèle des chambres d'agriculture et des services des directions départementales des territoires. Elle a également mis en place un numéro d'urgence pour les bergers et éleveurs en cas d'attaque de loups, en réponse à un besoin accru d'attention et de surveillance.

Plusieurs des personnes auditionnées et rencontrées ont mentionné les initiatives de services de l'État, des services pastoraux ou d'associations pour permettre aux bergers de demander un appui temporaire pour la garde de leurs troupeaux, non pas pour les remplacer mais pour venir en renfort. Ainsi, en Savoie, deux brigades de bergers d'appui sont opérationnelles depuis 2023, une pour le parc naturel national de la Vanoise et une mobilisée sur le reste du département (3 bergers mobilisés en tout) ⁽²⁾.

Les chambres d'agriculture demeurent du fait de leurs missions un interlocuteur des éleveurs, des regroupements d'éleveurs et des structures propres au pastoralisme mais selon les départements, leur implication est plus ou moins

(1) Voir par exemple : <https://cerpam.com/boite-a-outils/?item-type=4>

(2) Données communiquées par la SEA 73 lors de son audition.

forte. Elles informent et conseillent les agriculteurs pour formuler les demandes d'aides de la PAC et les accompagnent dans le suivi des dossiers. Les chambres d'agriculture peuvent travailler en partenariat avec les parcs naturels nationaux ou régionaux, et des personnels des chambres peuvent être détachés dans les services pastoraux, les comités de massif, etc. Les chambres d'agriculture travaillent également avec les organismes de défense et de gestion (ODG) qui défendent les produits sous signes de qualité (appellation et indication d'origine contrôlée – cf. ci-après).

L'ensemble des services pastoraux alpins des régions Auvergne Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur forme un réseau qui travaille notamment avec le regroupement des chambres d'agriculture de Haute-Savoie, de Savoie, de l'Isère et de la Drôme, sous la forme d'un service interdépartemental appelé le Service d'utilité agricole à compétence interdépartementale (Suaci).

Les plans pastoraux territoriaux constituent un outil en plein développement comme ont pu le constater vos rapporteurs, mais n'existent pour l'instant que dans la région Auvergne Rhône-Alpes. Ces plans constituent une forme de contractualisation entre la région et un territoire à la demande des acteurs de ce territoire, élaborés sur la base d'un diagnostic et d'une stratégie territoriale définis au préalable. Ces plans ont commencé à se mettre en place à la suite de l'adoption en 2019 d'un premier plan régional en faveur du pastoralisme. Ce plan présentait trois objectifs : l'accompagnement au niveau régional d'actions et de projets pour le développement et la pérennisation de l'activité pastorale, la sauvegarde du pastoralisme face à la prédation et la mise en place de plans pastoraux territoriaux (PPT).

Ces plans sont élaborés par les acteurs pastoraux d'un territoire souhaitant contractualiser avec la région, pour des périodes de cinq ans en général. Ils sont déclinés ensuite pour des secteurs précis (petits massifs, parcs naturels régionaux, ensemble d'unités pastorales, ...) où s'est développée une activité pastorale. Les plans pastoraux territoriaux sont ensuite animés en général par les collectivités territoriales, les parcs naturels nationaux ou régionaux, ou enfin par des services pastoraux.

L'intérêt de ces plans est double : ils permettent de réaliser un diagnostic chiffré de l'activité pastorale, tant en termes d'animaux et d'exploitations concernés, que d'unités pastorales utilisées et de propriété et de gestion des terrains, et également de faire une étude sur l'évolution attendue à cinq à dix ans des espaces et de l'activité, d'identifier les principaux enjeux à court et moyen termes. Ensuite, ils permettent d'établir des priorités en termes d'investissements, d'accompagnement, et éventuellement d'assistance pour les éleveurs et bergers en prévoyant les financements nécessaires. Ces PPT permettent d'activer les aides de la région et les aides du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et éventuellement d'autres collectivités territoriales, notamment les départements, dont peuvent bénéficier les éleveurs et leurs regroupements. Ainsi en est-il des aides à l'investissement pour les logements et l'accès à ces logements,

pour les parcs de contention, les clôtures, l'accès à l'eau, la production laitière en alpage. Un comité de pilotage spécifique veille à la constitution, à la programmation budgétaire des plans ainsi qu'à la validation des projets au fur et à mesure, et enfin à l'évaluation et au bilan des actions conduites.

D'après la direction générale de la performance des entreprises du ministère de l'agriculture, trente plans pastoraux territoriaux sont validés début 2025 dans la région Auvergne Rhône-Alpes.

Focus 1 : La mobilisation de la mesure 73.01 du Feader 2023-2027 dans la région Auvergne Rhône-Alpes (Aura)

Les porteurs des PPT de la région Aura peuvent demander un financement prévu dans la programmation régionale du Feader, qui correspond dans cette programmation à la mesure 207 intitulée « Améliorer les conditions des éleveurs en espace pastoral ».

Cette mesure fait partie des mesures de la catégorie « 73.01 - Investissements productifs « on farms » » du plan stratégique national (PSN) pour la PAC 2023-2027. En effet, la région Aura a choisi de consacrer une partie du budget de la déclinaison régionale de la mesure 73.01 au pastoralisme.

Sont financés les investissements de mise en valeur des espaces pastoraux :

- permettant l'accès aux espaces pastoraux (pistes, chemins...) ;
- permettant l'accès à la ressource en eau et sa protection ;
- visant à améliorer la qualité des conditions matérielles de travail (logement...) ;
- permettant le multi-usage des espaces pastoraux et l'information des usagers (passages canadiens, dispositifs de franchissement de clôtures, signalétiques informatives...).

Sont également financés les travaux de reconquête d'espaces pastoraux (débroussaillage, épierrage, élagage...), les équipements d'optimisation des conditions de pâturage (parcs de contention, parcs de tri, clôtures, plateformes de traites...) et les investissements issus d'expérimentations concourant au développement de l'activité pastorale ;

Sont enfin financés les investissements de production et de transformation laitière en espace pastoral :

- les équipements mobiles pour la traite et le transport du lait ;
- les bâtiments d'élevage et les équipements de traite fixes ;
- les ateliers de transformation fromagère.

Les personnes demandant le bénéfice de ces mesures ne peuvent pas être des exploitants agricoles individuels mais des communes, des EPCI et syndicats mixtes, des établissements publics dont les associations foncières pastorales autorisées, les associations syndicales autorisées (ASA) et les parcs nationaux ou régionaux, les groupements pastoraux agréés, les groupements forestiers agréés.

70 % de la dépense totale est prise en charge par les financeurs publics (30 % étant laissés à la charge du demandeur). Le Feader participe au cofinancement à hauteur de 43 % dans l'ex région Rhône-Alpes et 60 % dans l'ex région Auvergne (le reste, 57 % et 40 % du financement public devant être apporté par l'État ou les collectivités territoriales).

Annuellement, le Feader pourra financer au titre de cette mesure 207 des investissements à hauteur de 1 465 000 euros pour un total d'aides publiques de 3 045 738 euros, soit 1,5 % des dépenses annuelles que pourra engager le fonds européen dans la région sur la période 2023-2027.

Lors de leur déplacement dans le Vercors, en février 2025, en rencontrant les responsables de l'association départementale d'économie montagnarde (Adem), vos rapporteurs ont pu voir l'apport des plans pastoraux territoriaux existants qui

couvrent des espaces à la frontière entre l'Isère et la Drôme, en partie sur le périmètre du parc naturel régional du Vercors.

Plan pastoral territorial Royans-Vercors et Contreforts

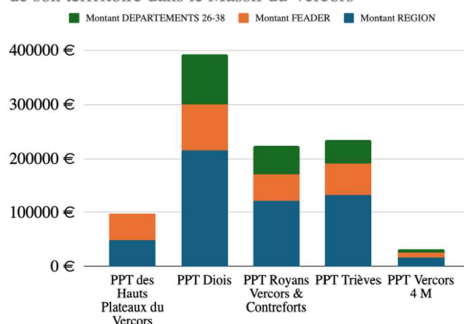
2025 : démarrage du plan pastoral territorial pour cinq ans.

Budget : 588 300 euros financés à 30 % par la région, 10 % par le département, 30 % par les fonds européens et 30 % par autofinancement (éleveurs, communauté de communes, Adem, Valence Romans Agglo ...). Le plan est organisé autour de 4 axes :

- axe 1 : mieux connaître les espaces pastoraux et maintenir la dynamique collective ;
- axe 2 : équiper les terrains pastoraux (prise en charge à 70 % des dépenses (445 000 euros) ;
- axe 3 : sensibiliser les usagers et gérer la cohabitation avec d'autres activités en montagne ;
- axe 4 : animer et coordonner les réseaux d'acteurs.

DÉTAILS DES MONTANTS BUDGÉTAIRES MOBILISABLES DES DIFFÉRENTS PLANS PASTORAUX TERRITORIAUX DU MASSIF DU VERCORS

PROGRAMMATION 2025 des PPT ayant tout ou partie de son territoire dans le Massif du Vercors



Source : données communiquées aux rapporteurs

Pour l'heure, il n'existe pas d'autres régions ayant établi un cadre pour les plans pastoraux territoriaux. Vos rapporteurs appellent de leurs vœux une généralisation de cet instrument et le renouvellement dans les prochaines années de ceux existants.

Comme on peut le constater, dans cet ensemble d'acteurs, les départements et régions ont un rôle important à jouer pour mettre en œuvre des politiques publiques en faveur à la fois de l'agriculture et de la biodiversité. Ils rendent accessibles certaines aides dont ils décident eux-mêmes ou accompagnent d'autres collectivités locales pour l'accès aux aides européennes. Les régions peuvent porter des plans pastoraux territoriaux qui permettent de mobiliser des financements régionaux et du Feader. Les départements mobilisent leurs ressources propres

comme celles du Feader pour financer des aménagements. Ainsi, le conseil départemental de la Savoie finance des aménagements relevant de la politique d'amélioration foncière (piste pastorale, reconquête pastorale et suivi des zones, captage et stockage de l'eau pour l'abreuvement). Le conseil départemental soutient également avec la programmation du Feader 2023-2027 des investissements liés à l'outil productif (caves, machines à traire mobiles...).

Le tableau ci-dessous illustre la relative complexité des circuits de financements pour différents types de projets et d'aménagement portés par les éleveurs et leurs groupements et les collectivités impliquées dans les PPT pour des deux des départements sur lesquels vos rapporteurs ont recueilli des informations détaillées.

CONTRIBUTIONS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LES POLITIQUES PASTORALES DES DÉPARTEMENTS DE LA DRÔME ET DE L'ISÈRE

	Isère	Drôme
Financement des régions	Engagement sur cinq ans <i>via</i> les PPT	
Financement du Feader	Mobilisé dans le cadre de la politique des PPT, financement limité à une enveloppe annuelle	
Financements des départements	Règlement notifié à la Commission européenne. Contribution sur une enveloppe fixe vers les GP et les AFP pour 240 000 euros par an pour 75 % du montant de l'aide. Environ 20 projets par an. Présentation des projets en comité de pilotage des PPT	Contribution <i>via</i> le Feader (30 % de la dépense totale est éligible à l'aide publique).
Avec un financement du Feader : la part restante laissée au porteur de projet peut varier	Avec un financement du Feader : la part restante laissée au porteur de projet peut varier	
	Pour les dossiers sans financement du Feader mais éligibles au dispositif du département : 25 à 30 % des dépenses sur le montant HT sont prises en charge, le reste est à la charge du demandeur	<i>néant</i>

On compte également parmi les organisations qui peuvent structurer et s'investir dans les activités pastorales et les aménagements nécessaires à ces activités les comités de massif. Les représentants de trois comités, le comité de massif des Alpes, le comité du Massif central et le comité de massif des Pyrénées ont été auditionnés par vos rapporteurs. Le comité de massif des Pyrénées a élaboré un plan dit « Plan d'avenir du pastoralisme » pour les années 2023-2027. Celui-ci vise à soutenir les éleveurs et les aménagements utiles en montagne en les orientant vers certains financements et en mettant en place des actions avec des partenaires. Le président du comité, M. Philippe Lacube, soulignait lors de son audition le caractère familial des exploitations dans le massif des Pyrénées et l'importance d'aider ces exploitations.

Vos rapporteurs ont pu constater la grande variété d'organisation entre les grands massifs montagneux, entre les régions et même entre départements au sein d'une même région.

Cependant, chaque territoire s'est organisé en fonction de ses spécificités, de l'activité des éleveurs et de la propriété des terrains. Si certains outils d'organisation comme les plans pastoraux territoriaux pourraient être développés dans toutes les régions en étant portés par les acteurs les plus pertinents au niveau local, il ne paraît pas nécessairement utile d'appeler à une organisation identique dans tous les massifs, départements ou régions. Les différents interlocuteurs rencontrés n'ont pas indiqué avoir des difficultés à identifier leurs correspondants dans les administrations, les chambres d'agriculture ou les associations.

On relèvera enfin que le travail des associations, qui œuvrent en tant que services pastoraux, est réalisé en grande partie par des personnes bénévoles qui ont une profession à temps plein.

Proposition n° 3 : Aider au regroupement des structures pastorales collectives dans des associations ou les fédérations départementales ou régionales.

Proposition n° 4 : Aider au développement des services pastoraux et à l'identification des services associatifs et publics en charge du pastoralisme.

II. LE PASTORALISME CONFRONTÉ À DE NOUVEAUX DÉFIS

Si le pastoralisme a connu son apogée pendant les Trente Glorieuses avec des impératifs très forts de productivité pour faire face aux besoins alimentaires de la population, il est aujourd'hui confronté à de nouveaux défis qui nourrissent l'inquiétude quant à son déclin. Les travaux de la mission font apparaître un tableau plus nuancé, avec de forts défis à relever et quelques signes réels d'affaiblissement, mais aussi avec des atouts et une résilience du modèle pastoral qui doivent être confortés. Cela passe notamment par une réflexion sur la coexistence des usages dans les milieux pastoraux, la reconnaissance plus poussée des spécificités du pastoralisme dans la mise en œuvre des politiques publiques, à commencer par la PAC ainsi que par de meilleures conditions de travail.

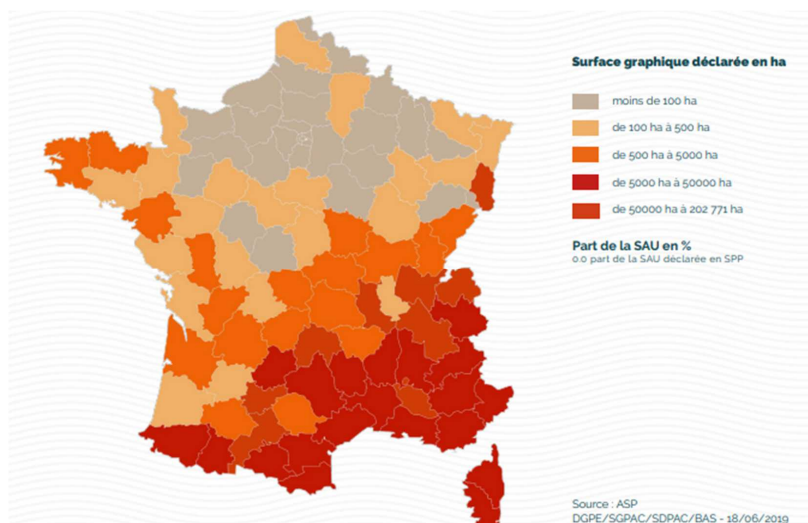
A. LE PASTORALISME EST-IL EN DÉCLIN ?

1. Les surfaces occupées par le pastoralisme ne connaissent a priori pas de recul global

Selon le recensement parcellaire graphique (RPG) de 2018, les surfaces françaises en prairies et pâturages permanents s'élèvent à 9,8 millions d'hectares, soit près d'un tiers des surfaces agricoles déclarées, dont 2,2 millions d'hectares (25 %) sont des surfaces pastorales herbacées ou ligneuses. Ces surfaces pastorales recouvrent une diversité de situation et sont qualifiées par une terminologie variée : pâturage, prairie naturelle, estive, alpage, parcours, pré-bois, lande, garrigue, etc.

Il convient cependant de noter que les données du RPG, qui rassemble les données de surfaces déclarées à la PAC, ne permettent pas de cibler de manière précise les surfaces pastorales. La catégorie « Prairies permanentes », qui comprend l'ensemble des prairies herbacées de plus de 5 ans, peut ainsi inclure des prairies naturelles d'estive (qui sont bien des surfaces pastorales) tout comme des prairies herbacées semées et fauchées (qui sortent du pastoralisme au sens strict) ; la catégorie « Estives et landes » comprend l'ensemble des surfaces pastorales dites « hétérogènes » avec une présence plus ou moins importante de ligneux, mais ne compte pas certaines surfaces de prairies naturelles d'altitude en zone humide déclarées en « prairies permanentes » (qui sont pourtant bien intégrées dans des systèmes pastoraux). Ainsi, le chiffre de 2,2 millions d'hectares de surfaces pastorales doit-il être retenu avec quelques précautions.

SURFACES PASTORALES HORS PRAIRIES PERMANENTES DÉCLARÉES EN 2018



Source : ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

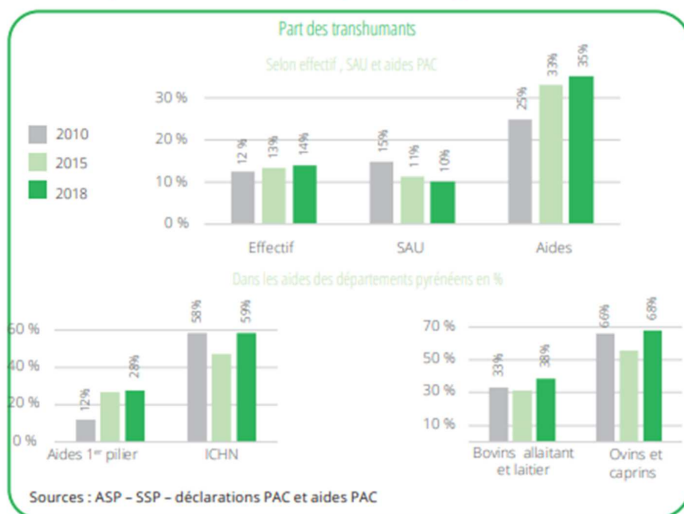
Dans le recensement agricole de 2020, il n'existait pas non plus de recension spécifique des surfaces pastorales, pas plus que de questions spécifiques relatives aux modes collectifs de gestion. Il serait par conséquent souhaitable de conduire de nouvelles enquêtes pastorales au niveau national, par exemple à l'occasion du prochain recensement agricole (celui-ci se tenant environ tous les 10 ans, le prochain exercice devrait avoir lieu en 2030).

Il est également possible de recourir à des enquêtes spécifiques, comme les enquêtes pastorales. Ainsi, l'enquête de 1996-97 montrait que les surfaces pastorales occupaient alors 676 000 hectares dans le massif alpin, soit 17 % de la surface agricole utile (SAU) tandis que l'enquête de 2012-14 montrait une évolution positive à 1 130 000 hectares (28 % de la SAU), dont 680 000 hectares d'alpages et 450 000 hectares de zones pastorales. Cependant, les méthodologies et les périmètres d'analyse des enquêtes pastorales ont souvent varié au cours du temps, rendant peu fiables les comparaisons.

Proposition n° 5 : Recueillir des données spécifiques sur les surfaces pastorales et les modes de gestion de celles-ci dans le prochain recensement agricole ou, avant celui-ci, dans le cadre d'études statistiques locales menées par le ministère de l'agriculture.

Dans les Pyrénées, on note au contraire un recul de la part du pastoralisme par rapport à la SAU entre 2010 et 2018 (de 15 à 10 % de la SAU), mais qui contraste avec le fait que la part des transhumants a augmenté (de 12 à 14 %), ce qui s'explique par le fait que les aides de la PAC ont davantage bénéficié aux éleveurs pastoraux après 2015.

Place du pastoralisme dans l'agriculture pyrénéenne



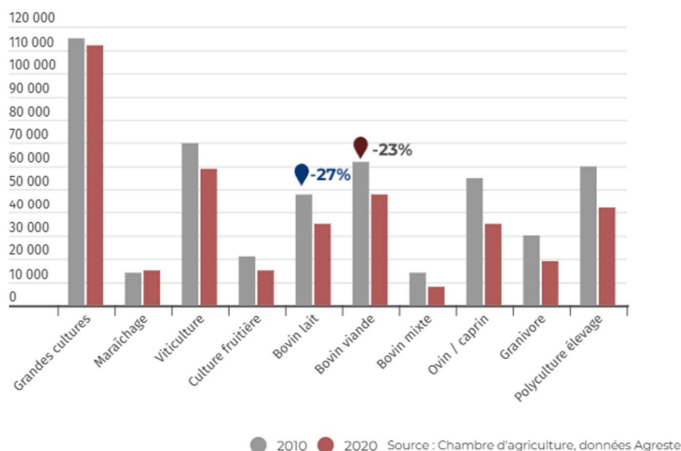
Ainsi, l'on ne constate pas de recul global massif des surfaces pastorales, ce qui n'empêche pas que l'accès au foncier demeure un défi permanent et que le risque de morcellement est bien réel (*cf. infra*).

2. Une évolution à la baisse du cheptel et des élevages

La situation apparaît plus délicate pour le volume du cheptel et le nombre d'exploitations. En effet, selon le centre d'études et de prospective du ministère de l'agriculture ⁽¹⁾, les filières de l'élevage ont fait face à une diminution du nombre d'exploitations agricoles de 2,64 % par an en moyenne entre 2010 et 2020. Le nombre d'éleveurs a chuté de 30 %, avec une perte de 31 000 éleveurs bovins et 18 000 polyculteurs-éleveurs. Les effectifs d'éleveurs laitiers ont diminué de 27 %, le nombre d'exploitations en bovins / viande a baissé de 23 %, et les exploitations disposant d'un troupeau laitier et d'un troupeau allaitant ont diminué de 41 %.

(1) <https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Ana159/Analyse%201592012.pdf>

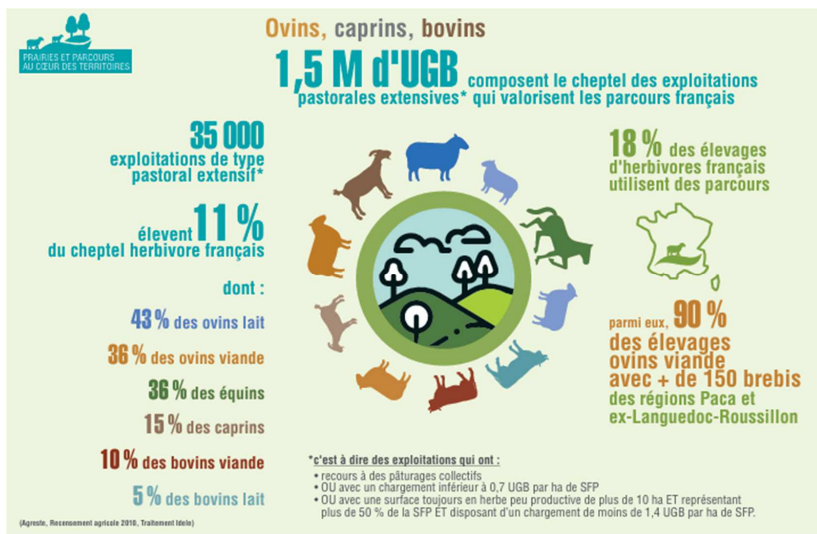
Evolution du nombre d'exploitations en dix ans



Il est cependant difficile de détailler la part précise des éleveurs pastoraux dans ce constat général, puisqu'on ne connaît pas précisément leur nombre. Certaines données tendent à montrer que les élevages pastoraux seraient 35 000 environ, soit près du quart des élevages français. De manière générale, les interlocuteurs de la mission ont fait part d'une moindre demande d'installations aujourd'hui qu'il y a dix ans et d'une rotation très importante sur ce type d'exploitations, à l'exception de quelques territoires qui semblent toujours attractifs, comme le Vercors.

Il existe davantage de données sur les modes de gestion collectifs : ainsi le pastoralisme collectif représente environ 500 000 hectares admissibles en termes de surfaces pastorales, pour un total d'un million d'ovins, 170 000 bovins, 14 000 équins et 10 000 caprins, encadrés par 7 800 éleveurs. Les Pyrénées représentent près de la moitié de ces modes de gestion collectifs, ce qui coïncide avec une propriété souvent publique des surfaces pastorales.

En nombre de têtes de bétail, on compterait encore près de 1,5 million d'UGB dans les exploitations pastorales. De manière générale, la filière ovine fait face à une diminution continue du cheptel : celui-ci est passé de près de 13 millions de têtes en 1980 à 7,5 millions en 2012 et environ 5,5 millions en 2017, soit une baisse de près de 60 %. Cette diminution est due à la réduction du nombre d'exploitations, à l'augmentation de la taille des troupeaux et à la spécialisation des exploitations. En outre, la production est fragilisée par une consommation de viande d'agneau en recul, des variations fortes des prix et le développement des importations en provenance de Nouvelle-Zélande et de Grande-Bretagne principalement (cf. partie III.).



Même constat concernant les bovins : entre 2016 et 2023, le cheptel français laitier a perdu 409 000 têtes pour atteindre 3,37 millions de vaches laitières et le cheptel français allaitant a perdu 564 000 têtes pour atteindre 3,47 millions de vaches allaitantes en décembre 2023. Cette évolution est relativement récente : le cheptel laitier commence à décliner en 2015, tandis que le cheptel allaitant se réduit depuis 2017.

Cette baisse du nombre de têtes et d'exploitations s'explique aussi par des raisons démographiques. Le recensement général agricole de 2020 montrait ainsi que 52 % des exploitations de bovins / viande étaient dirigées par un exploitant de 55 ans ou plus, contre 49 % pour les exploitations de bovins mixtes et 45 % pour les exploitations de bovins / lait. Les remplacements des départs et l'agrandissement des élevages ne suffisent plus à compenser les arrêts d'exploitation.

B. L'ACCÈS AU FONCIER DEMEURE DIFFICILE À CERTAINS ENDROITS DU TERRITOIRE

Le pastoralisme est confronté à un autre défi majeur qui concerne l'accès au foncier, indispensable pour l'alimentation animale.

De manière générale, l'évolution du prix des terres agricoles est restée modérée : 2 % environ en moyenne sur les 15 dernières années. Cette modération s'explique par les mécanismes de régulation des prix, notamment par le biais du droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer). Cependant, on a pu constater des hausses de prix plus importantes dans des terres d'appellation d'origine contrôlée ou protégée (AOC/AOP comme le Comté ou le Cantal) ou dans des endroits à fort potentiel touristique (Var, Vercors). À l'inverse, on a pu observer des pertes de valeur sur les territoires où l'accès à l'eau se raréfie (Aveyron) ou dans les territoires où la prédation ne peut que difficilement

être contrôlée (Isère). Dans la période récente, le foncier pastoral devient aussi un sujet de convoitise, notamment au titre du marché carbone et des compensations en faveur de la biodiversité. Ainsi, certaines associations ou confédérations, comme la Confédération paysanne entendue par les membres de la mission, mettent en garde contre le risque de valorisation des terres pastorales par les mécanismes de compensation carbone ou par des initiatives privées au profit de la biodiversité ou de la vie sauvage (réensauvagement).

Au-delà de la question du prix, la problématique majeure des terres pastorales demeure celle du morcellement et de l'accès. Historiquement, le foncier consacré au pastoralisme a d'abord subi l'enjeu de la libération des fonds (consécration de la propriété privée) au XIXe et XXe siècles. Un phénomène de « purge » fut alors enclenché pour débarrasser tout fonds des droits multiples, simultanés ou saisonniers, tels que les droits d'usages agricoles dont fait partie le droit d'usage pastoral. En témoigne la loi du 9 juillet 1889 relative au code rural qui fait pencher la balance en faveur de la propriété privée par l'abolition du droit de parcours et celui de vaine pâture. Néanmoins, l'abolition de la vaine pâture par la loi de 1889 ne l'a pas éradiquée pour autant, puisque le législateur a conféré la capacité aux communes de la conserver et que le code rural et de la pêche maritime intègre à ce jour la vaine pâture comme premier chapitre de son cinquième titre sur les productions animales (articles L. 651-1 à L. 651-10).

Aujourd'hui, cette vision individualiste et exclusive de la propriété foncière se confronte aux « projets de territoire » qui fleurissent dans les documents de planification, d'urbanisme et d'organisation de l'espace. En effet, l'exclusivité foncière entre de plus en plus en contradiction avec une gestion collective des ressources d'un territoire. Du point de vue du foncier pastoral, la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 précitée a constitué la première étape de la reconnaissance d'une activité ancestrale : la relation entre propriétaires fonciers et éleveurs est enfin formalisée, orchestrée par le regroupement des uns et des autres dans une préoccupation de gestion collective et concertée des espaces pastoraux de montagne. L'outil phare se traduit par la convention pluriannuelle de pâturage, forme souple de relation contractuelle entre le propriétaire du fonds et l'exploitant de l'herbe situé sur ce fonds. Si bien qu'aujourd'hui, les surfaces pastorales font l'objet de statuts fonciers très divers (propriété, convention de pâturage ou fermage), mais elles sont aussi dans de nombreux cas la propriété, non pas d'éleveurs, mais de communes, de l'État, comme de multiples petits et grands détenteurs privés.

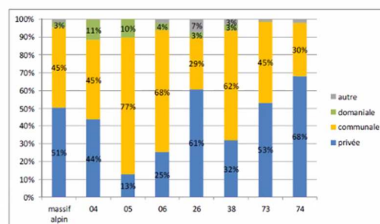
LA PROPRIÉTÉ PUBLIQUE DES ESTIVES ET ALPAGES

	Pyrénées-Orientales	Aude	Ariège	Haute-Garonne	Hautes-Pyrénées	Pyrénées-Atlantiques	Total
Surface totale (ha)	91 070	18 415	113 174	25 862	133 864	147 482	529 867
État	18 %	5 %	43 %	4 %	1 %	0 %	13 %
Commune	45 %	47 %	46 %	87 %	75 %	79 %	64 %
Section de commune	8 %	1 %	0 %	2 %	4 %	1 %	3 %
Privés collectifs	7 %	2 %	5 %	2 %	9 %	8 %	7 %
Privé individuel	16 %	43 %	6 %	4 %	12 %	13 %	12 %
Divers ⁽¹⁾	7 %	3 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %

Pyrénées : 80 %

Tab. 1. Propriétaires fonciers des surfaces pastorales dans les Pyrénées (source : *Enquête pastorale 1999* - SCEES - SUAlA Pyrénées)
⁽¹⁾ Établissements publics (SNCF, EDF), département, région.

Alpes : 48 %



Répartition des alpages selon la propriété principale (en % des alpages)

Cependant, dans de multiples régions, on observe encore une tendance au morcellement du foncier entre propriétaires. La question se pose particulièrement dans les massifs de montagne. En dépit des vastes espaces qu’ils offrent, les massifs ne représentent, avec environ 4 millions d’hectares de SAU, que 13 % de la SAU nationale. Cette étroitesse de la surface agricole utile est aggravée par le morcellement du foncier en multiples parcelles, généralement exiguës. Il en résulte des coûts d’acquisition des terres très élevés au regard de leur potentiel agronomique réel. Cette pression foncière exercée sur les terres agricoles est renforcée par les contraintes du relief, qui conduisent à accentuer la pression sur les prairies de fauche dans le fond des vallées.

