

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES
Rapport IGE n°06/028 – Rapport CGPC n°004885-01

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE
Rapport CGAAER n°1342/2007

MINISTÈRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION
Rapport IGAPA

LES ÉQUIPEMENTS PASTORAUX DANS LE MASSIF PYRÉNÉEN

Rapport établi par :

**Christiane BARRET
Bernard TRONC**
Conseil général des ponts et chaussées

**Jean-Claude MARSEILLE
Jean-Pierre POUZOULET**
Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

Anne-Marie COUSIN
Inspection générale de l'architecture et du patrimoine

Georges RIBIÈRE
Inspection générale de l'environnement

13 juin 2007

SOMMAIRE

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1 | Déroulement de la mission | 4 |
| 2 | Éléments généraux et politique pastorale de massif | 5 |
| 3 | Les procédures d'urbanisme | 7 |
| 3.1 | Article 145-3 du Code de l'urbanisme..... | 7 |
| 3.2 | Le permis de construire..... | 8 |
| 3.3 | Les constructions en site classé | 8 |
| 3.4 | Guide pour l'aménagement des cabanes..... | 9 |
| 4 | Aspects techniques | 10 |
| 4.1 | Réglementation du travail et caractéristiques des logements | 10 |
| 4.2 | Alimentation en eau potable et assainissement autonome..... | 11 |
| 4.3 | Accès à l'énergie | 12 |
| 4.4 | Desserte des sites pastoraux..... | 13 |
| 5 | Procédures financières et coûts | 14 |
| 6 | Assistance aux maîtres d'ouvrages..... | 15 |
| 7 | Conclusions et récapitulation des recommandations | 16 |
| 8 | ANNEXE 1 : état des lieux (d'Ouest en Est de la chaîne)..... | 19 |
| 8.1 | État des lieux dans les Pyrénées-Atlantiques (64)..... | 19 |
| 8.2 | État des lieux Hautes-Pyrénées (65)..... | 25 |
| 8.3 | État des lieux en Haute-Garonne (31) | 31 |
| 8.4 | État des lieux dans le département de l'Ariège (09) | 45 |
| 8.5 | État des lieux du Département de l'Aude (11) | 46 |
| 8.6 | État des lieux Pyrénées-Orientales (66) | 52 |
| 9 | ANNEXE 2 : lettre de mission de juillet 2006..... | 59 |
| 10 | ANNEXE 3 : statistiques pastorales par département | 61 |
| 11 | ANNEXE 4 : glossaire | 62 |
| 12 | ANNEXE 5 : photos de cabanes pastorales..... | 64 |

RÉSUMÉ

Lors de la préparation du Plan de soutien à l'économie de montagne dans les Pyrénées, la DRAF Midi-Pyrénées a réalisé un diagnostic sur le pastoralisme qui fait ressortir les difficultés des maîtres d'ouvrages à moderniser ou à construire des cabanes pastorales d'estives en raison « de la lourdeur des procédures réglementaires, des contraintes techniques et des coûts d'aménagement ». La lettre de mission interministérielle du 16 juillet 2006 a demandé l'établissement d'un état des lieux département par département, puis la présentation d'une synthèse et de propositions au niveau du massif.

Le pastoralisme occupe une place importante au niveau du massif des Pyrénées, constitutive d'une partie de son identité culturelle, dans les domaines de l'économie, du social, du patrimoine, de l'environnement et de l'occupation de l'espace. Il concerne 6 000 exploitations pastorales, 1 290 unités pastorales et s'étend sur 550 000 hectares d'estives, mais sa fragilité apparaît en allant vers l'est de la chaîne.

L'interrogation est forte sur l'avenir du pastoralisme dans les Pyrénées et l'État a été interpellé pour définir et s'engager dans une politique volontariste en faveur du pastoralisme en montagne. Le congrès de l'ANEM fin octobre 2006 a été l'occasion pour l'État de confirmer un engagement fort en faveur du pastoralisme, avec un plan spécifique de soutien à l'économie de montagne dans les Pyrénées (PSEM), basé sur 48,5 M€ d'actions au niveau de l'animation, du gardiennage et des améliorations pastorales, en partenariat avec les acteurs locaux.

La mission a constaté de fortes disparités d'un département à l'autre dans la définition et la mise en œuvre de la politique pastorale et l'application des réglementations. Les entretiens ont fait ressortir l'insuffisance d'une vision de massif tant en matière de définition de la politique au niveau des Préfets que d'échanges de bonnes pratiques au niveau des services déconcentrés.

Dans les Pyrénées-Atlantiques, le programme de mise aux normes des cabanes fromagères (150) est en voie d'achèvement. A l'inverse, il se passe peu de choses dans les Pyrénées-Orientales et l'Aude depuis dix ans. La situation est médiane dans les Pyrénées centrales. La profession souhaiterait sur l'ensemble de la chaîne réhabiliter ou reconstruire 200 cabanes pendant la période 2007- 2013. L'essentiel de l'action reste à faire notamment dans les Pyrénées-Orientales, l'Ariège et les Hautes-Pyrénées.

Les procédures d'urbanisme, d'autorisation préfectorale au titre de l'article 145-3 du code de l'urbanisme et de permis de construire, sont généralement considérées comme lourdes et souvent assez mal vécues. Elles ne constituent cependant pas le point de blocage que sous-entend la lettre de mission. Les délais de maturation des projets nécessaires pour finaliser les dossiers, les difficultés de la constitution de la maîtrise d'ouvrage, sont déterminants dans l'impression de lenteur. Or, ces étapes sont fondamentales pour la réussite ultérieure des programmes.

Dans la mesure où l'article 145-3-1 est l'occasion de la définition d'une doctrine locale, socle commun des différentes administrations sous l'arbitrage du Préfet, cadrant l'examen en commission des sites et l'instruction par les services, son application, au dire de nos interlocuteurs et indépendamment du respect de la loi, paraît être une bonne chose. Il est ensuite possible de veiller à ce que les procédures (article 145-3, permis de construire, code de la santé..) se déroulent de façon concomitante, à les simplifier et à les rendre plus fluides.

Les caractéristiques architecturales sont un sujet sensible. Le souci esthétique au nom de la protection du patrimoine et des paysages amène parfois à des exigences jugées par certains excessives quand à la nature des matériaux ou aux techniques traditionnelles. Un dialogue constructif devrait permettre de moduler ces exigences : l'élaboration d'une doctrine locale est l'occasion de mettre à plat les points de vue et de les ramener à de justes proportions.

Les constructions en site classé nécessitent une autorisation ministérielle. Les délais d'instruction cumulés entre les niveaux local et national sont beaucoup trop longs et le cas n'est pas rare dans les Pyrénées-Orientales où plusieurs procédures d'instruction n'ont pas abouti.

Les éléments de doctrine devront comporter des objectifs clairs en matière de confort et d'équipements sanitaires notamment pour les cabanes principales. La fourniture d'eau potable et la production d'énergie font partie de ce confort minimum. Les textes relatifs à l'hébergement des travailleurs agricoles et des bergers et vachers d'estives fixent des prescriptions qui ne sont pas bien adaptées aux cabanes pastorales. Cela suppose une certaine souplesse d'interprétation et d'application des prescriptions par les services ITEPSA et DDE concernés.

En matière d'alimentation en eau potable, les textes de base sont codifiés dans les articles R 1321-6 et R 1321-14 du code de la santé. Les cabanes fromagères relèvent du régime de l'autorisation préfectorale après avis du Conseil d'hygiène, comme cela est pratiqué dans les Pyrénées-Atlantiques. Dans deux départements, une interprétation des DDASS permettrait d'appliquer le régime simplifié de la déclaration pour l'alimentation en eau potable des cabanes qui hébergent un seul berger, en fonction de l'usage uni-familial évoqué à l'article R 1321-14, même si les ouvrages appartiennent à une commune.

Les dispositifs habituels d'assainissement autonome étant souvent inefficaces en montagne, les systèmes à mettre en place pourront recevoir des dérogations des préfets et des DDASS (article 12 de l'arrêté du 6 mai 1996). Tout l'éventail des solutions est ouvert : assainissement individuel classique, filière sèche, filière chimique.

Les picocentrales hydroélectriques constituent une ressource alternative intéressante. L'installation d'une picocentrale sur un réseau d'alimentation en eau potable existant, en règle administrative, est maintenant dispensée d'autorisation en vertu de la loi du 13 juillet 2005 sur la politique énergétique (art 47). Une picocentrale indépendante d'un réseau d'eau potable est soumise à autorisation, quelque soit sa puissance, au titre de la loi relative à l'énergie hydraulique du 16 octobre 1919 et de la loi sur l'eau, avec enquête publique et commissaire enquêteur. Ce dispositif apparaît disproportionné, au niveau de l'enquête publique, par rapport à l'importance des ouvrages et à la réalité des enjeux environnementaux lors de l'alimentation de cabanes pastorales.

Les procédures financières font l'objet de critiques: multiplicité des financeurs pour des investissements somme toute assez modestes, règles propres à chacun d'entre eux, critères et procédures spécifiques, délais de versement et de contrôle différents... rendent le recours à ces dispositifs assez décourageant. Les personnes chargées du pastoralisme voient ainsi une grande partie de leur temps consacré à régler des problèmes administratifs, à surveiller des délais, à suivre au jour le jour des dossiers financiers alors que la profession aurait davantage besoin de leur présence sur les questions propres au développement du pastoralisme.

Le déficit de maîtres d'ouvrage dans les Pyrénées-Orientales et l'Aude conduit à recommander l'engagement d'une politique pastorale volontariste dans ces départements, dans le cadre du PSEM. La réduction des délais ne doit pas nuire à la qualité des projets. L'expérience prouve qu'un temps de maturation des projets à l'amont est nécessaire pour préciser le programme. L'assistance de la fédération pastorale en Ariège, de la DDAF et de la Chambre d'agriculture en Haute-Garonne, du centre de ressources pastorales en Hautes-Pyrénées, du centre départemental ovin et de la DDAF en Pyrénées-Atlantiques, est ainsi déterminante.

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage et son assistance tout au long des procédures et des travaux paraît être une condition indispensable à un traitement plus vigoureux de la question de l'hébergement en estives. La diversification des maîtres d'œuvre et des entreprises de travaux est souhaitable pour améliorer la qualité des projets et maîtriser les coûts.

La question foncière, en liaison avec les collectivités et le plus souvent avec l'ONF, est complexe: délégation de maîtrise d'ouvrage, concession, redevances, droits d'usage, exigences de qualité, usages multiples, tout cela requiert des mises au point très laborieuses qu'il faudrait simplifier.

Les principales recommandations portent sur: le renforcement de l'animation du pastoralisme à l'échelle du massif sous l'impulsion du Préfet coordonnateur, le développement des échanges de pratiques des DDAF et DDE, l'application de l'article 145-3 du code de l'urbanisme sur l'ensemble du massif, l'élaboration ou l'adaptation des doctrines locales, une délégation de la commission des sites (CDNPS) à un groupe de travail « cabanes pastorales » pour l'examen et le suivi des projets, la simplification et l'harmonisation des procédures financières, le renforcement de l'assistance conseil aux maîtres d'ouvrage, la simplification des procédures foncières au niveau de l'ONF.

Au niveau des administrations centrales, les recommandations portent sur: la réduction du délai de réponse aux projets en sites classés, l'interprétation de l'usage uni-familial des cabane pastorales permettant l'application du régime de la simple déclaration pour l'alimentation en eau potable, la simplification de la procédure d'autorisation des picocentrales desservant des cabanes pastorales.

Mission Équipements Pastoraux Pyrénéens (MEPP)

Rapport de synthèse

1 Déroulement de la mission

Lors de la préparation du Plan de soutien à l'économie de montagne dans les Pyrénées, la DRAF Midi-Pyrénées a réalisé un diagnostic sur le pastoralisme qui fait ressortir les difficultés des maîtres d'ouvrages à moderniser ou à construire des cabanes pastorales en raison, entre autres, « de la lourdeur des procédures réglementaires, des contraintes techniques et des coûts d'aménagement ».

La lettre de mission interministérielle du 16 juillet 2006 (annexe 1) a demandé dans un premier temps l'établissement d'un état des lieux département par département, puis la présentation d'une synthèse et de propositions au niveau du massif.

Six inspecteurs ont été désignés fin août- début septembre 2006 par les Ministères concernés :

- Anne-Marie COUSIN (IGAPA) ; Ministère de la Culture et de la Communication.
- Christiane BARRET (CGPC) et Bernard TRONC (CGPC- MIGT 07), Georges RIBIÈRE (IGE) ; Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables.
- Jean-Pierre POUZOULET et Jean-Claude MARSEILLE (CGAAER) ; Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

La mission a tenu quatre réunions plénières en septembre, novembre 2006 et janvier 2007. La réunion de lancement le 29 septembre 2006 à Toulouse a été organisée avec la DRAF Midi-Pyrénées, elle a permis de rencontrer le SGAR Midi-Pyrénées, la DIREN, le Commissaire à l'aménagement des Pyrénées et la DDAF de Haute-Garonne. Une réunion de synthèse en fin de mission, le 26 janvier 2007, avec la DRAF et le Commissariat à l'aménagement des Pyrénées, a permis de conforter les constats établis et d'évoquer quelques pistes de propositions avant l'achèvement définitif du rapport.

Les inspecteurs se sont répartis en deux équipes pour les déplacements dans les départements, réalisés en octobre et novembre 2006. L'équipe Ouest s'est rendue dans les Pyrénées-atlantiques, les Hautes-Pyrénées, la Haute-Garonne; l'équipe Est en Ariège, dans l'Aude et les Pyrénées-Orientales.

Les déplacements de trois à quatre jours dans les départements ont été organisés avec l'appui des DDAF. Ils ont permis de rencontrer les préfets ou les secrétaires généraux, des sous-préfets, les services de l'Etat concernés DDE, DDAF, SDAP, DDASS, ITEPSA, (DDSV), les chambres d'agriculture, les conseils généraux, les acteurs du pastoralisme : maires, présidents de syndicats, GP, AFP, centre de ressources pastorales, fédération pastorale, bergers et des partenaires : ONF, CAUE, PNPO, IPHB... Des dossiers ont été examinés avec les services et des visites de cabanes pastorales ont été réalisées avec les DDAF et les maîtres d'ouvrage.

Le rapport de la mission est constitué de l'état des lieux département par département, du rapport de synthèse et des recommandations, répondant ainsi à la lettre de mission.

2 Éléments généraux et politique pastorale de massif

Le pastoralisme occupe une place particulière au niveau du massif des Pyrénées, constitutive de son identité culturelle, dans les domaines de l'économie, du social, du patrimoine, de l'environnement, de l'aménagement des territoires, des paysages et du tourisme. Il concerne 6 000 exploitations pastorales, 1 290 unités pastorales, 100 000 bovins, 570 000 ovins, 14 000 équins et s'étend sur 550 000 hectares d'estives (RA 2000).

Il est plus intensif à l'ouest du massif, notamment dans les Pyrénées-Atlantiques avec la valorisation par le lait et les fromages. Sa fragilité apparaît en allant vers l'est de la chaîne, elle est liée à la fragilité de l'élevage, aux conflits d'usage avec d'autres activités (tourisme, environnement) et à un faible portage de la politique pastorale par les élus locaux dans l'Aude et les Pyrénées-Orientales. Dans les autres départements la politique pastorale est fortement portée par les élus locaux, les conseils généraux, les chambres d'agriculture et le SUAIA, les services de l'Etat et certains partenaires comme le parc national des Pyrénées occidentales (PNPO), la fédération pastorale de l'Ariège, le centre départemental ovin d'Ordriarp (Pyrénées-Atlantiques), le centre de ressources pastorales et de gestion de l'espace des Hautes-Pyrénées (CRPGE). La propriété communale ou intercommunale des estives (commissions syndicales) est un facteur positif qui facilite la gestion et le développement du pastoralisme.