Cela rend indispensable le déploiement d’outils complémentaires de gestion et de préservation du foncier pastoral. Ainsi, les dispositifs contractuels et de planification (AFP, zones agricoles protégées, bail rural environnemental, etc.) demeurent insuffisamment utilisés. À ce jour, on compte seulement 400 AFP et 800 GP sur le territoire national. Les trois quarts des AFP et la quasi-totalité des GP sont répartis entre les trois régions Provence-Alpes Côte d’Azur, Auvergne Rhône Alpes et Occitanie, le reste étant réparti entre Nouvelle-Aquitaine, Alsace et Corse. Ainsi, dans les Hautes-Alpes, en 2023, on dénombrait 26 AFP autorisées couvrant près de 50 000 hectares, réparties sur l’ensemble du département ⁽¹⁾, tandis que dans les Pyrénées-Atlantiques, 21 AFP sont recensées pour 150 000 hectares de surface pastorale, 40 en Savoie, 30 en Haute-Savoie, 33 dans l’Isère et 9 dans la Drôme ⁽²⁾. Le reste du territoire en est largement dépourvu.

(1) https://opera-connaissances.chambres-agriculture.fr/doc_num.php?explnum_id=199193

(2) Ces chiffres ont été recueillis par les rapporteurs lors de leurs déplacements et aux cours de leurs auditions.

Pourtant, les AFP représentent un outil particulièrement pertinent pour répondre aux enjeux de gestion foncière et environnementale, y compris au-delà des territoires de montagnes, par exemple pour la préservation des zones humides. L'association peut en effet intéresser l'ensemble des propriétaires aux différents usages de l'espace compris dans le périmètre syndical : agro-pastoralisme, forêt, eau, zones écologiquement remarquables, chasse, tourisme « doux »... L'AFP a la capacité d'être maître d'ouvrage collectif, par délégation des propriétaires, pour réaliser différents types de travaux, rassembler les aides des financeurs publics correspondants et éventuellement emprunter.

Ainsi, leur déploiement devrait être accéléré, notamment par un soutien renforcé des préfectures dans les zones où elles pourraient répondre à des enjeux comme la défense des forêts contre les incendies (DFCI). Cependant, leur mise en œuvre nécessite une animation importante, souvent portée par des bénévoles, un modèle qui atteint ses limites. Des moyens financiers doivent être alloués pour permettre l'embauche de plus de salariés dans ces structures. L'État apporte déjà un soutien à travers une aide à la création des associations foncières pastorales et une aide au démarrage des groupements pastoraux ainsi que par des dispositifs fiscaux (exonération de la taxe sur le foncier non bâti des terrains inclus dans les associations foncières pastorales, maintenue jusqu'en 2026 en application de l'article 1398 A du code général des impôts). Cependant, les montants de l'aide versée au démarrage sont modestes (quelques milliers d'euros) et ne permettent pas d'engager un salarié, même sur une durée limitée.

Proposition n° 6 : Renforcer et pérenniser les dispositifs de soutien financier et administratif à la création d'associations foncières pastorales afin d'accompagner leur déploiement sur l'ensemble du territoire.

Les AFP peuvent également intervenir de manière conjointe avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), qui est un autre outil essentiel pour la sauvegarde du foncier pastoral. L'État possède 10 % du capital des Safer, qui sont des sociétés anonymes à but non lucratif. Une collectivité sur deux a une convention avec une Safer. Elles ont une délégation de service public qui leur confère un droit de préemption, pour sauvegarder les terres agricoles, mais aussi plus largement au titre de l'accompagnement local, des grands travaux et de la protection de l'environnement. Elles jouent un rôle d'information et de contrôle des prix des ventes (grâce à l'outil Vigifoncier notamment).

Les Safer ont ainsi mené un grand travail sur la reconquête des friches pour aider le pastoralisme. En Occitanie, avec la combinaison de l'imagerie satellitaire et de l'intelligence artificielle, via le logiciel WaSaBI (Wasteland Bulk Satellite Identification), les Safer ont pu recenser 91 000 hectares de terres abandonnées, représentant plus de 190 000 parcelles à l'échelle des 13 départements d'Occitanie. En outre, elles ont conduit un grand travail d'identification des porteurs de projets, notamment en montagne. Ainsi, d'anciens pâturages partis en friches ont pu être reconquis par des méthodes de sylvo-pastoralisme (qui permet par exemple d'enlever les arbustes).

Les Safer s'appuient notamment sur le bail rural à clauses environnementales. Ce bail permet de prévoir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et des ressources naturelles. La Safer, par sa connaissance des propriétaires bailleurs et des porteurs de projet sur le territoire, est en mesure de rapprocher vendeur et acheteur et de réaliser l'ensemble des démarches nécessaires à la mise en place du bail rural. La rédaction du bail doit s'appuyer sur la liste des 16 clauses prévues par la loi, comme par exemple le non-retournement des prairies, le maintien des haies ou l'interdiction de l'usage de produits phytosanitaires, etc.

Si l'acquéreur du bien est un apporteur de capitaux, une clause peut aussi prévoir le maintien de la pratique agricole. Le cahier des charges peut préconiser des modes de production, des pratiques agricoles ou des enjeux environnementaux à respecter. Si l'acquéreur n'est pas l'exploitant, les clauses à faire figurer au bail rural à clauses environnementales pourront être prévues dans le cahier des charges. En cas de non-respect du cahier des charges, les sanctions peuvent aller jusqu'à l'annulation de la vente (article L. 411-27 du code rural et de la pêche maritime). Grâce à ces outils, les communes pourraient ainsi établir des partenariats stratégiques plus étoffés avec les Safer pour la rétrocession de foncier en vue de projets pastoraux. La collaboration avec les départements (commission départementale d'aménagement foncier) permettrait de restructurer les parcelles de manière à favoriser les projets collectifs et à sécuriser l'accès au foncier pour les gestionnaires pastoraux.

Proposition n° 7 : Donner davantage de moyens aux Safer pour protéger les terres agricoles pastorales et organiser des partenariats avec les collectivités pour la rétrocession de foncier en vue de projets pastoraux. En parallèle, renforcer l'animation auprès des propriétaires de foncier pastoral par les associations pastorales et les Safer, en vue de faciliter la réorganisation foncière des espaces pastoraux.

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont également pointé le fait que les bâtiments situés sur les terres agricoles bénéficient à l'origine d'une dérogation accordée à la vocation agricole des terres, mais que rien n'oblige à ce jour, en cas de cession, à conserver la vocation agricole du bâti existant. Il peut en résulter un morcellement de surfaces pastorales car un changement de destination peut s'accompagner de travaux (route d'accès) qui entravent davantage la vocation pastorale des terres. Une solution potentielle pourrait être de renforcer le droit de préemption partiel pour permettre aux Safer de ne pas acquérir le bâti, qui coûte parfois trop cher, mais seulement les terres, afin de les protéger.

Il conviendrait également d'étendre leur possibilité à utiliser ce droit de préemption sur les bâtiments abandonnés sur une durée bien plus longue que celle actuellement prévue par la loi, à savoir cinq années, puisqu'une terre agricole avec bâti perd sa vocation agricole au-delà de cinq ans si le bâti demeure abandonné. Il convient cependant de souligner qu'un dispositif réformé en 2004 permet aux communes d'incorporer les « biens vacants et sans maître » au domaine communal (art. L. 1123-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques). Aussi, des propriétés à l'abandon peuvent être récupérées par la commune et

constituer un espace pastoral sécurisé. Cependant, les élus ignorent souvent l'existence et le fonctionnement d'outils juridiques dont ils sont pourtant les bénéficiaires ou font preuve d'une extrême prudence dans leur manipulation.

Proposition n° 8 : Développer le droit de préemption partiel des Safer pour favoriser le rachat et les protections de terres pastorales en dehors du bâti.

Proposition n° 9 : Étendre de 5 à 20 ans le droit de préemption des Safer sur les bâtiments abandonnés.

Il serait également souhaitable de recourir davantage à des cartographies détaillées des espaces pastoraux, en particulier dans les zones sensibles, permettant de définir des zones protégées ou des espaces où certaines pratiques sont interdites. En effet, c'est au travers d'un certain nombre de documents obéissant à une logique de « projet de territoire » que les élus et gestionnaires de l'espace se positionnent quant à l'espace pastoral. Schémas d'aménagement, chartes foncières ou charte des parcs nationaux peuvent tous contribuer à valoriser le pastoralisme. À l'échelle de la commune, l'outil urbanistique (carte communale, plan d'occupation des sols et plan local d'urbanisme) devrait devenir un enjeu de plus en plus prégnant pour permettre l'identification des zones pastorales et leur protection.

Néanmoins, le code de l'urbanisme ignore à ce jour le pastoralisme et ce dernier s'intègre par conséquent dans les zonages existants des documents d'urbanisme sans prise en compte particulière de sa spécificité foncière. Le zonage pourrait cependant aider à établir des zones d'usage exclusif pour l'élevage et les pâturages, en limitant les autres usages comme l'agriculture intensive ou l'urbanisation. Une version encore plus poussée du raisonnement pourrait conduire à instaurer, dans les documents d'urbanisme, des zones pastorales reconnues spécifiquement en tant que telles et différentes des zones agricoles, ou bien marquées au titre d'un sous-zonage de ces dernières.

Proposition n° 10 : Aider les collectivités territoriales à recenser de manière détaillée les espaces pastoraux sur leur territoire et réfléchir à l'utilité de reconnaître des zones spécifiquement pastorales dans les documents locaux d'urbanisme.

Enfin, il est nécessaire de reconsidérer le droit d'usage face à l'appropriation privative de l'espace. L'exclusivité du droit de propriété peut en effet aboutir à des situations inefficaces dans le contexte actuel de la raréfaction des terres agricoles : un éleveur est privé de son droit d'usage (pâture une parcelle) tandis que le propriétaire pratique une rétention foncière et laisse « se dégrader » sa propriété. Bien souvent, la nécessité de l'usage pastoral, le simple besoin de passer sur une parcelle pour accéder à un pâturage, le besoin de pâture certains espaces à certaines époques, sont empêchés par la propriété privée. Ainsi, comme l'écrivent Olivier Barrière et Cécile Bes : « reconnaître la légitimité des droits d'usage liés aux nécessités pastorales (accès, passage, pâturage, etc.) permettrait de faire vivre le pastoralisme en dépassant les inégalités économiques et financières générées par le

paradigme de la propriété privée »⁽¹⁾. Une des raisons d'être de la protection des droits d'usage pastoraux face au droit de propriété serait alors le maintien et le développement d'un territoire dont l'identité repose fortement sur les pratiques pastorales. L'identité territoriale viendrait se dresser face aux abus et dérives induits par le droit de la propriété privée sur des territoires ruraux en recherche de nouveaux projets et de nouvelles dynamiques collectives.

C. COEXISTER SUR LES TERRITOIRES : UN DÉFI QUOTIDIEN

Au-delà des questions propres au foncier, les éleveurs pastoraux ont souvent fait part aux membres de la mission de leur impression que l'espace dont ils disposent se réduit sous la concurrence de multiples activités, des activités forestières, de la restriction des points d'eau, de la concurrence foncière et, désormais, de la prédation. Cette tension a pu créer, à certains endroits, un climat social très détérioré entre habitants non-éleveurs et éleveurs, y compris dans les villages. Certains territoires échappent parfois mieux que d'autres à cette tension, comme dans les Pyrénées, où l'espace pastoral est par essence un espace partagé, notamment du fait du caractère public de sa propriété qui en interdit son appropriation exclusive. S'y déploient donc des situations de présences parfois simultanées, parfois successives, entre usages pastoraux, forestiers, de loisir, de nature, etc. Mais, de manière générale, les éleveurs et les bergers sont souvent contraints de réaffirmer voire de renégocier régulièrement la légitimité matérielle et symbolique de leurs pratiques sur l'espace. La nécessité de cette remédiation est d'autant plus prégnante qu'ils ont désormais à faire avec des acteurs qui n'ont parfois plus aucun lien avec le monde de l'élevage.

1. Pastoralisme et activités forestières

Certaines relations de rivalité et parfois d'incompréhension ne sont pas nouvelles. C'est le cas de la relation qu'entretient l'espace pastoral à la forêt. Si le dialogue et la coopération entre les usages pastoraux et forestiers sont désormais plutôt bien ancrés dans le droit (notamment par la pratique des concessions de pâturage), le rapport forêt/élevage est à l'origine de tensions et de conflits qui reposent souvent sur une absence de concertation. Le rachat de terres par des associations pour préserver la « vie sauvage », la séquestration de carbone et la vente de crédits carbone deviennent de nouveaux défis pour les éleveurs pastoraux.

La loi *pastorale* de 1972, puis la loi *Montagne* de 1985 ou la création du Cerpam ont favorisé la cause pastorale auprès des forestiers, qui y trouvent de nos jours un intérêt écologique et financier, mais les tensions ne sont pas toujours apaisées. Or, le pastoralisme favorise pourtant le maintien de milieux ouverts et, si la charge animale n'est pas excessive, le piétinement érosif est négligeable. Tout repose donc sur une conduite optimale du troupeau. À cet égard, l'Office national

(1) Olivier Barrière et Cécile Bes, «Droit foncier et pastoralisme, entre propriété et territoire », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement.

des forêts (ONF) a précisé aux membres de la mission que deux outils peuvent être utilisés en ce sens :

– la convention pluriannuelle de pâturage, qui est un outil du code rural applicable en zone de montagne ou dans des zones de pâturage extensif saisonnier, définies par le préfet après avis des chambres d’agriculture ;

– la concession de pâturage, qui est un outil du code forestier applicable sur tout territoire, avec un contrat type fixé par arrêté ministériel et un cahier des charges technique et financier soumis pour avis à une commission mixte ONF/éleveurs présidée par préfet.

En amont, l’ONF précise annuellement les secteurs correspondant à des périmètres de cantonnement où le pâturage est impossible du fait d’enjeux forestiers importants. Un contact avec l’ONF permet donc à l’éleveur de savoir si des zones de pâturage sont disponibles et sous quel régime (code rural ou forestier). Néanmoins, des lieux de concertation plus étendus entre éleveurs et acteurs forestiers apparaissent nécessaires (*cf. infra*).

2. Coexister avec la population locale et les randonneurs dans un contexte de prédation qui nécessite des chiens de protection

Un autre point de crispation porte sur la présence des chiens de troupeaux, devenue massive dans certaines régions du fait de la prédation. Si le questionnaire en ligne « Mon expérience avec les chiens de protection » fournit des repères intéressants, il n’existe cependant pas de recensement national exhaustif du nombre d’incidents liés à des morsures par des chiens de protection, ni du nombre de procédures pénales engagées et des condamnations prononcées à l’encontre des éleveurs ou des bergers. Toutefois, à titre d’exemple, dans le ressort du tribunal judiciaire de Gap, dans le département des Hautes-Alpes qui est le plus concerné par les incidents avec celui de l’Isère, il a été recensé 25 plaintes liées à des morsures par un chien de protection en 2021 et 15 plaintes en 2022.

Le nombre de plaintes reste donc inférieur à une centaine de cas par an sur le territoire national, ce qui n’empêche pas que les populations locales comme les touristes peuvent éprouver du stress face aux rencontres avec les chiens de troupeaux. Du côté des éleveurs, il peut parfois exister une crainte que leur responsabilité civile soit engagée en cas d’accident. En pratique, le nombre de cas de mise en cause de la responsabilité pénale des éleveurs ou des bergers demeure relativement peu élevé. Ainsi, dans le département des Hautes-Alpes, les plaintes recensées en 2022 ont été classées sans suite dans 50 % des cas après une enquête de gendarmerie visant à vérifier la situation administrative du chien. Ce n’est que dans les cas de récurrence au cours des douze derniers mois que le procureur propose une alternative aux poursuites devant le délégué du procureur pour une deuxième morsure ou un éventuel renvoi vers le tribunal au-delà de deux morsures en douze mois. Ainsi, en 2023, une seule affaire a été renvoyée vers le tribunal correctionnel et deux vers le tribunal de police pour établissement d’une contravention. Il peut

donc être avancé que, dans la pratique, seuls des manquements caractérisés à la réglementation applicable conduisent à l'engagement de la responsabilité pénale des éleveurs ou des bergers. En outre, s'agissant de la responsabilité civile, les éleveurs, bergers ou gestionnaires d'estives sont couverts par leur contrat en responsabilité civile professionnelle (RPC) et il n'est pas fait état de difficultés dans la mise en œuvre de cette garantie par les assureurs.

Toutefois, afin de sécuriser davantage les éleveurs qui ont recours à des chiens de protection, la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture a modifié l'article L. 222-19-2 du code pénal, afin de prévoir explicitement que l'absence de maladresse, d'imprudence, d'inattention, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement est présumée, lorsque le chien est, au moment des faits, en action de protection d'un troupeau. Cette disposition va dans le bon sens pour les rapporteurs puisqu'elle permet de sécuriser davantage les éleveurs, qui sont forcés de recourir à des chiens de protection, ainsi que les élus qui y sont confrontés.

En outre, il convient d'assurer l'existence de filières d'élevage de chiens de protection qui puissent être certifiées ; et d'assurer la formation des éleveurs et éleveuses à l'élevage de chiens de troupeaux. Les aides pourraient également être modulées selon que les bénéficiaires auraient ou non suivi une formation dispensée par une structure d'animation ou de développement choisie par le bénéficiaire et présentant des garanties de statut et de compétences propres au pastoralisme et à la protection des troupeaux contre la prédation.

Il convient cependant de souligner que la majorité des morsures par des chiens de protection des troupeaux sont la conséquence d'une imprudence, d'un comportement inadapté, d'une réaction de panique ou d'une interprétation erronée des séquences comportementales et des signaux d'alarme envoyés par le chien. Cette situation peut être aggravée par la disparition de la « culture chiens » et par une évolution sociétale qui tend à considérer la montagne comme un espace de liberté absolue. C'est pourquoi, dans les différents départements des Alpes, la présence des patous et leur contact avec le public présent en montagne est revenue comme un sujet de préoccupation des éleveurs et bergers et des services pastoraux. Ainsi, en Haute-Savoie, la société d'économie alpine organise, avec Domaines skiabiles de France et l'association des Offices de tourisme, des sessions d'information sur le rôle des chiens de protection et le comportement à adopter en cas de rencontre. La DDT et l'Institut de l'élevage accompagnent ces sessions avec leurs apports techniques. Ces sessions constituent également l'occasion de discuter du rôle du pastoralisme et des alpages. 145 personnes ont participé aux sept sessions organisées en 2023 chez des éleveurs volontaires. Les participants étaient des accompagnateurs en montagne, des personnels des offices de tourisme, des bénévoles de clubs, des salariés d'enseigne de vêtements et équipements... qui pourront à leur tour sensibiliser d'autres usagers de la montagne.

Dans tous les cas, la médiation apparaît comme un précieux outil pour éviter que les tensions ne dégèrent. Sur le plateau du Vercors, les membres de la mission ont pu constater que les aides à la médiation jouent un rôle majeur pour apaiser les tensions liées aux chiens de protection, tout en expliquant mieux le rôle du pastoralisme dans les territoires. L'Institut de l'élevage (Idele) et La Pastorale pyrénéenne sont également dans une position privilégiée pour assumer ce rôle de médiateur ou accompagner les élus locaux dans cette mission. Ces initiatives doivent être encouragées et soutenues financièrement afin que des médiateurs puissent être formés à cette mission, soit pour l'assumer directement, soit pour assister les maires qui sont volontaires. De même, dans le massif du Vercors, le Parc naturel régional a pu expérimenter la mise en place d'un « récit commun » permettant de réunir les différents acteurs du pastoralisme et usagers de la montagne pour établir des règles communes à l'utilisation de la montagne, dans un contexte de prédation. Il semble essentiel, sur les territoires pastoraux et particulièrement en zone de prédation, de renforcer ces initiatives expérimentales de concertation et de construction de récits communs.

Proposition n° 11 : Soutenir le développement d'une compétence de médiation des conflits liés à l'utilisation de chiens de protection des troupeaux.

Proposition n° 12 : Soutenir les expérimentations visant à créer des espaces de dialogue entre les acteurs locaux pour renforcer la bonne cohabitation entre différentes activités sur les territoires pastoraux soumis à la prédation.

3. Coexister avec le tourisme et les activités de nature

Certains interlocuteurs de la mission ont parfois exprimé la crainte de voir les territoires divisés entre zones pastorales, avec chiens et clôtures et zones touristiques, vides de troupeaux. Cependant, une telle perspective néglige le fait que le pastoralisme est souvent le point de départ d'un tourisme authentique et ancré sur les territoires : ainsi dans les Causses et les Cévennes, reconnu au Patrimoine mondial de l'Unesco, grâce au paysage culturel de l'agro-pastoralisme méditerranéen. Le pastoralisme est également à l'origine de démarches de valorisation touristique : événements ponctuels et festifs souvent liés aux transhumances, lieu de visites de maisons pastorales, circuits de randonnée, visites d'exploitation et vente de produits à la ferme, sans compter les offres d'hébergement et de restauration. Les Parcs naturels régionaux sont également largement présents sur les zones pastorales et s'appuient sur les pratiques agricoles pour concilier la préservation des patrimoines, le développement local et la promotion touristique. Ainsi, la disparition du pastoralisme aurait un effet forcément négatif pour le développement touristique de ces territoires.

En revanche, de leur côté, les éleveurs et bergers déplorent souvent le fait que les sportifs ou les randonneurs ne prennent pas soin de refermer systématiquement les enclos qu'ils traversent ou qu'ils effarouchent les troupeaux par leurs comportements. Les chemins sont parfois désignés par les spécialistes du

comportement animal comme un « Couloir de la peur » qui perturbe le comportement des animaux. Or, on compte près de 200 000 kilomètres de sentiers de randonnée en France.

Pour faire cohabiter ces activités et sensibiliser tous les publics, la médiation et l'information sont primordiales. À titre d'exemple, la communauté de communes du Massif du Vercors (Ccmv) organise régulièrement des journées consacrées à la découverte du pastoralisme. Grâce à ces randonnées encadrées par un guide, les visiteurs pourront aller à la rencontre des troupeaux et des bergers du Vercors et échanger avec eux sur leur vie et leur métier. Ces activités seront également l'occasion de sensibiliser sur les bienfaits paysagers de l'activité pastorale et de former le public aux comportements à adopter face à un troupeau d'alpage et aux chiens de protection. Sur le plateau du Vercors, il existe ainsi des « randonnées pastorales » et des fêtes des Alpages, qui renforcent le lien entre les habitants, les éleveurs et les animaux, qui défilent dans les villes et villages. Dans la partie drômoise du Vercors, c'est la Fête de la Transhumance et de la Clairette, qui se tient chaque année, qui permet de renforcer ce lien.

Le Réseau Pastoral Auvergne-Rhône-Alpes a également mis en place une stratégie commune de sensibilisation des publics et créé une identité unique : Pasto Kezako ⁽¹⁾ pour expliquer le pastoralisme, faire prendre conscience de la complexité du sujet, déconstruire des idées reçues sur l'espace montagnard et donner des outils et des informations pédagogiques pour mieux respecter les espaces pastoraux.

De leur côté, la fédération française de randonnée (FFR) et les sociétés d'économies alpestres organisent des formations sur la manière de se comporter dans les espaces pastoraux. Il est ainsi nécessaire de mieux promouvoir la culture pastorale pour l'ensemble des usagers, qui n'ont plus forcément la même proximité avec ces enjeux que par le passé.

(1) <https://www.pasto-kezako.fr/>

COMMUNICATION DES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LES DÉPARTEMENTS
(EXEMPLE D'UN PANNEAU D'INFORMATION)



La difficulté est la même en ce qui concerne la cohabitation des activités pastorales avec les activités de chasse, qui créent une pression supplémentaire. Selon Guy Kastler, berger fromager et vigneron en Languedoc, dans une contribution écrite aux membres de la mission : « *L'agraineage, ou nourrissage des sangliers par de très grandes quantités de maïs, et le croisement avec des races porcines d'élevage ont multiplié la population de « cochongliers » de façon exponentielle. L'unique portée annuelle de 2 ou 3 marcassins sauvages est ainsi passée à deux portées annuelles de 6 à 9 petits ce qui génère une surpopulation que la chasse est désormais incapable de gérer. Les cultures fourragères et de céréales sont régulièrement détruites par les sangliers et j'ai dû les abandonner sur les trois quarts de mes champs. Plus de 150 de mes agneaux et brebis ont été tués par des chiens de chasse en 25 ans, la plupart jamais indemnisées faute d'identification des chiens responsables. Les lâchers de sangliers d'élevage nourris aux déchets d'abattoirs ont, en 8 ans, tué plus de 80 brebis de mon troupeau avant que la fédération de chasse ne mette un terme à cette pratique* ». Là encore, il semble nécessaire aux membres de la mission qu'éleveurs et chasseurs puissent communiquer plus largement sur les bonnes pratiques à adopter pour une meilleure coexistence de leurs usages.

4. Créer des espaces de discussion permettant de réfléchir à des « pactes territoriaux pastoraux »

Afin de régler au mieux les conflits d'usage, il importe que les acteurs du pastoralisme puissent être représentés au mieux dans les différentes instances de dialogue et de gestion. Dans sa réponse au questionnaire adressé par les rapporteurs,

la Confédération paysanne déplore cependant le fait qu'elle manque de moyens, au même titre que d'autres structures syndicales, pour garantir une représentation adéquate des éleveurs pastoraux dans les commissions importantes, telles que les commissions régionales agro-environnementale et climatique (Craec) ou les projets agroenvironnementaux et climatiques (Paec). Pourtant, la présence des représentants pastoraux dès le début des discussions est cruciale pour orienter les décisions en fonction des besoins réels des pratiques pastorales.

Aujourd'hui, l'absence de financement pour les éleveurs participant à ces réunions, souvent au détriment de leur activité quotidienne, constitue un frein majeur à leur implication. Dans de nombreux syndicats mixtes (PNR, Grands Sites, etc.), les acteurs pastoraux sont perçus comme de simples partenaires parmi d'autres (chasseurs, randonneurs, usagers de l'espace), et non comme des acteurs centraux apportant des solutions concrètes aux enjeux environnementaux et territoriaux. Ce statut marginal limite leur capacité à influencer les décisions dans ces lieux. Ainsi, les acteurs pastoraux regrettent le manque d'opportunités d'échanges avec d'autres parties prenantes ayant un intérêt ou une interaction avec le pastoralisme. Ces discussions seraient utiles non seulement dans les phases opérationnelles des projets (Craec, Paec), mais également en amont, pour poser les bases d'une collaboration constructive. Cependant, les éleveurs et bergers sont les seuls acteurs à ne pas être rémunérés pour leur participation.

Proposition n° 13 : Développer des aides spécifiques pour permettre la représentation des acteurs du pastoralisme dans les commissions régionales et territoriales traitant des enjeux du pastoralisme, en indemnisant notamment leur absence de leur travail.

En outre, dans de nombreux départements, il n'existe pas d'interlocuteur compétent sur les questions pastorales. Cette absence complique la mise en place de discussions constructives et la coordination avec d'autres acteurs. Il serait donc nécessaire de nommer des interlocuteurs pastoraux dans chaque département, formés aux enjeux spécifiques du pastoralisme.

Plus largement, vos rapporteurs insistent sur le fait qu'il est nécessaire de créer des lieux de concertation spécifiques au pastoralisme, regroupant éleveurs, bergers, gestionnaires fonciers, forestiers, chercheurs et services publics, au-delà des comités loup qui existent déjà dans les territoires de prédation. Ces lieux doivent permettre une co-construction des politiques pastorales, en reconnaissant la transversalité et la spécificité de ce mode d'élevage.

Proposition n° 14 : Réunir au moins une fois par an les comités départementaux pastoraux sous l'égide du préfet, qui réunit l'ensemble des acteurs (représentants des éleveurs et des bergers, chambre d'agriculture, associations, collectivités locales, services de l'État).

D. RENFORCER LA RECONNAISSANCE DU PASTORALISME DANS LE VERSEMENT DES AIDES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

1. L'admissibilité des surfaces pastorales aux aides de la PAC

La PAC ne fait pas de distinction entre les éleveurs selon le type d'élevage qu'ils pratiquent. Les aides sont demandées de la même manière par les exploitants agricoles, qu'ils s'adonnent au pastoralisme au moins une partie de l'année ou à l'élevage intensif ou hors sol. Il n'y a pas d'aide fléchée spécifiquement et uniquement vers le pastoralisme. Néanmoins, les aides de la PAC reposant en partie sur les surfaces déclarées des exploitations, l'activité pastorale y est prise en compte par ce biais. Comme la plupart des exploitants agricoles, les éleveurs et leurs groupements qui pratiquent le pastoralisme ne pourraient exercer cette activité sans les aides financières de la PAC et du Feader.

a. Les aides du 1^{er} pilier : les droits au paiement de base

Les aides du premier pilier de la PAC sont désormais appelées droits au paiement de base (DPB) depuis la réforme intervenue au 1^{er} janvier 2015 (aides du Fonds européen agricole de garantie - Feaga). Ces droits sont calculés en fonction des surfaces dites admissibles des exploitants agricoles et non en fonction de la production, le principe étant qu'un hectare admissible active un DPB. La valeur monétaire d'un droit varie d'une exploitation à l'autre puisqu'elle tient compte de l'historique des primes perçues sur l'exploitation en 2014.

La programmation de la PAC 2023-2027 est la deuxième période d'application des droits à paiement de base. Une nouvelle règle a été appliquée pour calculer les aides versées afin de viser une convergence progressive des droits pour tous les agriculteurs.

Le principe de la convergence des droits à paiement de base

La convergence des droits vise à réduire des écarts qui existaient au sein d'un même pays dans le système antérieur des droits à paiement unique. Ainsi, à partir de 2015, l'objectif a été de faire évoluer les valeurs des droits à paiement de base inférieures à la valeur moyenne nationale constatée pour réduire de 70 % l'écart pour les agriculteurs qui percevaient des aides unitaires (à l'hectare) inférieure à cette moyenne.

La convergence se prolonge sur la programmation 2023-2027. L'objectif est désormais de faire évoluer progressivement le montant unitaire des DPB de plus faible valeur jusqu'à une valeur égale ou supérieure à 85 % de la moyenne nationale (en 2025). D'après Chambres d'agriculture France, la valeur moyenne nationale des DPB devra être passée de 114 euros à environ 128 euros entre 2022 et 2025 (145 euros en Corse).

Cette hausse concerne une grande partie des surfaces pastorales qui, à l'origine, ont été dotées de DPB inférieurs à la valeur moyenne compte tenu de montants d'aide historiquement plus bas dans les exploitations concernées. Il convient de rappeler qu'historiquement dans la PAC, les surfaces pastorales n'étaient pas dotées de droits. Elles ne le sont que depuis 2010.

Il est important de rappeler que quel que soit le type d'exploitation, les agriculteurs ne peuvent prétendre aux DPB que s'ils remplissent deux grands types de conditions préalables. La conditionnalité des aides est un principe qui est renforcé dans la PAC 2023-2027. Les agriculteurs doivent respecter les exigences réglementaires en matière de gestion portant sur l'environnement, la santé publique, la santé végétale et le bien-être animal, et celles relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales, aux surfaces, animaux et éléments dont ils ont le contrôle.

Les aides dites découplées, sous forme de DPB, n'ont pas été particulièrement pensées pour l'activité d'élevage pastorale. Elles ne les excluent pas non plus, mais les éleveurs laissant leurs animaux pâturer au moins une partie de l'année sont considérés comme tous les exploitants agricoles. Néanmoins, des aménagements ont été prévus pour des surfaces traditionnellement présentes dans les paysages pastoraux.

Les DPB sont calculés en fonction du nombre d'hectares dits admissibles à l'aide. Les surfaces admissibles sont les « surfaces agricoles », c'est-à-dire toute surface comportant un couvert de production agricole. Certains éléments non agricoles (haies, mares, broussailles) font l'objet de dispositions particulières permettant leur inclusion dans la surface admissible, sachant qu'en tant que telles, les forêts ne constituent pas des surfaces admissibles.

On distingue trois catégories de surfaces agricoles : les terres arables, les cultures permanentes et les prairies et pâturages permanents. Les surfaces pastorales correspondent aux prairies et pâturages permanents (PP), définis comme des surfaces portant majoritairement des couverts herbacés depuis cinq années révolues et aux espaces ne comportant pas majoritairement des couverts herbacés mais présentant des ressources ligneuses, appelées surfaces pastorales ligneuses (SPL)⁽¹⁾. Elles recouvrent à la fois des prairies naturelles, des landes, des garrigues, du maquis et des parcours et estives d'altitude.

Les surfaces sont admissibles à deux conditions : la détention d'un titre de propriété de la parcelle ou d'un bail et l'existence d'une activité agricole sur la surface. Une activité agricole correspond soit à une activité de production, soit à un entretien minimal annuel de la surface. Pour les prairies permanentes majoritairement en herbe, l'entretien minimal est caractérisé par une activité de pâturage, fauchage ou broyage et par l'absence d'enfrichement. Pour les prairies permanentes avec ressources ligneuses (SPL), plusieurs conditions cumulatives doivent être respectées :

(1) Cette qualification a été introduite en 2015 pour être en cohérence avec la définition européenne des prairies permanentes qui distinguait les prairies selon la prédominance ou non de l'herbe sur la parcelle. La définition européenne autorisait les États membres à prendre en compte les prairies composées majoritairement de ressources ligneuses lorsque leur utilisation était liée à des pratiques locales établies.

– être situées dans l'un des 38 départements définis dans le PSN : 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 ;

– prouver un taux de chargement minimal de 0,2 UGB par hectare admissible ou, par défaut, l'entretien annuel par fauche ou broyage ; en cas de non atteinte du taux, la surface admissible est plafonnée de manière à atteindre le taux minimal ; ce critère a été introduit pour la PAC 2023-2027 et le taux défini par un arrêté du 23 juin 2023 ⁽¹⁾ ;

Ce taux de chargement minimal a été critiqué par certaines personnes auditionnées. Il pénalise les toutes petites exploitations, qui parfois disposent de superficies très vastes à déclarer, mais d'un petit cheptel. Pour la Confédération paysanne notamment ce seuil force à intensifier l'usage des surfaces au risque de les surcharger, d'épuiser la ressource, ou d'imposer l'achat de fourrage.

Proposition n° 15 : Supprimer le taux de chargement minimal de 0,2 unité de gros bétail (UGB) pour les surfaces pastorales ligneuses.

Le cas particulier des chênaies et châtaigneraies en Corse et dans les Causses fait l'objet de règles spécifiques.

La surface admissible est ensuite déterminée à partir de la proportion d'éléments non admissibles (affleurements rocheux, éboulis, broussailles, mares, etc.) par rapport à la surface de référence, sur la base de coefficients d'admissibilité définis dans le PSN. C'est la méthode du « prorata ». Cette méthode consiste à estimer la surface admissible à partir du taux de recouvrement au sol par des éléments non admissibles qui sont disséminés sur la surface. La correspondance entre le taux de recouvrement par des éléments non admissibles et la surface admissible est définie par une grille nationale de prorata :

– 80 % de la surface sont primables lorsque 10 à 30 % de surfaces non admissibles (SNA) naturelles sont constatés sur la parcelle,

– 60 % pour 30 à 50 % de SNA,

– 35 % pour 50 à 80 % de SNA,

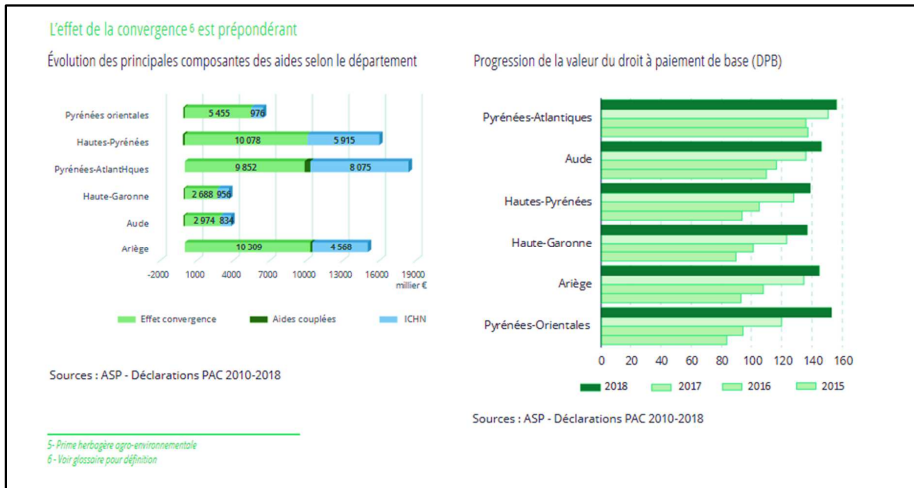
– 0 pour plus de 80 % de SNA.

L'estimation de la part d'éléments non admissibles (ex : rochers, bosquets, mares, broussailles non consommables, hors linéaire de haie) se fait désormais grâce à des photographies aériennes des parcelles, sans qu'il soit besoin de faire la déclaration sur papier ou en ligne de chaque élément.

Comme nous l'ont indiqué plusieurs personnes auditionnées, la convergence des droits à paiement de base a eu des effets bénéfiques pour les

(1) <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047745802>

agriculteurs des départements où les espaces agricoles se situent en partie en montagne. Le graphique ci-dessous, issu d'une étude du ministère de l'agriculture sur le pastoralisme dans le massif des Pyrénées, l'illustre ⁽¹⁾.



Les droits à paiement de base ne peuvent être distribués à des personnes autres que les exploitants agricoles. Ils ne sont ni perceptibles par les groupements pastoraux, ni par les collectivités territoriales ou les commissions syndicales par exemple. Seuls quelques très rares gestionnaires collectifs ont reçu en 2015 des DPB en propre et les ont conservés.

L'attribution de droits à paiements de base (DPB) sur les surfaces d'altitude introduit donc une logique individuelle sur des surfaces souvent utilisées de manière collective. En effet, la France a choisi de ne pas attribuer les DPB aux gestionnaires collectifs, mais de les rapatrier dans les « portefeuilles » individuels des éleveurs transhumants, les surfaces activables étant ensuite calculées chaque année au *prorata temporis* des UGB estivées. Les pâturages collectifs sont déclarés par le gestionnaire qui remplit chaque année un formulaire dit de « montée-descente d'estive » dans lequel il indique tous les utilisateurs de l'estive, ainsi que le nombre d'animaux envoyés en estive et la durée pendant laquelle ces animaux s'y trouvent. Sur la base de ces informations, il est déterminé pour chaque exploitant la part de l'estive que ses animaux ont mise en valeur en fonction de leur nombre et du temps qu'ils y ont passé. Dès lors que la surface admissible totale de l'estive est connue, la surface admissible affectée à chaque exploitant, appelée « surface rapatriée d'estive », est le produit de cette surface admissible totale et de la part d'utilisation personnelle précédemment calculée.

Les surfaces ainsi rapatriées ont pu être prises en compte lors de l'attribution initiale des droits à paiement de base en 2015. Si chaque exploitant peut acquérir

(1) Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire - Enquête Agreste – « Panorama du pastoralisme pyrénéen », septembre 2020, n° 1.

des DPB par transfert, il n'y a pas eu de nouvelle attribution générale de droits depuis 2015, les DPB activables sont donc toujours actuellement ceux disponibles en 2015.

b. Les aides du 1^{er} pilier : les éco-régimes

L'éco-régime est un paiement direct aux exploitants agricoles de l'hexagone qui s'engagent volontairement à mettre en place sur l'ensemble de leur exploitation des pratiques agronomiques favorables au climat et à l'environnement. Il remplace le paiement vert et prend la forme d'un paiement découplé uniforme, versé annuellement en fonction du nombre d'hectares admissibles de l'exploitation et tenant compte des pratiques mises en œuvre.

Ces paiements visent à accompagner la transition agroécologique et représentent 25 % des aides du 1^{er} pilier.

Les agriculteurs, répondant, par leurs pratiques vertueuses à cette transition peuvent bénéficier d'une aide. Une approche forfaitaire prenant en compte l'ensemble des surfaces de l'exploitation est retenue, avec deux niveaux d'aide :

- un niveau « de base », soit 46,69 euros à l'hectare (€/ha) :
- un niveau « supérieur », soit 62,72 €/ha.

L'éco-régime n'est pas spécialement orienté vers les éleveurs pastoraux qui peuvent néanmoins en bénéficier comme tout agriculteur s'ils en remplissent les conditions, notamment par exemple pour obtenir le label « agriculture biologique » ou le label dit « Haute valeur environnementale ». Il n'est pas possible de cumuler plusieurs types d'éco-régimes.

Les différents types d'éco-régimes

- la voie des pratiques : pour les prairies permanentes, le non-labour d'au moins 80 % des surfaces confère le niveau de base et d'au moins 90 % le niveau supérieur ;
- la voie de la certification environnementale : agriculture biologique (AB), certification environnementale de troisième niveau (HVE), certification environnementale privée de niveau 2+ (liste établie par arrêté) ;
- la voie des éléments favorables à la biodiversité : un taux d'au moins 7 % d'infrastructures agro-écologiques (IAE) ou de terres en jachères confère le niveau de base et d'au moins 10 % le niveau supérieur ; l'exigence est d'au moins 4 % pour les terres arables ;
- le bonus « haies » (au moins 6 % de haies) s'ajoute pour les exploitants qui perçoivent l'éco-régime au titre des pratiques ou de la certification environnementale.

Tant pour les droits à paiement de base que pour l'éco-régime, les aides ne sont pas plafonnées, majorées ou minorées mais s'appliquent à tous les hectares admissibles, ce qui suscite parfois des réserves. Les agriculteurs et leurs syndicats

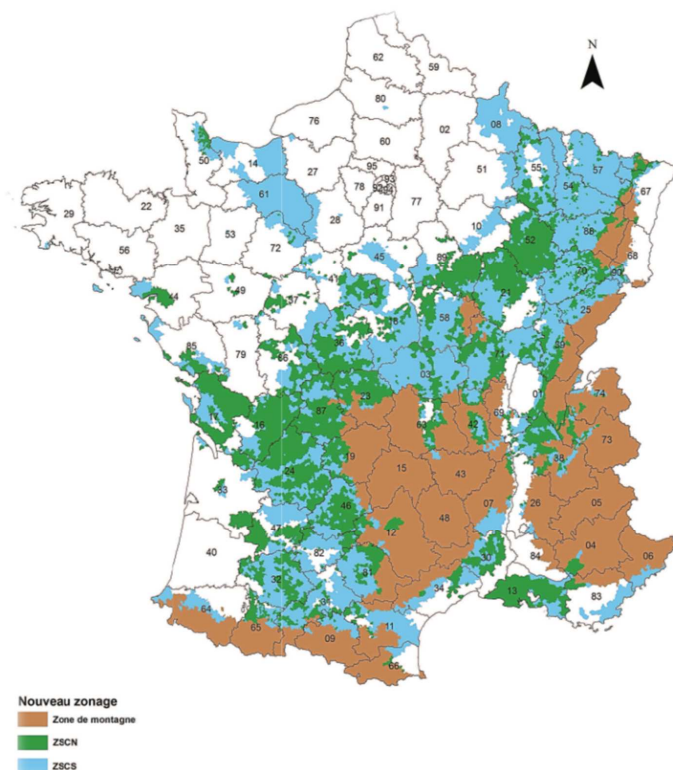
soulignent que ces aides de la PAC ne permettent pas de soutenir particulièrement les petites exploitations, et au contraire constituent une incitation à l'agrandissement des exploitations.

Proposition n° 16 de la rapporteure Mme Marie Pochon : Majorer les aides du 1^{er} pilier de la PAC sur les premiers hectares pour soutenir les petites fermes pastorales.

c. Les aides du 2^e pilier : L'Ichn et les Maec surfaciques

L'indemnité compensatoire de handicaps naturels (Ichn) existe depuis 1976. Elle a toujours fait partie des aides du 2^e pilier de la PAC. Elle est financée à 65 % par le Feader et à 35 % par l'État. Son objectif général est d'aider les agriculteurs à travailler dans des territoires considérés comme difficiles du fait de contraintes naturelles spécifiques. Le zonage Ichn actuel comprend 20 400 communes françaises. Deux grands types de zones défavorisées sont distingués : les zones de montagne et de haute-montagne et les zones défavorisées hors montagne. Cette seconde catégorie recoupe : les zones soumises à des contraintes naturelles importantes (Zscn) et les zones soumises à des contraintes spécifiques (Zscs). Le zonage défini une première fois en 1976 n'avait pas été modifié avant 2019.

**DÉFINITION DES ZONES SOUMISES À DES CONTRAINTES NATURELLES (ZSCN)
ET DES ZONES SOUMISES À DES CONTRAINTES SPÉCIFIQUES (ZSCS)
POUR LA FRANCE HEXAGONALE À PARTIR DE 2019**



L'Ichn est versée à l'exploitant agricole mais elle peut aussi être versée à une personne morale, telle qu'un Gaec, une Earl ou une Scea. Elle ne peut pas être versée à l'inverse à un groupement pastoral ou à des personnes morales en indivision.

Plusieurs conditions doivent être remplies.

Les conditions à remplir pour percevoir l'Ichn

- être agriculteur actif au sens de la PAC ;
- retirer au moins 50 % de ses revenus de l'activité agricole ;
- exploiter la surface minimale requise selon le type d'activité ;
- avoir au moins 80 % de la surface agricole ainsi que le siège de l'exploitation en zone défavorisée (sauf pour les surfaces en zone de montagne pour le siège de l'exploitation).

En France en 2022, près de 100 000 agriculteurs ont bénéficié de cette indemnité compensatoire.

Au sein de l'indemnité, on distingue l'Ichn dite « animale » et l'Ichn dite « végétale ». L'Ichn « animale » concerne les surfaces fourragères et l'Ichn « végétale » concerne les surfaces cultivées destinées à la commercialisation, cette dernière étant réservée aux seules zones de montagne.

Les montants sont calculés à l'hectare éligible. Ils sont majorés sur les 25 premiers hectares. La surface maximale pouvant être éligible à l'indemnité est de 75 hectares par bénéficiaire ; l'aide est donc plafonnée. Le montant fixe est de 70 euros par hectare. Les 25 premiers hectares bénéficient des majorations suivantes :

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

Source : MASA – Fiche PAC 2023 – 2027 – Annexe 9 - Ichn

Des conditions spécifiques s'appliquent pour toucher l'Ichn animale :

- exploiter un minimum de 3 hectares de surface fourragère (production d'herbe, d'autres fourrages ou de céréales autoconsommées) en zone défavorisée ;

- respecter le taux de chargement pour les éleveurs (autrement dit, le rapport entre le nombre d'animaux et la surface fourragère) ;

- détenir au moins 5 UGB herbivores (ou porcines dans les zones de montagne), après prise en compte de la transhumance (depuis 2023).

Le montant total de l'Ichn animale peut être modulé à la baisse selon le chargement en animaux de l'exploitation (c'est-à-dire le nombre d'UGB par hectare de l'exploitation). Ce critère permet de favoriser les exploitations dont le niveau de chargement est optimal pour le milieu dans lequel elles évoluent, et d'éviter ainsi le surpâturage ou à l'inverse, le sous pâturage (avec un risque d'embroussaillage du milieu). Ainsi, en zone de montagne, le paiement peut être de 100 % si le taux de chargement est compris entre 0,1 et 1 UGB/ha. L'amplitude des taux de chargement, ainsi que les coefficients de réduction sont établis selon les sous-zones et fixés à l'échelle départementale par arrêté préfectoral,

Le nombre d'UGB devant être détenues a été relevé dans la PAC 2023-2027 ; il a été porté de trois à cinq. Comme l'a expliqué la direction générale de la performance des entreprises à vos rapporteurs : « au cours de la concertation qui a précédé la construction de la PAC 2023-2027, les organisations professionnelles agricoles ont demandé une stabilité globale du dispositif de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels permettant de conserver l'équilibre entre les territoires et les types d'exploitations. La majorité des parties prenantes s'est

exprimée pour un relèvement du seuil du nombre d'animaux pour accéder à l'Ichn de 3 à 5 UGB permettant d'assurer un meilleur ciblage de l'aide sur les élevages. »

En France, l'enveloppe consacrée à l'Ichn est d'un peu plus de 1,1 milliard d'euros par an.

BUDGET CONSACRÉ À L'ICHN (BUDGETS RÉGIONAUX ET PSN)

(en million d'euros)

	2020	2021	2022	2023	2024
Feader	847	847	847	717	717
Crédits État*	279	277	277	385	385

(*) données loi de finances de 2020 à 2024

Source : données communiquées par la direction générale de la performance des entreprises – Service de la gouvernance et de la gestion de la PAC

Les mesures agroenvironnementales et climatiques (Maec) visent à soutenir les agriculteurs qui s'engagent dans des pratiques agroenvironnementales. Elles sont décrites dans le PSN pour la PAC 2023-2027 (interventions 70.06 à 70.14). On distingue les mesures systémiques, définissant un cahier des charges qui s'applique sur au moins 90 % de l'exploitation, et les mesures localisées, concernant des engagements pris à la parcelle. Les cahiers des charges sont définis dans le PSN, avec des paramètres fixés localement.

L'État, représenté par les Draaf, est responsable des interventions de nature surfacique (Maec surfaciques) et assimilées, tandis que les régions sont responsables des interventions non liées à la surface (Maec non surfaciques).

Pour les Maec surfaciques, les Draaf sélectionnent les mesures pour leur région en fonction des enjeux environnementaux du territoire : biodiversité, qualité de l'eau, élevage, préservation des sols, défense des forêts contre les incendies. Des appels à projet sont ouverts pour que les structures ayant la capacité de porter un projet agroenvironnemental et climatique (Paec) manifestent leur intérêt de mettre en place des Maec (ex. chambre d'agriculture, syndicats responsables de l'eau, PNR). Les agriculteurs intéressés doivent ensuite s'assurer que leur exploitation se situe dans une zone dans laquelle sont ouvertes des Maec, puis prendre connaissance des cahiers des charges auprès de la DDT, de la chambre d'agriculture ou sur le site internet du ministère de l'agriculture. Les groupements pastoraux sont également éligibles.

Les montants sont fixés dans le PSN. Les engagements ont une durée de cinq ans. L'aide est cofinancée à 80 % par le Feader.

Les Maec suivantes sont susceptibles de s'appliquer au pastoralisme :

- 70.10 Préservation de l'équilibre agro-écologique et de la biodiversité de milieux spécifiques ; les montants sont de 51 €/ha pour la mesure « Surfaces herbagères et pastorales », 88 €/ha pour la mesure « Systèmes herbagers et pastoraux » et 72 €/ha pour la mesure « Amélioration de la gestion des surfaces herbagères et pastorales » ;

– 70.12 Préservation des espèces : les montants vont de 82 €/ha à 254 €/ha selon le niveau ;

– 70.13 Maintien de la biodiversité par l’ouverture des milieux et la lutte contre les incendies : les montants sont de 153 €/ha pour la mesure « Maintien de l’ouverture des milieux » et de 204 €/ha pour la mesure « Amélioration de la gestion par le pâturage » ;

– 70.14 Entretien durable des infrastructures agro-écologiques : le montant est de 800 €/ha pour la mesure « Ligneux ».

d. Les aides du 2^e pilier non liées à la surface

Les régions sont responsables des interventions du Feader non liées à la surface. Dans le PSN pour la PAC 2023-2027, 26 fiches d’intervention ont été établies pour les régions et sept fiches spécifiques pour la Corse.

Chaque région s’est en effet vue notifier un budget global pour cinq ans et donc un budget annuel provenant du Feader pour les aides pour lesquelles les régions ont été reconnues autorité de gestion.

Les interventions non surfaciques suivantes sont susceptibles de s’appliquer au pastoralisme :

– 70.27 : Maec forfaitaire Transition des pratiques : cette aide vise à couvrir les efforts non pris en charge par les Maec surfaciques ;

– 70.30 : Maec Protection des races menacées (PRM) : cette aide vise à protéger des animaux appartenant à des races identifiées comme menacées de disparition par l’Inrae, dans le but de maintenir la diversité génétique du cheptel français, particulièrement intéressante pour faire face à l’adaptation au changement climatique et la multiplication des maladies ;

– 70.31 : Aide au gardiennage des troupeaux sur les territoires pastoraux hors zone de prédation (Nouvelle-Aquitaine, Occitanie) : les projets éligibles concernent le gardiennage effectué dans les zones de montagne ou dans une zone à vocation pastorale, et en dehors des cercles C0 et C1 des zones de prédation définies par arrêté préfectoral ; les AFP, les GP et les gestionnaires collectifs sont éligibles ;

– 73.01 : Investissements productifs « on farms » pour le soutien à la production primaire agricole ainsi qu’aux projets portés par les agriculteurs ou leurs groupements ;

– 73.02 : Investissements agricoles non productifs : en particulier, construction et rénovation de cabanes pastorales ainsi que les équipements pour l’activité pastorale et visant à protéger les animaux de la prédation ;

– 73.03 : Soutien aux entreprises « off farm » : cette aide vise à soutenir les entreprises exploitant ou valorisant les productions agricoles, notamment en structurant des filières locales de distribution.

Focus 1 : La mobilisation de la mesure 73.01 du Feader 2023-2027 dans la région Occitanie

L'enveloppe régionale du Feader 2023-2027 dans la région Occitanie prévoit plusieurs mesures pour soutenir le pastoralisme, dont une s'inscrit dans le cadre de la mesure 73.01 du plan stratégique national (PSN). Cette mesure est appelée « Investissements pastoraux collectifs ».

Les projets soutenus doivent notamment :

- favoriser l'aménagement de nouveaux espaces pastoraux collectifs pour améliorer l'autonomie fourragère des exploitations qui mettent leurs animaux en pension sur ces espaces ;
- faciliter la réponse au changement climatique en adaptant l'équipement des espaces pastoraux collectifs déjà utilisés : points d'abreuvements, parcs pour la gestion des troupeaux et travaux de débroussaillage.

Comme dans la région Aura, les financements ne sont accessibles qu'à des structures collectives (collectivités territoriales, EPCI, groupements pastoraux...).

Le cofinancement apporté par le Feader est de 60 % de la dépense éligible aux aides publiques (qui est 60 % du montant total de la dépense).

Focus 2 : La mobilisation de la mesure 73.01 du Feader 2023-2027 dans la région Nouvelle-Aquitaine

L'enveloppe régionale du Feader 2023-2027 dans la région Nouvelle-Aquitaine prévoit un dispositif spécifique pour les équipements pastoraux dans le cadre de la mesure 73.01 du PSN. Cette mesure appelée « investissements pastoraux » vise à moderniser les équipements pastoraux en estives et à les adapter aux contraintes naturelles et pédo-climatiques. Comme le signale le descriptif : *« Les surcoûts engendrés par la réalisation d'ouvrages aux normes en vigueur doivent être accompagnés pour loger dans de bonnes conditions les exploitants transhumants, de façon à pérenniser les activités pastorales, valorisant ainsi la ressource fourragère et maintenant les milieux pastoraux ouverts. »*

Les travaux d'améliorations pastorales de gestion collective pris en charge concernent :

- les travaux liés à la création, à la modernisation et à l'équipement de cabanes pastorales (fixes ou mobiles) pour le logement du berger, les locaux et les équipements fixes ou mobiles et pour la production laitière et fromagère ;
- les travaux liés à l'approvisionnement en eau tels que le captage, l'adduction, la desserte des estives et zones de pâturages collectifs, les points d'abreuvement, les systèmes de régulation hydrauliques ;
- les travaux liés aux installations fixes de télécommunication, équipements de raccordement en eau et électricité liés aux cabanes et équipements liés ;
- les travaux nécessaires aux parcs de pâturage avec clôtures fixes ou mobiles pour la reconquête de zones en déprise, basés sur un diagnostic pastoral.

Les modalités d'attribution de cette aide sont les mêmes que dans la région Occitanie citées ci-dessus, mais le cofinancement du Feader est de 70 % de la dépense éligible.

Proposition n° 17 : Évaluer l’opportunité de renforcer les enveloppes des mesures agroenvironnementales et climatiques tant surfaciques que non surfaciques, et notamment en faveur des activités d’élevage pastoral.

2. Les aides couplées à la production

Une aide couplée consiste à aider spécifiquement une exploitation agricole lorsqu’elle génère un certain produit. Les aides couplées concernent les végétaux et les animaux. Concernant le pastoralisme, on retrouve les quatre productions suivantes : bovins de plus de 16 mois, ovins, caprins, veaux (sous la mère et bio).

L’aide bovine prend la forme d’un paiement à l’unité de gros bétail (UGB), l’unité de référence permettant d’agréger le bétail de différentes espèces et de différents âges, pour les bovins âgés de plus de 16 mois et détenus au moins 6 mois sur l’exploitation. Les montants indicatifs de l’aide sont de 60 €/UGB pour le niveau de base et de 110 €/UGB pour le niveau supérieur en 2023. Un seuil de détention de 5 UGB est requis pour percevoir l’aide. Au total, il n’est pas possible de primer plus de 120 UGB. Les UGB éligibles au niveau supérieur sont les races à viande. Le nombre d’UGB primées au niveau supérieur ne peut dépasser l’équivalent de 1,4 fois la surface fourragère (ce qui constitue une forme de limitation du chargement à l’hectare). Toutefois, le plafonnement lié à la surface fourragère ne s’applique pas aux 40 premières UGB. L’aide bovine en Corse fait l’objet de règles spécifiques.

L’aide ovine est destinée aux producteurs en lait ou en viande. Le montant indicatif de l’aide est de 23 €/animal, plus 6 €/animal environ pour les nouveaux producteurs (moins de trois ans). Une majoration de 2 euros s’applique sur les 500 premiers animaux. Un seuil de 50 animaux est requis.

L’aide caprine est destinée aux producteurs en lait ou en viande. Le montant indicatif de l’aide est de 15 €/animal. Un seuil de 25 animaux est requis. Un plafonnement à 400 chèvres s’applique.

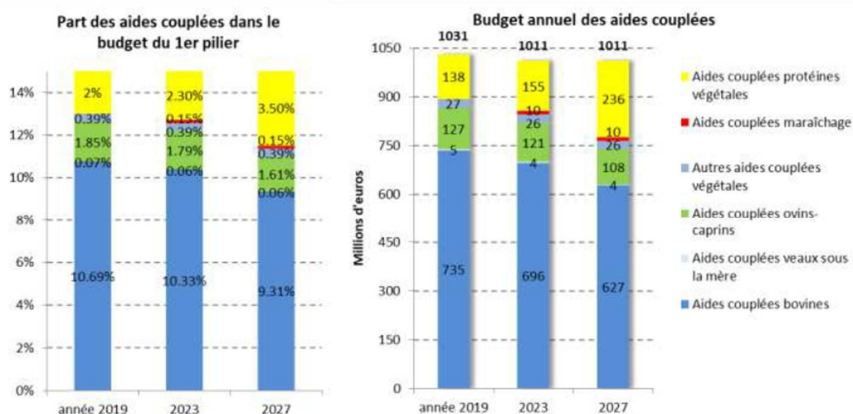
L’aide aux veaux sous la mère et aux veaux bio est destinée aux éleveurs sous label rouge, sous indication géographique protégée ou issus de l’agriculture biologique. Le montant indicatif de l’aide est de 66 €/animal.

Une aide spécifique aux petits ruminants en Corse vise à soutenir la production pastorale ovine et caprine, avec des niveaux d’aides différenciés entre ovins et caprins et entre un niveau de base et un niveau supérieur réservé à l’AOP Brocciu.

Pour certaines des personnes auditionnées, comme M. Patrick Bénézit, vice-président de la fédération nationale bovine, et Mme Singla, secrétaire générale de la fédération nationale ovine, il serait nécessaire de renforcer ces aides couplées à la production ou au moins que soient maintenus les montants actuels. Or, il est prévu dans la programmation pluriannuelle de la PAC 2023-2027 que l’aide diminue pour certaines sous-catégories d’année en année. Pour la France, l’enveloppe annuelle

consacrée aux aides couplées aura diminué de 20 millions d'euros entre la programmation 2014-2022 et la programmation 2023-2027, passant ainsi de 1,031 milliard d'euros à 1,011 milliard d'euros. Une part plus importante sera progressivement consacrée aux protéines végétales. Le budget des aides couplées n'étant pas extensible, l'enveloppe allouée aux aides animales sera progressivement réduite au profit des aides couplées au secteur végétal. Ainsi, en 2027, les aides couplées aux cultures riches en protéines végétales représenteront 3,5 % du budget du premier pilier (contre 2 % actuellement), et le reste des aides couplées 11,5 %.

ÉVOLUTION DU BUDGET CONSACRÉ AUX AIDES COUPLÉES DANS LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE LA PAC 2023-2027



Source : Chambre d'agriculture de Bretagne :

https://bretagne.chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/Bretagne/179_Inst-Bretagne/1-Projets/Politique/PDF/3_Fiche_aides_couplees_v220901.pdf

3. L'importance du maintien des aides qui prennent en compte les spécificités du pastoralisme

De nombreux acteurs auditionnés ont souligné l'importance des différents soutiens financiers perçus par les éleveurs, qui ne pourraient pas vivre de leur travail s'ils n'étaient pas aidés par les aides découplées et l'Ichn notamment.

L'intégration des surfaces pastorales et des surfaces ligneuses, opérée progressivement dans les aides découplées du 1^{er} pilier et dans les aides du 2^e pilier, est aujourd'hui plus satisfaisante qu'il y a 10 à 15 ans. L'Ichn depuis sa création constitue également un soutien précieux.

Néanmoins, il n'existe pas de reconnaissance de l'activité d'élevage pastorale comme constituant une activité spécifique, la particularité n'étant reconnue que *via* les surfaces admissibles et l'Ichn indirectement puisque cette aide est particulièrement versée aux agriculteurs en zone de montagne.

Si le bénéfice de l'Ichn est plafonné à 75 hectares par agriculteur actif, ce n'est pas le cas des DPB. Pour certains acteurs, et notamment la Confédération

paysanne, il serait souhaitable de lutter contre l'agrandissement des fermes pastorales *via* un plafonnement des aides à l'agriculteur actif et de majorer les aides sur les premiers hectares pour soutenir les petites fermes pastorales qui participent tout autant du dynamisme du secteur de l'élevage.

De plus, le système des aides de la PAC vise à aider les exploitants agricoles et les destinataires finaux ne peuvent qu'être des exploitants individuels. Ce fonctionnement actuel n'a pas toujours paru adapté aux différentes personnes auditionnées. La pratique du pastoralisme et de la conduite des troupeaux en extérieur, notamment dans les estives, est souvent collective. Les terrains sont gérés en commun par des collectivités ou par des associations ou groupements pastoraux, et souvent pâturés et donc valorisés par des troupeaux de différents éleveurs. Si certaines aides de la PAC sont accessibles à des associations et personnes morales, comme les Maec, tel n'est pas le cas des DPB et de l'Ichn.

Comme il a été précédemment rappelé, la quasi-totalité des surfaces pastorales a été dotée en 2015 en DPB. Dans le cas général, ces DPB ont été versés directement aux exploitants. Il importe que les droits perçus par chaque exploitant sur les surfaces collectives soient corrélés à la fréquentation de l'alpage par son cheptel, et que la surface admissible de l'alpage reste, campagne après campagne, dotée d'un nombre de DPB au moins égal à celui généré par la surface admissible en 2015. Ainsi, une cessation d'activité, un arrêt de montée en alpage, une diminution du cheptel amené en montagne, une diminution du temps passé sur l'alpage, un changement d'alpage, mais aussi à l'inverse l'arrivée de nouveaux éleveurs, l'augmentation du cheptel amené en montagne ou du temps passé sur l'alpage doivent se traduire par des transferts de DPB entre agriculteurs utilisant l'alpage collectif.