L'interrogation est forte sur l'avenir du pastoralisme et l'État a été interpellé pour définir et s'engager dans une politique volontariste en faveur du pastoralisme en montagne, lisible par tous les acteurs et traduite dans les actes. Le congrès de l'ANEM à Ax-les-Thermes fin octobre 2006 a été l'occasion pour l'État de confirmer un engagement fort qui est intégré dans le nouveau programme de développement rural, avec un plan spécifique de soutien à l'économie de montagne dans les Pyrénées (PSEM). Un programme de 48,5 M€ est prévu sur la période 2007-2013 au niveau de l'animation, du gardiennage et des améliorations pastorales, avec des financements européens (FEADER, FEDER), de l'État- CIMP (FNADT, MAP) et des collectivités territoriales, à hauteur globalement de 80 %. L'objectif de l'État au travers de ce plan est non seulement de montrer son soutien à cette activité traditionnelle mais aussi d'obtenir un engagement plus actif des acteurs locaux dans un contexte assez conflictuel.

La mission a par ailleurs constaté l'inquiétude généralisée face à la présence des grands prédateurs (ours, loup), exacerbée par le récent renforcement de la population ursine dans des conditions très conflictuelles avec la profession et certains élus locaux (Ariège, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées) même si les dégâts et les perturbations provoquées par les chiens errants sont nettement plus importants. Le message entendu est que l'État a su, à grands renforts de moyens, imposer sa politique en faveur de l'ours et que cette contrainte plus forte justifie amplement des mesures supplémentaires pour faire que la filière et la pratique de l'élevage restent possibles dans des conditions acceptables, avec un gardiennage renforcé.

La mission a constaté également de fortes disparités d'un département à l'autre dans la définition et la mise en œuvre de la politique pastorale et l'application des réglementations. Les entretiens ont fait ressortir l'insuffisance d'une vision cohérente pour l'ensemble du massif tant en matière de définition de la politique au niveau des Préfets que d'échanges de bonnes pratiques au niveau des services déconcentrés DDAF et DDE. En revanche, tous nos interlocuteurs sont partisans de dispositions locales adaptées aux milieux, contexte et caractéristiques propres à chaque département, sous la responsabilité des autorités locales.

La mission fait donc les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : engager une politique pastorale volontariste dans les départements des Pyrénées-Orientales et de l'Aude en partenariat avec le Conseil régional, les conseils généraux, les chambres d'agriculture et les élus locaux, dans le cadre du plan de soutien à l'économie de montagne.

Recommandation 2 : renforcer l'animation du pastoralisme à l'échelle du massif sous l'impulsion du préfet coordonnateur, avec les préfets, le commissaire à l'aménagement des Pyrénées, les sous-préfets, les DRAF et DRE, et coordonner les initiatives en favorisant les échanges techniques et administratifs des DDAF et DDE, tout en réservant à l'échelon départemental la définition des mesures d'application locale adaptées.

Dans les Pyrénées-Atlantiques, le programme de mise aux normes des cabanes fromagères (150) est en voie d'achèvement. A l'inverse, il se passe peu de choses dans les Pyrénées-Orientales et l'Aude depuis dix ans. La situation est médiane dans les Pyrénées centrales : les Hautes-Pyrénées, la Haute-Garonne et l'Ariège. Globalement sur 700 cabanes utilisées au niveau du massif, 200 ont été réhabilitées jusqu'en 2006, et la profession souhaiterait, sur l'ensemble de la chaîne, réhabiliter ou reconstruire 200 cabanes pendant la période 2007-2013. L'essentiel de l'action reste à faire notamment dans les Pyrénées-Orientales, l'Ariège et les Hautes-Pyrénées.

A l'ouest du massif (Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne), la maîtrise d'ouvrage publique des travaux d'amélioration pastorales est facilitée par la propriété communale ou syndicale des estives, qui se rencontre fréquemment. A l'est (Ariège, Aude, Pyrénées-Orientales), la maîtrise d'ouvrage connaît des difficultés en raison des problèmes fonciers (ONF, privés), des problèmes d'autofinancement et d'emprunt (groupement pastoraux, AFP) ou de l'absence de volonté des élus locaux (Pyrénées-Orientales).

Le pastoralisme, constitue, dans les Pyrénées-Orientales, un enjeu fondamental en terme d'occupation et d'entretien de l'espace. C'est la raison pour laquelle la DDAF a proposé que soient pris en compte dans le PSEM deux particularités qui ne se retrouvent pas ailleurs dans la chaîne : le problème de la DFCI car la pratique pastorale est déterminante dans la maîtrise du risque d'incendie, et l'irrigation des zones de prairies de fauche avec un soutien aux travaux des ASA.

Dans ce département, la pression continue de l'urbanisation et des équipements touristiques génère des conflits d'utilisation des espaces et des attitudes spéculatives qui s'opposent parfois au renouvellement des AFP.

3 Les procédures d'urbanisme

Elles sont généralement considérées comme lourdes et souvent assez mal vécues. Elles ne constituent cependant pas le point de blocage principal que sous-entend la lettre de mission. Les délais de maturation des projets nécessaires pour finaliser les dossiers, les difficultés de la constitution de la maîtrise d'ouvrage, sont déterminants dans l'impression de lenteur. Or, ces étapes sont fondamentales pour la réussite ultérieure des programmes.

3.1 Article 145-3 du Code de l'urbanisme

La loi 94-112 du 9 février 1994, codifiée dans l'article L 145-3-1, a introduit une obligation d'autorisation préfectorale, après avis de la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), préalable au permis de construire, pour la restauration ou la reconstruction ou l'extension limitée d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estives. L'intention du législateur n'était pas d'alourdir les procédures, mais bien au contraire de desserrer les contraintes de droit commun de la loi montagne (constructibilité limitée dans les espaces naturels) après vérification de l'intérêt patrimonial et du caractère saisonnier du projet, et de pouvoir instaurer des servitudes liées aux accès et à l'absence de réseaux. La circulaire Équipement n° 96-66 du 19 juillet 1996, dite « chalets d'alpages », précise le dispositif et préconise la constitution de doctrines locales de référence.

Cette procédure d'autorisation préfectorale est bien appliquée dans les Pyrénées-Atlantiques et les Hautes-Pyrénées avec élaboration d'une doctrine, intervention préalable d'un groupe de travail administratif puis avis de la commission des sites (CDNPS). Dans ce dernier département la doctrine s'applique également aux granges foraines des zones intermédiaires.

En Ariège, les administrations ont élaboré une doctrine locale entérinée par la commission des sites en janvier 2005, mais il n'y a ni examen des dossiers, ni autorisation préfectorale. Les règles sont sanctionnées par le seul permis de construire.

En Haute-Garonne, dans l'Aude et les Pyrénées-Orientales, il n'y a ni doctrine, ni passage en commission des sites, ni autorisation préfectorale. Le permis de construire est délivré dans les conditions de droit commun.

Dans la mesure où l'article 145-3-1 est l'occasion de la définition d'une doctrine locale, socle commun des différentes administrations sous l'arbitrage du Préfet, cadrant l'examen en commission des sites et l'instruction par les services, son application, au dire de nos interlocuteurs et indépendamment du nécessaire respect de la loi, paraît être une bonne chose. Il est ensuite possible de veiller à ce que les procédures (article 145-3, permis de construire, code de la santé..) se déroulent de façon concomitante et non successive.

Les caractéristiques architecturales sont un sujet sensible, le discours administratif se veut rassurant mais les faits relatés le sont moins. Le souci esthétique au nom de la protection du patrimoine et des paysages amène parfois à des exigences jugées par certains excessives quand à la nature des matériaux ou aux techniques traditionnelles... Un dialogue constructif devrait permettre de moduler ces exigences : l'élaboration d'une doctrine locale est l'occasion de mettre à plat les points de vue, de poser les problèmes et de les ramener à de justes proportions.

Recommandation 3 : veiller à l'application de l'article 145-3-1 du code de l'urbanisme sur l'ensemble du massif pour la réhabilitation des bâtiments d'estives. Procéder à l'élaboration d'une doctrine locale par les commissions départementales de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) dans les départements de Haute-Garonne, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales.

Adapter la doctrine locale dans les départements des Pyrénées-Atlantiques, des Hautes-Pyrénées et de l'Ariège afin d'arriver à des prescriptions partagées par les maîtres d'ouvrage notamment pour le choix des matériaux et le confort de base.

Dans plusieurs départements, les partenaires souhaitent aussi une meilleure coordination des services, un meilleur suivi des dossiers et l'établissement de documents type simplifiés.

Le sous-préfet de Saint-Gaudens a mis en place en 2005, à la demande du préfet, un comité de gestion de l'espace pastoral et montagnard , qui fonctionne bien, et qui réunit de façon partenariale les services de l'Etat, les élus, les professionnels agricoles et forestiers ainsi que les associations d'environnement. De son côté, le sous-préfet d'Argelès-Gazost anime un groupe de travail cabanes pastorales. Dans les Pyrénées-Atlantiques, le sous-préfet d'Oloron-Sainte-Marie préside un comité de pilotage pour la mise aux normes des cabanes fromagères.

Recommandation 4 : afin de faciliter l'examen des dossiers, prévoir une délégation de la commission des sites (CDNPS) à un groupe de travail local « cabanes pastorales » associant les partenaires de la montagne et les services de l'Etat. Il pourrait être animé par un sous-préfet concerné par la montagne.

Recommandation 5 : le groupe de travail « cabanes pastorales » devrait aussi effectuer une relecture de l'ensemble des procédures et de leur mise en œuvre dans un but de simplification et de réduction des délais. Il pourrait également améliorer la coordination des services et le suivi des dossiers.

3.2 Le permis de construire

Il fait l'objet des critiques habituelles sans que soit démontré que son obtention pour les cabanes soit plus longue ou difficile que dans les autres domaines. La question de l'alimentation en eau potable peut cependant constituer une difficulté dans certains départements.

C'est seulement dans les Pyrénées-Orientales qu'il est fait état de réels problèmes réglementaires en matière d'urbanisme : des dispositions des POS ou de PLU comportent, dans certains cas, en zone ND, des interdictions totales ou bien des usages exclusifs en faveur d'équipements sportifs (domaine skiable). Cette situation peut s'améliorer par la modification ou la révision des documents d'urbanisme à l'initiative des communes ou à la demande du représentant de l'État pour une meilleure prise en compte des politiques nationales.

3.3 Les constructions en site classé

Les constructions en site classé nécessitent une autorisation ministérielle délivrée après avis de la CDNPS. Les délais cumulés d'instruction par ces deux niveaux s'avèrent souvent beaucoup trop longs. Au niveau local la CDNPS se réunit irrégulièrement selon le nombre de dossiers à examiner. Ainsi, plusieurs procédures d'instruction n'ont pas abouti dans les Pyrénées-Orientales. Pour y remédier il faudrait soit déconcentrer les procédures, soit fixer des délais butoir d'instruction .

**Recommandation 6 : réduire les délais d’instruction au niveau local et tenir un délai maximum de l’ordre de trois mois pour l’obtention de la réponse du ministère chargé de l’environnement à des projets de cabanes pastorales en site classé.
(à l’attention du ministère chargé de l’environnement).**

3.4 Guide pour l’aménagement des cabanes

Les éléments de doctrine doivent traiter des cabanes d’estives et des granges foraines et bien distinguer les deux et leurs possibilités d’évolutions spécifiques (agriculture et tourisme). Un guide pour l’aménagement des cabanes pastorales devrait être élaboré au niveau du massif en s’appuyant sur les acquis des départements 64, 65, 09, sur le référentiel des cabanes pastorales en Languedoc-Roussillon, document remarquable élaboré par le SIME en 2004-2004 et sur le référentiel des cabanes pastorales dans les Alpes du Sud élaboré par le CERPAM en 2002.

Un réseau d’architectes et d’entreprises, à mettre en place, devrait intégrer et transmettre les éléments de doctrine et assurer des formations soutenues par l’Etat.

Recommandation 7 : élaborer un guide pour l’aménagement des cabanes pastorales au niveau du massif des Pyrénées.

4 Aspects techniques

Le maintien et le développement du pastoralisme sont étroitement liés à la vie des hommes qui exercent cette activité soit à titre principal (Pyrénées-Atlantiques) soit à titre complémentaire, une distinction est à opérer entre les éleveurs propriétaires et les bergers salariés auxquels s'applique le développement du paragraphe suivant.

4.1 Réglementation du travail et caractéristiques des logements

Les éléments de doctrine devront comporter des objectifs clairs en matière de confort et d'équipements sanitaires notamment pour les cabanes principales. Les éleveurs sont confrontés à un problème de relative marginalité de certains bergers ; il faut donc être vigilant si on ne veut pas aggraver le phénomène. La fourniture d'eau potable et la production d'énergie font partie de ce confort minimum.

Recommandation 8 : prévoir, dans la mesure du possible, un réseau d'alimentation en eau potable et un dispositif de production d'énergie lors de l'aménagement d'une cabane principale destinée au gardiennage permanent.

Les textes relatifs à l'hébergement des travailleurs agricoles (décret 95-978 du 24 août 1995) et à l'hébergement des bergers et vachers d'estives (arrêté du 1^{er} juillet 1996, art 4) fixent des prescriptions qui ne sont pas bien adaptées aux cabanes pastorales : surface des fenêtres, hauteur sous plafond, cubage d'air, et mise à disposition d'au moins 100 litres d'eau potable par jour.

A noter en Ariège des discussions entre un groupe de travail animé par l'ANAH pour une intervention de l'agence au financement des logements pastoraux, et dans l'Aude des discussions avec la DDE pour intégrer certains logements pastoraux dans le plan départemental HLM, ce qui implique qu'ils soient aux normes et que le statut d'occupation soit clairement défini. Cela suppose aussi une certaine souplesse d'interprétation et d'application des prescriptions par les services ITEPSA et DDE concernés.

Actuellement, les vachers de l'Aude sont rattachés à la même convention collective que les conducteurs de machines agricoles du Lauraguais et non pas à celle des bergers des Hautes-Pyrénées. Le lancement d'une concertation interrégionale de tous les professionnels du pastoralisme pour faire aboutir une convention collective spécifique à ce secteur d'activité, a été présentée comme la voie opportune pour mettre en place une vision et une pratique uniforme de la réglementation et de bonnes pratiques professionnelles. Un tel texte permettrait également de régler plus objectivement les équivalences de temps de travail et d'ouvrir d'éventuels droits à indemnisation chômage. Une coordination pour harmoniser l'approche des problèmes semblables est souhaitable au niveau des trois SRITEPSA.

Recommandation 9 : établir une coordination des ITEPSA au niveau du massif pour les problèmes pastoraux. Faire avancer la concertation , puis engager les discussions devant aboutir soit à la mise en place d'une convention collective du pastoralisme pyrénéen, soit à l'harmonisation de conventions départementales.

4.2 Alimentation en eau potable et assainissement autonome

En matière d'alimentation en eau potable les textes de base sont le décret n° 2001- 1220 du 20 décembre 2001 codifié dans les articles R 1321-6 et R 1321-14 du code de la santé publique et l'arrêté ministériel du 26 juillet 2002 relatif à la constitution des dossiers. Les cabanes fromagères relèvent du régime de l'autorisation préfectorale après avis du Conseil d'hygiène, comme cela est pratiqué dans les Pyrénées-Atlantiques dans le cadre du programme général de mise aux normes sanitaires.

Dans les Hautes-Pyrénées et dans les Pyrénées-Orientales, le régime de la simple déclaration est appliqué pour l'alimentation en eau potable des cabanes qui hébergent un seul berger et éventuellement sa famille, en fonction de l'usage uni-familial évoqué à l'article R 1321-14, même si les ouvrages appartiennent à une commune ; une analyse de type P1 est alors suffisante. La DDASS des Pyrénées-Orientales a demandé la confirmation de cette interprétation au ministère de la santé (DGS) par lettre du 23 septembre 2005, qui est restée sans réponse. Elle a publié un intéressant guide technique pour la réalisation et la gestion d'un captage d'eau potable à usage uni-familial.

En l'absence de réseau d'alimentation en eau , c'est la réglementation des lois sociales en agriculture qui s'applique avec la fourniture d'au moins 100 litres d'eau potable par jour et par berger. Dans ce cas, il est proposé de gérer la fourniture des 100 litres d'eau sous la forme d'un stockage minimal d'une réserve avec, au delà, approvisionnement correspondant à la consommation réelle.

Recommandation 10 : officialiser l'interprétation de l'usage uni-familial des cabanes pastorales permettant l'application du régime de la simple déclaration pour l'alimentation en eau potable. (à l'attention du ministère de la santé).