Les éleveurs peuvent alors utiliser les mécanismes de transfert de DPB, transfert qui peut être temporaire ou définitif. Ils ont intérêt à le faire dans la mesure où si des DPB ne sont pas activés pendant deux ans, ils ne peuvent plus être conservés par l'éleveur pour une activation ultérieure mais remontent dans la réserve nationale. Ainsi, si les surfaces admissibles déclarées par chaque éleveur diminuent par rapport à la dotation initiale en DPB dont ils disposent, les DPB peuvent être perdus.

Les effets potentiellement dommageables du rapatriement des DPB dans le « portefeuille » de chaque éleveur ont été rappelés par certaines des personnes auditionnées, qui ont mis en lumière la contradiction entre une gestion collective des surfaces pastorales et le bénéfice individuel des droits. Cependant un système différent aurait également des inconvénients. Si les éleveurs ne percevaient plus en propre les DPB correspondant à leur utilisation de l'estive une partie de l'année et qu'ils ajoutent aux autres droits qu'ils activent du fait de l'activité de leur exploitation, ils n'auraient peut-être pas autant intérêt à la bonne gestion des estives et à s'entendre, et celle-ci serait assurée par les gestionnaires collectifs de manière peut-être plus distanciée.

Afin de gérer au mieux les DPB des différents éleveurs correspondant à leur utilisation des estives, certains groupements pastoraux ou autres gestionnaires collectifs ont demandé à récupérer les DPB auprès des utilisateurs pour en devenir propriétaire afin qu'ils puissent ensuite en fonction de l'utilisation réelle des surfaces par chaque troupeau louer les droits correspondants à chaque éleveur chaque année. Pour ce faire, l'accord des éleveurs est indispensable, les DPB leur appartenant à l'origine. Un tel système permet d'éviter les transferts de droits entre éleveurs en amont ou aval de l'utilisation de l'estive et au gestionnaire collectif d'avoir une meilleure gestion de l'ensemble des espaces et des droits (les éleveurs restant *in fine* les personnes activant les DPB pour eux-mêmes).

Certains départements se sont organisés afin d'aider les gestionnaires face à ce problème. Le département des Hautes-Pyrénées, à travers un groupement d'intérêt public ⁽¹⁾, a par exemple mis en place une charte devant être intégrée dans le règlement des estives dans laquelle éleveurs et gestionnaires s'engagent à signaler au plus tôt toutes modifications importantes de surfaces et de cheptels sur l'estive, et consentent à transférer leurs DPB inutilisés.

L'intégration de chartes aux règlements d'utilisation des estives pour aider les gestionnaires collectifs dans les calculs et déclarations afin que les éleveurs puissent obtenir les aides du 1er pilier pourrait être généralisée. L'objectif principal d'une telle démarche serait d'éviter l'érosion des DPB sur les estives

La Confédération paysanne a jugé, dans ses réponses à vos rapporteurs, qu'il serait pertinent d'encourager les dynamiques collectives en reconnaissant les spécificités de la gestion collective dans l'attribution et la gestion des DPB d'estives dans le système des aides de la PAC depuis 2015 et 2023 : « Un système différencié aurait permis de conserver un minimum de DPB au niveau des gestionnaires de groupements pastoraux (GP), ce qui aurait garanti un financement stable pour l'entretien des estives et leurs infrastructures. En outre, la création d'une réserve de DPB activable par les GP aurait permis d'accueillir de nouveaux éleveurs ou de s'adapter aux variations annuelles de chargement. »

Proposition n° 18 : Encourager le transfert volontaire des aides individuelles versées aux éleveurs à des structures pastorales collectives afin d'améliorer la gestion des estives et des parcours au bénéfice de tous, et étudier les possibilités juridiques et pratiques d'attribuer en propre des droits à paiement aux gestionnaires collectifs.

La direction générale de la performance des entreprises du ministère de l'agriculture, lors de son audition, a rappelé que le dispositif et le budget de l'Ichn étaient régulièrement remis en question et que la France avait à nouveau défendu son maintien dans la programmation pluriannuelle 2023-2027. En ce qui concerne

(1) Le Groupement d'Intérêt Public - Centre de Ressources sur le Pastoralisme et la Gestion de l'Espace (GIP-CRPGE) est composé de 6 membres constitutifs : le conseil départemental des Hautes-Pyrénées, le groupement d'employeurs des bergers/vachers des Hautes-Pyrénées, l'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole de Vic-en-Bigorre, l'association des gestionnaires d'estive, la chambre d'agriculture et la direction départementale des territoires.

le principe de son bénéficiaire, qui n'est actuellement pas collectif mais individuel, les personnes auditionnées ont rappelé que le versement de l'Ichn à un ensemble d'éleveurs comme à un exploitant individuel aurait les mêmes conséquences en termes de montant. En outre, la réglementation européenne prévoit que les aides sont versées aux bénéficiaires finaux et non à un intermédiaire. Tout autre principe de versement pourrait fragiliser juridiquement cette aide spécifique dans l'architecture générale de la PAC.

Proposition n° 19 : Réaffirmer le soutien de la France à la pérennité de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels dans les négociations relatives au budget de la PAC et plaider pour sa revalorisation.

E. LE STATUT DU BERGER : UN MÉTIER DIFFICILE ENCORE MAL RECONNU ET MAL VALORISÉ

1. Un métier très exigeant et diversement exercé

Une partie des éleveurs sont eux-mêmes bergers pendant la période de l'année où les animaux transhumant et gardent leurs troupeaux ou un regroupement de troupeaux. L'exercice de plusieurs activités, parfois simultanément, qui fait des chefs d'exploitation ou des membres de leurs familles également des bergers au printemps et à l'été, est une situation que l'on retrouve de manière variable selon les régions ou les massifs. L'évolution des structures des exploitations et des configurations familiales dans lesquelles, plus qu'auparavant, l'une des deux personnes du couple n'exerce pas un métier agricole réduit les marges de manœuvre des familles.

Comme le fait remarquer la société d'économie alpestre de Haute-Savoie (SEA 74), les systèmes pastoraux haut-savoyards se sont construits grâce à une main-d'œuvre traditionnellement non salariée et familiale. Une enquête réalisée par la SEA 74 d'avril à juin 2022 a permis d'établir que sur 162 unités pastorales étudiées, 460 travailleurs non-salariés étaient recensés dont 290 exploitants et associés. Cette main-d'œuvre a diminué au cours des dernières décennies, les enfants des exploitants, notamment, partant plus souvent qu'avant de leur domicile pour exercer d'autres métiers. La modernisation des équipements pastoraux n'a pas compensé la perte de main-d'œuvre. La diminution de la main-d'œuvre non salariée et familiale conduit nécessairement à un accroissement du nombre de salariés à la fois dans les exploitations à l'année mais aussi pour la conduite des troupeaux dans les alpages.

Les bergers peuvent également être salariés des éleveurs ou bien salariés de groupements pastoraux. Il est difficile d'évaluer le nombre de bergers en activité annuellement. L'association des bergères et bergers en alpages et systèmes pastoraux, qui regroupe des bergers et bergères dans les Alpes du sud, estimait en 2023 que 400 à 500 bergers travaillaient dans l'année dans les alpages. La proportion de femmes exerçant ce métier n'est pas négligeable et a tendance à augmenter.

Beaucoup de bergers salariés sont en contrat à durée déterminée, le travail étant saisonnier. Les contrats de travail sont désormais encadrés par la convention collective nationale des salariés agricoles et coopérative d'utilisation de matériel agricole (Cuma). En application de l'accord d'objectifs du 15 novembre 2016 sur la restructuration de la négociation collective de l'interbranche agricole, les organisations syndicales de salariés et professionnelles ont créé un dispositif conventionnel national commun à toutes les régions et à toutes les activités professionnelles de la branche professionnelle production agricole et de la branche professionnelle des Cuma, signé le 15 septembre 2020 et dont l'arrêté d'extension a été publié au Journal officiel le 10 janvier 2021. Cette convention collective ⁽¹⁾ fournit un cadre commun à l'ensemble des conventions collectives territoriales.

Il n'existe donc pas de convention collective nationale spécifique aux bergers et gardiens de troupeaux. La CGT souhaiterait qu'un avenant spécifique relatif aux gardiens de troupeaux soit ajouté dans toutes les conventions collectives territoriales encadrées désormais par la convention collective nationale. La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (Fnsea) ne s'est pour l'instant pas engagée dans des négociations pour élaborer des dispositions spécifiques tant via un accord national spécifique que par des avenants aux différentes conventions collectives territoriales.

La Fnsea, dans ses réponses écrites à vos rapporteurs, s'est exprimée sur ce sujet ; elle indique que : *« sur la situation spécifique des bergers salariés, les partenaires sociaux réfléchissent aussi à la mise en place d'un accord national, mais pour le moment se heurtent à des difficultés de définition du périmètre »*.

Or les conditions de travail des bergers, lorsqu'ils s'occupent de troupeaux transhumants, sont de facto atypiques. Un des enjeux majeurs pour garantir des conditions de travail et de vie correctes pendant la période de gardiennage est celui du logement et de son équipement. Les cabanes, bergeries ou refuges sont dans des états très variables et la question de l'approvisionnement en vivres et en eau se pose toujours lorsque les séjours sont prolongés et que les logements ne sont pas accessibles par la route. Les rémunérations ne sont pas très attractives par rapport aux contraintes du métier. En Haute-Savoie en 2022, selon l'étude ci-mentionnée de la SEA 74, le salaire moyen mensuel net était de 1 800 euros pour garder des bovins, et d'environ 2 000 euros pour les bergers d'ovins. Les syndicats de gardiens de troupeaux affiliés à la CGT demandent, en plus d'une revalorisation des salaires, le rehaussement de la prime d'équipement. Les équipements utilisés par les gardiens de troupeaux au cours d'une saison, à la fois les vêtements et chaussures adaptés mais aussi les outils utiles pour le travail en extérieur, la manipulation ou la conduite des troupeaux sont à la fois onéreux et vite usés. C'est pourquoi ils estiment que le montant de la prime d'équipement ne devrait pas être inférieur à 250 euros par mois travaillé. Enfin, les syndicats de gardiens de troupeaux affiliés à la CGT demandent également une meilleure prise en compte de la spécificité de leurs emplois saisonniers dans le cadre des réformes de l'assurance chômage.

(1) https://www.legifrance.gouv.fr/conv_coll/id/KALJCONT000043036630

Proposition n° 20 : Prévoir un avenant national dans la convention collective nationale pour la production agricole et les coopératives d'utilisation de matériel agricole et des avenants dans les conventions collectives territoriales, spécifiques au métier de gardien de troupeaux.

Vos rapporteurs ont pu constater que le métier de berger suscite toujours des vocations mais qu'il existe des craintes quant à l'attractivité du métier à l'avenir. Or, il est important pour les éleveurs, si eux-mêmes ne gardent pas leurs troupeaux, de pouvoir compter sur des bergers qui avec les années acquièrent de l'expérience et connaissent bien les secteurs où les animaux paissent et circulent pendant au moins quelques mois, d'autant plus dans un contexte de prédation et de bouleversements climatiques.

Pour maintenir son attractivité et s'adapter à un contexte en évolution, le métier de berger doit aussi pouvoir être pratiqué après une formation adéquate, qu'elle soit initiale dans les lycées agricoles et ou bien accessible plus tard dans les centres de formation professionnelle et de promotion agricoles. Vos rapporteurs appellent à développer les formations initiales de bergers, qui pour l'instant existent dans certains centres de formation, et aussi à renforcer la formation continue et le partage des pratiques et des connaissances. C'est d'autant plus nécessaire quand une partie de plus en plus significative des personnes qui s'installent en tant que berger ou en élevage ne viennent pas du milieu agricole. C'est ce qui a été indiqué par plusieurs représentants du réseau des Centres d'initiatives et de valorisation de l'activité en milieu rural (Civam), notamment du réseau « Empreinte » animés par des éleveurs de l'Hérault et des Cévennes. Ce réseau a développé, il y a quelques années, un projet dit « Transmission Past'Orale » : un éleveur-berger est filmé en train de réaliser une action, puis est de nouveau filmé avec un ergonome qui lui demande pourquoi il l'accomplit. Le réseau Empreinte organise également des journées annuelles d'échange entre pairs sur des thématiques précises, sur le métier de berger, mais aussi sur les problématiques auxquelles sont confrontés les éleveurs pastoraux plus généralement. Une autre association se consacrant au pastoralisme en région limousine, a mis en place une formation pour bergers et bergères salariés dans le cadre du réseau PastoM qui constitue au sein du service interdépartemental pour l'animation du Massif central (organisme inter-établissement du réseau de seize chambres d'agriculture du Massif central et de Bourgogne pour le Morvan) un réseau d'acteurs pastoraux.

Proposition n° 21 : Assurer l'accès à la formation continue pour les bergers, y compris pour les saisonniers.

Les bergers sont pour certains syndiqués dans des fédérations affiliées aux syndicats nationaux salariés, mais des associations plus anciennes non affiliées les regroupent aussi au niveau local ou national. C'est le cas de l'association des bergères et bergers en alpages et systèmes pastoraux précédemment mentionnée

dont les rapporteurs ont pu rencontrer plusieurs représentants ⁽¹⁾. Cette association a comme aire d'activité les Alpes du sud et de Provence. Elle permet aux bergers de partager leurs expériences, diffuse des informations et organise des formations pour les adhérents.

Parallèlement vos rapporteurs ont pu s'entretenir avec le syndicat des gardiens et gardiennes des troupeaux de l'Ariège affilié à la CGT (SGT 09). Des syndicats de gardiens de troupeaux affiliés à la CGT existent depuis 2013. Il en existe actuellement dans l'Ariège, dans les Pyrénées-Atlantiques et dans plusieurs départements des régions Auvergne et PACA. Les revendications des syndicats affiliés à la Fédération nationale agroalimentaire et forestière, fédération de la CGT, sont nombreuses, à la fois sur les conditions de travail et de rémunération.

2. Des conditions de travail à améliorer pour maintenir l'attractivité du métier

Beaucoup d'acteurs sont conscients que l'exercice du métier de berger change et doit s'adapter à un contexte en évolution. Plusieurs personnes auditionnées ont souligné à quel point le métier de berger était exigeant physiquement, imposant un certain isolement pendant plusieurs semaines ou mois, un éloignement de ses proches, peu de temps de repos et des conditions de logement souvent peu confortables.

Les attentes des personnes qui exercent ce métier pour faire évoluer les conditions de travail paraissent donc légitimes, notamment sur le sujet du repos hebdomadaire ou encore sur la possibilité d'avoir des renforts. Les effets de la présence du loup et de l'introduction de mesures de protection (cf. ci-dessous) augmentent la charge de travail, notamment le soir et la nuit. L'obligation de veiller à l'entretien des parcs et des clôtures pour regrouper les animaux la nuit, voire parfois la constatation des dégâts en cas d'attaque, amène un surplus d'activité et génère une pression ou du stress qui étaient moins présents il y a une ou deux décennies. La présence des chiens de protection pour les troupeaux ajoute également une nouvelle composante au métier de berger.

Proposition n° 22 : Développer des moyens pour améliorer les conditions de travail des bergers notamment par le déploiement de « brigades » de bergers de remplacement.

Dans certains départements, les collectivités territoriales réalisent un effort important pour rénover et mettre aux normes des cabanes pour la période d'estive afin que les bergers aient accès à des logements en meilleur état. Une première étape consiste à recenser le nombre de cabanes ou d'autres types de logement accessibles et à évaluer leur état. L'audition de plusieurs personnes élues de la Confédération paysanne a ainsi permis d'apprendre qu'il y avait 250 cabanes recensées dans le département des Alpes de Haute-Provence.

(1) M. Olivier Turquin, président de l'association de soutien au pastoralisme inventif et responsable (ASPIR), co-président jusqu'à fin 2023 de l'association des bergères et bergers en alpages et systèmes pastoraux et M. Thomas Pachoud, co-président de l'association des bergères et bergers en alpages et systèmes pastoraux.

Dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, des aides financières dépendantes du Feader sont accessibles aux communes, aux EPCI, aux associations foncières pastorales, libres ou autorisées, aux groupements pastoraux, aux fédérations d'alpage (assimilés à des services pastoraux) ou à des établissements publics afin d'assurer les services de base aux bergers (logement des bergers et accès à l'eau) dans des milieux à fortes contraintes naturelles et dont la présence du loup nécessite une présence humaine permanente et rapprochée. Ces aides du Feader sont des aides gérées par les régions (voir ci-dessus). Ainsi deux interventions régionales sont mobilisées : le financement des cabanes pastorales et impluviums à 75 % ; le financement des cabanes pastorales dans les communes en difficulté financière à 100 % ⁽¹⁾.

En parallèle des régions, les communes jouent un rôle important en matière de logement des bergers. En effet, ce sont souvent elles qui décident de réaliser des travaux dans les cabanes existantes ou qui souhaitent construire de nouveaux bâtiments, mais leur coût dépasse largement leurs ressources financières. En général, les financements du Feader ne sont accessibles que si la commune aidée de l'État, du département et de la région, peut apporter 20 à 30 % du financement total. Les personnes auditionnées à Oloron-Sainte-Marie à l'Institution patrimoniale du Haut-Béarn, lors du déplacement de vos rapporteurs dans les Pyrénées-Atlantiques, ont rappelé que la simple rénovation d'une cabane existante coûtait entre 150 000 et 200 000 euros. C'est pourquoi le concours financier de toutes les collectivités est nécessaire.

Proposition n° 23 : Recenser le nombre de cabanes de bergers ou d'autres types de logement accessibles et évaluer leur état.

Les deux sociétés d'économie alpestres de Savoie et de Haute-Savoie (SEA 73 et SEA 74) ont alerté vos rapporteurs sur le risque que d'anciennes cabanes en montagne changent de destination après leur rénovation et deviennent des résidences secondaires ou des locations touristiques. Il paraît donc important que l'activité pastorale demeure une priorité dans les zones de montagne pour que le bâti ne soit pas perdu et à terme empêche la venue dans les alpages des troupeaux lorsqu'ils sont gardés par des bergers.

F. LES EFFETS DE LA PRÉDATION POUR LE PASTORALISME : QUEL ÉQUILIBRE AVEC LA FAUNE SAUVAGE ?

La question de la prédation sur les troupeaux d'animaux pâturant a tenu une place importante dans les auditions menées par vos rapporteurs. Il paraît donc important d'aborder ce sujet dans toutes ses composantes dans la mesure où il constitue un enjeu pour la bonne cohabitation entre les activités d'élevage et celles de pâturage dans les espaces naturels et la préservation de la faune sauvage.

(1) Ces deux dispositifs existaient sous forme d'appels à projet de la région Paca dans le cadre de la gestion régionale du Feader pour la période 2014-2022 (mesure 7.6.2). Ils existent à nouveau dans la programmation 2023-2027 dans le cadre des mesures 73.01 du PSN « Investissements productifs on farm ».

Certaines espèces sauvages sont réapparues ou ont été réintroduites en France au cours des dernières décennies. Le loup et l'ours sont les plus emblématiques d'entre elles. Parmi les espèces qui peuvent exercer une certaine pression sur les animaux domestiques, on trouve aussi les lynx et les vautours, qui n'ont jamais disparu de nos territoires.

Vos rapporteurs ont choisi de se concentrer sur la prédation exercée par le loup plus que par l'ours, qui a fait l'objet de moins d'échanges durant les travaux de la mission.

1. La présence du loup en France

Les loups sont réapparus en France en 1992 dans le Mercantour, dans les Alpes du sud, en venant de l'Italie voisine. À partir d'une petite zone d'implantation, la population des loups a augmenté au fil des années. Ces derniers faisaient partie jusque très récemment des espèces strictement protégées au sens de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe ⁽¹⁾ et sont toujours considérés comme une espèce strictement protégée au sens de la directive européenne sur la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages dite « Habitat » ⁽²⁾. Ces dernières années, la population s'établit à environ un millier d'individus en France pour environ 20 300 dans l'Union européenne, population nouvellement estimée en 2023 ⁽³⁾. Après une augmentation continue au cours des dix dernières années, la population semble s'être stabilisée en France en 2023-2024. L'Union internationale de conservation de la nature considère le loup comme une espèce menacée (liste rouge) mais pour laquelle le risque de disparition est désormais faible. Le troisième Plan national d'action « loup », adopté en 2018 par la France, avait fixé un « seuil de viabilité démographique » à 500 loups adultes, qui représente l'aptitude d'une population à moyen terme (100 ans) « à résister au risque d'extinction » ⁽⁴⁾.

Comme l'a remarqué M. Jean Paul Célet, préfet référent du plan national Loup auditionné par vos rapporteurs, la croissance de la population a été importante entre 2018 et 2023, d'autant plus que près de 19 % de celle-ci est prélevée chaque année. De plus, l'âge de la reproduction des loups semble avancer, et les loups peuvent réagir aux campagnes de prélèvement en augmentant les portées de louveteaux.

De plus, si la présence du loup est avérée et durable dans tout l'arc alpin depuis de nombreuses années, la progression de l'espèce sur l'ensemble du territoire est un phénomène notable, la présence du loup ayant été observée dans une grande majorité des départements hexagonaux en 2024 selon l'Office français de la

(1) *Convention signée le 19 septembre 1979 à Berne.*

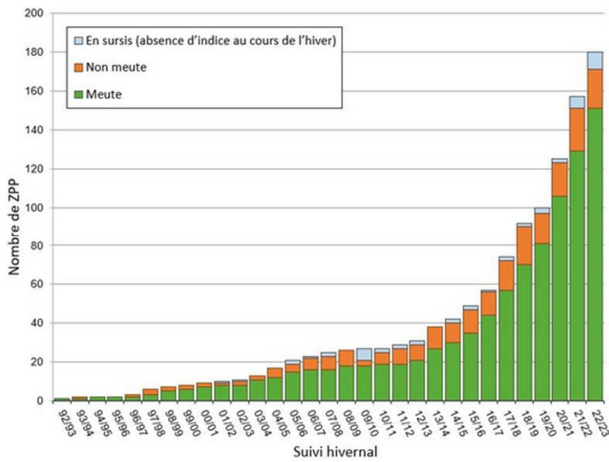
(2) *Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.*

(3) *Commission européenne, Blanco JC and Sundseth K (2023). The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – An In-depth Analysis. A report of the N2K Group for DG Environment*

(4) Cf. *Ci-dessous pour les plans nationaux d'action*

biodiversité. L'aire d'habitat du loup s'étend de manière régulière, ces animaux pouvant parcourir de grandes distances et se comportant de manière opportuniste par rapport à ce qui constitue leur alimentation (essentiellement des ongulés). On en détecte aujourd'hui dans de nombreux départements de plaine. Par ailleurs, le nombre de zones de présence permanente du loup (ZPP) a fortement augmenté ces dix dernières années, c'est-à-dire les zones où des loups sont détectés deux hivers de suite. Dans la plupart de ces zones de présence, il s'agit de meutes, c'est-à-dire d'au moins trois individus adultes ou bien d'un couple et de sa progéniture.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE ZPP HIVERNALES EN FRANCE (FIN 2023)



Source : Portail de l'OFB sur le loup : <https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>

Le comptage des loups

L'estimation annuelle du nombre de loups présents sur le territoire hexagonal est réalisée par l'Office français de la biodiversité.

L'Office s'appuyait jusqu'ici sur un réseau qui recherchait des indices de présence et sur la combinaison de deux méthodes d'évaluation. À partir du recueil des indices dans des zones déterminées à l'avance et réparties sur tout le territoire au cours de l'hiver, une estimation annuelle était réalisée. Cette estimation était croisée avec une autre estimation fondée à partir des résultats d'une approche dite de « capture, marquage, recapture » (CMR) qui permet de déterminer, à la suite d'une analyse génétique des traces détectées, si des traces de ces mêmes animaux sont analysées à nouveau lors de la période de collecte suivante. Plus le taux de recapture est important, plus la population est stable (et plus on considère comme faible le nombre de loups non détectés).

Le réseau de personnes collectant les indices était appelé le réseau Loup-Lynx et réunissait 4 000 à 5 000 personnes dans 50 départements.

En 2022, l'OFB avait réalisé trois estimations de la population successives la même année, qui s'établissait à 700, 1 000 et enfin 1 100 loups. En 2023, l'OFB a donné une seule estimation pour l'année, la population s'établissant à 1 003 loups.

La population a été estimée à 1 013 loups pour l'année 2024. Ainsi, la population réelle se situerait à entre 900 et 1 100 loups en prenant en compte la marge d'erreur.

À partir de 2025, l'ensemble des traces collectées seront analysées génétiquement et l'estimation sera réalisée uniquement selon la méthode dite CMR, qui est d'autant plus fiable que les données sont disponibles depuis plusieurs années.

Proposition n° 24 du rapporteur M. Jean-Yves Bony : Revoir les modalités de comptage de la population lupine à l'aide d'outils technologiques permettant la collecte de nouveaux indices (drones, photos etc.).

Les attaques sur des troupeaux sont une réalité à laquelle l'activité pastorale doit faire face. Les ovins restent l'espèce la plus vulnérable. Les attaques ne sont pas également fréquentes selon les régions et départements. Elles sont plus nombreuses dans les départements où les loups sont implantés depuis longtemps, notamment dans les Alpes et dans l'arc méditerranéen. Néanmoins, des loups solitaires qui étendent l'aire de répartition de l'espèce hors des premières régions d'implantation peuvent également faire des dégâts. En 2022, 10 853 animaux étaient morts victimes de la prédation du loup⁽¹⁾. La prédation sur les bovins est beaucoup moins fréquente mais plusieurs personnes auditionnées ont signalé une augmentation des attaques de loup. Cette même année, sur les 10 853 animaux victimes, 10 032 étaient des ovins, 239 des bovins et 487 des caprins, le solde étant constitué d'autres animaux.

En 2023, les trois régions les plus touchées restent dans l'ordre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la région Auvergne Rhône-Alpes et la région Occitanie.

(1) https://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/231211_bilan_2022_par_especes_v2.pdf

Le nombre de victimes s'établissait en 2018 à 12 331, en 2019 à 12 058 et à 10 900 en 2021. Il faut donc noter que les attaques de loup n'ont pas augmenté en proportion de l'augmentation du nombre d'individus et qu'elles ont plutôt tendance à légèrement diminuer dans l'absolu, montrant peut-être le début d'une efficacité des mesures de protection. Néanmoins, sur le plus long terme, le nombre a augmenté par rapport à il y a une dizaine d'années, reflétant l'augmentation de la population de loups (8 973 victimes étant recensées en 2015) ⁽¹⁾.

2. Les plans nationaux d'actions Loup

La directive européenne « Habitats » classe le loup parmi les espèces d'intérêt communautaire considérées comme en danger, vulnérables ou rares et parmi les espèces devant faire l'objet d'une protection stricte (annexes II et IV de la directive), pour laquelle les États membres et l'Union européenne ont une responsabilité particulière en matière de conservation. Cette directive a été transposée en droit français aux articles L. 411-1 et suivants du code de l'environnement. L'article L. 411-1 indique que les espèces protégées et énumérées par arrêté ne peuvent être atteintes par destruction, capture ou enlèvement, perturbation intentionnelle, naturalisation d'individus de ladite espèce ou, qu'ils soient vivants ou morts, ne peuvent être ni transportés, ni colportés, utilisés, détenus, mis en vente et achetés, ni leurs zones de nidification et tout autre élément de leur habitat détruits.

Le loup fait partie de ces espèces en application de l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection.

En application, de l'article L. 411-3, « des plans nationaux d'action opérationnels pour la conservation ou le rétablissement des espèces visées aux articles L. 411-1 et L. 411-2 ainsi que des espèces d'insectes pollinisateurs sont élaborés, par espèce ou par groupe d'espèces, et mis en œuvre sur la base des données des instituts scientifiques compétents et des organisations de protection de l'environnement lorsque la situation biologique de ces espèces le justifie ». C'est pourquoi le loup fait l'objet d'un plan national d'action (PNA) depuis 2004. Plusieurs plans ont été élaborés et ont été suivis depuis. Le dernier plan national d'action « Loup et activités d'élevage » a été signé le 9 février 2024 par l'État et les personnes siégeant au groupe national Loup (duquel s'étaient retirées plusieurs associations environnementales) pour la période 2024-2029. Il est mis en œuvre par un préfet coordinateur (actuellement la préfète de la région Auvergne Rhône-Alpes) aidé d'un préfet référent au niveau national. Le PNA 2024-2029 prend acte de l'atteinte de l'objectif des trois plans précédents, à savoir garantir un bon état de conservation de l'espèce ⁽²⁾, ce qui semble confirmé au vu de l'augmentation du nombre d'individus sur le territoire. Le PNA 2024-2029 prévoit des financements

(1) Voir les données du Rapport d'information n° 5122 relatives aux conséquences financières et budgétaires de la présence des grands prédateurs sur le territoire national, Commission des finances, 23 février 2022.

(2) Les quatre plans précédents couvraient les périodes 2004-2008, 2009-2012, 2013-2017 et 2018-2023.

pour continuer à mener des études scientifiques sur la population des loups et son évolution, et notamment sur les effets des prélèvements sur la dynamique de la population.

Proposition n° 25 : Soutenir la recherche et les études scientifiques pour mieux comprendre les déterminants de la prédation sur les troupeaux et l'efficacité des tirs, mieux anticiper l'installation des meutes, mieux anticiper l'adaptation des pratiques consécutives à l'installation pérenne des loups - Intégrer davantage les avis des scientifiques dans les travaux du groupe national loup.

Ce plan national rappelle donc la nécessité de protéger le loup et les mesures prises au niveau national pour respecter cette obligation, mais également les mesures qui peuvent être prises pour limiter les conséquences pour les activités d'élevage extensif. Les aides accessibles aux éleveurs et leur prise en charge financière dépendent de leur implantation géographique et des zones où les animaux pâturent. Le zonage national distingue quatre zones (*cf.* ci-dessous).

Le zonage de la prédation

Le cercle 0 correspond aux foyers de prédation, c'est-à-dire les communes où la récurrence interannuelle de dommages importants a été constatée. La liste des communes est arrêtée par le préfet coordonnateur du PNA sur le loup et activités d'élevage.

Le cercle 1 correspond aux zones où au moins un acte de prédation sur le cheptel domestique a été constaté au cours de chacune des deux dernières années.

Le cercle 2 correspond aux zones où des actions de prévention sont nécessaires du fait de la survenue possible de la prédation par le loup pendant l'année en cours

Le cercle 3 correspond aux zones possibles d'expansion géographique du loup où des actions de prévention sont encouragées du fait de la survenue possible de la prédation par le loup à moyen terme.

Le PNA Loup constitue un document auquel sont liés les arrêtés permettant de déterminer le pourcentage de la population estimée de loups qui peut être prélevé et les conditions dans lesquelles les tirs peuvent être effectués. En effet, le prélèvement de loups par tir ne peut qu'être le fait d'une dérogation légalement accordée pour limiter les dégâts que peut causer cette espèce prédatrice ⁽¹⁾. Les mesures dérogatoires sont prévues par la directive européenne « Habitats » et par le code de l'environnement (sur les mêmes fondements, *cf.* 4° de l'article L. 411-2) ⁽²⁾. L'arrêté du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles des

(1) Selon l'article L. 415-3 du code de l'environnement, le fait de tuer illégalement un loup est puni de trois ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende.

(2) L'article 16 de la directive « Habitats » énonce qu'il peut être dérogé à la protection stricte des espèces de l'annexe IV : « 1. À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, les États membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b) : [...] b) pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété [...] ».

dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup est le dernier arrêté déterminant le cadre des dérogations ⁽¹⁾.

Les tirs dérogatoires ne sont donc possibles que si trois conditions particulières sont vérifiées : il est nécessaire de montrer que ces tirs permettraient de prévenir des dommages importants à l'élevage, de démontrer que les protections mises en place ne sont pas satisfaisantes (les attaques se poursuivent malgré la protection), et que la dérogation ne nuit pas à l'état de conservation de l'espèce. Les brigades dites de Grands prédateurs terrestres de l'Office français de la biodiversité sont donc vigilantes au respect de ces conditions et notamment de la mise en œuvre effective des mesures de protections mentionnées par les arrêtés préfectoraux pour ne pas fragiliser par d'éventuels contentieux ce dispositif de tirs dérogatoires.

L'arrêté du 23 octobre 2020, fixant le nombre maximum de spécimens de loups dont la destruction pourra être autorisée chaque année, a établi à 19 % le pourcentage de la population estimée de loups pouvant être annuellement prélevée (le préfet coordonnateur du PNA « Loup et activité d'élevage » pouvant porter ce pourcentage à 21 %).

Proposition n° 26 du rapporteur M. Jean-Yves Bony : Relever le plafond de prélèvement aujourd'hui fixé à 19 % si la nouvelle méthode de comptage de la population lupine ne s'avère pas suffisamment fiable.

L'arrêté du 21 février 2024 précité précise par ailleurs que parallèlement aux mesures de prélèvement d'individus, d'autres méthodes doivent être mises en œuvre sans qu'une autorisation ne soit nécessaire, comme l'effarouchement (par des dispositifs olfactifs, visuels ou sonores) et des tirs non létaux.

Proposition n° 27 de la rapporteure Mme Marie Pochon : Soutenir le développement de moyens non-létaux de procédés de protection « alternatifs » (piégeages, surveillance électronique).

- *L'encadrement des tirs sur les loups*

Les tirs létaux ne peuvent s'effectuer qu'après vérification des trois conditions mentionnées ci-dessus et sur un animal se trouvant à proximité d'un troupeau pouvant donc légitimement laisser penser qu'une attaque est imminente.

Les tirs de défense simple : Ils sont permis à la condition que des mesures de protection aient été mises en place préalablement ou que le troupeau soit reconnu comme ne pouvant pas être protégé. Dans ces cas, l'éleveur doit solliciter une autorisation préfectorale, valable cinq ans. Ces tirs sont alors réalisés dans la limite de deux tireurs simultanément pour chaque lot d'animaux constitutif d'un troupeau uniquement à proximité de celui-ci sur les zones de pâturage utilisées et à proximité de ces zones.

(1) L'arrêté du 7 février 2025 modifiant l'arrêté du 21 février 2024 fixe les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup.

Avec l'entrée en vigueur du PNA 2024-2029 et de l'arrêté du 21 février 2024 précité, les dispositions du tir de défense simple ont évolué : il peut être mis en œuvre par deux voire trois tireurs au maximum, dont l'éleveur qui demande l'autorisation (s'il dispose d'un permis de chasser), les chasseurs, les louvetiers et les agents des brigades de l'OFB. Seuls les louvetiers et les agents des brigades de l'OFB peuvent utiliser des lunettes de visée nocturne ; les chasseurs et éleveurs peuvent utiliser des appareils de vision nocturne (jumelles thermiques) mais pas d'appareils de visée nocturne. Les louvetiers interviennent sur ordre du préfet qui travaille avec les directions départementales des territoires. Les demandes d'autorisations de tir après qu'une attaque a été constatée doivent désormais être instruites dans un délai maximal de 72 heures par les préfetures et les autorisations accordées dans ce délai.

Les tirs de défense renforcés : ils sont autorisés si, malgré la mise en œuvre du tir de défense simple et la mise en place de moyens de protection, le troupeau continue de subir une prédation intense (au moins trois attaques en douze mois ou si le troupeau a subi des attaques exceptionnelles), le préfet peut accorder cette autorisation, valable un an. Ces tirs peuvent rassembler jusqu'à 10 tireurs et sont réalisés sous le contrôle technique de l'OFB ou d'un lieutenant de louveterie.

Comme indiqué ci-dessus, dans certaines circonstances les tirs de défense peuvent être autorisés en l'absence de mesures de protection préalablement mises en place. L'éleveur doit démontrer qu'il ne lui est pas possible de protéger son troupeau, ce qui entraîne la reconnaissance de la non protégéabilité de son troupeau par le préfet de département (cf. le III de l'article 6 de l'arrêté du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup modifié par l'arrêté du 7 février 2025). La non protégéabilité concerne les troupeaux ovins et caprins. Les cheptels bovins et équins ne sont pas considérés comme non protégés, dans la mesure où il n'existe pas de référentiel de protection. Comme le précise l'arrêté du 21 février 2024 : « IV. - Pour les troupeaux bovins et/ ou équins, faute d'un référentiel de protection dédié, l'octroi de dérogations par le préfet de département est possible sous réserve de démarches engagées en matière de réduction de vulnérabilité attestées par le préfet dès que le troupeau a subi au moins une prédation n'excluant pas la responsabilité du loup au cours des 12 derniers mois. ». S'il n'y a pas eu d'attaque, des dérogations peuvent être aussi accordées, dans les zones soumises un risque avéré de prédation, sur la base d'un diagnostic territorial fondée sur la réalisation d'une analyse technico-économique (sur un territoire défini comme homogène géographiquement et en ce qui concerne le mode d'élevage) ; puis d'une justification au cas par cas, auprès du préfet, par les demandeurs, de leur situation au regard de cette analyse et des mesures de réduction de la vulnérabilité de leurs troupeaux mises en œuvre.

Ces dérogations sont à distinguer de la délimitation de zones difficilement protégées par le préfet coordonnateur du PNA Loup au sein desquelles des autorisations de tirs peuvent être accordés par dérogations par le préfet de département (cf. ci-après).

Les tirs de prélèvement : ils sont beaucoup plus rares. Il s'agit d'une forme de tir préventif. Ces tirs ne sont autorisés que si, au cours des douze derniers mois, au moins deux autorisations de tirs de défense renforcée ont été mises en œuvre sans succès et que les troupeaux restent exposés à la prédation du loup. Cette opération collective, généralement menée par un groupe de chasseurs, consiste à rechercher activement le loup, souvent de nuit et dans le cadre de battues aux grands gibiers et ne peut être conduite que du 1^{er} juillet au 31 décembre d'une année.

Proposition n° 28 : Améliorer la protection des troupeaux via un renforcement des moyens humains et financiers de l'OFB et des brigades de louvetiers, pour accélérer et renforcer l'adaptabilité de leur capacité d'intervention dans le cadre du déclenchement des tirs de défense.

- *L'indemnisation des éleveurs en cas d'attaque*

Les mécanismes d'indemnisation des éleveurs en cas d'attaque représentent le dispositif complémentaire aux mesures de défense et aux autorisations de tirs prévus par le PNA. Des valeurs sont fixées au niveau national pour indemniser les éleveurs en fonction du type de bêtes tuées ou blessées. Le dispositif est le même dans tous les départements. Les éleveurs déclarent les victimes à l'Office français de la biodiversité qui vient authentifier les victimes (dans les trois jours), l'OFB transmet ensuite le constat à la direction départementale des territoires qui va procéder à l'indemnisation.

Le système d'indemnisation reconnaît la possibilité de victimes indirectes des loups, dans la mesure où des bovins ou ovins se tuent accidentellement par peur ou en réaction à une attaque. L'indemnisation couvre les pertes directes (valeur de l'animal perdu) et indirecte (pertes consécutives à la perturbation du troupeau du fait, notamment, du stress, de la moindre prise de poids, des avortements ou de la baisse de lactation).

En février 2024, la révision de l'arrêté pris pour l'application du décret n° 2019-722 du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux domestiques par le loup, l'ours et le lynx, a permis de prendre en compte l'augmentation des prix dans la définition d'un nouveau barème revalorisant notamment de 33 % les indemnisations pour les catégories ovines, de 25 % pour les catégories caprines, entre 26 et 32 % pour les catégories bovines, et 11 % pour les autres catégories⁽¹⁾. Désormais, la perte d'une brebis de plus de six mois est indemnisée à hauteur d'un montant compris entre 200 et 800 euros en fonction de sa production. Les montants sont plus élevés pour les bovins, l'indemnisation pouvant s'élever à 2 523 euros pour les vaches laitières de plus d'un an.

Les crédits débloqués pour l'indemnisation des éleveurs sont inscrits au programme budgétaire 113 géré par le ministère de la transition écologique. D'après la direction eau et biodiversité du ministère, l'indemnisation des pertes liées à la

(1) Arrêté du 22 février 2024 pris pour l'application du décret n° 2019-722 du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux domestiques par le loup, l'ours et le lynx.

prédation s'élevait à 4,3 millions d'euros en 2022 et à 4,8 millions d'euros en 2023. La somme devrait être plus élevée en 2024.

Un certain nombre d'acteurs auditionnés ont rappelé qu'au-delà des pertes d'animaux qui résultent directement des attaques ou indirectement lorsque des animaux sont blessés et doivent être abattus, les attaques de loup stressent les troupeaux et peuvent avoir des impacts négatifs sur la production animale, notamment de lait. Les conséquences d'une attaque vont donc au-delà de la perte des animaux, elles ont des conséquences négatives pour les animaux restants et des conséquences psychologiques importantes pour les éleveurs.

3. Les mesures de protection complémentaire contre la prédation

Les mesures matérielles de protection auxquelles les éleveurs peuvent avoir recours sont en partie financées par les fonds européens. Ces mesures sont également prévues par le PNA « Loup et activités d'élevage » dans la mesure où l'État participe en complément à leur financement. Les dispositifs d'aides accessibles aux éleveurs sont rappelés dans le PNA « Loup et activités d'élevage » afin qu'ils soient connus de l'ensemble des acteurs.

En France, le Plan stratégique national pour la PAC 2023-2027 contient deux mesures relatives à la protection des troupeaux contre la prédation des grands carnivores. Ces mesures prévoient la mise en place de diverses aides aux éleveurs, cofinancées jusqu'à 80 % par le Fonds européen agricole pour le développement durable (Feader). Ces aides portent sur :

– l'aide au gardiennage par l'indemnisation du travail de surveillance renforcée, ou l'aide au recours à un salarié pour effectuer le gardiennage ;

– les chiens de protection avec une aide à l'achat, à la stérilisation et à l'entretien de chiens de protection des troupeaux ;

– les investissements dans des parcs électrifiés avec une aide à l'achat de clôtures électrifiées ;

– l'analyse de vulnérabilité, l'aide pouvant aller jusqu'à 100 % de la dépense éligible pour la réalisation d'une analyse de vulnérabilité du troupeau ;

– l'accompagnement technique : aide aux activités de conseil individuel et aux formations collectives ⁽¹⁾.

Ces aides sont accessibles aux éleveurs, à titre individuel ou en société (si au moins un des associés est agriculteur), aux groupements pastoraux, aux associations d'éleveurs, aux associations foncières pastorales, aux commissions syndicales gestionnaires d'estives, aux collectivités territoriales et aux groupements d'employeurs. Les demandeurs doivent faire pâturer les animaux au moins trente

(1) Mesures 70.13 et 73.16 de l'actuelle PSN.

jours dans les communes classées dans les cercles 0, 1 ou 2 et 90 jours dans les communes classées dans le cercle 3. En 2023, l'ensemble de ces aides a bénéficié d'un financement public (budget national et Union européenne) de 38,9 millions d'euros.

Dans le cœur des parcs nationaux à l'intérieur desquels la chasse est prohibée, les tirs létaux sur les loups sont interdits. Afin de compenser cette interdiction, une aide majorée à la protection, prévue dans l'arrêté du 30 décembre 2022 relatif à l'aide à la protection des exploitations et des troupeaux contre la prédation du loup et de l'ours, couvre à hauteur de 100 % les dépenses éligibles liées au gardiennage au sein du cœur de parcs nationaux et dans les réserves naturelles nationales.

Dans de rares secteurs en zone d'expansion, des zones difficilement protégeables (ZDP) peuvent être reconnues. Les ZDP correspondent à des zones d'expansion du loup dans lesquelles, du fait des modes de conduite des troupeaux d'animaux domestiques, la mise en œuvre des mesures de protection des troupeaux contre la prédation du loup présente des difficultés importantes, constatées à la suite d'une ou plusieurs attaques de loup sur les troupeaux. Ces zones restent néanmoins délimitées au cas par cas par le préfet coordonnateur du plan national d'actions sur le loup, qui les définit après avoir recueilli les propositions des préfets de département concernés (cf articles 30 et 31 de l'arrêté du 23 octobre 2020 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup). De ce fait, la reconnaissance des ZDP est circonscrite à des territoires aux caractéristiques spécifiques en front de colonisation. En l'occurrence aujourd'hui, seule une ZDP a été reconnue par l'arrêté n° 19-096 portant définition d'une zone difficilement protégeable au sein d'un front de colonisation du loup dans le sud-ouest du Massif central. La délimitation de ces zones permet d'accorder des autorisations de tirs de défense simple de loups, en l'absence de mesures de protection, et de tirs de défense renforcés ou de tirs de prélèvement sous certaines conditions.

Les différentes personnes auditionnées ont plusieurs fois mentionné les aides financières décrites ci-dessus, qui se traduisent par des moyens supplémentaires pour la surveillance des troupeaux. Elles sont indispensables pour beaucoup d'acteurs dans les zones où la prédation est importante au vu du coût que représente l'embauche d'un berger, mais aussi du coût des clôtures et des parcs nocturnes et de l'acquisition et de l'entretien des chiens de protection.

Proposition n° 29 : Encourager la recherche et favoriser la diversification des mesures de protection en fonction des caractéristiques propres de chaque territoire et de chaque espèce pâturante.

Proposition n° 30 : Créer un système d'acomptes pour le versement des aides en faveur des mesures de protection, simplifier les procédures de demande et accélérer le versement des aides pour limiter les difficultés de trésorerie des éleveurs concernés par la prédation.

Les chiens de protection apparaissent dans certaines régions depuis déjà plus d'une dizaine d'années comme une solution pour limiter les attaques de loup tant le jour que la nuit. Cependant, ces chiens doivent être élevés et dressés lorsqu'ils sont jeunes, s'habituer à un troupeau et du fait même de leur travail peuvent avoir un comportement agressif vis-à-vis d'animaux ou de personnes qui passeraient à proximité des animaux qu'ils gardent, les percevant comme une menace potentielle. Si les informations sur les chiens de berger ou chiens de protection, souvent désormais des patous, sont de plus en plus diffusées, notamment en montagne, à l'attention des promeneurs, des problèmes sont régulièrement signalés, les chiens de protection pouvant venir aux devants des randonneurs et souvent de leurs propres chiens s'ils en ont. De plus, avoir des chiens de protection avec son troupeau implique de les nourrir et de les abreuver et donc une présence humaine relativement constante.

4. Quelles perspectives pour le pastoralisme ?

Selon M. Jean-Paul Célet, préfet référent du plan national d'action, en 2024, dans les départements où il y a nouvellement des loups, le nombre d'attaques a augmenté de plus de 40 % par rapport à 2023, et le nombre de bêtes tuées ou blessées de plus de 75 %, en raison principalement de la faiblesse des moyens de protection qui n'existent pas encore ou sont tout juste mis en place et parce que les opérations de tirs ne sont pas toujours très efficaces. Les animaux dispersés, c'est-à-dire les loups qui ne sont pas dans des meutes, sont aujourd'hui ceux qui feraient le plus de victimes.

Néanmoins ce ne sont pas sur eux que se concentrent les opérations de tirs. 87 % des tirs se font dans les zones les plus touchées, donc essentiellement dans les Alpes. Pour M. Jean-Paul Célet, il faut se concentrer sur les foyers de prédation et donc sur les territoires où il y a le plus de loups en meute. Les loups solitaires ne vont pas rester là où ils sont passés parfois une seule fois et les rechercher est plus coûteux. À l'inverse, les Alpes-Maritimes et les Alpes de Haute-Provence sont les deux départements qui concentrent le plus de loups prélevés en 2024, soit 103 sur un total de 203 loups tués ⁽¹⁾.

Ainsi, dans les huit départements alpins, la prédation a baissé alors que la population a augmenté au cours des dernières années (une baisse des attaques de 5 % et une baisse du nombre de victimes de 10 % sont constatées).

Cependant, la prédation pèse sur l'avenir du pastoralisme dans la mesure où elle est vécue comme une contrainte à prendre en compte et qui demande beaucoup d'efforts d'adaptation pour trouver les bons outils et le bon équilibre entre coexistence avec le loup et mesures de protection et de défense des troupeaux.

Le sujet est revenu à de nombreuses reprises dans l'ensemble des auditions. Plusieurs représentants auditionnés ont mis l'accent sur le stress pour les éleveurs

(1) En 2024 : le plafond de 19 % correspondait à 209 destructions.

et les bergers qui cherchent avant tout à protéger leurs troupeaux sans vouloir particulièrement chasser les loups ou perturber leur habitat et cycle de vie. Les éleveurs souffrent parfois également d'une mauvaise image dans l'opinion publique qui ne comprend pas pourquoi il faudrait exercer davantage de pression sur une espèce protégée. Vos rapporteurs ont entendu à plusieurs reprises la difficulté pour les éleveurs et bergers à voir leur troupeau attaqué et donc à perdre un capital économique précieux sans forcément disposer des moyens adaptés. Ils ont également entendu l'anxiété que de telles attaques peuvent causer.

Le sujet de la prédation des chiens de bergers ou chiens de protection est aussi régulièrement revenu, les éleveurs ne voulant pas créer plus de problèmes que de solutions avec cet auxiliaire pour la protection des troupeaux. Les chiens entrent nécessairement en contact avec leur environnement et donc avec les autres usagers des espaces pastoraux.

Ainsi, dans les Pyrénées, où les éleveurs n'ont pas autant recours à ces chiens que dans les Alpes, les chiens de protection n'apparaissent pas comme la solution la plus adaptée, ou comme la seule solution, le loup y étant pour le moment peu présent. La pastorale pyrénéenne, une association d'éleveurs des Pyrénées auditionnée par vos rapporteurs, conseille plus de 500 éleveurs qui souhaitent se protéger contre la prédation, en les mettant notamment en relation avec des éleveurs de chiens de protection, en leur donnant des conseils et en les accompagnant.

Rappelons que les patous appartiennent à une race présente historiquement dans les Pyrénées, appelée « montagne des Pyrénées ». Alors même que les loups avaient disparu, certains éleveurs continuaient à mobiliser des patous pour faire face à des chiens divagants ou de petits prédateurs sauvages ; mais pour l'essentiel, sa persistance y était d'abord patrimoniale. C'est dans ce contexte que la promotion de la race effectuée par un certain nombre d'acteurs pyrénéens dans le cadre de la réintroduction de l'ours a permis aux services de l'État de la proposer comme solution aux éleveurs alpins nouvellement touchés par les loups. Ainsi, un important travail d'introduction de patous, d'élaboration de la doctrine d'emploi issue du contexte pyrénéen, de formation et d'accompagnement des éleveurs, a été effectué dans les Alpes notamment grâce aux aides de deux programmes *Life* puis de mesures financières issues du Feader. En 2020, la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt en région Auvergne-Rhône-Alpes chiffre à 4 331 le nombre de chiens de protection financés par les services de l'État dans le massif alpin.

Il semble important pour vos rapporteurs d'inciter les bergers à utiliser des chiens élevés conformément aux bonnes pratiques, ce qui suppose de mieux définir les conditions de reconnaissance de cette filière et de la formation des chiens, par exemple en confiant cette mission de reconnaissance du respect de ces bonnes pratiques d'élevage à un organisme spécialisé (Institut technique de l'élevage et/ou la Pastorale pyrénéenne). Les éleveurs devraient également être incités à suivre une formation dispensée par une structure d'animation ou de développement présentant des garanties de statut et de compétences propres au pastoralisme et à la protection

des troupeaux contre la prédation, se voir accompagnés financièrement pour se faire : l'élevage de chiens de protection constitue un tout autre métier que celui d'éleveur.

Proposition n° 31 : Développer et accompagner la formation des éleveurs et bergers pour travailler avec les chiens de protection des troupeaux.

Le statut du loup : passage éventuel au statut d'espèce protégée et non plus strictement protégée

Au cours des travaux de la mission d'information, les 50 États parties à la Convention de Berne ont voté, le 3 décembre 2024, à la demande de la Commission européenne en faveur du déclassement du loup, qui faisait jusqu'alors partie de l'annexe II de la Convention listant les espèces devant être strictement protégée, pour l'intégrer à l'annexe III qui concerne les espèces devant être protégées. Au sein de l'Union européenne, le loup est protégé par la directive « Habitat ». Son déclassement dans la Convention de Berne n'a pas d'effet sur la directive « Habitat ». La révision de la directive ne peut que passer par un processus de révision impliquant la Commission européenne, le Parlement européen et les États membres, les annexes ne pouvant être révisées qu'à l'unanimité des États membres. Il est probable que le processus de révision soit enclenché dans la mesure où la Commission européenne est à l'origine de la demande auprès du secrétariat de la Convention de Berne mais il pourrait prendre plusieurs années. Cette initiative n'aura pas de conséquence directe sur le régime des autorisations de tirs pour la France. L'objectif demeurera de maintenir la population des loups dans un bon état de conservation.

G. ANTICIPER ET GÉRER LES EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR LES MILIEUX NATURELS DONT DÉPEND LE PASTORALISME

1. Les conséquences du changement climatique sur les milieux naturels et l'activité pastorale

L'activité pastorale qui, par définition, a pour cadre les milieux naturels, est particulièrement touchée par l'évolution du climat et par les conséquences du réchauffement climatique. Si certaines conséquences sont déjà visibles, d'autres le deviendront de manière plus certaine dans les décennies à venir.

a. La disponibilité de la ressource en eau pour les animaux

La disponibilité de la ressource en eau est un sujet de préoccupation majeure à la fois à court terme pour des raisons pratiques mais aussi à plus long terme avec l'augmentation du risque de sécheresse dans les espaces pastoraux. Si dans les différents scénarii d'évolution du climat, il n'est pas noté une baisse générale des précipitations intra-annuelles, des périodes de sécheresse plus intenses et prolongées apparaissent, ainsi que des précipitations moindres l'été.

Or, les animaux dans les milieux où ils pâturent ont besoin de points d'eau qui doivent être aménagés (le plus souvent sous forme d'abreuvoirs). Les besoins quotidiens en eau des animaux ruminants sont importants. L'accès aux points d'eau et les quantités d'eau disponibles constituent donc un enjeu dans le maintien des activités pastorales. La consommation moyenne quotidienne d'eau par abreuvement d'une vache laitière en production (produisant en moyenne 23 litres de lait par jour) varie de 55 à 120 litres. En cas de stress thermique (qui apparaît dès 24°C à 30 % d'humidité), une vache consomme 20 % d'eau en plus, la hausse des températures et concomitamment de l'humidité augmentant les besoins en eau des bovins. Les quantités sont un peu moins importantes pour les ovins et les caprins (jusqu'à 10 litres par jour environ) ⁽¹⁾. Dans tous les cas, plus la végétation est sèche, plus les animaux ont besoin d'eau pour la digérer.

Maintenir un bon niveau d'approvisionnement en eau est donc nécessaire pour le bien-être animal et pour limiter les impacts négatifs du stress thermique, qui peut conduire les animaux à moins s'alimenter et en conséquence à réduire leur production de lait.

Plusieurs acteurs auditionnés ont indiqué que les aménagements pour l'abreuvement des animaux devaient faire l'objet d'une attention particulière. Vos rapporteurs ont pu le constater lors de leurs auditions et déplacements : l'accès à l'eau en quantité suffisante pour les troupeaux et l'adaptation à une diminution à certains moments de la ressource constituaient des enjeux bien identifiés par les éleveurs et les structures de soutien aux éleveurs pastoraux.

Ainsi, un livret d'information élaboré en 2023 par différents services pastoraux des Alpes, le Cerpam et la Suaci (*cf.* ci-dessus) fait état du besoin de développer davantage de systèmes de stockage d'eau lorsqu'elle est disponible pour qu'elle soit conservée, puis rendu accessible aux animaux lorsqu'ils pâturent plus tard dans la saison. Ces systèmes peuvent être des *impluvium* qui recueillent des eaux de pluie ou issues de la fonte des neiges (une surface de collecte sert de surface de stockage en extérieur), ou bien des citernes qui recueillent de l'eau qui a ruisselé de manière indirecte, ou bien des retenues collinaires. Dans tous les cas, l'eau doit ensuite être amenée dans des installations accessibles aux animaux et les éleveurs doivent être vigilants à limiter les pertes d'eau lors de l'acheminement dans les points d'eau ou abreuvoirs. Le livret fait état de l'ensemble des choix qui doivent être faits pour que les systèmes de stockage et d'abreuvement répondent aux besoins spécifiques des animaux sur le terrain, s'insèrent dans le paysage et avec les autres équipements présents en général en montagne. La présence régulière de points d'abreuvement permet d'équilibrer la pression pastorale (en limitant les allers-retours vers ce point, en favorisant l'exploration de l'ensemble de la surface pastorale et en prévoyant un prélèvement plus homogène sur l'ensemble de l'espace).

(1) Voir notamment « l'élevage de ruminants et la ressource en eau » Fiches de l'Institut technique de l'élevage et du centre national de l'élevage.

Il est important de rappeler que la consommation d'eau par les animaux en extérieur dans les milieux naturels est nettement inférieure à celle nécessaire à l'irrigation des cultures qui pourraient permettre de nourrir ces mêmes animaux, quand bien même les températures augmentent.

b. Les modifications de l'environnement en réponse au réchauffement climatique

Le réchauffement climatique va notamment conduire à l'aridification de nombreux milieux dans le sud de la France où se déroule en grande partie l'activité pastorale, par la modification de la quantité et de la qualité de la végétation, la variété des espèces floristiques et arbustives pouvant diminuer. Cette situation pourrait potentiellement avoir de nombreuses conséquences négatives et *in fine* réduire les zones propices au pâturage offrant suffisamment de nourriture et d'eau aux animaux. Une conséquence possible serait la montée en altitude des espaces naturels les plus appropriés au pâturage.

Des recherches et des études prospectives sont déjà menées sur le sujet du changement climatique en montagne et sur ses effets sur la pratique du pastoralisme, via un programme de recherche franco-italien conduit par l'Université de Florence, les parcs naturels nationaux des Écrins et de Grand paradis, le CNRS, l'Inrae et deux instituts régionaux italiens. Le programme a été financé par l'Union européenne (dans le cadre des programmes *Life*), et s'intitule Pastoralp « Pour l'adaptation des pâturages alpins aux impacts du changement climatique ». Il s'est déroulé entre 2017 et 2023 et des conclusions ont été rendues à la fin de cette même année. L'objet du programme a été non seulement de caractériser les impacts du changement climatique mais également de proposer des mesures d'adaptation des pratiques pastorales au regard de l'environnement et de l'aménagement deux parcs naturels.

Trois des chercheurs qui ont conduit le programme de recherche ont été auditionnés par vos rapporteurs, M. Bellocchi, M. Napoléone et Mme Muriel Della-Vedova. Comme ils ont pu le rappeler, les écosystèmes alpins ont connu au cours du siècle dernier un réchauffement d'environ 2° (1.8° entre 1979 et 2018), soit près du double de la moyenne mondiale globale, et cette tendance devrait s'accroître dans un avenir proche selon les prévisions des modèles climatiques.

Les deux modèles climatiques utilisés par le programme pour la région des Alpes ont montré une augmentation générale de la température vers le milieu de la période analysée (environ 2040), comparable dans les deux parcs nationaux français et italien, l'augmentation par rapport aux températures actuellement constatées étant plus forte en été qu'en automne-hiver⁽¹⁾. La durée de la saison de neige devrait diminuer dans les deux parcs. La croissance de la végétation pourrait tendanciellement être à la fois avancée dans l'année et se prolonger.

(1) Cf. Annexe I

De manière générale, une des principales caractéristiques du changement climatique et de ses effets semble être d’augmenter la variabilité intra-annuelle du climat (avec notamment des périodes de fortes précipitations suivies de période de sécheresse), et les effets d’un aléa climatique sur la végétation ne sont pas les mêmes selon le moment de l’année où il survient. C’est pourquoi il est difficile de prédire quels effets domineront parmi ceux analysés dans le programme Pastoralp. Très probablement, l’ensemble de ces aléas climatiques se renforceront avec un climat tendanciellement plus chaud mais ne seront pas tous simultanément enregistrés.

Le tableau ci-dessous reprend les conclusions présentées par les chercheurs dans la synthèse de l’ensemble des travaux du programme. Il reprend les principaux aléas climatiques qui se produisent et se produiront en montagne et qui peuvent avoir des conséquences variées selon les saisons dans les Alpes ⁽¹⁾ :

<p>Le manque de neige et un hiver très sec ou la fonte précoce des neiges accompagnée de gelées printanières ou un printemps tardif et froid</p>	<p>Perturbation de la végétation en début d’année : en raison du manque d’eau, de basses températures ou d’un arrêt de croissance dû au gel, la production d’herbe en début de saison peut être faible et/ou avec une herbe trop tendre. Sur les quartiers bas de l’alpage, qui sont généralement plus productifs, on observe une ressource pastorale moindre en quantité ou un démarrage tardif de la végétation. En plus d’avoir une conséquence sur la production d’herbe, cet aléa climatique peut affecter la qualité de l’herbe et, à terme, entraîner une dégradation de la composition de la végétation.</p>
<p>Un printemps précoce</p>	<p>Lorsque le troupeau arrive sur l’alpage, la phase phénologique des plantes peut être déjà bien avancée par rapport à la situation normale. Cela implique le pâturage d’une herbe de qualité nutritionnelle réduite pour le bétail.</p>
<p>Des périodes de sécheresse au printemps et très peu d’enneigement</p>	<p>Des réserves d’eau insuffisantes dans le sol au début de la croissance de la végétation peuvent entraîner un manque d’herbe dans les pelouses productives de basse altitude.</p>
<p>Une sécheresse marquée en début d’estives</p>	<p>Les conséquences sur la ressource pastorale peuvent concerner aussi bien la quantité que la qualité. Une faible production d’herbe peut entraîner la nécessité de restaurer des zones de pâturage complémentaires ou d’améliorer le bien-être des animaux. L’herbe peut également se dessécher rapidement avec des effets sur la qualité nutritionnelle et l’appétence, qui peuvent être réduites</p>
<p>Des fortes chaleurs ou canicules et du vent en début d’été</p>	<p>L’herbe arrive à maturité en même temps sur une grande partie de l’alpage, voire se dessèche. La qualité nutritionnelle et l’appétence de l’herbe seront alors moindres.</p>
<p>Des étés très chauds marqués par la sécheresse et des périodes de canicules</p>	<p>Les effets de ce risque climatique sont multiples et peuvent concerner la ressource pastorale, la ressource en eau ou affecter les animaux. Pour l’assèchement de certaines sources d’eau, il peut y avoir des problèmes pour l’abreuvement des animaux et l’irrigation, lorsqu’elle est présente. Concernant la ressource pastorale, l’herbe peut se dessécher rapidement, ce qui peut réduire la qualité nutritionnelle et l’appétence de l’herbe. Dans les pelouses des quartiers bas déjà pâturées en début d’estive, il pourrait y avoir très peu ou pas de repousse, entraînant un manque d’herbe en fin de saison.</p>

(1) *Plan stratégique intégré et recommandations politiques pour l’adaptation des pâturages alpins aux impacts du changement climatique – 2023.*

	À moyen et long terme, il pourrait y avoir une détérioration de la composition de la végétation avec une dégradation de la ressource fourragère.
Des étés pluvieux	Bien qu'il ne s'agisse pas d'un risque courant et répandu dans les zones étudiées, les précipitations peuvent avoir des conséquences négatives pour le sol et les animaux qui, en raison des sols humides, peuvent développer des maladies des pattes.
Précipitations intenses	En cas de fortes pluies, il faut s'attendre à des dégâts sur les pâturages, surtout lorsque la végétation est clairsemée, en raison du ruissellement et de la perte de sol.
Redoux à l'automne	Les conditions de pâturage à la fin de la saison de pâturage sont bonnes, il est donc possible de prolonger la période de pâturage s'il reste de l'herbe.