Recommandation 11 : en l'absence de ressource en eau potable, rechercher des solutions palliatives et admettre l'utilisation d'eau non potable pour les usages autres que la boisson.

Les textes relatifs à l'assainissement non collectif sont les arrêtés ministériels du 6 mai 1996 fixant les prescriptions techniques et les modalités de contrôle par les collectivités (SPANC). Les dispositifs habituels étant souvent inefficaces en montagne, les systèmes à mettre en place pourront recevoir une dérogation du Préfet – DDASS (article 12). Les Alpes du sud préconisent, avec le CERPAM et les DDAF, les toilettes sèches, système simple, efficace, peu coûteux, qui repose sur la technique du compostage et qui a été expérimentée favorablement par le PNR du Queyras. Tout l'éventail des solutions est ouvert : assainissement individuel classique, filière sèche, WC chimique. Les Pyrénées-Orientales ont élaboré en 2004 un document de travail pour une filière d'assainissement dérogatoire pour les cabanes pastorales.

Il faut veiller à ce que l'assainissement, quelque soit le procédé, ne contamine pas la ressource en eau située à l'aval. Dans les Hautes-Pyrénées, la DDASS recommande que l'hydrogéologue susceptible d'intervenir pour le projet d'alimentation en eau potable traite à la fois la question de l'assainissement, car les deux problématiques sont liées.

Recommandation 12 : élaborer au niveau du massif un cahier des charges de l'assainissement autonome adapté aux cabanes pastorales, proposant des solutions simples et peu onéreuses.

Recommandation 13 : organiser le conseil amont d'un hydrogéologue conjointement pour les projets d'alimentation en eau potable et d'assainissement autonome des cabanes pastorales, ainsi qu'un suivi périodique de la qualité des eaux.

4.3 Accès à l'énergie

Les panneaux solaires peuvent être mis en place facilement sur les cabanes neuves. Leur intégration à des bâtiments existants est plus délicate et fait l'objet de débats avec les SDAP. L'adaptation, au cas par cas, de la doctrine locale (**recommandation 3**) devrait permettre de résoudre les cas courants.

L'alimentation photo-voltaïque peut être interrompue par temps de brouillard. C'est pourquoi les picocentrales hydroélectriques constituent une ressource alternative intéressante. L'installation d'une picocentrale sur un réseau d'alimentation en eau potable existant, en règle administrative, est dispensée d'autorisation en vertu de la loi du 13 juillet 2005 sur la politique énergétique (art 47).

Une picocentrale indépendante d'un réseau d'eau potable est soumise à autorisation, quelque soit sa puissance, au titre de la loi relative à l'énergie hydraulique du 16 octobre 1919 et de la loi sur l'eau, avec enquête publique et commissaire enquêteur. Ce dispositif apparaît disproportionné par rapport à l'importance des ouvrages et à la réalité des enjeux environnementaux. Après avis du Conseil d'hygiène, la Haute-Savoie applique une procédure d'autorisation simplifiée, sans enquête publique, pour les picocentrales alimentant des cabanes pastorales.

L'inadaptation de certaines réglementations relatives à l'eau et à l'énergie hydraulique poussent les demandeurs à faire de fausses déclarations, à ne pas demander les autorisations requises, à détourner la réglementation inapplicable, voire à construire sans autorisation. Il est nécessaire d'approfondir ces questions avec les services du ministère en charge de l'environnement.

Recommandation 14 : revoir les dispositions actuelles afin de pouvoir appliquer une procédure simplifiée, sans enquête publique, pour l'installation des picocentrales desservant des cabanes pastorales. (à l'attention du ministère chargé de l'environnement).

Sur certains bassins versants déjà très exploités, comme le gave de Pau et le haut Adour, le classement en cours d'eau réservés interdit l'installation de nouvelles centrales hydroélectriques. Les enjeux prioritaires de maintien du pastoralisme devraient permettre de déroger à cette règle pour des picocentrales alimentant des cabanes pastorales.

Recommandation 15 : dans les cours d'eau réservés de montagne, prévoir la dérogation d'autoriser des picocentrales pour alimenter les cabanes pastorales. (à l'attention du ministère chargé de l'environnement).

4.4 Desserte des sites pastoraux

En dehors des Pyrénées-Atlantiques et des Pyrénées-Orientales, il y a un consensus et une volonté partagée de ne pas créer de nouveaux axes de pénétration. Les éleveurs sont opposés à l'ouverture excessive des espaces de pacage. Les Pyrénées-Orientales sont concernées par la problématique de la lutte contre les incendies de forêt (DFCI) avec une contribution majeure de la politique pastorale.

Dans les Pyrénées-Atlantiques, la DDAF conditionne la réalisation de projets de desserte au respect de prescriptions émises par les services de l'Etat, qui sont portées dans les conventions de financement du PDRN. Les prescriptions sont parfois difficiles à faire respecter, comme les limitations d'accès par arrêtés municipaux et barrières. Des mini pistes, réservées aux quads des bergers, ont été réalisées à Lescun et à Louvie-Soubiron et sont bien acceptées par les collectivités et les partenaires.

Par ailleurs, les mesures d'accompagnement du programme ours dans les Pyrénées permettent le financement de téléphones portables ou de radio-téléphones ainsi que le portage ou l'hélicoptage du matériel des bergers quand l'estive ne dispose pas d'accès, ce qui permet d'assurer une desserte facilitée sans construction de pistes pastorales nouvelles.

5 Procédures financières et coûts

Les procédures financières font l'objet de critiques: multiplicité des financeurs pour des investissements somme toute assez modestes, règles propres à chacun d'entre eux, critères et procédures spécifiques, délais de versement et de contrôle différents... rendent le recours à ces dispositifs assez décourageant. Les personnes chargées du pastoralisme voient ainsi une grande partie de leur temps consacré à régler des problèmes administratifs, à surveiller des délais, à suivre au jour le jour des dossiers financiers alors que la profession aurait davantage besoin de leur présence sur les questions propres au développement du pastoralisme.

Les procédures d'engagement des crédits européens sont en particulier très longues et nécessitent généralement en amont un visa du CNASEA. En 2005 et 2006 il n'y avait pas de visibilité sur les crédits d'État du FNADT, et le Parc national des Pyrénées a dû intervenir en dépannage dans les Hautes-Pyrénées et les Pyrénées-Atlantiques.

Les assiettes et les taux de subventions ne sont pas harmonisés entre les collectivités intervenantes : État, Conseil régional, Conseils généraux, PNPO. A titre d'exemple dans les Hautes-Pyrénées le département et la région n'acceptent pas plus de 70 % de financement public alors que l'État et le PNPO financent à 80 % ; ainsi de l'argent a été rendu au département et à la région alors que les crédits d'Etat ont manqué. Dans les Pyrénées-Atlantiques les travaux sont financés à 60 % au Pays basque, à 70 % dans le PNPO et sa zone périphérique et à 80 % en zone IPHB. En Haute-Garonne, le financement des travaux des groupements pastoraux est limité à 75 %.

De leur côté, les entreprises ont du mal à programmer leurs interventions qui ne peuvent avoir lieu que pendant l'été, alors que les arrêtés de subventions n'arrivent parfois qu'en août ou septembre ce qui peut retarder les travaux d'un an, renchérissant ainsi leur coût et faisant perdre une saison aux bénéficiaires.

Enfin, l'importance de l'autofinancement peut poser problème pour les plus petites collectivités, les AFP et les groupements pastoraux. Le recours à l'emprunt n'est pas facilité par le caractère temporaire et précaire de l'occupation du domaine géré par l'ONF.

Recommandation 16 : donner mission au préfet coordonnateur de massif de mieux harmoniser les modalités de financement Etat, UE, Régions et départements.

Recommandation 17 : améliorer et simplifier la gestion des crédits européens.

Recommandation 18 : anticiper la programmation financière pour permettre la réalisation des travaux dans l'année de programme.

Le coût moyen avancé est de l'ordre de 50 000€ pour une cabane simple à 100 000 € pour une cabane principale, mais le prix de revient peut varier fortement en fonction des travaux d'infrastructure (captage d'eau) et surtout de l'accessibilité du chantier : l'acheminement des matériaux grève très vite le budget de l'opération surtout s'il doit être assuré par hélicoptage. L'indisponibilité des entreprises et l'absence de concurrence constituent aussi un facteur de renchérissement.

6 Assistance aux maîtres d'ouvrages

Le déficit de maîtres d'ouvrage dans les Pyrénées-Orientales et l'Aude a déjà été évoqué et conduit à recommander l'engagement d'une politique pastorale volontariste dans ces départements, dans le cadre du PSEM (**recommandation 1**).

La réduction des délais ne doit pas nuire à la qualité des projets. L'expérience prouve qu'un temps de maturation des projets à l'amont est nécessaire pour préciser le programme (besoins, utilisateurs, restauration ou construction, localisation, caractéristiques techniques). L'assistance de la FPA en Ariège, de la DDAF et de la Chambre d'agriculture en Haute-Garonne, du CRPGE en Hautes-Pyrénées, du CDO et de la DDAF en Pyrénées-Atlantiques, est ainsi déterminante.

En tout état de cause, le renforcement de la maîtrise d'ouvrage et son assistance tout au long des procédures et des travaux, paraît être une condition indispensable à un traitement plus vigoureux de la question de l'hébergement en estives. Par ailleurs la mise en place d'un référent, coordonnateur inter-services, a été proposé dans **la recommandation 5** ci-dessus.

Recommandation 19 : développer fortement l'assistance conseil aux maîtres d'ouvrage, notamment au niveau des DDAF, dans les domaines administratifs, financier et technique (comme le font les DDAF 31 et 64).

La diversification des maîtres d'œuvre et des entreprises de travaux est souhaitable pour améliorer la qualité des projets et maîtriser les coûts. Ainsi les Hautes-Pyrénées pourraient se rapprocher des acteurs des Pyrénées-Atlantiques et de la Haute-Garonne.

Recommandation 20 : rechercher de nouveaux maîtres d'œuvre et de nouvelles entreprises, y compris d'insertion, afin d'élargir la concurrence, améliorer la qualité des projets et maîtriser les coûts.

La question foncière, en liaison avec les collectivités et le plus souvent avec l'ONF, est complexe : délégation de maîtrise d'ouvrage, concession, redevances, droits d'usage, exigences de qualité, usages multiples du futur bâtiment, tout cela requiert une mise au point laborieuse. Le régime actuel de la concession est, de toutes façons, jugé comme peu satisfaisant par les éleveurs et les élus locaux. Il devra être revu et amélioré.

Recommandation 21 : à l'est du massif, faciliter le règlement de la question foncière pour l'assiette des bâtiments au niveau de l'ONF, avec des cessions ou des concessions souples et renouvelables.

7 Conclusions et récapitulation des recommandations

Le soutien renforcé aux maîtres d'ouvrage, la nécessité d'une vision d'ensemble et les questions de financement sont apparus plus importants que le problème de la stricte application des règles d'urbanisme qui était l'objet de la mission.

Politique pastorale de massif

Recommandation 1 : engager une politique pastorale volontariste dans les départements des Pyrénées-Orientales et de l'Aude en partenariat avec le Conseil régional, les conseils généraux, les chambres d'agriculture et les élus locaux, dans le cadre du plan de soutien à l'économie de montagne.

Recommandation 2 : renforcer l'animation du pastoralisme à l'échelle du massif sous l'impulsion du préfet coordonnateur, avec les préfets, le commissaire à l'aménagement des Pyrénées, les sous-préfets, les DRAF et DRE, et coordonner les initiatives en favorisant les échanges techniques et administratifs des DDAF et DDE, tout en réservant à l'échelon départemental la définition des mesures d'application locale adaptées.

Procédures d'urbanisme

Recommandation 3 : veiller à l'application de l'article 145-3-1 du code de l'urbanisme sur l'ensemble du massif pour la réhabilitation des bâtiments d'estives. Procéder à l'élaboration d'une doctrine locale par les commissions départementales de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) dans les départements de Haute-Garonne, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales.

Adapter la doctrine locale dans les départements des Pyrénées-Atlantiques, des Hautes-Pyrénées et de l'Ariège afin d'arriver à des prescriptions partagées par les maîtres d'ouvrage notamment pour le choix des matériaux et le confort de base.

Recommandation 4 : afin de faciliter l'examen des dossiers, prévoir une délégation de la commission des sites CDNPS à un groupe de travail « cabanes pastorales » associant les partenaires de la montagne et les services de l'Etat. Il pourrait être animé par un sous-préfet concerné par la montagne.

Recommandation 5 : le groupe de travail « cabanes pastorales » devrait aussi effectuer une relecture de l'ensemble des procédures et de leur mise en œuvre dans un but de simplification et de réduction des délais. Il pourrait également améliorer la coordination des services et le suivi des dossiers.

**Recommandation 6 : réduire le délai d'instruction au niveau local et tenir un délai maximum de l'ordre de trois mois pour l'obtention de la réponse du ministère chargé de l'environnement à des projets de cabanes pastorales en site classé.
(à l'attention du ministère chargé de l'environnement).**

Recommandation 7 : élaborer un guide pour l'aménagement des cabanes pastorales au niveau du massif des Pyrénées.

Réglementation du travail et caractéristiques des logements

Recommandation 8 : prévoir, dans la mesure du possible, un réseau d'alimentation en eau potable et un dispositif de production d'énergie lors de l'aménagement d'une cabane principale destinée au gardiennage permanent.

Recommandation 9 : établir une coordination des ITEPSA au niveau du massif pour les problèmes pastoraux. Faire avancer la concertation, puis engager les discussions devant aboutir soit à la mise en place d'une convention collective du pastoralisme pyrénéen, soit à l'harmonisation de conventions départementales.

Eau potable et assainissement

Recommandation 10 : officialiser l'interprétation de l'usage uni-familial des cabanes pastorales permettant l'application du régime de la simple déclaration pour l'alimentation en eau potable. (à l'attention du ministère de la santé).

Recommandation 11 : en l'absence de ressource en eau potable, rechercher des solutions palliatives et admettre l'utilisation d'eau non potable pour les autres usages que la boisson.

Recommandation 12 : élaborer au niveau du massif un cahier des charges de l'assainissement autonome adapté aux cabanes pastorales, proposant des solutions simples et peu onéreuses.

Recommandation 13 : organiser le conseil amont d'un hydrogéologue conjointement pour les projets d'alimentation en eau potable et d'assainissement autonome des cabanes pastorales, ainsi qu'un suivi périodique de la qualité des eaux.

Hydroélectricité

Recommandation 14 : revoir les dispositions actuelles afin de pouvoir appliquer une procédure simplifiée sans enquête publique pour l'installation des picocentrales desservant des cabanes pastorales.
(à l'attention du ministère chargé de l'environnement).

Recommandation 15 : dans les cours d'eau réservés de montagne, prévoir la dérogation d'autoriser des picocentrales pour alimenter les cabanes pastorales.
(à l'attention du ministère chargé de l'environnement).

Procédures financières

Recommandation 16 : donner mission au préfet coordonnateur de massif de mieux harmoniser les modalités de financement État, UE, Régions et départements.

Recommandation 17 : améliorer et simplifier la gestion des crédits européens.

Recommandation 18 : anticiper la programmation financière pour permettre la réalisation des travaux dans l'année de programme.

Assistance aux maîtres d'ouvrage

Recommandation 19 : développer fortement l'assistance conseil aux maîtres d'ouvrage, notamment au niveau des DDAF, dans les domaines administratifs, financier et technique (comme le font les DDAF 31 et 64).

Recommandation 20 : rechercher de nouveaux maîtres d'œuvre et de nouvelles entreprises y compris d'insertion, afin d'élargir la concurrence, améliorer la qualité des projets et maîtriser les coûts.

Recommandation 21 : à l'est du massif, faciliter le règlement de la question foncière pour l'assiette des bâtiments au niveau de l'ONF, avec des cessions ou des concessions souples et renouvelables.