Comme on peut le constater, le changement induit des effets contrastés sur la végétation en montagne. La réduction de l'enneigement et la hausse des températures favorisent un démarrage plus précoce de la croissance des végétaux au printemps, parfois jusqu'à soixante jours plus tôt selon les scénarii, et prolongent la saison végétative jusqu'en automne. Cette extension pourrait théoriquement bénéficier aux écosystèmes et au pastoralisme. Cependant, cette tendance est fragilisée par des aléas : des hivers secs, des gelées tardives ou des printemps froids perturbent le développement des plantes, annulant parfois les gains liés au réchauffement. Par exemple, un enneigement faible peut retarder le démarrage printanier en privant le sol d'eau essentielle, même si la fonte précoce des neiges libère généralement assez de ressources pour lancer la croissance initiale.

Comme l'ont souligné les chercheurs lors de leur audition, le véritable défi survient en été. La réduction des réserves d'eau issues de la neige, combinée à des précipitations estivales plus rares, limite la croissance végétale et accélère la sénescence des plantes. Les stress hydriques créent le paradoxe d'une saison de croissance globalement plus longue, mais avec une phase estivale moins productive, surtout en moyenne altitude. Les effets varient aussi localement : en fond de vallée, une gelée printanière peut anéantir l'avantage d'un printemps précoce, tandis que les versants ensoleillés profitent davantage de la hausse des températures.

Pour le pastoralisme, ces dynamiques entraînent des déséquilibres. C'est pourquoi, avec des acteurs de terrain, les instituts de recherche et les parcs nationaux en charge du programme « Pastoralp » ont également cherché à déterminer les démarches pouvant être suivies par les acteurs sur le terrain pour adapter les activités pastorales aux conséquences du réchauffement climatique déjà sensibles et les conséquences à venir.

En effet, si les éleveurs ont peu de prises sur l'évolution de la végétation dans les prairies au cours de l'année et sur les variations de la croissance de la végétation, par leur travail et leurs pratiques, ils peuvent valoriser la végétation présente pour qu'elle continue à constituer une ressource pour leur troupeau. C'est l'ensemble des pratiques qui permet de s'adapter à l'indisponibilité ou à la dégradation de la végétation. Il peut s'agir de modifier la gestion des prairies en mettant en place des surfaces de sécurité qui ne seront pâturées qu'en cas de

nécessité, de prioriser des espèces cultivées adaptées aux conditions climatiques difficiles, de diversifier les sources d'alimentation, d'introduire des systèmes agroforestiers, d'instaurer une plus grande mobilité du troupeau, etc.

Dans les conclusions du programme « Pastoralp », sont présentées des mesures de court terme et des mesures de moyen ou de long terme. L'ensemble des travaux menés ont permis de définir des actions pour mieux gérer la ressource en herbe et fourragère et pour investir dans des équipements utiles pour les troupeaux et les bergers. Ainsi, sans être exhaustif, on trouve dans les solutions de court terme proposées :

- explorer de nouvelles zones de pâturage, y compris les zones boisées ou arbustives (avec une vigilance sur certaines espèces forestières ou sur les animaux qui nichent au sol, dans les buissons ou qui utilisent les clairières) ;

- retarder le pâturage des pelouses qui sèchent habituellement moins vite dans les zones basses afin de préserver cette herbe pour la fin de la saison de pâturage ;

- forcer le troupeau à consommer une ressource non optimale par le pâturage guidé ou la mise en place de clôtures lorsque la végétation est à un stade anormalement avancé au printemps ou à l'été (cela peut conduire à fournir des compléments alimentaires aux bovins par exemple) ;

- modifier les horaires de pâturage et faire paître les animaux pendant les heures les plus fraîches de la journée ou pendant la nuit.

À plus long terme, le programme « Pastoralp » indique qu'il faudra rechercher des pâturages supplémentaires ou débroussailler des parties basses des alpages, planter des arbres et utiliser les espaces forestiers existants pour accroître les zones ombragées, gérer de plus en plus finement les quartiers pâturés et organiser des rotations, organiser la disponibilité en eau pendant les périodes de sécheresse ou de fortes chaleurs. Des changements plus structurels encore pourraient être envisagés comme faire monter les animaux plus tôt dans les alpages, les faire redescendre plus tôt également ou plus tard en fonction de l'évolution de la végétation et des températures, ou bien de réduire le chargement sur ces mêmes surfaces. La variabilité interannuelle du climat – comme une année extrêmement sèche suivie d'un été humide – complexifiera encore davantage la gestion des troupeaux, ou conduira également les éleveurs à modifier leurs pratiques. En effet, un démarrage plus précoce de la végétation peut inciter les éleveurs à modifier le calendrier des naissances et à acheter des animaux plus tôt en saison, et alors que ces changements peuvent paraître rationnels, les aléas climatiques interannuels rendent ce choix risqué. Ces décalages qui conduiraient à faire transhumier les animaux plus tôt menacent les pratiques traditionnelles, où le bétail rejoignait les alpages à dates fixes (souvent en juin), et accroît le risque de surexploitation des zones pâturées plus tôt dans l'année, suivie de pénuries estivales.

Étudier les conséquences du changement climatique est également l'objet d'un dispositif appelé « Sentinelles », qui existe depuis 2007 et qui vise à étudier les conséquences du changement climatique en montagne dans les Alpes. Le projet a pris également naissance dans le parc national des Écrins et est porté par l'Inrae et son laboratoire « EcoSystèmes et Sociétés en Montagne » (Lessem) dont vos rapporteurs ont auditionné des membres ⁽¹⁾. Le dispositif « Alpagnes Sentinelles » est donc un programme de recherche et développement qui vise à analyser les évolutions climatiques sur les territoires d'alpage (les phénomènes météorologiques à l'œuvre), à comprendre les conséquences de ces évolutions sur les végétations (biodiversité, ressource fourragère disponible pour les troupeaux) et à analyser les capacités des systèmes pastoraux à trouver des marges de manœuvre et des voies d'adaptation.

Le dispositif, qui est toujours en cours, s'appuie aujourd'hui sur un réseau d'une vingtaine de partenaires techniques et scientifiques, et bénéficie du soutien politique et financier de l'Union européenne, de l'État et des régions concernées. Les observations sont réalisées désormais dans une trentaine d'alpages d'année en année ⁽²⁾. De nombreuses ressources sont produites par le programme depuis sa création et sont accessibles sur internet, notamment un fascicule élaboré en 2017 intitulé « Comprendre le changement climatique en alpages » ⁽³⁾. Il est frappant de constater la convergence des observations et des conclusions exposées par les deux programmes de recherche sur les effets du changement climatique.

Extraits du fascicule « Comprendre le changement climatique en alpages »

Il n'existe pas aujourd'hui de modèle agronomique permettant de quantifier précisément l'effet du changement climatique sur les ressources fourragères en alpage. Toutefois, en prenant en compte les spécificités du climat et des ressources en haute montagne, il est possible d'extrapoler les résultats issus de l'application des scénarios du Giec sur des modèles agronomiques prairiaux de plaine :

– du fait de températures plus élevées et de la réduction de la période d'enneigement, la végétation est amenée à démarrer en moyenne de plus en plus tôt dans la saison, et à continuer de pousser de plus en plus tard à l'automne. Un allongement de la période de végétation est donc prévisible ;

– du fait de la hausse de l'évapotranspiration (eau transférée vers l'atmosphère par l'évaporation au niveau du sol et par la transpiration des plantes), un accroissement de l'intensité des sécheresses estivales et des creux de production associés est à craindre (c'est-à-dire, selon les contextes géographiques, soit l'apparition de sécheresses sur les alpages, soit une augmentation de la fréquence d'épisodes de sécheresses et un allongement de la durée de ces sécheresses).

(1) Mme Émilie Crouzat, chargée de recherches socio-écosystèmes agropastoraux de montagne et coordinatrice du programme Alpagnes Sentinelles et M. Hermann Dodier, chargé de mission à la Fédération des alpages de l'Isère, coordinateur du programme Alpagnes sentinelles, audition du 20 mars 2024.

(2) Depuis le lancement du programme, le dispositif s'est étendu aux trois parcs nationaux alpins (Vanoise, Mercantour, Écrins), ainsi qu'à plusieurs parcs naturels régionaux (Chartreuse, Vercors, Lubéron, Ventoux). À noter : le Jura a également rejoint la dynamique en 2017, avec trois alpages sentinelles suivis.

(3) <https://www.alpages-sentinelles.fr/wp-content/uploads/2020/06/Brochure-Changement-climatique-en-alpage-2017-7Mo.pdf>

On peut aussi s'attendre à une augmentation des épisodes de gel après le démarrage de la végétation au printemps et à l'automne (diminution de l'effet protecteur de la neige lié à la diminution de la durée de l'enneigement). Ces phénomènes sont aujourd'hui rares en alpage et pourraient devenir de plus en plus fréquents. Les conséquences du gel sur les végétations demeurent encore mal connues. À court terme, on sait qu'elles diminuent la quantité et la qualité de la ressource fourragère ; à long terme, elles peuvent conduire à des évolutions ou des dégradations des milieux pastoraux.

Les savoir-faire empiriques des éleveurs et bergers des régions méditerranéennes confrontées aux sécheresses récurrentes pourraient être mobilisés pour imaginer des axes d'adaptation de systèmes pastoraux jusqu'alors peu concernés par ce contexte climatique. Par exemple, la mobilisation de milieux à graminées grossières, de landes et sous-bois avec des animaux ayant bénéficié de l'apprentissage nécessaire à leur valorisation, constitue un levier fréquent en contexte méditerranéen.

Des conséquences bien particulières en alpage et en plaine, jusqu'à un certain seuil de réchauffement climatique : les modèles agronomiques montrent que l'allongement de la période de végétation compense le déficit provoqué par l'accroissement des sécheresses estivales et permet globalement un maintien, voire une hausse de la productivité sur l'année. Mais cela obligera les éleveurs à récolter plus de fourrages durant les périodes productives (printemps, automne) pour le redistribuer au cœur de l'été.

En alpage, il est possible que la production totale de biomasse sur l'année augmente aussi avec le réchauffement climatique. Toutefois, les conditions spécifiques de ces territoires (altitude, pente, difficulté d'accès, conditions climatiques...) ne permettent pas de raisonner la mobilisation des ressources de la même manière que sur des surfaces fourragères facilement mécanisables (il y est impossible de récolter le surplus de début et de fin de saison pour le redistribuer à un autre moment, et il n'est que très rarement possible de distribuer du fourrage en alpage pour compenser les sécheresses).

La valorisation de ces espaces pastoraux repose donc uniquement sur le pâturage, c'est-à-dire sur un équilibre permanent entre besoins des troupeaux et état des différentes végétations mobilisables, ce qui oblige à raisonner de façon spécifique les voies d'adaptation et ainsi, un démarrage plus précoce des végétations en alpage peut nécessiter une montée plus tôt des troupeaux pour les prélever à leur optimum de qualité.

Il est également envisageable de mettre en place des pratiques spécifiques selon les caractéristiques des différents types de végétation (« report de pâturage » sur des végétations plus « grossières » par exemple).

Pour autant, de telles solutions ne seront pas toujours possibles sans modification importante du fonctionnement des exploitations ou des pratiques de conduite des troupeaux en alpages (par exemple, si la montée en alpage est avancée, il faudra peut-être décaler les périodes d'agnelage sur les exploitations pour éviter de monter des agneaux trop jeunes). Par ailleurs, le coup de froid de début de saison étant toujours possible, il est risqué de monter les troupeaux plus tôt en alpage même si la ressource est présente. Le prolongement d'une période de pousse de la végétation à l'automne n'est pas toujours profitable aux troupeaux qui peuvent être tenus de quitter l'alpage pour des impératifs zootechniques d'agnelage par exemple.

De manière plus générale, au-delà des programmes de recherche scientifique se déroulant sur plusieurs années, des associations d'éleveurs, les services pastoraux, les parcs naturels nationaux ou régionaux, les chambres

d'agriculture ou les services interdépartementaux réunissant des chambres d'agriculture s'intéressent aux conséquences de l'évolution du climat sur l'activité pastorale. L'objectif est à la fois de permettre aux éleveurs de mieux comprendre les interactions que leurs animaux auront avec des milieux naturels en évolution, qu'ils adaptent leurs pratiques, et aussi de déterminer à moyen terme comment l'activité pastorale va évoluer. Vos rapporteurs signalent à ce titre un document du réseau Civam Empreinte qui a fait une recension récente des défis pour le pastoralisme en Méditerranée, confrontée à une augmentation certaine des températures.

Le réseau Empreinte fait notamment état en Savoie du risque d'augmentation des périodes de sécheresse l'été et donc d'une plus grande difficulté à constituer des fourrages, mais aussi d'une végétation plus abondante plus tôt dans l'année, ce qui peut présenter certains avantages dans la mesure où les troupeaux peuvent pâturer plus tôt dans l'année mais conduit aussi à des altérations de la production plus tard dans l'année : *« Un second effet peut être l'avancée de la croissance et la phénologie de la végétation liée au réchauffement. Les tendances montrent une accélération de la production au printemps, avec comme conséquence une avancée de la pousse de l'herbe. Celle-ci a été estimée à environ 4 jours par décennie à l'horizon 2040 et d'autant par degré de réchauffement. Cela peut avoir comme effet négatif une utilisation de l'ensemble de la ressource en eau disponible dans les sols entraînant un arrêt plus tôt dans l'année de la production, ce qui peut avoir un impact jusqu'à l'automne en situation de sécheresse qui se prolonge »*. L'étude fournit, comme le programme « Pastoralp », des outils pour les éleveurs du réseau pour les engager dans une démarche d'adaptation de leurs pratiques, tant en termes d'utilisation de la ressource, de temporalité de l'activité que d'équipements.

L'évolution de la végétation, qui constitue une ressource immédiate pour les animaux et du fourrage pour les périodes où les animaux sont rentrés, est un enjeu important dans la recherche de l'autonomie alimentaire des exploitations, les éleveurs ayant intérêt à réduire les apports de nourriture qu'ils doivent acheter. Ce sujet dépasse la seule problématique des effets du réchauffement climatique dans les zones de pâturage traditionnelles des animaux, tous les agriculteurs étant confrontés aux effets du réchauffement climatique sur leurs cultures et donc à la nécessité d'adapter leurs cultures et pratiques. Le sujet de l'autonomie fourragère a été évoqué à plusieurs reprises lors des travaux de la mission.

Proposition n° 32 : Soutenir les études et programmes de recherche sur l'impact du changement climatique sur les ressources fourragères des surfaces pastorales et sur l'adaptation des pratiques pastorales.

2. Les conséquences du changement climatique pour les animaux

Le changement climatique a également des conséquences sur les animaux car tous ne sont pas adaptés à l'augmentation des températures. Les effets néfastes du stress thermique dû à cette augmentation et à l'humidité sur les animaux sont déjà observés et documentés chez certaines espèces. Celle-ci a des conséquences

sur la santé, la production et la reproduction des animaux. Par exemple, lors de journées très chaudes, les animaux ont des besoins en eau très élevés et passent plus de temps au repos avec une réduction conséquente de la consommation d’herbe. Elle peut par ailleurs favoriser l’apparition et le développement de maladies ou de parasites qui s’adaptent aux nouvelles conditions climatiques.

Comme le constate une note du centre d’études et de prospective du ministère de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire publiée en février 2023 : « Les hausses de températures peuvent favoriser la propagation de maladies parasitaires ou vectorielles et de maladies à réservoir sauvage, accélérer le développement biologique de certains pathogènes et accroître leur population, étendre l’aire de distribution des insectes vecteurs et donc l’incidence des maladies associées dans des régions auparavant peu concernées. Le changement climatique peut aussi modifier les cycles des pathogènes, conduisant à une croissance plus rapide de ceux-ci en dehors de l’hôte et à une présence saisonnière prolongée. Les tiques, par exemple, insectes ectoparasites hématophages, sont normalement actives au printemps et en automne, et inactives en hiver. Des hivers plus doux induiraient leur persistance plus longue dans le milieu extérieur (voire continue en France métropolitaine), avec un risque de contamination plus grand par les maladies dont ils sont vecteurs (piroplasmoses, maladie de Lyme). » ⁽¹⁾

La sélection génétique des animaux participe aussi à la recherche de caractéristiques qui rendront les animaux plus résistants à la chaleur ou aux infections par des parasites. La visite du Centre départemental de l’élevage ovin (CDEO) et de l’organisme de sélection des races ovines laitières des Pyrénées, lors du déplacement dans les Pyrénées-Atlantiques, a permis à vos rapporteurs de mieux comprendre le travail important qui était fait par l’organisme de sélection et les éleveurs pour améliorer les races ovines sur divers aspects, et notamment sur leur résistance aux parasites. L’organisme de sélection prend en charge l’amélioration génétique de trois races de brebis laitières qui font l’objet d’un schéma de sélection ; la brebis manech à tête noire, la brebis manech à tête rousse et la brebis basco-béarnaise. Comme l’indiquait le directeur de l’organisme de sélection, les critères liés à la production de lait ne sont plus les seuls critères pris en compte. D’autres critères comptent de plus en plus, comme celui de la qualité du lait, celui de la santé des mamelles (et de la facilité à traire les animaux), celui de la résistance à la tremblante et aux parasites (qui peut être mesurée par génotypage ou phénotypage, mais aussi celui de la variabilité génétique ⁽²⁾.

Sur ce sujet, et dans le cadre d’un appel à projet du programme France 2030, le CDEO est devenu l’un des membres d’un programme de recherche scientifique

(1) *Centre d’études et de prospective du ministère de l’agriculture – « La lutte contre les maladies animales dans le contexte du changement climatique », n° 184 – février 2023.*

(2) *Selon, l’Inrae : en biologie, la caractérisation des animaux présents dans une population en vue d’appréhender leur variabilité s’appelle le phénotypage. Concrètement, le phénotypage représente un ensemble d’observations et de mesures permettant de mettre en évidence les changements engendrés par une modification des conditions environnementales ou tout simplement par un stimulus expérimental. L’acquisition de données phénotypiques permet, en outre de faire un lien avec le génome ou l’épigénome, de comprendre l’adaptation des animaux à leur environnement présent et futur.*

appelé « PhénoPasto » aux côtés d'autres partenaires comme l'Inrae et l'Idèle⁽¹⁾. L'objectif de ce programme est d'aider les brebis à s'adapter aux changements de leur environnement, et en premier lieu au changement climatique et à ses conséquences, en introduisant de nouveaux caractères agro-écologiques dans les programmes collectifs de sélection génétique : efficacité alimentaire, aptitude à la marche en estive, capacité à limiter les gaz à effet de serre, résistance au parasitisme intestinal, résilience à des conditions climatiques changeantes...

3. La lutte contre le risque d'incendie

Le réchauffement climatique accentue le risque d'incendie dans les massifs forestiers, y compris dans des zones qui en sont encore exemptes. Vos rapporteurs ont pu voir à travers plusieurs auditions les interactions possibles et bénéfiques entre l'activité pastorale et la politique de lutte contre les feux de forêt.

Tant l'Office national des forêts que la Fédération nationale des sapeurs-pompiers ont fait part de l'importance dans certaines régions du maintien du pâturage et ont rappelé qu'il existait des liens entre les éleveurs et l'ONF et les services départementaux de prévention des incendies afin qu'il y ait une coordination entre les activités d'élevage elles-mêmes et la politique plus globale de prévention des risques.

Ainsi, le passage des troupeaux dans des espaces semi-ouverts a des effets bénéfiques en ce qu'il empêche que la forêt gagne sur d'autres types de milieu et qu'il permet de maintenir des accès et des ouvertures dans les forêts. Comme le précise la Fédération nationale des sapeurs-pompiers, une forêt trop dense et non entretenue pose de réelles difficultés aux sapeurs-pompiers car elle favorise des incendies très virulents tout en empêchant les secours d'intervenir.

Comme M. Albert Maillet, directeur des forêts et des risques naturels à l'Office national des forêts, l'a résumé, « *la contribution du pastoralisme à la réduction du risque de feux est principalement liée au fait que la présence des animaux empêche la fermeture des milieux et l'accumulation de biomasse herbacée et arbustive (du fait du double effet du piétinement et de la consommation alimentaire)* ».

D'une manière générale, pour être efficace, le débroussaillage par les animaux doit être vertical et horizontal afin de nettoyer la végétation entre les arbres et la végétation qui permet aux flammes d'atteindre différents niveaux (herbe/arbustes/arbres). Une attention particulière doit être apportée également aux combustibles dits « fins » comme les herbes hautes.

La Fédération nationale des sapeurs-pompiers, se faisant également l'écho de l'analyse des services départementaux d'incendie et de secours, a indiqué lors de son audition qu'il pourrait être opportun d'étudier les conditions dans lesquelles,

(1) Programme doté d'un budget de trois millions d'euros sur cinq ans (de 2023 à 2027).

dans des zones strictement limitées et non entretenues, le pâturage pourrait se pratiquer même si cela n'est pas prévu par les règles d'urbanisme ou par les accords entre propriétaires et éleveurs, dans une optique de prévention des incendies et de maintien des accès.

Proposition n° 33 : Étudier les conditions d'une obligation à laisser le pâturage se réaliser dans des zones non entretenues dans une optique de prévention des incendies et de maintien des accès sans autorisation préalable des propriétaires.

Une des mesures agro-environnementales et climatiques non surfaciques de la PAC, accessible aux éleveurs pastoraux, a été conçue pour inciter les éleveurs à faire pâturer leurs animaux dans certaines zones avec des objectifs quantitatifs pour contribuer à la prévention et la lutte contre les incendies. Il s'agit d'une Maec gérée par les régions et intitulée « Mesure agro-environnementale et climatique pour le maintien de la biodiversité par l'ouverture des milieux et la lutte contre les incendies » ⁽¹⁾.

Cette mesure peut répondre à deux objectifs, à savoir d'une part la lutte contre les incendies et d'autre part le maintien de l'ouverture des parcelles dont l'embroussaillage est défavorable à la biodiversité. Elle incite donc à la création de coupure de combustibles sur les territoires à enjeu de défense des forêts contre les risques d'incendies. Les zones de coupure créent en effet des espaces sans végétation moyenne et basse qui permettent de ralentir ou arrêter la progression d'un feu de forêt.

La mesure incite également les exploitants à mettre en œuvre des pratiques agricoles ayant un effet bénéfique sur la faune et la flore des parcelles agricoles (interdiction d'utilisation de produits phytosanitaires, mise en œuvre d'un plan de gestion pour le maintien de l'ouverture des milieux notamment par la fauche ou le travail mécanique sur les parcelles).

Les personnes qui demandent le bénéfice de cette Maec sont tenues à un cahier des charges strict pour maintenir des zones coupe-feu par le passage des troupeaux. L'aide qu'elles peuvent obtenir si elles respectent le cahier des charges est de 153 euros hectares par an. Cette aide est accessible aux exploitants agricoles, aux exploitants agricoles réunis en Gaec, mais aussi aux groupements pastoraux ainsi qu'à toutes les formes d'entités collectives juridiquement constituées et dotées de la personnalité morale dès lors qu'elles gèrent en responsabilité directe des surfaces dont elles sont propriétaires ou locataires et qu'elles en organisent l'utilisation collective notamment par les troupeaux de leurs membres ou leurs ayants droit.

Les DDT ou DDTM sont responsables de la gestion des zones de défense de la forêt contre les incendies : elles élaborent les plans de massif pour la protection

(1) Cette mesure est faite pour les territoires dans l'hexagone. Une autre mesure est spécifique à la Corse, dite Paiements au titre d'engagements agroenvironnementaux et climatiques : « Restauration de la mosaïque du paysage agro-sylvo-pastoral et prévention des incendies ».

des forêts contre les incendies avec l'ONF et les propriétaires forestiers privés. Ces plans sont une des déclinaisons des plans départementaux ou interdépartementaux de protection des forêts contre les incendies (Ppfc).

Pour l'heure, dans les plans départementaux ou interdépartementaux de massif, les éleveurs ne sont pas identifiés dans la réglementation de la zone de défense, alors même qu'ils ont un rôle important dans certaines parties d'un massif. La Fédération nationale des sapeurs-pompiers a fait état lors de son audition d'un manque de coordination qui pourrait être comblé si les éleveurs ou leurs représentants étaient consultés ou associés aux démarches d'élaboration des documents de prévention. Elle a donc insisté sur l'importance du développement des liens avec les sylviculteurs, les forestiers-sapeurs employés par certains conseils départementaux et les différents acteurs du pastoralisme pour l'identification des risques d'incendie, l'élaboration de plans départementaux de massifs, le nettoyage des forêts (zones de brûlage dirigé...) et la mise en place d'actions de lutte en période hivernale.

Proposition n° 34 : Associer davantage les éleveurs et leurs représentants à l'élaboration des stratégies de défense de la forêt contre les incendies.

Proposition n° 35 : Associer les pompiers aux plans pastoraux territoriaux, aux comités de massif et autres instances d'accompagnement du pastoralisme.

À l'inverse, pour la bonne valorisation de la ressource herbagère il existe dans certains départements des pratiques anciennes qui consistent à brûler les prairies d'altitude l'hiver. Ainsi, dans une partie des Pyrénées-Atlantiques, l'écobuage (ou brûlage pastoral) est une technique d'entretien des pâturages par le feu. La partie aérienne (superficielle) de la végétation est brûlée pour renouveler l'herbe et lutter contre l'enrichissement des prairies. Cette technique est utilisée en montagne où le terrain en pente ne permet pas l'emploi des machines, sur des landes, touyas, fougeraies, herbages, chaumes et broussailles, à l'exception des formations boisées.

La réglementation en matière d'écobuage est définie dans chaque département par arrêté préfectoral. C'est un dispositif dérogatoire à l'interdiction des feux.

La fédération nationale des sapeurs-pompiers attire toutefois l'attention de vos rapporteurs « *sur l'extrême prudence dont il faut faire preuve vis-à-vis de la pratique éventuelle des feux pastoraux. Dans l'hypothèse où il se développerait avec le retour d'une politique forte de pastoralisme, l'écobuage pastoral devra faire l'objet d'un encadrement extrêmement strict à une époque de réchauffement climatique et dans des massifs qui sont beaucoup moins entretenus que par le passé. En outre, il faudra veiller à la réalité du savoir-faire des personnes en charge de ces brûlages.* »

III. INTÉGRER LE PASTORALISME DANS LES DYNAMIQUES DIVERSES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

Depuis les années 2000, le pastoralisme se réinvente autour de l'autonomie et de la souveraineté agricole qu'il permet, contrairement aux autres formes d'élevage, et également de la mise en œuvre des mesures agro-environnementales. On parle aujourd'hui d'agropastoralisme, de sylvopastoralisme et de tourisme pastoral. Le pastoralisme est très présent dans les espaces naturels protégés pour lesquels il est un atout. Cette voie de valorisation doit s'accompagner d'un accompagnement des éleveurs et d'une aide à la structuration des outils d'amont et d'aval permettant de valoriser les produits du pastoralisme, qui ne peut que se construire dans une démarche partenariale avec les territoires.

A. « SAUVEGARDER, VALORISER, PARTAGER » : LA LOGIQUE POUR UN RENOUVEAU PASTORAL

L'une des voies de préservation du pastoralisme sur le territoire et de sa contribution au développement durable des territoires ruraux passe par la reconnaissance par la société de ses aménités environnementales, patrimoniales et paysagères à travers des politiques d'aménagement des territoires, de soutien à l'élevage extensif et de préservation des spécificités locales.

1. Sauvegarder les espaces naturels et le patrimoine pastoral

La sauvegarde des espaces naturels, comme du patrimoine pastoral, apparaît ainsi comme une priorité. En effet, les surfaces pastorales constituent un réservoir de biodiversité et la conservation de cette biodiversité est essentielle pour maintenir l'équilibre écologique et la productivité des terres pastorales. Par conséquent, les espaces pastoraux gagnent à être intégrés dans les réseaux d'aires protégées et les corridors écologiques. En France, il s'agit notamment du réseau des réserves naturelles, des zones Natura 2000 ou du réseau des parcs régionaux et des parcs nationaux. Ainsi, sur les 227 réserves nationales, 181 comptent d'ores et déjà des activités pastorales. Pour le conservatoire des espaces naturels, l'appel à la cogestion avec les éleveurs est également fréquent : près de 25 000 hectares sont gérés avec des éleveurs.

Au niveau des parcs naturels régionaux (PNR), on constate également de nombreux soutiens. Par exemple, dans le PNR du Verdon, le projet Campas permet d'accompagner les éleveurs dans le maintien des milieux ouverts et semi-ouverts, notamment par la sécurisation du foncier et des travaux de réouverture pour créer des zones semi-boisées. Dans le PNR du Vercors, les membres de la mission ont pu constater que celui-ci accompagne la création et le développement de l'AOP Bleu du Vercors, lié à la race locale (Villarde) et à la marque Valeurs Parcs, et intégrant des critères de gestion favorisant les prairies diversifiées. Ces pratiques sont également accompagnées et valorisées via les Maec et le Concours Prairies fleuries.

Même constat au niveau des parcs naturels nationaux puisque 5 parcs sur 11 développent des activités liées au pastoralisme. Dans les 5 Parcs de montagne (Vanoise, Mercantour, Écrins, Cévennes, Pyrénées), le pastoralisme est quasiment la seule activité agricole et couvre la quasi-totalité de la SAU, soit entre 30 et 60 % de la surface totale de ces Parcs. Sur les Parcs nationaux métropolitains, les prairies et pâturages permanents représentent 82 % de la SAU. Dans le parc national des Cévennes, le pastoralisme constitue la première source de développement économique et du tourisme et s'étend sur plus de 300 000 hectares. Ainsi, toute l'activité économique dans les parcs de montagne, à l'exception des stations de ski, repose sur le pastoralisme.

Les activités soutenues sont variées : les Parcs des Écrins et des Cévennes accompagnent par exemple des éleveurs pour expérimenter des techniques de duplication de prairies naturelles, véritable atout pour l'autonomie fourragère et la résilience face au changement climatique. Les deux parcs animent également des Maec afin d'accompagner les éleveurs dans la gestion des milieux pastoraux. Sur les hauts plateaux du Vercors, la mission a pu constater qu'il existait également beaucoup de conventions, articulées autour des plans pastoraux territoriaux, qui incluaient largement les acteurs du Parc naturel du Vercors, mais aussi les collectivités, les éleveurs, les associations foncières pastorales, etc. Dans tous les cas, à différentes échelles, cela se traduit concrètement par des actions d'appui à l'installation des éleveurs, au soutien à la rénovation du patrimoine pastoral, à la réalisation d'inventaires ou à l'accompagnement du risque de préventions (bergers d'appuis, chiens de protection, équipement réseaux). Des actions de maîtrise foncière ou de maîtrise d'usage, appuyées sur des conventions avec les propriétaires privés, sont également mises en œuvre. Les Parcs travaillent aussi avec les agriculteurs et les filières pour mieux valoriser les produits issus du pastoralisme : marques « Valeur PNR » et « Esprit parc national », développement de signes officiels de qualité, structuration de filières territoriales, développement de circuits courts, mise en valeur des produits locaux...