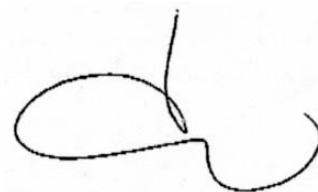
Rapport signé par :



Anne-Marie COUSIN
Inspection générale de
l'architecture et du patrimoine



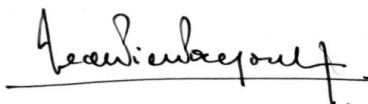
Christiane BARRET
Conseil général des ponts
et chaussées



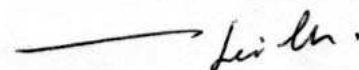
Bernard TRONC
Conseil général des ponts
et chaussées



Georges RIBIERE
Inspection générale de
l'environnement



Jean-Pierre POUZOLET
Conseil général de l'agriculture,
de l'alimentation
et des espaces ruraux



Jean-Claude MARSEILLE
Conseil général de l'agriculture,
de l'alimentation
et des espaces ruraux

8 ANNEXE 1 : état des lieux (d'Ouest en Est de la chaîne)

Mission Équipements Pastoraux Pyrénéens

8.1 État des lieux dans les Pyrénées-Atlantiques (64)

1 Déroulement de la mission

La mission s'est déroulée du 10 au 13 octobre 2006 dans le département des Pyrénées-Atlantiques avec la participation de trois missionnaires : Christiane BARRET (CGPC), Anne Marie COUSIN (IGAPA) et Jean-Claude MARSEILLE (CGAAER) et le support de la DDAF (service SEFE) au niveau de l'organisation, de la fourniture de notes et documents.

Des entretiens séparés ont été réalisés avec le Préfet et les services de l'État concernés DDAF, DDE, SDAP, DIREN, DDSV et DDASS. A l'extérieur la mission a rencontré le président de la commission montagne de la Chambre d'agriculture, le directeur de l'IPHB avec le président de la commission agro-pastorale, et le président de la commission syndicale du Haut-Ossau. Le planning est présenté en annexe.

Des dossiers de cabanes pastorales (12) ont été examinés à la DDAF avec la cellule pastorale du SEFE. La journée du 13 octobre a été consacrée à la visite de quatre cabanes pastorales en vallée d'Ossau.

2 Présentation du pastoralisme dans le département

Le pastoralisme est plus intensif à l'ouest du massif, notamment dans les Pyrénées-Atlantiques qui est le premier département de la chaîne pour le nombre d'exploitations pastorales 2750 (46%), le nombre d'unités pastorales 507 (39%), la surface des estives 147.500 ha (27%), l'importance du cheptel ovin 339.000 têtes (59%) et bovin 31.000 têtes (30%). Ces données sont issues du RA 2000.

Deux tiers des estives sont concernées par la production de lait (ovins lait) et de fromage qui est conduite par les éleveurs-gardiens ; il y a très peu de bergers salariés dans ce département (3 en 2004). Les estives appartiennent généralement aux communes et aux commissions syndicales (11) qui en assurent la gestion ou la délèguent parfois à des groupements pastoraux (115). On constate un bon taux d'utilisation des estives qui sont des espaces indispensables à l'équilibre des exploitations de petite taille des vallées. La production fromagère est en croissance, elle s'écoule en vente directe et conforte le revenu des exploitations.

Le métier de berger a été revalorisé ces dernières années par l'amélioration des conditions de travail (fromageries), des conditions de vie (logements) et d'accès. Des familles montent maintenant en estive et des installations de jeunes agriculteurs sont confortées en zone montagne.

Les systèmes pastoraux des Pyrénées-Atlantiques sont très favorables à l'entretien de la montagne (paysages, tourisme), au respect de l'environnement (biodiversité, Natura 2000).

L'animation pastorale est assurée au niveau des éleveurs, des groupements pastoraux, des associations foncières pastorales par la Chambre d'agriculture et le Centre départemental ovin d'Ordiarp, avec la participation de la cellule pastorale de la DDAF(SEFE).

L'Institution patrimoniale du Haut-Béarn (IPHB) regroupe 21 communes dans trois vallées Ossau, Aspe, Barétous. Elle a signé en janvier 1994 une «charte de développement durable des vallées béarnaises et de protection de l'ours» avec des volets concernant le pastoralisme, la forêt et la qualité de l'eau. Elle a été un partenaire important pour la valorisation du pastoralisme et la mise aux normes des cabanes fromagères dans ce territoire. Les relations de l'IPHB avec le Ministère de l'écologie se sont progressivement dégradées depuis fin 2004 au sujet de la gestion de la population des ours et de leur réintroduction, pour arriver finalement à l'annonce de l'arrêt de la participation de l'Etat au budget 2007 de l'Institution.

Le renforcement de la population ursine pyrénéenne conduit au renforcement du gardiennage des estives au Béarn, y compris dans la vallée de l'Ouzom voisine du département des Hautes-Pyrénées où se pratique un élevage ovin- bovin viande plus extensif.

Le département des Pyrénées-Atlantiques comporte près de 150 cabanes fromagères d'estives que les responsables ont souhaité mettre aux normes en application des directives européennes et des lois et règlement nationaux pendant une période dérogatoire s'achevant fin décembre 2006. Le programme est en cours d'achèvement, la situation actuelle est de 140 cabanes fromagères mises aux normes, dont 80 pendant la période 2000-2006. Il reste à traiter une dizaine de dossiers de cabanes fromagères ainsi qu'une vingtaine d'abris d'estive à réhabiliter dans le cadre de la programmation 2007-2013.

3 Procédures administratives, financement et assistance aux maîtres d'ouvrage

Procédures administratives

La procédure d'autorisation de la restauration ou de l'extension des chalets d'alpage après avis de la Commission des sites en vertu de l'article 145- 3 du code de l'urbanisme est appliquée dans le département depuis 1998 dans le cadre de la procédure permis de construire.

Un Comité de pilotage coprésidé par le sous-préfet et par le président du Syndicat mixte du Haut-Béarn, associant le Pays Basque, a été mis en place pour lancer l'important programme de mise aux normes sanitaire des cabanes fromagères. Les divers partenaires dont les organisations professionnelles agricoles ont décidé de transformer les contraintes en chance pour la modernisation de la filière (AOC Ossau-Iraty) en intégrant les autres aspects de conditions de vie et de travail, aspects sanitaires, intégration paysagère.

La mise aux normes sanitaires pour la fabrication fromagère au titre de la directive européenne 92-46 du 16 juin 1992 (arrêté ministériel du 30 décembre 1993) a bénéficié pour les cabanes fromagères d'une grande souplesse de la part du Ministère de l'agriculture et de la pêche au niveau de la DGAL et de la DDSV avec une période transitoire portée à fin 2002, puis fin 2006, et d'un bon partenariat avec l'IPHB et les acteurs du Pays Basque.

Dans le domaine de l'eau potable, les procédures réglementaires ont été appliquées à 134 captages alimentant 147 cabanes avec avis d'hydrogéologue, périmètres et mesures de protection, instruction DDASS, passage en CDH, arrêtés d'autorisation préfectoraux, et plans de contrôle de la qualité de l'eau avec l'IPHB.

Une Pré-Commission administrative animée par la DDE regroupe les services de l'État concernés par les diverses procédures (SDAP, DIREN, DDE, DDASS, DDSV, DDAF) et reçoit le maître d'ouvrage accompagné de son maître d'œuvre pour assurer le cadrage du dossier à l'amont des procédures administratives : permis de construire, autorisation chalet d'alpage, eau potable, agrément sanitaire, sites classés, Parc national des Pyrénées, police de l'eau.

La Commission des sites s'est forgé une doctrine en matière de spécifications architecturales (implantation, volumes, matériaux) de 1998 à 2001 en s'appuyant sur deux publications sur « l'art de bâtir les cabanes pastorales dans le Béarn et le Pays Basque » (Étienne Lavigne et Régis Rangassamy architectes, JP.Izans chargé de mission au PNP). L'utilisation de matériaux naturels est imposée notamment pour les toitures des cabanes (ardoise, bardeau, terre végétalisée) et parfois pour les murs (pierres ou parements).

Ces prescriptions architecturales sont mises en œuvre au Pays Basque et en partie au Béarn, elles sont critiquées par l'IPHB et refusées dans une partie de la vallée d'Ossau qui préfère installer des toitures plus robustes en bac acier comme cela se pratique sur les bâtiments agricoles des zones intermédiaires et des fonds de vallées, sur les refuges et dans les stations de ski. Les collectivités se posent en effet des questions sur la durabilité des matériaux préconisés (ardoise, bardeau) en altitude et sur les charges d'entretien à l'avenir. Trois affaires sont ainsi portées au tribunal administratif en vallée d'Ossau, ce qui entretient un climat d'opposition frontale entre les services de l'État qui siègent à la Commission des sites et des élus de la vallée, alors que l'aménagement du territoire des vallées devrait faire l'objet d'une approche ouverte et partagée, notamment avec les collectivités.

| |
|--|
| <p>Recommandation : demander à la Commission des sites d'adapter sa doctrine pour la restauration des cabanes pastorales afin d'arriver à des prescriptions partagées par les maîtres d'ouvrage, notamment pour le choix des matériaux.</p> |
|--|

D'une façon générale les collectivités et leurs maîtres d'œuvre critiquent la lourdeur des diverses procédures, le volume des documents pour constituer un dossier complet, ainsi que la longueur de la procédure d'ensemble rattachée au permis de construire.

Procédures de financement

Le programme pastoral 2000-2006 a été financé à parité par les crédits européens FEOGA du PDRN (mesure r2) et par le contrat de plan État-Région avec la participation du département et du Parc national des Pyrénées. Les taux de subvention sont assez disparates : 80% en zone IPHB (en contrepartie de l'instruction patrimoniale), 70% en zone centrale et périphérique du Parc et 60% ailleurs, notamment au Pays Basque.

Il serait sans doute opportun de vérifier la justification de ces écarts et de resserrer la fourchette des taux de subvention dans le cadre du programme 2007-2013.

Une Commission de pré-programmation présidée par la DDAF associe le Conseil régional, le Conseil général, le Commissaire des Pyrénées, DIREN, DDSV, les principaux maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre pour fixer les priorités, coordonner les quatre types de financement et examiner l'éligibilité des dossiers qui doivent être bien calés au niveau des autorisations administratives.

Le DOCUP et la convention de financement conditionnent l'aide européenne au respect des réglementations nationales et des considérations environnementales. Les trois contentieux au tribunal administratif pour la vallée d'Ossau correspondent au non respect des prescriptions architecturales de la Commission des sites et au non versement d'une partie des subventions européennes par la DDAF.

Les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre souhaiteraient plus de souplesse pour la réalisation d'aménagements complémentaires dans le cadre des enveloppes des crédits alloués aux projets, en profitant de la présence d'une entreprise sur les lieux.

Assistance aux maîtres d'ouvrage

La DDAF, qui intervient en tant que service chargé du suivi de la politique pastorale et service coordonnateur des financements du FEOGA, apporte à l'amont conseil et assistance aux maîtres d'ouvrage en leur présentant clairement les procédures à engager avec la remise d'une fiche de procédure et d'une fiche des pièces constitutives du dossier.

Les partenaires et maîtres d'œuvre pensent que l'administration pourrait utilement mettre au point avant le début du prochain programme 2007-2013 un fond de dossier constitué d'une chemise comprenant des documents type simplifiés pré-imprimés qui constitueraient la base administrative identique à tous les dossiers. Cette chemise servirait à enregistrer les projets rapidement et à guider les porteurs de projets vers les démarches précises à réaliser en fonction de la nature même des projets et des obligations réglementaires correspondantes afin de tendre vers la complétude le plus rapidement possible.

Recommandation : établir un fond de dossier comprenant des documents type simplifiés constituant la base administrative commune à tous les dossiers de mise aux normes des cabanes pastorales .

Les partenaires mettent en avant l'étendue du champ réglementaire à appliquer et la complexité du travail d'instruction à réaliser. Le suivi du dossier dans le volet « autorisations réglementaires et administratives » pourrait être pris en charge dans son ensemble , du dépôt du dossier à la délivrance du permis de construire, par un coordonnateur qui animerait le travail du réseau des techniciens inter-administrations ayant des avis et recommandations à formuler. Il pourrait à tout moment faire le point de l'état d'avancement afin d'en informer les porteurs de projets, améliorer la prise en compte des différentes attentes qui s'expriment tant au niveau des porteurs de projets que des services.

Recommandation : désigner un coordonnateur inter-services DDE ou DDAF au sein de la pré-commission administrative pour assurer le suivi des dossiers de cabanes pastorales et l'animation du réseau des administrations concernées.

Dans les Pyrénées-Atlantiques, le Centre départemental ovin d'Ordiarp en Soule est le maître d'œuvre principal des travaux de mise aux normes des cabanes fromagères, il travaille avec des architectes et le PACT Béarn. Il apporte une assistance complète aux maîtres d'ouvrage en ayant une vue d'ensemble sur les productions ovine et fromagères, les procédures administratives et les travaux. Il a œuvré à la réussite du programme de mise aux normes des cabanes fromagères de 1998 à 2006. La DDAF intervient aussi comme maître d'œuvre pour quelques dossiers d'importance plus limitée.

4 Examen de dossiers et visites terrain

En Béarn, le coût moyen des dossiers de mise aux normes des cabanes fromagères portés par les communes et commissions syndicales est de 100 k€ avec une fourchette allant de 50 k€ à 200 k€. A signaler l'installation de deux picocentrales à Urdos et Cette-Eygun.

Au Pays Basque, le coût moyen des dossiers est plus faible à 50 k€ avec une fourchette de 12 k€ à 100 k€. La maîtrise d'ouvrage est parfois assurée par des groupements pastoraux qui sont propriétaires des cabanes pastorales, même si les estives sont communales. A signaler l'achat de fromageries mobiles (6) par la Commission syndicale du Pays de Cize.

Les cabanes de Bielle et Bilhères, qui ont fait l'objet de la visite de terrain, sont bien réaménagées avec confort intérieur, eau potable, assainissement et local fromager. Les toitures en bac acier noir s'intègrent bien dans l'environnement notamment lorsque les murs de la cabane sont en pierre.

La cabane de Gados sur la commune de Beost, en site classé, est parfaite avec son aménagement intérieur, sa toiture en ardoises et ses murs crépis, mais l'hôtel voisin du col de l'Aubisque ne présente pas le même souci d'intégration avec sa toiture en terrasse.

La cabane d'Ay de Souss à Louvie-Soubiron présente une extension pour un petit local fromager adossé à la pente avec couverture en terre, qui fait penser à un petit blockhaus.

5 Desserte des sites pastoraux

Au Pays Basque, les cabanes sont souvent accessibles par des pistes empierrées ou revêtues. Les partenaires financiers se posent la question de l'opportunité de participer au revêtement des pistes pastorales. La DDAF a mis au point avec la DIREN une **notice des impacts prévisibles** et a fait réaliser par des stagiaires une étude permettant d'arrêter des **critères techniques pour le revêtement**, qui sont validées par les partenaires pastoraux.

En Béarn, zone IPHB, tout projet doit faire l'objet d'une instruction patrimoniale mais la « notice des impacts prévisibles » n'a pas été acceptée par l'IPHB. La DDAF conditionne alors la réalisation des projets de desserte au respect de prescriptions émises par les services de l'État qui sont portées dans les conventions de financement PDRN- DOCUP. Les prescriptions sont parfois difficiles à faire respecter, comme les limitations d'accès par des arrêtés municipaux et barrières. Des mini-pistes accessibles aux quads des bergers ont été réalisées par la DDAF à Lescun et Louvie-Soubiron et sont bien acceptées par les collectivités et les partenaires.

6 Perspectives de modernisation

Il faut poursuivre la sécurisation de l'adduction d'eau en estive, l'amélioration de la qualité de l'eau des captages, l'alimentation en énergie (panneaux solaires et picocentrales) ainsi que les équipements pastoraux classiques.

J.C.M

Mission Équipements Pastoraux Pyrénéens

(Planning en Pyrénées-Atlantiques (64))

Mardi 10 octobre

Examen de dossiers par JCM à la DDAF avec la Cellule pastorale.

09h30 : entretien J.Marc Prim, Pt Commission montagne, Chambre d'agriculture.

Mercredi 11 octobre

09h30 : entretien Claude Bailly, directeur DDAF.

10h30 : DDAF, Service SEFE : Jacques Vaudel, chef service.

Cellule Forêt-Pastoralisme : Stéphane Gipouloux, Claire Brocas.

14h00 : DDE, Service SAUD : Lydie Faure, chef service.

Cellule ADS : Cécile Bouisset.

16h00 : DDSV Bénédicte Herbinet, directrice ; F.Bertassi, technicien.

17h00 : DDASS Michel Noussitou, chef service.

18h30 : SDAP Robert Mangado ABF (au château de Pau).

Jeudi 12 octobre

09h00 : entretien DIREN Loïc Matringe (à la DDE).

10h00 : Yvan Debosse, adjoint au directeur DDE.

11h30 : Préfet des Pyrénées-Atlantiques , Marc Cabane.

14h30 : Directeur IPHB Didier Hervé avec Augustin Médevielle, Président de la commission agro-pastorale (à Oloron-Sainte-Marie).

16h15 : Jean Baylaucq, Pt Commission Haut-Ossau (mairie Bielle).

17h30 : départ vers Pau et aéroport Pau-Uzein pour AMC.

Vendredi 13 octobre

Journée de visite en vallée d'Ossau avec la DDAF, S.Gipouloux et C.Brocas.

Matin : Commission du Haut- Ossau, Bielle et Bilhères , avec M.Paris adjoint.
cabanes Las Bordes, Crambotte, Laoda, Las Capuras.

Après-midi : Commune de Beost : cabane de Gados (col d'Aubisque).

Commune de Louvie-Soubiron : cabane Ay de Souss.

8.2 État des lieux Hautes-Pyrénées (65)

1 Déroulement de la mission

Cette mission à laquelle ont participé Christiane BARRET (CGPC), Anne-Marie COUSIN (IGAPA) et Jean-Claude MARSEILLE (CGAAER) s'est déroulée sur quatre jours du 23 au 26 octobre 2006, avec l'appui du service Ingénierie et Territoires de la DDAF au niveau de l'organisation.

Elle a permis de rencontrer une très large palette d'acteurs parmi lesquels les services de l'État : Préfet, Sous-préfet d'Argelès, DDAF, DDE, SDAP, DDASS, ITEPSA, les collectivités locales : Conseil général, maires, les autres organismes directement concernés : Centre de ressources sur le pastoralisme et la gestion de l'espace (CRPGE), Parc national des Pyrénées-Occidentales, Chambre d'agriculture, CAUE.

Les trois visites de terrain à Estaing dans le val d'Azun, Aulon et Ancizan en vallée d'Aure ont permis des échanges très fructueux avec élus, bergers, entreprise, services instructeurs.

2 Pastoralisme dans les Hautes-Pyrénées

L'état des lieux du pastoralisme dans les Hautes-Pyrénées peut être résumé par les données suivantes :

- 255 unités pastorales détenues à 97% par les collectivités locales, avec notamment des commissions syndicales caractéristiques de l'histoire de ce territoire montagnard, couvrant une superficie de 134 000 ha dont la moitié en zone Natura 2000,
- 1600 éleveurs (dont certains viennent des départements voisins des Pyrénées-Atlantiques, Aveyron, Aude, Landes..),
- élevage centré essentiellement sur ovins (85 000) et bovins (26 000) viande, légère augmentation de la charge pastorale globale,
- production laitière marginale : 3 sites, à mettre aux normes,
- 31 bergers salariés en 2004 (ceci emporte des conséquences importantes en matière de réglementation relative aux équipements de confort des cabanes pastorales),
- 16 éleveurs gardiens, 120 gestionnaires d'estive (dont 43 groupements pastoraux), un groupement d'employeurs de bergers,
- politique de gardiennage portée par l'Etat et le Conseil général avec une structure originale le Centre de ressources sur le pastoralisme et la gestion de l'espace (CRPGE) qui regroupe Conseil général, DDAF, PNPO, Chambre d'agriculture, SUAIA, association des gestionnaires d'estives, Commissaire à l'aménagement des Pyrénées, lycée agricole de Vic-Bigorre ; avec le projet de création d'un GIP par la suite,
- nombre de cabanes pastorales : environ 200, 30 dossiers programmés entre 2000 et 2006, 4 à 6 projets prévus annuellement par la DDAF sur la période 2007- 2013.

3 Procédures d'autorisation et de financement des cabanes

Les Hautes-Pyrénées ont mis en place une procédure bien rodée, permettant une collaboration de tous les services y compris le Conseil général pour la modernisation des cabanes pastorales. La procédure dite « chalet d'alpage » s'applique donnant lieu à un arrêté préfectoral après passage en Commission des sites pour la restauration-extension des anciennes cabanes , puis à la délivrance d'un permis de construire.

Si les procédures répondent globalement à la situation et satisfont la majorité des interlocuteurs, ceci ayant conduit la mission à s'interroger sur la pertinence de la question posée, elles peuvent cependant être améliorées sur des points précis.

Les points forts de la gestion haute-pyrénéenne :

- **l'intervention du CRPGE en amont** des procédures permet aux acteurs de préciser la demande et d'affiner la définition des projets avant le dépôt de tout dossier. Ce dialogue est déterminant pour la bonne insertion du projet en adéquation avec les besoins pastoraux et les contraintes d'une insertion architecturale et paysagère de qualité.
- Le passage en Commission des sites est pratiqué aussi bien pour les constructions neuves que pour les anciennes, dans une bonne concertation entre les services. **Un groupe technique « granges foraines», émanation de la MISA et animé par la DDE,** examine les demandes au regard des critères de la circulaire chalet d'alpage. Un dialogue constructif s'engage entre les services quant à l'application des diverses contraintes. La procédure chalets d'alpage est appliquée également aux granges foraines des zones intermédiaires où l'enjeu patrimonial est important.
- Tous nos interlocuteurs, élus et services, ont été unanimes pour insister sur leur volonté de maintenir la qualité du patrimoine pastoral pyrénéen qui contribue à la renommée de ce département marqué par un essor touristique notable. L'architecte des bâtiments de France, le CAUE et le Parc National ont mené depuis de longues années un travail remarquable dans ce sens et qui porte ses fruits aujourd'hui dans la lecture de paysages admirés et enviés.
- Les matériaux traditionnellement utilisés sont l'ardoise et la pierre, parfois le bardeau voire la couverture végétale. Cependant certains maîtres d'ouvrage (GP, AFP) souhaiteraient utiliser des matériaux plus économiques et plus résistants.
- **Un groupe de travail « cabanes pastorales » présidé par le sous-préfet d'Argelès** a été mis en place fin septembre 2006 à la demande du Préfet.

Malgré ce bilan positif, les procédures font l'objet de critiques dont les deux principales tiennent aux délais unanimement reconnus comme trop longs et aux contraintes financières liées à la multiplicité des financeurs et à leurs procédures pouvant entraîner parfois certaines impatiences :

- la longueur des procédures depuis l'étude de la demande, le passage en groupe technique « granges foraines», la commission des sites, l'instruction du permis de construire est dénoncée par la plupart des interlocuteurs.

Cette succession de procédures qui amène les mêmes services à se prononcer plusieurs fois sur le même dossier est génératrice de perte de temps, d'incompréhension et donne l'image d'une administration peu efficace, elle-même victime de la superposition de ses réglementations. A cela s'ajoute un manque de connaissance de la problématique cabanes pastorales par certains échelons d'instruction des permis de construire, notamment dans les subdivisions DDE où ils sont traités sans spécificité particulière.

- les procédures financières font l'objet de vives critiques : multiplicité des financeurs pour des investissements somme toute assez modestes, règles propres à chacun d'entre eux, critères et procédures spécifiques, délais de versement et de contrôle différents... rendent le recours à ces dispositifs assez décourageant. Les personnes chargées de l'animation pastorale voient ainsi une grande partie de leur temps consacrée à régler des problèmes administratifs, à surveiller des délais, à suivre au jour le jour des dossiers financiers alors que la profession aurait davantage besoin de leur présence sur les questions propre au développement du pastoralisme.

A titre d'illustration sur la période récente : en 2005 et 2006 il n'y avait pas de visibilité sur les crédits d'État du FNADT (provenance MEDD et ministère de l'agriculture). Il est arrivé que le Parc national des Pyrénées prenne à sa charge des dépenses pour résoudre des difficultés administratives.

Les procédures d'engagement des crédits de l'Union Européenne sont très longues et nécessitent en amont un visa du CNASEA.

Les assiettes et les taux de subvention ne sont pas harmonisés entre les collectivités publiques intervenantes : État, Conseil général, Conseil régional, Parc national (de 70 à 80%). A titre d'exemple d'incohérence, le CG n'accepte pas plus de 70% de financement public tandis que le Parc national des Pyrénées n'intervient qu'en financement unique à 80%... ainsi de l'argent a été rendu au Conseil général et au Conseil régional tandis que les crédits d'État ont manqué....

Les décisions de programmation se prennent une seule fois par an en février lors d'une **commission amélioration pastorales animée par la DDAF.**

Les entreprises ont du mal à programmer leurs interventions qui ne peuvent avoir lieu que pendant l'été alors que les arrêtés de subventions n'arrivent parfois qu'en août ou septembre ce qui peut retarder les travaux d'un an, renchérissant ainsi leur coût et faisant perdre une saison aux bénéficiaires.

Sur 4 cabanes programmée en année N, une seule passe cette même année, les autres en N+1 voire N+2....

- Les procédures « eau potable » et « assainissement » sont aussi pointées comme une grande source de difficultés : elles relèvent de dispositions générales s'appliquant sur l'ensemble du territoire qui se révèlent particulièrement inadaptées aux estives. Les relations avec la DDASS s'en trouvent d'autant plus délicates. Pour l'eau potable, une récente souplesse d'interprétation devrait permettre d'assimiler l'usage des cabanes à un usage familial entraînant un système déclaratif plus souple que le système d'autorisation normalement applicable. Pour l'assainissement, la réglementation est parfois inadaptée à l'altitude. Afin de contourner cette réglementation trop contraignante, certains n'hésitent pas à déclarer des « abris » en lieu et place de véritable cabanes pour échapper à la réglementation sur l'eau potable.

- Quelques problèmes en matière d'énergies renouvelables : les projets de pico-centrales font également l'objet de difficultés au niveau du Service de police de l'eau à la DDAF. Seules des interprétations très larges et une grande bonne volonté peut permettre de résoudre de manière très pragmatique les problèmes rencontrés sous peine de voir les projets se réaliser.....sans autorisation !

Les projets d'utilisation de panneaux solaires font l'objet de débats avec le SDAP sur leur implantation en toiture ou au sol...les avis sont partagés.

4 Assistance aux maîtres d'ouvrage

La DDAF des Hautes-Pyrénées ne fait plus de maîtrise d'œuvre ni de conduite d'opération pour les cabanes pastorales comme par le passé. La réforme des services de l'État et la nécessité de se concentrer sur ses missions prioritaires dans un contexte de restrictions budgétaires l'ont conduite à s'orienter principalement sur l'appui à la politique de l'eau.

L'originalité de ce département tient à la mise en place du CRPGE faisant un lien étroit entre l'Etat, le Conseil général et la Chambre d'agriculture en matière de pastoralisme. Cependant le CRPGE situe son action en amont, sur les enjeux du pastoralisme et les questions d'environnement (Natura 2000), il ne fait pas d'assistance globale aux maîtres d'ouvrage. Une personne à la compétence reconnue en matière d'intégration paysagère et de génie civil, M. Claustre, assure le rôle de maître d'œuvre pour d'assez nombreuses cabanes, mais ne fait pas non plus d'assistance globale aux maîtres d'ouvrage.

Pour ce qui concerne les travaux peu d'entreprises interviennent. Une seule, ALIAS, est compétente actuellement en matière de travaux de qualité utilisant les savoir-faire traditionnels pour le travail de la pierre et de l'ardoise.

5 Recommandations

Devant ces constats, certaines pistes d'amélioration peuvent être suggérées :

1. Désigner un interlocuteur administratif privilégié pour les maîtres d'ouvrage.

Celui-ci, sorte de « guichet unique » aurait pour tâche, le plus en amont possible, d'accompagner le demandeur, de le guider dans les différentes démarches, de suivre l'avancement du dossier et de mettre le « liant » nécessaire entre les différents services afin d'éviter un véritable « parcours du combattant » dans les diverses arcanes administratives. Ce rôle pourrait être tenu par le sous-préfet qui a pour tâche de coordonner les différentes administrations dans l'arrondissement et dont le métier est aussi d'être un médiateur entre toutes les parties, à l'écoute des uns et des autres sans parti pris, avec la volonté de résoudre les problèmes dans un souci d'intérêt général. Le sous-préfet d'Argelès qui dispose d'une mission à vocation départementale semblerait tout à fait à même de remplir ce rôle. La DDAF et la DDE en tant qu'animatrices du groupe technique appuieraient le sous-préfet.

2. Effectuer, sous l'autorité du préfet, une relecture de l'ensemble des procédures et de leur mise en œuvre dans un but de simplification.

Cette relecture doit s'appliquer d'une part à chacune des procédures afin de réduire les délais d'instruction, d'assouplir l'application des réglementations inadaptées ou qui font double emploi et le cas échéant proposer à l'administration centrale la révision de celles qui sont manifestement inadaptées à l'altitude ou à l'objet même des quelques unités de cabanes pastorales. D'autre part, la relecture doit porter sur l'articulation des procédures entre elles. Ne pas oublier qu'il s'agit de surfaces réduites pour un usage limité dans le temps et marqué par des traditions d'utilisation ancestrales.

6 Conclusions pour le département des Hautes-Pyrénées

La question de l'intégration paysagère et architecturale des cabanes pastorales n'apparaît pas comme une question centrale en tant que telle.

Il existe un consensus des différents acteurs pour maintenir une exigence de qualité du patrimoine bâti dans les estives.

Le principal sujet de préoccupation est lié à **l'avenir du pastoralisme** dans son ensemble, les cabanes pastorales étant un volet, certes important mais au même titre que la structuration de la filière, l'avenir des éleveurs, les financements, le recrutement, la formation et le statut des bergers salariés....

En toile de fond on ne peut éluder **l'inquiétude face à la présence du prédateur**, inquiétude exacerbée par le récent renforcement de la population ursine dans des conditions très conflictuelles avec la profession. Dans ce contexte passionnel, la moindre difficulté, le plus petit retard prend des proportions exagérées par rapport aux enjeux de quelques unités à construire annuellement.

L'annonce, lors du congrès de l'ANEM (pendant le déroulement de notre mission) **des crédits pour le pastoralisme dans le Plan de soutien à l'économie de la montagne PSEM 2007-2013** a été ressentie comme un soulagement, la hauteur de ces crédits semblant correspondre aux attentes de nos interlocuteurs.

Il n'en demeure pas moins qu'une simplification des procédures administratives et des délais, une écoute accrue de la profession autour de ses problèmes quotidiens, **l'assainissement des conditions d'un dialogue constructif par une restauration de la confiance de part et d'autre** sont indispensables pour l'avenir de cette filière ancrée dans la tradition et porteuse de l'image de ce territoire pyrénéen qui a su garder une grande partie de son authenticité en développant un tourisme que l'on peut qualifier de durable avant la lettre.

C.B

Annexe Hautes-Pyrénées (65)

(Liste des personnes rencontrées du 23 au 26 octobre)

M. BERTHIER, Préfet des Hautes-Pyrénées.
M. SOUMBO, Sous-préfet d'Argelès-Gazost.

M. Jean-Pierre LESTOILLE, directeur DDAF.
M. Emmanuel DIDON, adjoint au directeur DDAF, chef service Ingénierie-Territoires.
M. Didier BUFFIERE, responsable pastoralisme DDAF et CRPGE.
M. Richard FAUGERE, gestion des territoires DDAF, correspondant MISA.
Mme Marie-Hélène MARTIN, ITEPSA, DDAF.
M. CHEDEVILLE, chef du service Eau et Environnement, DDAF.

M. Rouchdy KBAIER, directeur du Parc national des Pyrénées-Occidentales.
M. BONNEAU, directeur adjoint du parc national des Pyrénées-Occidentales.
M. Christophe COGNET, chargé du pastoralisme, PNPO.

M. Pierre MAUDET, chef du service santé-environnement, DDASS.
M. MAGENDIE, chargé des refuges et granges foraines, DDASS.
M. DURAND, cellule communication, DDASS.

M. Philippe SIMON, directeur général adjoint, Conseil général des Hautes-Pyrénées.
Mme Claude LAFFONTA, agriculture et développement local, Conseil général.