Ces actions sont souvent soutenues par les Régions, notamment dans le cadre des PNR. En effet, lors de la programmation de la PAC 2014-2020, la France a décidé que les Conseils régionaux deviendraient l'autorité de gestion des programmes de développement rural co-financés par le Feader. Depuis le 1^{er} janvier 2023, les Régions sont autorités de gestion pour l'ensemble des crédits et des moyens humains pour les mesures dites non surfaciques (non liées à la surface agricole) comme l'installation des jeunes agriculteurs, la modernisation des exploitations, les mesures en faveur du bocage et de l'agroforesterie ou encore le soutien à l'apiculture et aux races menacées... Ainsi, dans le cadre du programme de développement rural de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur 2023-2027, il existe un dispositif d'aide aux aménagements pastoraux collectifs. Il permet de bénéficier d'une aide financière pour financer les projets d'équipements et d'aménagements pastoraux (rénovation de cabanes, remise en état des voies d'accès, travaux de débroussaillage, parcs de contention et de tri des animaux, etc.). Les bénéficiaires sont les groupements pastoraux agréés, les associations foncières pastorales, les collectivités et leurs groupements, les établissements publics, les

commissions syndicales, les associations et fédérations d'alpage, les syndicats d'employeurs et les structures départementales et régionales d'animation pastorale. Toutefois, dans ce nouveau contexte, certaines actions ont pu être fragilisées par des choix politiques en région, notamment sur les zones Natura 2000, ainsi que par l'insuffisance de moyens alloués aux réseaux naturels.

Dans tous ces territoires naturels protégés, la conservation de bon nombre d'habitats d'intérêt communautaires dépend de l'activité agropastorale : c'est pourquoi de nombreuses zones pastorales sont classées Natura 2000. Le classement en zone Natura 2000 implique le maintien strict des surfaces pastorales, puisqu'il est interdit de retourner les « prairies sensibles » qui regroupent toutes les surfaces pastorales hétérogènes et certaines prairies permanentes herbacées d'intérêt des zones Natura 2000. Au-delà de cette approche plutôt « contraignante », le classement en Natura 2000 constitue un levier pour bénéficier de moyens d'accompagnement et de financements spécifiques (contrats Natura 2000, Maec), à condition de prévoir des enveloppes suffisantes. Les Maec en particulier sont une forme de reconnaissance de la qualité du travail des éleveurs dont les pratiques permettent de préserver la biodiversité. Deux Maec surfaciques sont particulièrement destinées à l'élevage : la mesure « systèmes herbagers et pastoraux », qui soutient le maintien de surfaces toujours en herbe, et la mesure « systèmes polyculture élevage herbivores », qui promeut une meilleure autonomie alimentaire en favorisant la production d'herbe (*cf.* ci-dessus). Le versement de ces aides dépend d'engagements dont les conditions et les modalités de rémunération sont fixées dans les plans de développement ruraux régionaux. Pourtant, ces mesures pâtissent d'un manque de financement tant pour la contractualisation des agriculteurs que pour l'animation : de nombreux parcs ont ainsi constaté une baisse des enveloppes sur la programmation PAC 2023-2027.

Proposition n° 36 : Renforcer la politique des aires protégées au niveau national et prévoir systématiquement des clauses de prise en compte et de soutien des activités pastorales.

2. La nécessité de préserver des races rustiques

Pour préserver le pastoralisme, il importe également de sauvegarder les races rustiques qui ont permis son épanouissement et sa diversité, et d'en faire un atout dans la préservation de la santé animale.

En effet, à l'heure actuelle, les organismes de sélection identifient souvent des animaux d'« élite » valorisant une alimentation issue de cultures industrielles intensives pour ensuite les multiplier le plus possible « à l'identique », aujourd'hui essentiellement par la voie mâle, mais avec de nombreuses recherches pour la compléter par la voie femelle avec les mères porteuses. Ainsi, certaines races sont aujourd'hui issues de quatre géniteurs seulement. Plus productives en termes de lait et de viande que par le passé, ces races peuvent aussi se révéler plus fragiles et moins bien adaptées à des parcours pastoraux. Elles ne peuvent parfois tout simplement pas s'adapter à une alimentation non industrielle « à l'herbe » ni à la diversité des pâturages de parcours. Dans certains cas, des races ont été

sauvegardées pour préserver la transhumance (comme la race de chèvres « Raïole » dans les Cévennes). Certaines races dites « locales » ne sont en réalité pas adaptées à leur territoire et mettent plusieurs années à s'adapter à la flore locale. Cette sélection génétique et la fragilité qui lui est associée renforce également la dépendance des éleveurs pastoraux aux grandes filières, notamment pour la nourriture des troupeaux.

Ainsi, une sélection paysanne « horizontale », adaptée aux conditions locales de vie des animaux, est essentielle pour permettre à la fois leur adaptation aux particularités de chaque ressource fourragère, aux conditions pédoclimatiques et aux cultures alimentaires humaines locales. Il apparaît donc nécessaire de soutenir, au niveau de la recherche comme au niveau opérationnel, la sélection paysanne des races locales, au moins autant que les outils de sélection centralisés verticaux qui sont un des principaux facteurs de l'érosion de la diversité génétique de chaque race animale tout autant que du nombre de races locales. Il serait également utile d'intégrer des considérations liées à l'adaptation au territoire dans les politiques publiques de soutien à l'élevage. De manière générale, il convient de protéger davantage les races rustiques, ce que permet déjà de faire en partie la PAC avec une aide spécifique pour les races menacées.

Proposition n° 37 : Soutenir la sélection paysanne de races rustiques véritablement locales et adaptées à leur territoire et renforcer les aides spécifiques pour les races menacées.

Il s'agit également d'un enjeu de santé publique, qui concerne la résistance aux agents pathogènes exotiques. En effet, les troupeaux, même pastoraux, sont exposés à un problème de parasitisme très important, d'autant plus qu'on a fait disparaître certaines molécules de traitement pour des raisons de santé. En septembre 2024, la France a ainsi été touchée par une épizootie de fièvre catarrhale ovine, entraînant la perte de 10 % du cheptel de brebis, estimé à environ 5 millions de têtes réparties sur 66 000 élevages. Les maladies animales peuvent porter atteinte aux systèmes agricole et alimentaire ou à la biodiversité. L'impact du changement climatique sur les maladies animales se répercute ainsi sur la santé publique et sur la sécurité alimentaire, au travers de la fragilisation de l'état sanitaire des cheptels, tandis que ses conséquences sur les populations sauvages impactent la biodiversité et le fonctionnement des écosystèmes. La baisse des rendements en fourrage, la moindre valeur nutritive des céréales et de l'herbe des pâturages (diminution des concentrations en glucides hydrosolubles et en azote ; augmentation de la lignine et des composants de la paroi cellulaire), les difficultés d'accès à l'eau, etc., sont d'autant moins bien tolérées par les animaux que leur système immunitaire est affecté, notamment lors de fortes chaleurs. C'est encore plus le cas des animaux issus de sélection génétique successive qui dépendent de compléments alimentaires par rapport aux animaux pâturants.

B. CONCILIER AGRO-ÉCONOMIE ET AGRO-PASTORALISME

Enfin, l'agropastoralisme contribue aussi au maintien d'un tissu économique sur les territoires. Les exploitations agropastorales génèrent annuellement un potentiel économique de 8,5 milliards d'euros et 10 milliards d'euros de services non-marchands, pour plus de 250 000 emplois. Certaines filières de l'élevage pastoral sont toutefois affectées par la diminution de la consommation de viande, l'accès restreint au foncier et le difficile maintien d'équipements locaux (abattoirs, fromagerie, cabanes). Dans une optique de développement durable des territoires, il est ainsi nécessaire non seulement de soutenir le revenu des éleveurs mais également d'aider l'ensemble des acteurs du pastoralisme à développer les outils d'amont et d'aval nécessaires à la valorisation de leurs produits.

1. Soutenir les revenus des éleveurs pastoraux et mieux financer l'accompagnement du pastoralisme

La rentabilité du modèle pastoral est une question récurrente pour sa pérennité. Historiquement, le pastoralisme, notamment en montagne, a toujours été confronté à des coûts plus importants. La pente vient, le plus souvent, s'ajouter aux limitations d'ordre climatique et rend difficile, voire impossible, la mécanisation des travaux agricoles. Les machines agricoles les plus courantes ne sont généralement pas utilisables et le matériel adapté doit être acquis à un prix plus élevé qu'en plaine. À titre d'exemple, selon le Cniel, le différentiel moyen des coûts de production était supérieur de 23 % en 2012 pour le lait de montagne par rapport au lait de plaine.

Par conséquent, les filières d'élevage pastorales doivent bénéficier d'outils de mutualisation des coûts en amont et en aval de la production. Par exemple, afin de réduire ses coûts et de renforcer la visibilité et les spécificités de sa production, la filière laitière de montagne a multiplié les accords de collecte entre entreprises. Ces accords permettent notamment de mutualiser les moyens de collecte du lait entre plusieurs entreprises quel que soit le statut. Ils évitent d'engager plusieurs camions, non remplis au maximum de leur capacité, passant au sein de la même commune pour collecter des producteurs assez proches. Depuis 2012, 30 millions de kilomètres ont été évités. Outre le gain économique, les accords de collecte contribuent à la réduction de la pollution environnementale, engageant des économies d'énergie, une moindre dégradation des routes, une diminution des risques d'accidents de la route... Malgré les efforts, le surcoût est évalué, en 2019, à 14 €/1 000 litres de lait collecté en moyenne.

De manière générale, les filières d'élevage pastorales souffrent d'une perte d'emplois dans les filières de l'aval : transformation laitière et valorisation des fromages d'estive, abattage et découpe de la viande, etc. Depuis plusieurs années, ces filières connaissent des difficultés économiques structurelles qui les poussent à des regroupements et qui se traduisent par la fermeture d'outils industriels, en particulier les usines de transformation et les abattoirs. Ces derniers se sont concentrés pour faire face aux obligations de rentabilité et de mise aux normes.

Cette évolution a accru les contraintes logistiques et les coûts liés au transport pour les éleveurs pastoraux, ce qui pèse encore plus sur leur rentabilité. Ainsi, dans le Vaucluse, l'absence d'abattoir ovin oblige les éleveurs à transporter leurs animaux sur plus de 150 km aller-retour, engendrant des coûts logistiques élevés et un impact négatif sur le bien-être animal. Face à cette problématique, une dizaine d'éleveurs du Lubéron portent par exemple un projet d'abattoir semi-mobile paysan, un dispositif inédit en France, qui permettrait de traiter 35 tonnes de viande par an tout en limitant les trajets et en valorisant un élevage à taille humaine. Le coût total du projet est estimé à 200 000 euros pour l'unité mobile, avec 150 000 à 180 000 euros supplémentaires par aire d'accueil. Mais les porteurs du projet peinent à réunir les financements nécessaires alors qu'il offrirait une alternative durable, réduisant les émissions de gaz à effet de serre et répondant aux attentes des consommateurs pour une viande locale et éthique. Il convient ainsi d'aider à conserver des abattoirs locaux et/ou mobiles, des outils de transformation à la ferme ou collectifs, notamment pour l'approvisionnement local de la restauration collective.

Il conviendrait également de mieux valoriser les fromages d'estive, les fromages produits en montagne étant souvent vendus à des prix inférieurs à ceux produits en vallée. Une valeur ajoutée devrait être accordée à ces fromages, en prenant en compte les contraintes de production. En vallée béarnaise, où vos rapporteurs se sont rendus, 100 producteurs produisent des fromages fabriqués en montagne. Ce modèle est une exception à l'échelle nationale pour le fromage de brebis. Soutenir cette transformation en montagne pourrait ainsi aider à maintenir la production en estive et soutenir davantage le pastoralisme en montagne.

Proposition n° 38 : Développer des aides spécifiques pour le soutien aux abattoirs territoriaux, dont les abattoirs mobiles, et les structures locales de transformation et de valorisation des produits du pastoralisme.

L'augmentation des coûts pour les éleveurs pastoraux induits par la disparition des structures locales est également la raison pour laquelle une attention particulière doit être accordée au développement de circuits courts. En effet, ceux-ci améliorent les débouchés et la valorisation des produits, dès lors qu'ils s'appuient sur un large bassin de consommation et sur la demande touristique saisonnière, et qu'ils disposent d'outils de transformation à proximité. À cet égard, la commande publique peut jouer un rôle essentiel. La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite « loi Egalim ») prévoyait ainsi 50 % de produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine (Siqo) et 20 % de bio dans la restauration collective. Aujourd'hui les résultats ne sont pas atteints. En 2020, l'Association des maires de France (AMF) et l'Association française de la restauration collective (AFRC) ont rapporté que seulement 15 % des cantines scolaires atteignaient l'objectif de 20 % de bio dans leurs menus. En ce qui concerne les produits sous siqo, une étude menée par le ministère de l'agriculture en 2021 a indiqué que seulement 28 % des établissements remplissaient l'objectif de 50 % de produits sous signes officiels de qualité.

Plusieurs raisons expliquent ce retard :

- le coût plus élevé des produits labellisés ou bio, souvent jugés trop chers par les établissements publics ;
- une difficulté d’approvisionnement en produits labellisés dans certaines régions, surtout en dehors des zones agricoles productrices ;
- des limitations dans l’offre locale qui ne correspondent pas toujours à la demande des structures de restauration collective.

Pour atteindre les objectifs de la loi Egalim, plusieurs solutions pourraient être envisagées, à savoir un soutien financier accru aux collectivités pour compenser le surcoût des produits bio et siqo, le renforcement des obligations en termes de circuits courts, l’accompagnement des professionnels dans la gestion des stocks et l’optimisation des achats et la sensibilisation et formation des acteurs de la restauration collective pour mieux intégrer les produits locaux et bio. Il est également essentiel, pour les rapporteurs, de parvenir à davantage de transparence sur les marges des différents acteurs de la chaîne de valorisation des produits du pastoralisme. En parallèle, il serait également utile de réfléchir à des sanctions plus importantes pour les acteurs qui ne respectent pas la loi.

Proposition n° 39 : Renforcer les soutiens de l’État aux collectivités territoriales pour atteindre les objectifs fixés par la loi Egalim

Proposition n° 40 : Mieux assurer la transparence et la régulation des marges des différents acteurs de la chaîne de commercialisation des produits du pastoralisme

Proposition n° 41 de la rapporteure Mme Marie Pochon : Introduire dans la loi des sanctions en cas de non-respect des objectifs fixés par la loi Egalim et renforcer les moyens de contrôle de la DGCCRF.

Proposition n° 42 de la rapporteure Mme Marie Pochon : Investiguer la possibilité de création d’une compétence alimentaire pour les communautés de communes, et soutenir le développement des Plans Alimentaires Territoriaux ou d’initiatives comme la Sécurité Sociale de l’Alimentation.

Proposition n° 43 de la rapporteure Mme Marie Pochon : Introduire des prix garantis sur les productions pastorales, définies de manière volontaire par les conférences de filières.

Il est en outre loisible aux collectivités territoriales concernées de mettre en avant l’activité pastorale dans la construction de leur budget vert en vertu des dispositions du décret du 16 juillet 2024, pris en application de l’article 191 de la loi de finances pour 2024, qui introduit une nouvelle annexe au compte administratif ou au compte financier unique, dite « annexe environnementale des collectivités locales », afin de mesurer l’impact des budgets locaux sur la transition écologique. Cette annexe permet de valoriser les choix d’investissement réalisés par ces collectivités qui ont un impact positif sur l’environnement.

Un autre mécanisme de soutien au revenu des éleveurs pastoraux pourrait résider dans les prix planchers. Il s’agit de fixer un prix en dessous duquel

l'industriel ou le distributeur ne peut descendre lors de l'achat d'une matière première agricole. La loi Egalim de 2018, renforcée en 2021 puis en 2023, a déjà instauré des bornes minimales et maximales entre lesquelles le prix de vente peut varier, en prenant théoriquement en compte les prix de production. Mais cette disposition ne concerne pour l'instant que la viande bovine et porcine et la filière laitière (vache, brebis et chèvre). En outre, les prix sont négociés entre les acteurs de la filière, dans des négociations annuelles, essentiellement entre distributeurs et grande distribution, sans inclure les agriculteurs ou leurs représentants.

Il serait souhaitable que l'État reprenne la main dans les négociations avec les interprofessions car celles-ci sont aujourd'hui bloquées dans un certain nombre de filières, qui touchent notamment au pastoralisme, tout en incluant ces derniers. Ces prix minimums pourraient être négociés dans la filière, sous égide de l'État. La Confédération paysanne et le Modef (Mouvement de défense des exploitants familiaux) sont pour l'heure les seuls syndicats du secteur à réclamer un prix garanti. La Confédération paysanne veut inclure dans ce mode de calcul les coûts de production, la rémunération de l'agriculteur, ainsi que le financement de sa protection sociale. Consciente que les prix garantis en agriculture peuvent être sources de surproduction, comme cela a été le cas pendant les premières décennies de la politique agricole commune, la Confédération paysanne plaide pour que cette mesure soit assortie d'outils de régulation des marchés, notamment des volumes de production.

Du côté de la consommation, pour rester accessibles, les produits issus du pastoralisme pourraient également bénéficier d'un « chèque progressif alimentation de qualité », ou d'expérimentations de type sécurité sociale de l'alimentation, attribué pour l'achat de produits bio ou issus de l'agriculture extensive aux prix conventionnés et produits en France ou à proximité.

Enfin, un autre élément essentiel qui pèse sur le revenu des éleveurs est que le contexte économique national et international est à la baisse tendancielle des débouchés. La consommation de viande par habitant en France diminue, passant de 58 grammes par jour et par habitant en 2007 à 46 grammes aujourd'hui. Plus globalement, les viandes sont soumises à une forte concurrence internationale, et tout particulièrement la viande ovine : en 2017, le taux d'auto-provisionnement français était de 50 %, l'autre moitié étant fournie par l'importation en provenance du Royaume-Uni et de l'Irlande (35 %) et de la Nouvelle-Zélande (10 %). En comparaison, le taux d'auto-provisionnement de la viande bovine est plus important. L'ouverture du marché commun aux productions ovines d'Australie et de Nouvelle-Zélande par le biais de l'Angleterre au début des années 1980, puis plus tard des accords de libre-échange, a provoqué un effondrement brutal du prix de la viande d'agneau et de la laine. L'industrie lainière française a disparu, la vente de la laine n'a plus payé l'accès aux estives de montagne, qui est devenu une charge financière importante accessible aux seuls gros troupeaux. En 2022, un nouvel accord commercial a pourtant été signé avec la Nouvelle-Zélande. La mise en concurrence pour cette production avec des pays comme la Nouvelle-Zélande, où

la viande ovine est souvent un sous-produit et où il n'existe pas de pression de prédation, constitue un handicap majeur pour les éleveurs français.

En ce qui concerne la viande bovine, le danger est plus directement lié aux accords avec le Mercosur. La mise en concurrence avec des élevages de taille sans commune mesure (parfois jusqu'à 20 000 têtes) et l'industrialisation du circuit d'abattage dans ces pays entraîneraient des effets désastreux sur la filière française. L'exemple de la crise du lait a déjà montré que l'introduction d'une petite quantité de marchandises aux prix du marché international suffisait à déstructurer l'ensemble de la filière. Un phénomène similaire dans les secteurs ovins et bovins risque de fragiliser encore davantage l'élevage pastoral français, pourtant essentiel à la préservation de nombreux territoires et à la résilience de nos systèmes agricoles.

Ainsi, vos rapporteurs souhaitent réaffirmer leur opposition à la généralisation sans précaution d'accords de libre-échange qui exposent les éleveurs pastoraux à des conditions de concurrence non soutenables pour eux. La protection du marché intérieur doit ainsi s'accompagner d'une préférence dans la commande publique pour les circuits courts et les produits du pastoralisme sous signes de qualité.

Proposition n° 44 : Sortir l'agriculture des accords de libre-échange qui exposent les éleveurs français à des conditions de concurrence non-soutenables et privilégier les produits du pastoralisme français dans la commande publique.

2. Valoriser les productions pastorales locales

Sur le plan économique, le pastoralisme est enfin appuyé par de nombreuses filières de qualité - Appellations d'origine protégée (AOP), Identité géographique protégée (IGP) - permettant une création de valeur ajoutée, bien que les situations régionales soient inégales de ce point de vue. Le pastoralisme est souvent mentionné dans les cahiers des charges mais ce n'est pas systématique. En revanche, pour remplir les critères de production attendus, il faut souvent recourir à du pastoralisme (par exemple en matière de diversité végétale ingérée par les animaux ou de parcours comme pour la viande d'Aubrac pour lequel il faut une transhumance à au moins 800 mètres d'altitude).

Le dispositif français des signes officiels d'identification s'est construit progressivement, au cours du temps, et correspond aujourd'hui à trois angles d'approche de la notion de qualité :

– la qualité reposant sur l'origine : le concept d'appellation d'origine contrôlée (AOC), le plus ancien des signes officiels d'identification, a été formalisé dans le secteur viticole en 1935, année de la création de l'Institut national des appellations d'origine (INAO). Pour bénéficier d'une AOC, le produit doit provenir d'une aire de production délimitée, répondre à des conditions de production précises, posséder une notoriété dûment établie, et faire l'objet d'une procédure d'agrément ;

– la qualité supérieure : la notion de label rouge agricole a été mise en place à partir de 1960, pour des productions dont le lien au terroir est moins évident que pour le vin, et en réponse à une évolution des modes de production vers l'intensification. Il s'est développé à l'origine principalement dans le secteur avicole, afin de différencier et de valoriser les productions de volailles à croissance lente, alimentées avec des céréales et élevées dans des bâtiments de faible densité, avec accès à un parcours extérieur. Proposé par une structure collective (producteurs et/ou transformateurs), le produit candidat au label doit apporter la preuve de sa qualité supérieure, fondée sur le respect d'un cahier des charges (exigences de moyens) et des analyses sensorielles (exigences de résultats) ;

– la qualité reposant sur un mode de production respectueux des équilibres naturels : l'agriculture biologique qui s'est développée à la fin des années 1950. Ce mouvement porté par des associations de producteurs incriminant les produits chimiques utilisés en agriculture ainsi que la transformation industrielle des produits agricoles a été soutenu par des mouvements de consommateurs. En 1980, fut mis en place un cadre réglementaire national concernant « l'agriculture n'utilisant pas de produits chimiques de synthèse ». Depuis, tout opérateur souhaitant faire référence au mode de production biologique sur ses produits, doit respecter les cahiers des charges définissant les règles de production biologiques (par grandes catégories de produits), qui sont homologués par les pouvoirs publics.

Les signes de qualité traditionnels sont une composante essentielle de la valorisation des produits de montagne et du pastoralisme en général. Plus des deux tiers de la production d'AOC fromagères françaises sont ainsi d'origine montagnarde et environ 40 % de la collecte de lait montagnard sont transformées en fromages AOC.

Pourtant, le pastoralisme reste insuffisamment valorisé à travers ces signes de qualité, en raison de plusieurs facteurs.

Ainsi, dans certains cas, on a pu assister à une appropriation de l'image pastorale par les filières intensives, notamment des filières de viande et de lait, qui ont su instrumentaliser l'image pastorale pour leur propre marketing, en associant cette image à des produits qui ne sont pas issus du pastoralisme. Cette confusion nuit à la différenciation et dilue la valeur ajoutée des produits réellement pastoraux.

Par ailleurs, les démarches de différenciation (labels, marques, appellations) exigent des moyens financiers et humains importants. En effet, il s'agit souvent de démarches de filière, qui dépassent de loin les structures pastorales. Ces dernières, souvent paysannes et modestes, ont des difficultés à accéder à ces dispositifs. Elles s'organisent davantage autour de circuits courts ou de coopératives (comme en Lozère par exemple). Toutefois, il existe quelques réussites dans ce domaine avec des marques comme « lait de montagne » ou « produits d'altitude ». Dans le Vercors, les membres de la mission ont pu constater qu'il existait déjà une marque « agneaux d'alpages d'Isère », mais pas encore de label spécifique.

Enfin, l'introduction d'une nouvelle signalétique peut ajouter au « foisonnement » actuel des signes de qualité et risque de brouiller le message délivré au consommateur.

Malgré ces difficultés, il existe un intérêt certain à permettre une distinction plus évidente des produits issus du pastoralisme. Les éleveurs pastoraux doivent pouvoir expliquer directement à leur clientèle la spécificité de leurs pratiques et des produits issus du pastoralisme. Une communication accrue sur les valeurs et les bénéfices du pastoralisme (environnementaux, sociaux, gustatifs) est essentielle.

Ainsi, dans l'espace de la Provence et des Alpes, la race ovine qui s'y rencontre majoritairement, celle du mérinos d'Arles, fut à l'origine créée pour obtenir des laines de meilleure qualité par le croisement de deux races particulièrement adaptées à la transhumance, celle du mérinos d'Espagne et de la brebis d'Arles. Quand la laine a cessé d'être une production lucrative dans les années 1950, les éleveurs ont préféré conserver le mérinos d'Arles et améliorer sa conformation, par infusion de races bouchères, pour produire des agneaux qui répondent aux exigences du marché. Ils attendent aujourd'hui beaucoup de la valorisation de l'agneau tardon qui, né au printemps, passe l'été en alpage. Une appellation pourrait alors reconnaître, avec l'AOP « Barèges-Gavarnie » qui ne concerne qu'une petite vallée des Pyrénées, la qualité d'une viande ovine issue de l'élevage transhumant.

Même la laine, celle des mérinos d'Arles notamment, est l'objet d'un regain d'intérêt depuis quelques années. De jeunes éleveurs en proposent la vente directe et s'organisent dans le cadre d'associations. Ces initiatives relèvent de l'idée de faire valoir des produits d'exception, issus des savoir-faire de la transhumance dans leurs dimensions culturelles et environnementales. La gamme de vêtements de randonnée en laine mérinos d'Arles, soutenue par la Maison de la transhumance, semble connaître un début prometteur.

Ainsi, des aides financières et techniques devraient être mises en place pour accompagner les démarches de labellisation et de certification des produits pastoraux. Il conviendrait également de durcir la réglementation concernant la communication des filières afin de distinguer clairement des produits issus d'élevages intensifs et ceux issus du pastoralisme.

Proposition n° 45 : Prévoir des aides techniques et financières visant la mise en place ou le soutien à la diffusion de labels spécifiques pour les produits issus du pastoralisme et mieux réglementer la communication des filières d'élevage pour distinguer les produits issus de l'élevage extensif et de l'élevage intensif.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Donner davantage de moyens pour soutenir le fonctionnement des associations foncières pastorales et des groupements pastoraux.

Proposition n° 2 : Mieux reconnaître juridiquement le rôle central des commissions syndicales dans la gestion du pastoralisme et mieux les soutenir financièrement.

Proposition n° 3 : Aider au regroupement des structures pastorales collectives dans des associations ou les fédérations départementales ou régionales.

Proposition n° 4 : Aider au développement des services pastoraux et à l'identification des services associatifs et publics en charge du pastoralisme.

Proposition n° 5 : Recueillir des données spécifiques sur les surfaces pastorales et les modes de gestion de celles-ci dans le prochain recensement agricole ou, avant celui-ci, dans le cadre d'études statistiques locales menées par le ministère de l'agriculture.

Proposition n° 6 : Renforcer et pérenniser les dispositifs de soutien financier et administratif à la création d'associations foncières pastorales afin d'accompagner leur déploiement sur l'ensemble du territoire.

Proposition n° 7 : Donner davantage de moyens aux Safer pour protéger les terres agricoles pastorales et organiser des partenariats avec les collectivités pour la rétrocession de foncier en vue de projets pastoraux. En parallèle, renforcer l'animation auprès des propriétaires de foncier pastoral par les associations pastorales et les Safer, en vue de faciliter la réorganisation foncière des espaces pastoraux.

Proposition n° 8 : Développer le droit de préemption partiel des Safer pour favoriser le rachat et les protections de terres pastorales en dehors du bâti.

Proposition n° 9 : Étendre de 5 à 20 ans le droit de préemption des Safer sur les bâtiments abandonnés.

Proposition n° 10 : Aider les collectivités territoriales à recenser de manière détaillée les espaces pastoraux sur leur territoire et réfléchir à l'utilité de reconnaître des zones spécifiquement pastorales dans les documents locaux d'urbanisme.

Proposition n° 11 : Soutenir le développement d'une compétence de médiation des conflits liés à l'utilisation de chiens de protection des troupeaux.

Proposition n° 12 : Soutenir les expérimentations visant à créer des espaces de dialogue entre les acteurs locaux pour renforcer la bonne cohabitation entre différentes activités sur les territoires pastoraux soumis à la prédation.

Proposition n° 13 : Développer des aides spécifiques pour permettre la représentation des acteurs du pastoralisme dans les commissions régionales et territoriales traitant des enjeux du pastoralisme, en indemnisant notamment leur absence de leur travail.

Proposition n° 14 : Réunir au moins une fois par an les comités départementaux pastoraux sous l'égide du préfet, qui réunit l'ensemble des acteurs (représentants des éleveurs et des bergers, chambre d'agriculture, associations, collectivités locales, services de l'État).

Proposition n° 15 : Supprimer le taux de chargement minimal de 0,2 unité de gros bétail (UGB) pour les surfaces pastorales ligneuses.

Proposition n° 16 de la rapporteure Mme Marie Pochon : Majorer les aides du 1^{er} pilier de la PAC sur les premiers hectares pour soutenir les petites fermes pastorales.

Proposition n° 17 : Évaluer l'opportunité de renforcer les enveloppes des mesures agroenvironnementales et climatiques tant surfaciques que non surfaciques, et notamment en faveur des activités d'élevage pastoral.

Proposition n° 18 : Encourager le transfert volontaire des aides individuelles versées aux éleveurs à des structures pastorales collectives afin d'améliorer la gestion des estives et des parcours au bénéfice de tous, et étudier les possibilités juridiques et pratiques d'attribuer en propre des droits à paiement aux gestionnaires collectifs.

Proposition n° 19 : Réaffirmer le soutien de la France à la pérennité de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels dans les négociations relatives au budget de la PAC et plaider pour sa revalorisation.

Proposition n° 20 : Prévoir un avenant national dans la convention collective nationale pour la production agricole et les coopératives d'utilisation de matériel agricole et des avenants dans les conventions collectives territoriales, spécifiques au métier de gardien de troupeaux.

Proposition n° 21 : Assurer l'accès à la formation continue pour les bergers, y compris pour les saisonniers.

Proposition n° 22 : Développer des moyens pour améliorer les conditions de travail des bergers notamment par le déploiement de « brigades » de bergers de remplacement.

Proposition n° 23 : Recenser le nombre de cabanes de bergers ou d'autres types de logement accessibles et évaluer leur état.

Proposition n° 24 du rapporteur M. Jean-Yves Bony : Revoir les modalités de comptage de la population lupine à l'aide d'outils technologiques permettant la collecte de nouveaux indices (drones, photos etc.).

Proposition n° 25 : Soutenir la recherche et les études scientifiques pour mieux comprendre les déterminants de la prédation sur les troupeaux et l'efficacité des tirs, mieux anticiper l'installation des meutes, mieux anticiper l'adaptation des pratiques consécutives à l'installation pérenne des loups - Intégrer davantage les avis des scientifiques dans les travaux du groupe national loup.

Proposition n° 26 du rapporteur M. Jean-Yves Bony : Relever le plafond de prélèvement aujourd'hui fixé à 19 % si la nouvelle méthode de comptage de la population lupine ne s'avère pas suffisamment fiable.

Proposition n° 27 de la rapporteure Mme Marie Pochon : Soutenir le développement de moyens non-létaux de procédés de protection « alternatifs » (piégeages, surveillance électronique).