M. COLONEL, chef du Service départemental d'architecture et du patrimoine.

M. Jean-François GAUCHE, directeur DDE.
M. FENDER, DDE.
M. BARTHELEMY, service aménagement, DDE.

M. RANGASSAMY, architecte CAUE.

M. MOULES, président de la commission montagne, Chambre d'agriculture.
M. FOURTINE, éleveur berger, moniteur ski, loueur de gîtes, vallée Luz-Saint-Sauveur.
M. MARTIN, éleveur bovin, groupement pastoral, vallée d'Aure.
M. GERBERT, chargé du pastoralisme et de l'agro-tourisme, Chambre d'agriculture.

M. DUBARRY, maire d'Aulon.
M. VIDALON, président de la Commission syndicale des IV Véziaux, avec 3 bergers, dont deux membres du syndicat départemental des bergers salariés.

8.3 État des lieux en Haute-Garonne (31)

1 *Déroulement de la mission*

Cette mission s'est déroulée les 13, 14 et 15 novembre 2006.

Elle a été assurée par Jean-Claude MARSEILLE (CGAAER-Ministère de l'Agriculture et de la Pêche) les trois jours, Georges RIBIÈRE (IGE-Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables) les deux premiers jours et Anne-Marie COUSIN (IGAPA-Ministère de la Culture et de la Communication) les deux derniers jours. La DDAF, service SEFE, a assuré une bonne organisation de la mission, elle a remis un dossier complet ainsi qu'un CD sur les cabanes pastorales.

Cette mission a permis de rencontrer des professionnels représentatifs du pastoralisme, des élus de communes concernées et l'ensemble des services intervenant sur le sujet sauf le service départemental de l'architecture et du patrimoine contacté par ailleurs (voir planning joint en annexe) :

- responsables d'estives, présidents ou vices-présidents de groupements pastoraux,
- maires de Bagnères-de-Luchon et de la commune d'Oô,
- les DDE, DDAF, DDASS et/ou leurs services,
- le secrétaire général de la préfecture de Toulouse et le sous-préfet de Saint-Gaudens,
- le vice-président de la Chambre d'agriculture.

Des dossiers de projets aboutis ou en cours ont pu être examinés par deux missionnaires. Les visites sur place de deux cabanes réaménagées récemment à Cazeaux-de-Larboust et Oô, avec la DDAF, ont permis d'apprécier les réalisations et de prendre la mesure des difficultés réelles.

2 *Pastoralisme en Haute-Garonne*

Importance du pastoralisme

Le pastoralisme concerne en Haute-Garonne 4 cantons, 24 000 hectares, 50 estives dont 40 avec une gestion collective organisée et 250 exploitations agricoles pastorales. Ces espaces sont généralement situés sur des terrains communaux. On a constaté une augmentation sensible du nombre d'animaux en estives entre 1972 et 1999, avec actuellement 39 000 ovins et 4 500 bovins.

En 2005, on comptait 19 bergers salariés et une vingtaine d'éleveurs gardiens. Plus de la moitié des surfaces pastorales sont situées dans les 5 projets de sites Natura 2000 du département. L'animation pastorale est portée par la Chambre d'agriculture avec l'appui de la DDAF (antennes de Saint-Gaudens), mais le Conseil général s'intéresse maintenant à cette problématique.

Sur le plan économique, le pastoralisme en Haute-Garonne est souvent ressenti par les interlocuteurs extérieurs à cette activité comme très peu important par rapport aux autres enjeux industriels et même agricoles du département. Cependant sa valeur culturelle et symbolique est forte, y compris - surtout peut-être - pour les urbains !

Or, il se dégage une tout autre impression des rencontres avec les acteurs locaux du pastoralisme et des visites de terrain !

Au-delà des chiffres, il semble que le climat de travail et de confiance entre les différents partenaires (État/collectivités locales/professionnels) permette d'envisager un développement de l'hébergement pastoral plus serein que dans les deux départements des Pyrénées-Atlantiques et Hautes-Pyrénées. Cependant ce ne sera possible que si certains problèmes internes au pastoralisme évoluent favorablement comme par exemple la fragilité, voire l'instabilité des bergers.

Problème des prédateurs

Les interlocuteurs que nous avons rencontrés, éleveurs ou élus sont généralement hostiles à Natura 2000 et à la réintroduction des ours parce qu'il n'y a pas eu, disent-ils, de concertation. Mais ils reconnaissent que c'est grâce à l'ours qu'il y a aujourd'hui un plan de soutien à l'économie pastorale. Toutefois le plan de soutien paraît faible pour les cabanes car il ne permettra d'en réaliser qu'une dizaine (sans que l'on nous ait dit ce qu'il faudrait pour que le plan soit jugé suffisant). Certains cependant, plus extrémistes, mais plus découragés que vindicatifs, pensent (ou disent...) que la présence des ours, qui font peur aux bergers, ruinera, à terme, le pastoralisme.

D'après le sous-préfet de Saint-Gaudens, on prête beaucoup à l'ours : 8 à 10% de pertes ovines alors que c'est plutôt 1 à 2%, les autres pertes étant dues à de mauvais traitements, des morsures de chiens errants, des chutes etc. D'après lui des études plus fines seraient nécessaires.

Enjeux du gardiennage et perspectives

Comme dans les Hautes-Pyrénées, mais pas les Pyrénées-Atlantiques, les éleveurs sont confrontés à une difficulté majeure: une certaine forme de marginalité d'un nombre important de bergers salariés qu'ils n'arrivent ni à fixer ou fidéliser malgré les efforts faits en matière de formation et de recherche de "plan de carrière".

52 cabanes pastorales sont utilisées par les bergers et vachers sur une centaine de cabanes répertoriées par l'enquête pastorale de 1999. Le programme 2000- 2006 a permis l'aménagement de 9 cabanes pour 386 000 € (5 cabanes équipement grand confort, 3 cabanes équipement minimum et 1 abri simple).

A terme, il faudrait aménager 10 cabanes grand confort et rénover une dizaine de cabanes vétustes. En Haute-Garonne le plan de soutien à l'économie de montagne (PSEM) 2007- 2013 a été calé sur l'aménagement de dix cabanes pastorales.

Approche globale des territoires des vallées

Il ressort de façon très consensuelle de l'ensemble des entretiens qu'il faut assurer la compatibilité entre développement du pastoralisme et développement touristique qui ne doivent pas être concurrents mais complémentaires. Le pastoralisme contribue à conserver la qualité paysagère nécessaire au développement touristique.

Si la qualité architecturale des cabanes pastorales doit bien entendu être assurée, elle ne doit pas conduire à bloquer des projets (ça n'a d'ailleurs pas été reproché dans ce département). Par contre la transformation des granges foraines en maisons de vacances doivent être soumise à un contrôle beaucoup plus rigoureux, l'équilibre des territoires et le paysage étant beaucoup plus menacés **en zone intermédiaire**.

3 Procédures d'autorisation, de financement et d'assistance au maître d'ouvrage **Permis de construire et autorisations**

Dans le département de Haute-Garonne, la "simple" procédure de permis de construire ou de déclaration de travaux est respectée depuis 2002. En revanche, la procédure "chalets d'alpage" (art. 145-3-1) du code de l'urbanisme est, en toute illégalité, ignorée! Cela pose problème d'autant plus que ça semble marcher, à première vue, plutôt mieux qu'ailleurs, mais nous y reviendrons.

Les maîtres d'ouvrage étant, dans ce département, des communes, ils sont obligés d'avoir recours à un architecte pour toute construction supérieure à 20 m² nécessitant un permis de construire.

En cas de déclaration de travaux, en dessous de 20 m², la maîtrise d'œuvre est assurée souvent par la DDAF.

A part en "sites classés", les travaux ne sont donc pas soumis à l'avis de la commission départementale des sites.

Lourdeur des procédures réglementaires

Les élus, maîtres d'ouvrages et les professionnels estiment que les délais sont beaucoup trop longs pour obtenir les autorisations: jusqu'à 18 mois en site classé. En réalité, mais il faudra en tenir compte dans les propositions, ils cumulent les temps de mise au point des projets avec les temps d'instruction.

A ces délais d'élaboration et d'instruction du dossier architectural, il faudrait ajouter les délais relatifs aux autorisations pour l'alimentation en eau potable quand elles sont demandées auprès de la DDASS.

Globalement, mais il faut revenir sur chaque point particulier, le cumul de tous ces délais n'est pas bien compris et encore moins bien perçu d'autant plus qu'il s'agit de réaliser des constructions de l'ordre de 50 m², souvent des extensions beaucoup plus petites.

En outre, nous nous situons aujourd'hui dans le contexte de la réforme du permis de construire qui prévoit sa simplification et le raccourcissement des délais d'instruction. Le fonctionnement des procédures très peu décentralisées et insuffisamment déconcentrées paraît assez obsolète.

Recommandation :

Avant d'aller plus loin dans l'examen des pistes d'amélioration des différents dispositifs, il paraît indispensable de simplifier et raccourcir (nous verrons comment) les délais d'instruction de ces dossiers tout en respectant la loi.

Diversité des approches des services

Contrairement aux Pyrénées-Atlantiques, on ne sent pas un réel travail en commun des services: chacun fait son travail, consciencieusement mais sans concertation très étroite avec les autres. Et pourtant ça marche! Peut-être même mieux qu'ailleurs... Pourquoi?

Tout d'abord, la DDAF est très présente en assistance à la maîtrise d'ouvrage et fait souvent la maîtrise d'œuvre des petits projets. Comme, elle instruit aussi les dossiers de demandes de subventions, elle assure une fluidité dans leur examen.

Par ailleurs cette relative indépendance des services de l'État ne donne pas aux élus et aux professionnels l'image d'un front uni... contre eux (!) comme la commission des sites des Pyrénées-Atlantiques.

En revanche la DDE (subdivision de Saint-Gaudens) **regrette de ne pas avoir de doctrine** ce qui est d'autant plus regrettable que le rythme d'examen des dossiers (1 à 2 par an) ne permet pas vraiment de s'en constituer une "sur le tas".

Quant au SDAP, il est saisi de très peu de dossiers, ceux qui sont présentés à la commission départementale des sites (sites classés) et ceux qui demandent maintenant un permis de construire. Il reconnaît lui-même être peu exigeant afin de faciliter la réalisation des projets qu'il trouve de qualité moyenne.

Contraintes techniques et de coût

En terme de programme, ce département offre aux bergers des cabanes principales restaurées simples mais de qualité. A l'intérieur, elles présentent une séparation des zones nuit et jour, un évier avec l'eau, des sanitaires comportant lavabo et douche et séparément des toilettes.

Si l'approvisionnement en eau pose souvent problème, la politique adoptée est plutôt de fournir de l'eau qui permet le lavage et l'entretien quitte à avertir qu'elle n'est pas potable. C'est une bonne position car nous pensons qu'il vaut mieux fournir de l'eau dans les cabanes, même non potable, que pas d'eau du tout, mais cela peut poser problème avec la législation du travail en cas d'hébergement de bergers salariés.

Il y a également une source d'énergie par panneaux solaires. Le confort apporté est donc honorable et c'est plutôt l'état dans lequel les locaux sont parfois laissés par leurs occupants qui est choquant.

L'aspect extérieur des cabanes que nous avons vues est satisfaisant du point de vue des volumes (simples) et des percements (assez petits). En revanche quelques problèmes sont à signaler :

- qualité des parements de mur: enduits trop clairs ou parements de pierre anecdotique ?
- implantation très visible et peu esthétique des panneaux solaires (sur une cabane).

Enfin, notons que l'emploi du bac acier dans les cas considérés, est tout à fait acceptable.

En ce qui concerne le coût des réalisations il nous a été dit que ce qui coûte cher ce ne sont pas tant les matériaux que les conditions particulières de certains chantiers: durée limitée de chantier, transports des matériaux, bases vie des ouvriers, ainsi que le manque de concurrence au niveau des entreprises.

Recommandation :

Des éléments de doctrine doivent être élaborés de façon partenariale entre professionnels, élus et services de l'État.

Ils devraient comporter des objectifs clairs en matière d'équipements sanitaires (à peu près ce qui est fait) et de qualité architecturale. Pas de diktat mais des exigences adaptées à la sensibilité des sites concernés.

Lourdeur des procédures financières

La DDAF organise une réunion de programmation au printemps avec la Commissaire à l'aménagement des Pyrénées, la Chambre d'agriculture et les autres financeurs Conseil régional et Conseil général. Les travaux sont généralement réalisés l'année n+1 après leur programmation. Le permis de construire ou la déclaration de travaux sont exigés depuis 2002 pour accéder à la programmation FNADT et Europe.

Les subventions s'élèvent à 80% (FNADT 30%, FEOGA 50%) pour les cabanes portées par des communes, éligibles à la mesure j du PDRN. Elles s'élèvent à 75% (région 50%, département 25%) pour les cabanes portées directement par des éleveurs (groupements pastoraux).

Les procédures d'engagement financier de crédits européens sont lourdes mais justifiées et bien maîtrisées par la DDAF, qui s'est organisée en conséquence au niveau de l'ensemble du service SEEF avec un secrétaire administratif.

Assistance aux maîtres d'ouvrage

Tous les partenaires rencontrés, communes et groupements pastoraux, se sont félicités de l'appui efficace et complet, au niveau administratif, financier et technique, de la technicienne de la DDAF en poste à Saint- Gaudens dans le cadre des missions d'assistance conseil ou de maîtrise d'œuvre .

Examen des dossiers

La cabane du Turon à Cazeaux-de-Larboust présente un confort appréciable, conforme à la réglementation sur l'hébergement des travailleurs agricoles. Toutefois, l'alimentation en eau réalisée en 2002-2003 n'a pas la qualification « d'eau potable » car le projet, réalisé en maîtrise d'œuvre par la DDAF, n'a fait l'objet ni d'expertise géologique, ni d'analyse, ni de déclaration à la DDASS.

Selon la DDASS c'est la procédure complète de l'autorisation qui s'applique à une commune maître d'ouvrage, sauf à obtenir l'interprétation de la simple « déclaration » en considérant l'usage uni-familial de la cabane pastorale (dérogation à demander au Ministère de la santé).

La cabane d'Astau sur la commune d'Oô a bénéficié en 2005-2006 de la maîtrise d'œuvre d'un architecte et de l'assistance conseil de la DDAF. Le permis de construire a été délivré en 6 mois après avis de l'ABF et de la DDASS. Elle permet l'hébergement d'un berger et d'un vacher salariés dans deux logements séparés, confortables et conformes à la réglementation du travail. L'eau potable est fournie par le réseau communal des granges foraines d'Astau.

4 Conditions de desserte des sites pastoraux

Aucun problème particulier (à ma connaissance n'a été signalé) et les deux cabanes visitées étaient accessibles en voitures. Dans ce département, il ne semble pas y avoir de difficulté majeure de cohabitation entre l'activité touristique et l'activité d'élevage qui sont toutes les deux revendiquées.

5 Perspective de modernisation

Les mesures d'accompagnement du programme ours dans les Pyrénées permettent le financement de téléphones portables ou de radio-téléphones ainsi que le portage du matériel des bergers quand l'estive ne dispose pas d'accès.

Les cabanes modernisées disposent maintenant d'électricité photovoltaïque pour l'éclairage, le frigidaire et les télécommunications.

Recommandation :

Il me semble qu'au 21^{ème} siècle on doit proposer des hébergements avec un minimum de confort: cela devrait faire partie des éléments de doctrine.

En outre, les éleveurs nous ont tous dit, dans ce département, être confronté à un problème de relative marginalité des bergers. Il faut donc être très vigilant si on ne veut pas aggraver le phénomène.

6 Conclusions et recommandations

Dans ce département l'activité pastorale est plus faible que dans les Pyrénées-Atlantiques et les Hautes-Pyrénées et la prise de conscience des actions à mener pour la maintenir paraît plus récente.

Les relations entre les services de l'État et les professionnels et élus sont bonnes et devraient permettre de bien travailler en ce sens. La restauration et l'équipement des cabanes pastorales pourraient être accélérés dans ce bon climat de confiance dû notamment au rôle très positif de la DDAF.

Toutefois l'État doit respecter et faire respecter les lois et règlements (Code de l'urbanisme et Code de la santé publique). Il faut donc mettre en place un système légal d'instruction des dossiers qui ne rallonge pas les délais mais permette au contraire de soulever tous les problèmes dès l'origine des dossiers et aide à les résoudre.

Le sous-préfet de Saint-Gaudens a mis en place à la demande du Préfet (AP du 4 mars 2005) un **Comité de gestion de l'espace pastoral et montagnard de la Haute-Garonne**, qui fonctionne bien, et qui réunit les services de l'Etat, les élus, les professionnels agricoles et forestiers ainsi que les associations concernées.

Recommandation :

La réunion d'une commission d'examen des projets présidée par le sous-préfet concerné par la montagne et associant, au plus près du terrain, les différents partenaires locaux (élus, professionnels) et les services de l'Etat paraît de nature à simplifier le traitement des dossiers.

AM.C

Mission Équipements Pastoraux Pyrénéens

(Planning en Haute- Garonne (31))

Lundi 13 novembre 06

Toulouse

10h00 : entretien DDAF - A.Sanseau directeur délégué, M.Tisseire chef service SEEF, Mme C.Chaix ingénieur IAE SEEF, Mme E.Couret technicienne forestière.

14h30 : entretien DDASS - M.Lopez chef service santé environnement + collaborateurs.

15h30 : entretien DDE - M.Looses directeur délégué, M. Le Houelleur coord. territorial sud.

16h30 : présentation de dossiers de cabanes pastorales à la DDAF au service SEEF.

Mardi 14 novembre

Toulouse

10h30 : M.Sadoul - Secrétaire général de la Préfecture de la Haute-Garonne.

11h45 : M. Rettig - maire de Bagnères-de-Luchon.

Canton de Bagnères-de-Luchon

15h00 : visite de cabanes pastorales avec la DDAF M.Tissiere et Mme Couret.

-cabane d'Astau sur la commune d'Oô,

-cabane du Turon sur la commune de Cazeaux-de-Larboust.

Mercredi 15 novembre

Saint- Gaudens

09h30 : subdivision DDE - Mme Lasserre responsable service urbanisme.

10h15 : M.Rives - maire commune d'Oô.

11h00 : M.Jourteau - vice président Chambre d'agriculture et responsable de GP.

11h45 : M. Oustalet - président de groupement pastoral commune d'Oô.

14h00 : M.Nicolas - Sous-préfet de Saint- Gaudens.

15h00 : M. Audran - responsable de l'estive de Juzet-de-Luchon.

16h00 : M. Giméno - président du GP de Campsaure à Bagnères-de-Luchon.

17h00 : conclusions avec le Sous-Préfet de Saint-Gaudens.

Mission interministérielle « équipements pastoraux »

État des lieux Département de l'Ariège (09)

PJ : annexes (2)

Eléments d'ambiance et de cadrage

Les entretiens ont été l'occasion, pour nos interlocuteurs, d'exprimer de façon unanime :

- L'inquiétude de voir disparaître le pastoralisme et avec lui l'un des piliers de l'économie montagnarde et plus largement l'un des facteurs de l'entretien et de valorisation des espaces ruraux d'altitude.
- La nécessité d'une approche globale du sujet : les cabanes pastorales n'ont pas de sens si l'on ne peut recruter des pâtres, le recrutement des pâtres n'a pas de sens si l'activité d'élevage, dont la pratique de l'estive n'est qu'un aspect, n'est pas assurée de son avenir.
- Les éleveurs, leurs organisations professionnelles, les autorités locales sont conscients de la complexité du sujet et du caractère d'urgence qu'il revêt. Ils attendent de l'État, qu'en accompagnement de leurs propres efforts, il apporte, pour ce qui le concerne, des réponses à la hauteur : affichage clair et durable d'une politique en faveur du pastoralisme, moyens financiers correspondants.
- C'est l'objet du PSEM Pyrénées annoncé fin octobre 2006 au congrès de l'ANEM, à Ax-les-Thermes.
- L'État a su, à grands renforts de moyens, imposer la réintroduction de l'ours. Cette contrainte supplémentaire justifie amplement des mesures renforcées pour compenser les handicaps et faire que la filière et la pratique de l'élevage en estive restent possibles dans des conditions encore acceptables.

Certains ont insisté sur la nécessité d'un jeu « plus collectif » : les groupements pastoraux en sont un exemple ; le réseau pastoral se constitue (SUAIA). La coordination renforcée au niveau inter régional, à l'échelle du massif, peut donner plus de lisibilité et d'efficacité par l'affichage de la politique et la programmation. Les aides sont trop exclusivement individuelles : une part devrait être obligatoirement affectée aux actions et équipements collectifs. Enfin, « vision Massif » ne signifie pas mesures uniformes : seul le niveau local est capable de concevoir et de mettre en œuvre les actions adaptées aux problématiques de chacun des départements.

Même si la question de l'ours est revenue très souvent lors des entretiens, ce sujet n'a pas monopolisé les échanges, moins que dans les rencontres avec les responsables de l'Etat dans le département. On semble assez loin des déclarations ou discours sur « les grands fauves ». L'attitude est plus raisonnée et responsable : c'est celle de professionnels soucieux de conforter leur outil de travail, d'assurer leur avenir et de donner d'eux une image positive, nullement passéiste.

Enfin, la mission a pu s'interroger sur les motivations de la commande qui lui était passée et la place qu'elle occupe par rapport aux autres démarches dont elle a appris, au cours des entretiens, l'existence : mission parlementaire sur l'ours, mission DDAF 65 sur l'hébergement en estives, diagnostics de vulnérabilité, groupe de travail « logement » et négociations avec l'ANAH en Ariège...

Les constats sur les thèmes suggérés par la commande

La lettre de mission donnait, a priori, les raisons de ce qui « *dissuaderait de tout aménagement* » :

- *-lourdeur des procédures,*
- *-diversité des approches des services instructeurs,*
- *-coût des aménagements liés aux contraintes de l'administration ».*

Les investigations de la mission dans le département de l'Ariège permettent de s'inscrire largement en faux ou tout au moins de relativiser fortement ces affirmations.

Vingt et un dossiers nous ont été présentés par la DDAF de l'Ariège. Ils représentent l'ensemble des projets qui lui ont été soumis et qui ont été financés sur la période 2000-2006. Cette « production » est faible, mais rien ne permet d'affirmer qu'elle aurait été significativement supérieure si les « verrous » suggérés par la lettre de mission avaient été levés. Il est probable que des projets soient restés « en cours de route », dans ce domaine comme dans tout autre. Certains de nos interlocuteurs y ont fait allusion mais sans être en mesure d'évoquer des cas précis et encore moins de soumettre à notre appréciation la nature ou la réalité des blocages.

Il semble s'agir là d'un « bruit de fond », assez commun quand il s'agit de l'activité administrative, nourri d'ailleurs par certains aspects du traitement des dossiers sur lesquels nous nous sommes penchés.

La lourdeur des procédures :

Elle est réelle parce que nous sommes dans des processus complexes, avec de nombreux acteurs, alors que les résultats se distinguent, eux, par leur modestie.

Comme pour tout projet, l'identification d'un **maître d'ouvrage**, l'initiative d'un « **opérateur** » (souvent un groupement pastoral) et l'élaboration d'un « **programme** » (définition des besoins, accords des utilisateurs, choix restauration/construction nouvelle, localisation, caractéristiques techniques) nécessitent un temps de maturation. L'assistance de la Fédération Pastorale Ariégeoise est ici déterminante, comme pour la **phase conception** proprement dite (maîtrise d'œuvre). L'action de cette structure est saluée et reconnue très positive.

En tout état de cause, le renforcement de cette maîtrise d'ouvrage et son assistance paraît être une condition indispensable à un traitement, plus vigoureux, de la question de l'hébergement en estives.

La **question foncière** (en liaison avec les collectivités et plus souvent avec l'ONF) est complexe : délégation de maîtrise d'ouvrage, concession, calcul de redevances, prise en compte des droits d'usage, exigences de qualité, le cas échéant usages multiples du futur bâtiment, tout cela requiert une mise au point laborieuse, jugée tatillonne. Le régime actuel de concession est, de toutes façons, jugé comme peu satisfaisant par les éleveurs et les élus locaux. Il devra être revu et amélioré.

La phase des **autorisations administratives** suit.

Un constat s'impose en premier lieu .

Aucune règle d'urbanisme ne fait interdiction de principe à la réhabilitation ou la construction de cabanes pastorales.

Le RNU, applicable dans les communes qui ne sont pas dotées d'un document d'urbanisme propre, comporte des dispositions permissives qui rendent possibles de telles constructions.

Pour les communes dotées de documents d'urbanisme, et elles sont nombreuses, les règles locales prévoient, expressément, cette possibilité dans les zones naturelles (zones NC ou ND des POS ou zones A des PLU), à l'exception des secteurs exposés à des risques naturels (recensé ou confirmé par consultation particulière du RTM).

Le Code de l'Urbanisme prescrit l'obtention d'un permis de construire comme pour toute construction.

Mais la loi du 9 février 1994 article codifié dans **l'article L. 145- 3-I, a introduit une procédure supplémentaire d'autorisation préfectorale**, préalable au permis de construire intéressant tout « chalet d'alpage », après avis de la Commission départementale des Sites. L'intention, louable, était de desserrer les contraintes de droit commun (constructibilité limitée dans les espaces naturels) après que l'on se fût assuré de l'intérêt patrimonial et du caractère du projet comme contribuant à l'activité économique du milieu.

Cette procédure n'est pas appliquée en Ariège.

Répondant à une incitation qui était faite par la circulaire d'application de l'art. L 145-3-I (en date du 19 juillet 1996), les services administratifs de l'Etat dans le département, ont défini une « **doctrine locale relative à la réhabilitation des bâtiments d'estive** » adoptée par la Commission des sites en janvier 2005, qui définit les conditions techniques au regard desquelles les permis de construire seront délivrés. En revanche, les projets de réalisation des cabanes pastorales ne donnent lieu ni à autorisation préfectorale ni à passage en Commission des sites.

Cette situation n'est pas satisfaisante.

Certes, on peut se demander s'il était bien raisonnable de sur-ajouter, comme l'a fait l'article L. 145-3- I, une procédure spécifique dans un domaine jugé, déjà, excessivement lourd, alors que l'instruction du permis de construire peut suffire à sanctionner l'application de conditions techniques préalablement définies.

Néanmoins, l'application de la loi ne se discute pas ; aussi, sauf à changer cette dernière, conviendrait-il que les services de l'Etat en Ariège s'y tiennent.

On pourra objecter que les procédures en seront alourdies d'autant .

Nous notons, cependant, que le travail fait par l'administration de l'État dans ce département, avec la définition des conditions techniques auxquelles doivent satisfaire les projets de cabanes pastorales, devrait permettre la délivrance de l'autorisation préfectorale dans des délais très brefs et que l'instruction au titre de l'une et l'autre des procédures (permis de construire et autorisation préfectorale) pourrait se faire de façon concomitante, de manière à ne pas allonger le délai global.

L'instruction des **permis de construire** est, elle même, jugée trop lente. Une vérification auprès de la DDE a permis de constater que sur les 20 dossiers de permis de construire de cabanes, instruits par ce service, 19 l'avaient été dans les délais réglementaires. Mais ces délais sont jugés trop longs, même si cette appréciation doit être relativisée au regard du délai global de « gestation » des projets de cabanes.

Nous n'avons pas entendu parler de dossier qui aurait nécessité de procédure au titre de protection de captage d'eau et qui eût requis l'intervention du Conseil départemental d'Hygiène. (Le délai aurait été, dans ce cas, sensiblement allongé). Nous verrons cependant que cette question de l'alimentation en eau potable peut constituer une difficulté.

Dans la phase « financière » : aucune observation n'est faite sur le traitement des dossiers de demande de subvention par la DDAF. Ce service a toujours disposé des enveloppes de crédits suffisantes. Les retards dans le règlement des subventions paraissent plutôt dû à la diligence insuffisante des maîtres d'ouvrages et surtout des entreprises (établissement des factures).

Procédures lourdes, appliquées cependant avec « parcimonie », probablement améliorables, mais certainement pas un point de blocage « décourageant l'entreprise de tout aménagement ».

La diversité des approches des services :

L'instruction des dossiers des cabanes nécessite la consultation d'un certain nombre de services. Les risques de divergences d'appréciation sont réels. C'est pour cette raison que les services de l'État ont, en Ariège, élaboré une **doctrine locale** dont l'article L. 145-3 I leur donnait l'occasion.

Approuvée en séance plénière de la Commission des sites, elle constitue une « plate forme commune » à tous les services qui y ont contribué. Elle précise les services « chefs de file » ou référent selon l'aspect à traiter.

Elle comporte des prescriptions minimales en matière **d'insertion paysagère et d'utilisation des matériaux** auxquelles ont contribué l'ABF, la DDE et le CAUE. Un débat sur l'utilisation du bois semble avoir abouti favorablement. L'examen des dossiers au cas par cas, lors de l'instruction des permis de construire, en est facilité lorsqu'il s'agit d'apprécier la qualité intrinsèque du projet (vue rapprochée) et la sensibilité du site (vue éloignée). Aucun des intervenants ne paraît plus faire, sur ce sujet, une approche dogmatique.

Il en va de même pour les **équipements de desserte** : pas d'exigence de voie d'accès, mais plutôt une hostilité à de nouvelles pistes, ce qui rejoint la préoccupation des éleveurs, opposés à « l'ouverture excessive » des espaces de pacage ; pas d'exigence précise en matière de traitement des effluents des sanitaires, laissant place à un traitement « naturel », pas d'exigence d'eau potable.

Nous voyons donc là une approche consensuelle, qui ne dénote ni l'inflation d'exigences ni des germes de conflits « inter administration ».

L'ensemble pourrait même paraître laxiste s'il n'était tout simplement réaliste !

Signalons, néanmoins, des difficultés possibles au regard des prescriptions faites par les **textes relatifs à l'hébergement des travailleurs agricoles** (Art. 4 de l'arrêté ministériel du 1^{er} juillet 1996 traitant du logement des bergers et vachers) notamment en ce qui concerne la fourniture d'au moins 100 litres d'eau potable par personne et par jour. Cet aspect « lois sociales » a fait l'objet d'une démarche de la CGT ; un groupe de travail animé par l'inspection du travail (qui n'était pas partie prenante de l'élaboration de la doctrine locale) a entrepris, avec l'ANAH, des discussions. L'état d'esprit paraît être d'améliorer les choses, sans surenchère et tout en restant réaliste. Il est cependant « délicat » que des autorisations administratives et des subventions publiques soient accordées à des projets qui ne respectent pas les lois sociales protégeant les utilisateurs. L'indépendance des procédures peut l'expliquer, mais, une fois le constat fait, il est difficile de laisser les choses en l'état. Jusqu'où les dérogations locales peuvent-elles aller sur ce point ? La distinction entre « cabanes principales » normalement équipées et les « cabanes secondaires » plus sommaires est une piste, encore faudrait-il que les premières soient effectivement correctement équipées.

En résumé sur ce point, pas de divergence, mais, au contraire, un consensus plutôt favorable, même s'il crée, très ponctuellement, un problème au regard des lois sociales, problème qu'il importe de régler.

Les coûts

Le coût moyen avancé est de l'ordre de 100 000 € par cabane, mais le prix de revient peut varier fortement en fonction de travaux d'infrastructure (raccordement ou captage en eau potable s'il est jugé nécessaire ou s'il était exigé) et surtout de l'accessibilité du chantier : l'acheminement des matériaux grève, très vite, le budget de l'opération, surtout s'il doit être assuré par hélicoptage.

L'utilisation du bois constitue une solution intéressante en terme de délai de chantier et de moindre nécessité de main d'œuvre qualifiée que pour la maçonnerie en pierres. L'indisponibilité des entreprises (absence de concurrence) constitue un facteur de renchérissement.

Les coûts induits par les exigences administratives sont cités, presque par habitude, mais sans réelle démonstration. Nous avons au contraire souligné l'attitude « bienveillante » sur plusieurs points.

Le montage financier type repose sur une subvention de 50% du FEOGA, de 30% du département, 20% d'autofinancement. Ce dernier pose problème pour les plus petites collectivités, généralement maîtres d'ouvrage, dont les ressources sont inexistantes. Le recours à l'emprunt n'est pas facilité par le caractère temporaire et précaire de l'occupation du domaine géré par l'ONF.