Proposition n° 28 : Améliorer la protection des troupeaux via un renforcement des moyens humains et financiers de l'OFB et des brigades de louvetiers, pour accélérer et renforcer l'adaptabilité de leur capacité d'intervention dans le cadre du déclenchement des tirs de défense.

Proposition n° 29 : Encourager la recherche et favoriser la diversification des mesures de protection en fonction des caractéristiques propres de chaque territoire et de chaque espèce pâturante.

Proposition n° 30 : Créer un système d'acomptes pour le versement des aides en faveur des mesures de protection, simplifier les procédures de demande et accélérer le versement des aides pour limiter les difficultés de trésorerie des éleveurs concernés par la prédation.

Proposition n° 31 : Développer et accompagner la formation des éleveurs et bergers pour travailler avec les chiens de protection des troupeaux.

Proposition n° 32 : Soutenir les études et programmes de recherche sur l'impact du changement climatique sur les ressources fourragères des surfaces pastorales et sur l'adaptation des pratiques pastorales.

Proposition n° 33 : Étudier les conditions d'une obligation à laisser le pâturage se réaliser dans des zones non entretenues dans une optique de prévention des incendies et de maintien des accès sans autorisation préalable des propriétaires.

Proposition n° 34 : Associer davantage les éleveurs et leurs représentants à l'élaboration des stratégies de défense de la forêt contre les incendies.

Proposition n° 35 : Associer les pompiers aux plans pastoraux territoriaux, aux comités de massif et autres instances d'accompagnement du pastoralisme.

Proposition n° 36 : Renforcer la politique des aires protégées au niveau national et prévoir systématiquement des clauses de prise en compte et de soutien des activités pastorales.

Proposition n° 37 : Soutenir la sélection paysanne de races rustiques véritablement locales et adaptées à leur territoire et renforcer les aides spécifiques pour les races menacées.

Proposition n° 38 : Développer des aides spécifiques pour le soutien aux abattoirs territoriaux, dont les abattoirs mobiles, et les structures locales de transformation et de valorisation des produits du pastoralisme.

Proposition n° 39 : Renforcer les soutiens de l'État aux collectivités territoriales pour atteindre les objectifs fixés par la loi Egalim.

Proposition n° 40 : Mieux assurer la transparence et la régulation des marges des différents acteurs de la chaîne de commercialisation des produits du pastoralisme

Proposition n° 41 de la rapporteure Mme Marie Pochon : Introduire dans la loi des sanctions en cas de non-respect des objectifs fixés par la loi Egalim et renforcer les moyens de contrôle de la DGCCRF.

Proposition n° 42 de la rapporteure Mme Marie Pochon : Investiguer la possibilité de création d'une compétence alimentaire pour les communautés de communes, et soutenir le développement des Plans Alimentaires Territoriaux ou d'initiatives comme la Sécurité Sociale de l'Alimentation.

Proposition n° 43 de la rapporteure Mme Marie Pochon : Introduire des prix garantis sur les productions pastorales, définies de manière volontaire par les conférences de filières.

Proposition n° 44 : Sortir l'agriculture des accords de libre-échange qui exposent les éleveurs français à des conditions de concurrence non-soutenables et privilégier les produits du pastoralisme français dans la commande publique.

Proposition n° 45 : Prévoir des aides techniques et financières visant la mise en place ou le soutien à la diffusion de labels spécifiques pour les produits issus du pastoralisme et mieux réguler la communication des filières d'élevage pour distinguer les produits issus de l'élevage extensif et de l'élevage intensif.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 9 avril 2025, la Commission a examiné le rapport de la mission d'information sur le rôle du pastoralisme dans l'aménagement du territoire, les causes de son déclin et les conséquences pour le développement durable des territoires ruraux (*M. Jean-Yves Bony et Mme Marie Pochon, corapporteurs*).

Ce point de l'ordre du jour ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée à l'adresse suivante :

<https://assnat.fr/v0yY8v>

*

La commission a autorisé la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES SOUS LA XVI^E LÉGISLATURE

(par ordre chronologique)

Audition commune

Mme Marie-Odile Nozière, ingénieure zootechnicienne, Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), UMR Selmet (systèmes d'élevages méditerranéens et tropicaux), Montpellier

M. Charles Henri Moulin, ingénieur zootechnicien, institut Agro Montpellier, directeur adjoint de l'UMR Selmet

M. Marc Gauchée, conseiller du président de l'Inrae pour les relations parlementaires et institutionnelles

Audition commune

M. Jacques Lasseur, zootechnicien à l'unité d'éco-développement de l'Inrae UMR SELMET

Mme Nathalie Couix, sociologue, Inrae, laboratoire EcoSystèmes et Sociétés en Montagne (Lessem), Grenoble

M. Marc Gauchée, conseiller du président de l'Inrae pour les relations parlementaires et institutionnelles

Mme Corinne Eychenne, géographe, maîtresse de conférence, Laboratoire interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires – Université de Toulouse

Audition commune

– Fédération des parcs nationaux

M. Rémy Chevennement, directeur adjoint du parc national des Cévennes et référent en agriculture pour le collectif des Parcs nationaux

– Fédération des parcs régionaux

M. Eric Brua, directeur

M. François Charlet, directeur du parc naturel régional Caps et Marais d'Opale

M. Olivier Guiard, directeur du parc naturel régional de l'Aubrac

Mme Florence Moesch, chargée de mission « politiques agricoles »

Audition commune

– Programme Pastoralp : Inrae (Life européen France - Italie)

M. Gianni Bellocchi, chercheur, responsable du programme pour l’Inrae, en collaboration avec l’université de Florence

– Parc national des Écrins

Mme Muriel Della-Vedova, chargée de mission Agriculture

– Unité Écodeveloppement, Inrae (Avignon)

M. Claude Napoléone, économiste

Association française de pastoralisme

M. Laurent Garde, vice-président

M. Pascal Grosjean, vice-président

LESSEM et Alpages Sentinelles

Mme Émilie Crouzat, chargée de recherches, Lessem, Inrae, coordinatrice du programme Alpages Sentinelles

M. Hermann Dodier, ingénieur, chargé de mission à la Fédération des alpages de l’Isère, coordinateur du programme Alpages sentinelles

Fédération nationale des communes pastorales (FNCP)

Mme Denise Leiboff, présidente de la FNCP, maire de Lieuche (Alpes-Maritimes)

Table ronde « Comités de massifs »

– Comité des Pyrénées

Mme Delphine Mercadier-Moure, commissaire au Commissariat à l’aménagement, au développement et à la protection du massif des Pyrénées, Anct

Mme Anne Busselot, commissaire adjointe au Commissariat à l’aménagement, au développement et à la protection du massif des Pyrénées, Anct

M. Philippe Lacube, président de l’association des chambres d’agriculture des Pyrénées, membre du comité de massif des Pyrénées

– Comité de massif des Alpes

M. François Thabuis, président du Centre de ressources pour l’agriculture de qualité et de montagne, président du groupe agriculture du comité de massif du Massif central, membre de la commission spécialisée Développement des produits de montagne du comité du Massif central

M. Christophe Léger, président du Suaci Montagn’Alpes (service interdépartemental des chambres d’agriculture des Alpes)

– Comité du Massif central

M. Patrick Escure, président de la chambre départementale d’agriculture du Cantal, vice-président du SIDAM (service interdépartemental pour l’animation du Massif central), membre de la commission spécialisée en développement des produits de montagne du comité du Massif central

Association de soutien au pastoralisme inventif et responsable (ASPIR)

M. Olivier Turquin, géographe et berger, président

Chambre d’agriculture France

Mme Christine Valentin, 1^{re} vice-présidente

M. Étienne Bertin, chargé des affaires publiques

M. Thomas Viant, chargé d’études agroéconomiste - montagne et PAC

Centre d’études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée (Cerpam)

M. Olivier Bonnet, coordinateur scientifique

Table ronde regroupant des associations environnementales

– France nature environnement *

M. Jean-David Abel, pilote du réseau biodiversité

– Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) *

M. Daniel Thonon, représentant la LPO au groupe national Loup et activités d’élevage

– Humanité et biodiversité *

M. Nathan Horrenberger, chargé de mission « Politiques de la biodiversité »

Fédération des Alpages de l’Isère

M. Christophe Moulin, technicien pastoral (relation avec les adhérents, structures collectives et améliorations pastorales)

Audition commune

– Réserves naturelles de France

M. Michel Delmas, vice-président

Mme Marie Thomas, directrice

– Fédération des conservatoires d’espaces naturels

M. François Salmon, directeur « Animation Réseau »

M. Fabien Lépine, responsable de l’antenne de l’Hérault, CEN Occitanie

Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

M. Emmanuel Hyst, président

Mme Sabine Agofroy, chargée de relations publiques et internationales

M. Nicolas Agresti, directeur des études

Association des maires de France

M. François Balique, maire du Vernet (04)

Mme Charlotte de Fontaines, responsable des relations avec le Parlement

Association nationale des élus de montagne (Anem)

Mme Pascale Boyer, députée des Hautes-Alpes et présidente de l'Anem

Mme Dorothée Collet, directrice des relations institutionnelles

Mme Marie-Annick Fournier, déléguée générale

Audition commune

– Société d'économie alpestre (SEA) de la Savoie

M. Emmanuel Huguet, président de la SEA73 et du réseau pastoral Aura

M. Sébastien Mailland-Rosset, directeur de la SEA73

– Société d'économie alpestre (SEA) de la Haute-Savoie

Mme Anne-Lise Bard-Houdant, directrice de la SEA74

Audition commune

– Association des régions de France

M. Fabrice Panneckouke, vice-président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes, en charge de l'agriculture

M. Christian Moral, vice-président du conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté, en charge de l'agriculture

– Assemblée des départements de France

M. Jean-Marie Bernard, président du département des Hautes-Alpes, président du groupe de travail Montagne

M. Édouard Guillot, conseiller « Environnement, Transition énergétique, Agriculture, Eau et Réseaux »

M. Brice Lacourieux, conseiller en charge des relations avec le Parlement

Centre national de la recherche scientifique - École normale supérieure de Lyon

Mme Aliénor Bertrand, philosophe, CNRS, ENS Lyon

Mme Anne Blondeau Da Silva, écologue, maîtresse de conférence, université de Limoges

M. Guy Kastler, berger-éleveur en pastoralisme à la retraite

Ministère de la transition écologique - Direction générale de l'aménagement, de la nature et du logement - Direction de l'eau et de la biodiversité

Mme Marie-Laure Metayer, adjointe de la directrice de l'eau et de la biodiversité

M. Raphaël Demolis, chef de bureau à la sous-direction des écosystèmes terrestres

Syndicat des Gardien-ne-s de troupeaux d'Ariège- SGT 09

Mme Emmeline Tabillon - SGT 38 (Isère)

M. Benoit Carsac - SGT 09 (Ariège)

M. Damien Delher - SGT 09 (Ariège)

M. Marius Nicolas - SGT PACA

Réseau des Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural

Mme Marine Benoiste, coordinatrice nationale agroécologie du réseau

M. Bérenger Arnould, éleveur adhérents du Civam AD 49

M. Thomas Vauthier, éleveur adhérents du Civam AD 49

Mme Lise Rolland, éleveuse bergère, adhérente du Civam APML

M. Paul Reder, éleveur adhérents du Civam Empreinte

M. Patrick Maillet, éleveur adhérents du Civam Empreinte

M. Jean-Michel Favier, éleveur adhérents du Civam Empreinte

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES SOUS LA XVII^E LÉGISLATURE

(par ordre chronologique)

Institut technique de l'élevage

M. Joël Merceron, directeur général

Office français de la biodiversité

Mme Patricia Bruchet, directrice des grands prédateurs terrestres

M. Mathieu Garel, chargé de recherche au service « Anthropisation et fonctionnement des écosystèmes terrestres »

M. Jules Chiffard, chargé de recherche au service « Santé de la faune et fonctionnement des écosystèmes agricoles »

Office national des forêts

M. Albert Maillet, directeur des forêts et des risques naturels

Mme Claire Tholance, directrice adjointe des relations institutionnelles

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France*

M. Eric Florès, contrôleur général, vice-président

M. Fabien Matras, conseiller « relations institutionnelles »

M. Guillaume Bellanger, directeur de cabinet

Audition conjointe

– Fédération nationale des éleveurs de chèvres (FNEC) *

M. Jacky Salingardes, président

M. Raphaël Guyet, directeur

M. Sylvain Boiron, secrétaire général

– Fédération nationale ovine (FNO) *

Mme Brigitte Singla, secrétaire générale

Mme Rachel Legrand, chargée de mission

Confédération paysanne

M. Stéphane Galais, secrétaire national référent sur le pastoralisme

M. Patrick Mayet, Aveyron

M. Olivier Gravas, Pyrénées Orientales

M. Antony Baldovini, Corse

M. Yannick Becker, Alpes de Haute Provence

Interbev : Interprofession Bétail et viande *

M. Patrick Benezit, président de la Fédération nationale bovine et vice-président d'Interbev

M. Pierre Leveque, responsable des affaires publiques de la confédération nationale de l'élevage

M. Baptiste Pruvost, chargé d'affaires publiques pour Interbev

Chambre d'agriculture de la Drôme *

Mme Nathalie Gravier, membre du bureau

Table ronde « Signes de qualité IGP – AOP »

– Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)

Mme Carole Ly, directrice

M. Sylvain Reverchon, directeur adjoint

Mme Alexandra Ognov, cheffe du pôle « produits agricoles et agroalimentaires »

– Syndicat de Défense et de Promotion du Picodon AOP

M. Nicolas Révol, président

Nuffield

Mme Yolène Pagès, agricultrice, directrice de l'association Nuffield, lauréate du prix de l'association

Comité européen des régions

Mme Hélène Moraut, administratrice en charge de l'agriculture et du développement rural

Fédération française de randonnée

Mme Brigitte Scotton, administratrice fédérale et présidente du comité départemental de Haute-Savoie

M. Christophe Billard, administrateur fédéral

M. Jean-Paul Celet, préfet référent du Plan national Loup

France brebis laitière

M. Beñat Saint-Esteben, président

M. Sébastien Bouyssière, directeur

Mme Maïder Lapithz, animatrice du collège « Producteurs »

Ministère de l’agriculture – Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)

Mme Elodie Lematte, cheffe du service « Compétitivité et performance environnementale »

M. Arnaud Dunand, sous-directeur « Performance environnementale et valorisation des territoires », service « Compétitivité et performance environnementale »

Mme Marie-Luce Campistron, adjointe au sous-directeur « Performance environnementale et valorisation des territoires », service « Compétitivité et performance environnementale »

Mme Isabelle Mellier, sous-directrice « Gestion des aides de la politique agricole commune (PAC) », service « Gouvernance et gestion de la politique agricole commune »

Audition conjointe

– Abattoir coopératif du Diois

M. Christian Rey, vice-président de la communauté des communes du Diois, en charge notamment de l’abattoir

M. Joël Boeyaert, vice-président de la communauté des communes du Diois, en charge de l’agriculture

Mme Anaïs Sinoir, chargée de mission agriculture à la communauté des communes du Diois

Mme Aurélie Vaunet, salariée de l’abattoir

– Entreprise Greffeuille (Allaiton)

Mme Alice Greffeuille, gérante de l’entreprise Greffeuille

M. Marc Fesneau, ancien ministre de l'agriculture

La Pastorale pyrénéenne (chiens de protection)

M. Romain Mouton, président

M. Xavier Costes, directeur

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

LISTE DES PERSONNES ET ORGANISMES AUDITIONNÉS LORS DES DÉPLACEMENTS

– Déplacement dans le Massif central (31 mai 2024)

Coopérative de transhumance et d'amélioration des structures agricoles (Coptasa)

M. Laurent Bouscarat, directeur

M. George Lours, président

Auvergne Estives

M. Jean-Michel Vigier, président

M. Patrick Escure, président de la chambre d'agriculture du Cantal

– Déplacement dans les Pyrénées-Atlantiques (20 janvier 2025)

Centre départemental de l'élevage ovin

M. Claude Soulas, ancien directeur

M. Olivier Maurin, vice-président

M. Bastien Christie, vice-président

Mme Céline André, responsable génétique

M. Pierre Glisia, vice-président

Mme Laure Gros, responsable du service « pastoralisme »

Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine

M. Anne Sainte-Marie, conseiller régional, délégué au Patrimoine Naturel & Montagne-Pastoralisme

M. Jean-Louis Jaureguiberry, chef d'Unité Montagne-Pastoralisme

Commissions syndicales

M. Jacques Barreix, commission syndicale du Pays de Soule, syndic

M. Benoit Tauzin, vice-syndic

M. Henry Inchauspé, commission syndicale du Pays de Cize, syndic

M. David Tourreuil, directeur

M. Xabi Garat, commission syndicale de la Vallée d'Oztibarre, syndic

M. Dominique Poydessus, vice-syndic

M. Augustin Médevieille, commission syndicale du Haut-Ossau, syndic

M. Guillaume Clouté, directeur

Mme Nathalie Jaury, chargée de mission à l'association des commissions syndicales de la montagne Basque

Fédération des AFP-GP des Pyrénées-Atlantiques

M. Xemartin Auchoberry, co-président

M. Pierre Leraillet, co-président

Mme Marie Jaury, animatrice de la fédération

Institution patrimoniale du Haut Béarn

M. Didier Hervé, directeur

M. Robert Casadebaig, président

Mme Ophélie Escot, maire, bergère

M. Cédric Pucheu, maire, berger

Mme Marion Ossiniri, présidente de l'association des éleveurs et transhumants des vallées béarnaises

M. Olivier Maurin et M. Claude Soulas pour le Collectif des races locales des massifs

– Déplacement dans le Vercors (3 février 2025)

M. Guy Charron, adjoint au maire de Lans en Vercors

M. Gérard Moulin, adjoint au maire de Lans en Vercors

M. Jean-Paul Uzel, vice-président chargé de l'agriculture et de la forêt, communauté de communes du massif du Vercors

Mme Maële Henry, responsable du service aménagement et économie, communauté de communes du massif du Vercors

M. Mickaël Kraemer, premier vice-président en charge de la stratégie, du développement et de la promotion touristique, communauté de communes du massif du Vercors

M. Fernand Faure, vice-président en charge de l'agriculture, communauté de communes de Royans-en-Vercors

M. Jordan Vincent, chargé de mission agriculture, alimentation et pastoralisme, communauté de communes de Royans-en-Vercors

M. Bruno Caraguel, directeur de la Fédération des alpages de l'Isère

Mme Anouk Avon, directrice de l'Association départementale de l'économie montagnarde de la Drôme

M. Olivier Putot, directeur du Parc naturel régional du Vercors

Mme Manon Chevallier, chargée de mission Natura 2000 et biodiversité au Parc naturel régional du Vercors

M. Michel Vartanian, premier vice-président en charge de la réserve des Hauts Plateaux, du loup et de l'aménagement du Parc naturel régional du Vercors

M. Aymeric Bosneagu, chargé de mission à la Chambre d'agriculture

M. Eric Rochas, président de l'abattoir du Fontanil

Mme Marion Rochas, fermes du Vercors

M. Cyrille Madinier, vice-président en charge de l'agriculture, département de l'Isère

M. Patrick Prudhomme, chargé de mission sur le pastoralisme, département de l'Isère

Mme Nathalie Faure, vice-présidente Montagne, département de l'Isère

Mme Natacha Salles, responsable agriculture, région Auvergne Rhône-Alpes

Mme Anaëlle Thollon, chargée de mission, région Auvergne Rhône-Alpes

M. Frédéric Gontard, président de la Fédération ovine de la Drôme

M. Paul Faure, éleveur et président de Vercors Lait, groupement pastoral, Autrans-Méaudre

M. Baptiste Blanc, éleveur, groupement pastoral, Correncon

M. Jérémy Jallat, éleveur, groupement pastoral, La Molière

M. Pascal Ravix, éleveur, groupement pastoral, Lans en Vercors

M. Cyril Escamez, éleveur, groupement pastoral, Villard de Lans

Mme Christelle Guignard, éleveur, groupement pastoral, Villard de Lans

M. Loïc Duchêne, éleveur, groupement pastoral, Villard de Lans

M. Aymeric Arnaud, éleveur.

CONTRIBUTION ÉCRITE

Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA)

ANNEXES

Annexe n° 1 :
Extrait de la présentation de M. Bellocchi sur les résultats
du programme « Pastoralp » en termes d'évolution du climat

Températures projetées



Precipitations projetées

Annexe n° 2 : Présentation et ventilation des moyens de la Politique agricole commune en France – cadre financier 2023-2027

Équilibre financier global du PSN

1^{er} pilier, financé par le fonds européen agricole de garantie (FEAGA)

FEAGA interventions sectorielles – moyenne annuelle 2023-2027 - 272 M€

FEAGA Paiements directs – campagne 2023 - 6 736 M€

Aides découplées – 85% des paiements directs - 5 726 M€ :

- Écorégime : 1 684 M€ (25% des paiements directs)
- Aide de base au revenu : 3 252 M€ (48,3%)
- Aide redistributive : 674 M€ (10%)
- Aide complémentaire JA : 116 M€ (1,7%)

Aides couplées – 15% des paiements directs - 1 010 M€

Transfert vers
développement rural :
549 M€

2nd pilier, financé par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et des cofinancements nationaux

FEADER - moyenne annuelle 2023-2027 - 2 008 M€ :

Interventions SIGC et assimilées pilotées par l'État et interventions SIGC Corse

	Moyenne annuelle FEADER	(FEADER + cofinancement par des crédits Etat)
ICHN (Hexagone/DOM/Corse)	717 M€	1 100 M€
Aides à l'Agriculture Biologique (Hexagone/DOM/Corse)	197 M€	340 M€
MAEC surfaciques (Hexagone/DOM/Corse)	175 M€	219 M€
Prédation (engagement et investissement)	28 M€	35 M€
Gestion des risques	186 M€	186 M€
Assistance technique Etat	1 M€	1 M€
Total	1 304 M€	1 881 M€

Interventions HSIGC pilotées par les Régions

	Moyenne annuelle FEADER
MAEC Forfaitaires	22,0 M€
MAEC API (Amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles)	8,6 M€
MAEC PRM (Protection des Races Menacées)	4,6 M€
Gardiennage des troupeaux (hors prédation)	1,4 M€
Investissements	372,6 M€
Dotation Jeunes Agriculteurs	99,5 M€
Dotation Nouvel Installé en agriculture	8,1 M€
Création d'entreprises en milieu rural	0,4 M€
Gestion des risques (ISR Betteraves)	2,2 M€
LEADER	100,4 M€
Autres formes de coopération	35,6 M€
Échange de connaissances et d'informations	19,9 M€
Assistance technique Régions	24,7 M€
Total	700 M€

Soit, 502 M€ consacrés à LEADER sur la programmation (atteinte du seuil réglementaire de 5% FEADER) et en moyenne 218,5 M€/an consacrés aux JA (atteinte du seuil réglementaire de 3% des paiements directs)

Réseau PAC : 2 M€

Assistance technique conjointe État-Régions : 2 M€

Annexe n° 3 : Fiche exemple – Financement du Feader dans la région Auvergne Rhône Alpes

7.2.7 Améliorer les conditions des éleveurs en espace pastoral

Dispositif n° 207	Améliorer les conditions des éleveurs en espace pastoral
--------------------------	---

Type d'intervention <i>(Article du Règlement PSN)</i>	Investissements (Article 73 du Règlement (UE) 2021/2115)
Intervention <i>(Intervention du PSN France)</i>	73.01 - Investissements productifs on farm : soutien à la production primaire agricole ainsi qu'aux projets portés par les agriculteurs ou leurs groupements
Priorité régionale Feader 23-27	P2 – Aider les investissements des agriculteurs pour dynamiser et sécuriser la production agricole régionale

Description du dispositif

Le dispositif soutient :

Les investissements portés par des dynamiques collectives (collectivités territoriales, association foncière pastorale, groupements pastoraux, collectifs pastoraux, SICA...) et inscrits dans des démarches territoriales de type Plan pastoral territorial (PPT) (ou équivalente), en particulier :

1. Les investissements de mise en valeur des espaces pastoraux :

- o les investissements permettant l'accès aux espaces pastoraux (pistes, chemins...);
- o les investissements permettant l'accès à la ressource en eau et sa protection;
- o les investissements visant à améliorer la qualité des conditions matérielles de travail (logement...);
- o les travaux de reconquête d'espaces pastoraux (débroussaillage, épierreage, élagage...);
- o les équipements d'optimisation des conditions de pâturage (parcs de contention, parcs de tri, clôtures, plateformes de traites...);
- o les investissements permettant le multi-usage des espaces pastoraux et l'information des usagers (passages canadiens, dispositifs de franchissement de clôtures, signalétiques informatives...);
- o les investissements issus d'expérimentations concourant au développement l'activité pastorale;

2. Les investissements de production et de transformation laitière en espace pastoral :

- o les équipements mobiles pour la traite et le transport du lait;
- o les bâtiments d'élevage et les équipements de traite fixes;
- o les ateliers de transformation fromagère.

Objectif :

Développer et pérenniser l'activité pastorale, pratique vertueuse et résiliente dans les systèmes d'exploitation.

Projets non prioritaires/à ne pas soutenir :

- Projets portés individuellement sans inscription dans une dynamique collective
- Projets sans inscription dans une démarche territoriale de type PPT

Bénéficiaires

Bénéficiaires éligibles

Les investissements de mise en valeur des espaces pastoraux et les investissements de production et de transformation laitière en espace pastoral :

- Communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et syndicats mixtes,
- Etablissements publics dont les associations foncières pastorales (AFP) autorisées, les associations syndicales autorisées (ASA) et les parcs nationaux,
- Groupements pastoraux agréés,
- Groupements forestiers agréés.

Uniquement pour les investissements de mise en valeur des espaces pastoraux :

- Sociétés d'intérêt collectif agricole (SICA) ou association avec une vocation pastorale indiquée dans leurs statuts, réalisant les travaux directement pour le compte de leurs membres à condition qu'elles présentent une garantie de pérennité vérifiable pour l'entretien des investissements dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage (exemples : titres de propriété, baux écrits, rapports d'assemblée générale).

Bénéficiaires inéligibles

- Associations syndicales libres;
- Associations foncières pastorales libres.

Dépenses

Dépenses éligibles

1. Au titre des investissements de mise en valeur des espaces pastoraux :

- Dépenses au réel :
 - o Travaux de reconquête pastorale sous réserve de l'existence d'une garantie d'exploitation des surfaces concernées;
 - o Construction, rénovation ou équipement de logement pour la main d'œuvre en espace pastoral, y compris un appareil de chauffage fixe par pièce du logement, y compris les équipements sanitaires fixes, y compris des logements pastoraux mobiles;
 - o Construction ou rénovation d'abri pour le stockage du petit matériel nécessaire à l'activité pastorale;
 - o Dispositifs d'adduction d'eau et de potabilisation pour le logement des personnes et/ou pour l'abreuvement des animaux, y compris les dispositifs de récupération d'eau pluviale et de stockage, y compris la mise en œuvre des points d'abreuvement;
 - o Equipements et aménagements d'accès aux espaces pastoraux et aux logements des bergers, correspondant à des chemins, sentiers et pistes, des ouvrages de franchissement de cours d'eau (radiers, passerelles), y compris dessertes internes, câble monte-charge ou des équipements ponctuels (renvois d'eau, passages d'eau busés, dispositifs de régulation des accès aux véhicules, plateformes de stationnement pour les machines de traite mobile, places de retournement);

- Equipements d'optimisation des conditions de pâturage, notamment les plateformes de traite, les parcs de contention ou de tri des animaux, les clôtures et les pédiluves pour les animaux ;
- Equipements permettant le multi-usage des espaces pastoraux et l'information des usagers, et notamment les dispositifs de franchissement de clôtures, les passages canadiens, et les signalétiques informatives ;
- Dépenses annexes liées aux travaux : signalétiques explicatives, remise en état des lieux après les chantiers ;

2. Au titre des investissements de production et de transformation laitière en espace pastoral :

- Dépenses au réel :
 - L'acquisition de matériels mobiles pour la traite et le transport du lait (salles de traites mobiles, groupe électrogène dont elles dépendent, équipements mobiles de transport et refroidissement du lait) ; ces matériels peuvent être acquis neufs, ou d'occasion (les conditions relatives au matériel d'occasion sont précisées dans le document « conditions transversales ») ;
 - La création, la modernisation et l'équipement de bâtiments d'élevage et de traite fixe (installations de traite fixe, aménagements et équipements d'étables, équipements afférents de production d'électricité et traitement des effluents verts) ;
 - La création ou la modernisation d'ateliers de transformation fromagère (salle et matériel de fabrication, cave d'affinage, refroidissement, équipements afférents de production d'électricité, traitement des effluents blancs).

3. Pour tous les projets :

- Dépenses au réel :
 - Dépenses immatérielles nécessaires à la réalisation des travaux (honoraires de maîtrise d'œuvre, études hydrauliques, ...);
- Dépenses sous forme de coûts simplifiés :
 - Dépenses d'assistance à maîtrise d'ouvrage, calculées par un taux forfaitaire de 8 % du montant des autres dépenses éligibles.

Dépenses inéligibles

- Les dépenses définies comme inéligibles dans les règles transversales (y compris autoconstruction) ;
- Ce qui est éligible à l'intervention PSN 73.16 - Investissements liés à la protection des exploitations contre la prédation ;
- La transformation de piste en route par goudronnage ;
- Le remplacement d'un groupe électrogène sans changement de technologies ;
- Les travaux en régie ;
- Le temps de travail fourni par les membres d'associations ou de sociétés à vocation pastorale réalisant des investissements matériels pour le compte d'un ou plusieurs de leurs membres, même si ce temps de travail fait l'objet d'une facture ;
- L'acquisition de mobilier pour le logement.

Plancher de dépenses à la demande d'aide :

- 5 000 € HT de dépenses éligibles retenues après instruction.

Plafond de dépenses :

Logements pour la main d'œuvre	100 000 € HT de dépenses éligibles retenues après instruction
Bâtiments d'élevage et ateliers de transformation fromagère	200 000 € HT de dépenses éligibles retenues après instruction
Acquisition de matériels mobiles pour la traite et le transport du lait	100 000 € HT de dépenses éligibles retenues après instruction
Acquisition de matériels mobiles pour la traite et le transport du lait avec groupe électrogène hydrogène ou solaire	150 000 € HT de dépenses éligibles retenues après instruction
Autres projets	Aucun

Conditions d'éligibilité

Avis favorable du comité de pilotage du Plan pastoral territorial ou d'une stratégie de territoire pour le développement pastoral concertée avec un ensemble d'acteurs pastoraux
Reconquête : garantie d'exploitation des surfaces faisant l'objet d'une reconquête
Investissements de production et de transformation laitière : localisation en espace pastoral
Maîtrise du foncier concerné (ou accord du propriétaire pour les collectivités)
Les conditions d'éligibilité fixées dans le document « conditions transversales » s'appliquent.

Critères d'engagement

Respecter les critères d'engagement fixés dans le document « conditions transversales », notamment ceux relatifs au maintien des investissements et à l'obligation de publicité.

Aide

Forme d'aide : Subvention

Taux d'aide :

- Pour les investissements de mise en valeur des espaces pastoraux : 70% de l'assiette des dépenses éligibles retenues
- Pour les investissements de production et de transformation laitière en espace pastoral : 60% de l'assiette des dépenses éligibles retenues

Modulations :

- +10% pour les associations foncières pastorales (AFP)

Taux de cofinancement FEADER : 43% en Rhône-Alpes et 60% en Auvergne.

Autres règles :

Les taux d'aide mentionnés ci-dessus sont plafonnés par les règles des régimes d'aides d'Etat en vigueur, le cas échéant.