Les fonds « État » et Département n'ont pas, jusqu'à présent, manqué, compte tenu du rythme de construction. Qu'en serait-il si ce rythme devait doubler, voire tripler (50 cabanes sur la prochaine période 2007-2013 est avancé comme un minimum).

En conclusion, nous n'avons pas trouvé, ni dans l'examen des dossiers, ni dans nos échanges avec nos interlocuteurs, les « blocages » évoqués par la lettre de mission. C'est d'ailleurs ce que nous avait confirmé la DIREN Midi-Pyrénées qui a, sur ce sujet, une position d'observateur privilégié.

Tout au plus avons-nous décelé des points qui sont des sujets d'insatisfaction, voire de difficulté qui font que la situation, lorsqu'elle n'est pas parfaite, reste cependant améliorable.

Mais, alors, où sont les problèmes ?

Où sont les vrais problèmes ?

Nous l'avons dit en début de note, **les acteurs de la filière pastorale ont besoin de croire en leur avenir**. La conviction de leur utilité ou l'affirmation de leurs capacités ne suffit pas à leur donner cette assurance.

Ils ont besoin de l'assurance forte des pouvoirs publics, de l'État en premier lieu, **qu'il y a une politique en faveur du pastoralisme**, concertée avec eux, faisant l'objet d'engagements précis, dotée des moyens en rapport avec les besoins.

L'Etat a démontré, avec la réintroduction de l'ours, qu'il savait agir quand il le voulait. Les éleveurs, qui combattent cette politique, sont aussi légitimes à demander à être accompagnés et encouragés dans ce « service public ou d'intérêt général » qu'ils rendent pour assurer la survie de l'économie montagnarde et la sauvegarde des espaces naturels.

Cet engagement qu'ils attendent doit trouver sa première expression dans une politique de l'emploi pour les pâtres.

Recruter des bergers, assurer leur formation et leur avenir, leur garantir des conditions de vie décentes, améliorer l'efficacité et la productivité dans une activité qui ne peut rester dans l'« économie de cueillette », voilà la première des priorités.

La fin des CTE et des formules d'emploi précaire rend nécessaire un dispositif pérenne, fortement aidé, assurant, mieux qu'aujourd'hui, les minima sociaux hors des périodes d'activité.

Des cabanes sans bergers ou des bergers sans cabanes, il n'y a pas à choisir : il faut les deux et ce devrait être l'ambition d'un plan de soutien digne de ce nom que de relever ce défi.

Mais, à partir du moment où sont posés les termes véritables de la problématique et que l'État affiche la volonté de soutenir, il faut aller jusqu'au bout : il ne suffirait pas de conserver les dispositifs actuels ; il faudra aller plus loin tant en matière d'investissement sur les cabanes et d'équipements pastoraux que dans le soutien au fonctionnement des estives.

Les pistes d'amélioration du fonctionnement des estives :

Au plan de la politique globale :

- ❖ **Renforcer l'approche « massif » et coordonner les initiatives** en favorisant les échanges techniques et administratifs, tout en réservant à l'échelon local la définition des mesures d'application adaptées.
- ❖ **S'inscrire dans des engagements pluriannuels** chiffrés à partir d'une estimation réaliste des besoins et de la réelle faisabilité des programmes. (c'est l'objet du PSEM des Pyrénées).

Sur le plan social et humain :

- ❖ **Pérenniser les aides à l'emploi, traiter les situations en période de non-activité** (ouverture de droits au moyen de coefficients majorateurs de la période d'activité ; encourager le groupement d'employeurs hors estive...).

Sur le plan des conditions d'hébergement :

- ❖ **Renforcer et mieux assister la maîtrise d'ouvrage**, notamment en constituant , au sein de l'administration de l'Etat dans le département un « référent » qui faciliterait les liaisons avec les autres services techniques.
- ❖ **Faciliter le règlement de la question foncière par l'ONF** (cession de l'assiette des bâtiments, concessions de 18 ans, voire plus, garantie des renouvellements des concessions, plus de transparence et un dialogue mieux équilibré évitant les surenchères de « qualité »).
- ❖ Traiter, autrement que par le « non dit » la question posée par l'application des lois sociales, **en matière d'alimentation en eau potable**.

A cet égard, l'administration centrale, compétente en matière sanitaire, doit, explicitement :

- **statuer sur le caractère d'habitation uni-familiale des cabanes de berger**, ce quel que soit le maître d'ouvrage,
 - admettre, qu'en l'absence d'alimentation par une ressource naturelle mobilisable (amenée et potabilité) à un coût raisonnable, la fourniture d'eau potable puisse s'effectuer par un approvisionnement correspondant à la consommation réelle mais garantissant, à tout moment, un stock de 100 litres d'eau potable.
- ❖ **parachever la « Doctrine locale sur les bâtiments d'estives »** notamment par l'application de l'art. L 145-3 qui, en l'état actuel de la législation, s'impose. Il ne s'agit pas d'imposer la procédure pour la procédure, mais d'améliorer, au fond, la qualité du produit fini, c'est à dire des constructions fonctionnelles, à coût maîtrisé, répondant aux attentes des utilisateurs et aux exigences environnementales, ce dans un cadre pré-établi d'appréciation réaliste des données locales.

Les procédures, elles même, doivent être coordonnées, de façon à ce que le respect de la loi n'expose pas à des délais exagérément longs.

- ❖ **Poursuivre et faire aboutir les discussions avec l'ANAH** en intégrant les spécificités d'un programme « Logement des pâtres en estive » : caractéristiques des logements, saisonnalité de l'occupation, caractère professionnel de ce logement.

B.T

8.4 État des lieux dans le département de l'Ariège (09)

1 *Déroulement de la mission*

La mission s'est déroulée du 9 au 11 octobre 2006.

Elle a été réalisée par MM. :

- Jean-Pierre POUZOULET (CCAAER),
- Georges RIBIÈRE (IGE MEDD),
- Bernard TRONC (CGPC – MIGT 07).

Les missionnaires ont rencontré :

- le Préfet et le secrétaire général de la Préfecture de l'Ariège,
- le président de la Fédération pastorale,
- des représentants de la profession, de collectivités (Conseil Général et communes), de groupements pastoraux, d'administrations de l'État dans le département (DDE, ITEPSA), du CAUE, de l'ONF...,
- Au sein de la DDAF, ils ont rencontré M. Robert Martin (chef du service de l'économie agricole) et Vilaine Richl, technicienne, qui les ont accueilli et se sont tenus à leur disposition tout au long de leur séjour.

Outre ces rencontres, sous forme de réunions ou d'entretiens particuliers ; les missionnaires ont eu accès aux dossiers (au nombre de 21) relatifs aux projets de cabanes, instruits par la DDAF sur les six dernières années.

Les déplacements sur le terrain ont permis de visiter, avec les maîtres d'ouvrage, intervenants et utilisateurs (G.P. et bergers) :

- proximité de Foix, la cabane du Prat d'Albis,
- dans le canton d'Ax les thermes, les cabanes de Prades et d'Ignaux,
- dans le canton de Vicdessos, les cabanes de Bouet (Commune d'Auzas).

2 *Le pastoralisme en Ariège*

- 850 éleveurs qui transument.
- 191 unités d'estive.
- 113 000 hectares en altitude.
- 14 000 bovins.
- 60 000 ovins.
- 1 700 chevaux.

- 50 pâtres salariés.

- Recensement de plus de 200 cabanes dans des états très variables et utilisés inégalement.

- Programme 2007-2013 :
cabanes à construire : 14
cabanes à rénover : 39
à rénover et à agrandir : 32
total :85 cabanes

8.5 État des lieux du Département de l'Aude (11)

1 *Déroulement de la mission dans le département*

Les missionnaires affectés à l'est de la chaîne pyrénéenne, pour faire l'état des lieux de la situation actuelle des cabanes de bergers, et faire œuvre éventuelle de propositions, se sont rendus dans le département de l'Aude les 15,16 et 17 novembre 2006.

L'équipe des missionnaires était composée pour ce département de : Bernard Tronc, ingénieur général de l'Équipement, MIGT 07, Georges Ribière, de l'Inspection générale de l'Environnement, et de Jean-Pierre Pouzoulet, inspecteur général de l'agriculture, membre du CGAAER.

La mission s'est conformé dans l'Aude à son plan de travail suivi en Ariège et dans les Pyrénées-Orientales : rencontre avec le DDAF, puis avec ses collaborateurs chargés du suivi des dossiers de pastoralisme, rencontre avec les diverses administrations d'État, rencontre avec les organismes professionnels et les porteurs de projets.

Pour des raisons d'organisation interne à la mission et pour des raisons liées aux prévisions climatiques de l'époque, il a été décidé de procéder dès le premier jour aux visites des sites sur le terrain. Cela a donné lieu à de très fructueux échanges avec les professionnels et des élus, notamment à **Lafajole**, où la mission a pu prendre la mesure des difficultés incommensurables : administratives, financières, démographiques... auxquelles devait faire face un maire avec conviction et ténacité pour assurer l'avenir pastoral de sa commune.

Les rencontres avec les administrations de l'État, faiblement représentées dans l'Aude, sans que la mission puisse analyser ce fait comme un signe de désintérêt du Préfet, qu'elle n'a d'ailleurs pu rencontrer ni en début, ni en fin de mission, selon le rite administratif ordinaire, se sont déroulées le jeudi matin. La rencontre avec les professionnels, invitations adressées à toute la variété de leurs composantes, et notamment le SUIAIA s'est également déroulée le jeudi.

L'examen des dossiers s'est déroulé en deux phases : sur pièces et sur le terrain ensuite pour ceux que la mission a estimé comme étant les plus emblématiques.

La mission s'est rendue sur trois sites pour lesquels un dossier de réhabilitation a été déposé ou est en voie de l'être, il s'agit des cabanes de **Lafajole, de Merial, et de Madres**. Trois dossiers distincts et bien différents :

- un se situe dans un village , **Lafajole**, dans un bâti existant qu'il s'agit de réhabiliter pour en faire un logement à l'année pour y loger le berger- vacher et sa famille afin d'apporter de la vie et de l'animation au village, situé au pied des estives.
- celui de **Merial** est destiné spécifiquement aux estives dans un cadre où existent déjà des infrastructures d'élevage : parc , entonnoirs de tri, et de contention.
- le projet de **Madre** a une double destination : touristique et pastorale , avec des installations distinctes quoiqu'adjacentes.
- Dans ces trois cas le tour de table financier est bouclé et le cofinancement assuré par le groupement pastoral du lieu concerné.

2 Présentation du pastoralisme dans le département

Importance du pastoralisme

Le pastoralisme dans l'Aude concerne très majoritairement les bovins, il existe quelques projets de rénovation de cabanes, toutes très vétustes et sans confort. Deux zones d'élevage sont concernées, il s'agit de la Montagne noire et des Pyrénées.

La zone d'estive héberge 9 groupements pastoraux, tous sont bovins, elles concernent : 13 vachers, et 5 cabanes . Les zones intermédiaires communales où le pastoralisme est plus varié : bovins, génisses, ovins, caprins, équins, regroupent 10 groupements pastoraux.

Le Conseil général de l'Aude ne s'implique que dans les aménagements fonciers.

Problème des prédateurs

La pratique locale actuelle facilitée par la bonne desserte des estives par la route consiste à avoir un pastoralisme diurne, avec une descente au village du berger la nuit. De ce fait la mise au normes des cabanes n'a pendant ces dernières décennies pas été une priorité. La perspective de la multiplication des prédateurs : loups et ours , en plus du phénomène récurrent des chiens errants, semble devoir obliger les mentalités et les pratiques locales à évoluer vers une plus grande « habitation » de la montagne par un pastoralisme nocturne également. La réintroduction de l'ours a été présentée à la mission comme « un véritable bouleversement de l'avenir de l'agriculture de montagne ». De ce fait le soutien politique de proximité est vécu comme déterminant et est perçu comme le seul rempart aux exigences du tourisme et de l'environnement présentés comme relevant d'une autre nature que celle d'assurer la vie à la montagne, et à ses hommes qui la font vivre.

Enjeux du gardiennage

La typologie des estives audoises , souvent très proches des villages ou à tout le moins faciles d'accès par routes et chemins en bon état, a permis pendant de nombreuses années de repousser à plus tard le réaménagement nécessaire des cabanes de bergers. La prise en compte de la nécessité économique d'avoir des estives bien gardées, pour améliorer la rentabilité économique des troupeaux, avec le suivi du gain moyen quotidien (GMQ) est récente mais devenue bien réelle dans les préoccupations des éleveurs . A ces préoccupations économiques se rattache le souci d'obtenir et de conserver de bons bergers, et pour ce faire de leur donner des conditions de séjour de plus en plus dignes ,voire convenables en termes de confort et de sanitaires . Cette mutation lente des pratiques est accélérée et même rendue urgente par la réintroduction de l'ours et l'arrivée du loup, le pastoralisme diurne est perçu comme une pratique devant décliner par nécessité économique, au profit d'un pastoralisme 24h/24, assurant une meilleure garantie de surveillance des troupeaux , et donc une diminution des aléas aux conséquences économiques tangibles pour les éleveurs.

L'économique a donc été le levier pour la réhabilitation des cabanes , l'amélioration des conditions de vie des bergers et des salaires . La constitution des bergers en associations syndicales a sans doute aussi aidé, pour la coordination des efforts .

La psychologie des bergers est décrite par eux-mêmes et par les employeurs comme étant particulière : souci de liberté, refus de voir leur activité, par nature séquencée par la vie du troupeau, perturbée de fait par le rythme de vie différent par les touristes pédestres itinérants, d'où la nécessité constamment réaffirmée de voir distinguer dans les projets de réhabilitation : les cabanes destinées aux bergers des refuges touristiques.

Nombre de cabanes restaurées ou construites 2000-2006 :

- Un seul dossier a été déposé depuis 2000.

Perspectives 2007-2013 : PSEM

La nécessité, voire l'urgence d'une coordination plus volontariste des politiques de l'Etat par la préfecture coordinatrice a été unanimement réclamée. Le concept de massif doit exister dans la réalité de l'examen et de la gestion des dossiers .

3 Procédures d'autorisation et de financement des cabanes

Permis de construire et autorisation art. L 145-3 code urbanisme :

La procédure de la commission des sites et de l'autorisation préfectorales est inconnue localement et donc de ce fait non pratiquée. Le pastoralisme n'est pas une préoccupation, même périodique de la préfecture, ce désintérêt effectif se ressent dans la gestion des procédures réglementaires par les diverses administrations de l'État.

Lourdeur des procédures réglementaires :

La vie de la montagne est tributaire bien plus que dans les vallées des saisons et du climat, de ce fait les travaux ne sont réalisables en altitude que pendant les mois d'été, d'où des difficultés accrues pour trouver des entrepreneurs acceptant des transports d'une heure matin et soir pour rejoindre ou quitter le chantier, source de coûts accrus. L'ensemble des acteurs de la filière est bien conscient que les constructions nouvelles ou procédant de la réhabilitation, ne doivent pas être des agressions architecturales ou aux paysages. Le pastoralisme est nécessaire à la vie de la montagne et à son entretien, ses contraintes économiques doivent également être prises en compte, les surcoûts liés à l'altitude en sont un : matériaux, esthétique, transport. Ces surcoûts sont d'autant moins acceptables par les groupements pastoraux que les règles varient d'une vallée à l'autre si l'on change de département, voire de subdivision. La coordination et l'harmonisation sont nécessaires, le rôle de l'administration préfectorale y est autant espéré qu'attendu vivement.

Diversité des approches des services :

Il est à indiquer d'emblée que de services tel que l'ABF, DDASS, DDSV, n'ont pas répondu à l'invitation de la mission qui aurait dû être transmise par le Préfet. Dans les faits elle ne l'a été que par la DDAF !

L'ITEPSA a souligné que pour un fonctionnaire la marge d'interprétation des textes est très étroite ... il faut appliquer le corps réglementaire qui existe. Aucune coordination pour harmoniser l'approche des problèmes semblables n'est organisée par les trois SRITEPSA régionaux concernés.

De ce fait les vachers de l'Aude sont rattachés à la même convention collective que les conducteurs de machines céréalières du Lauragais et non pas à celle des bergers des Hautes-Pyrénées !

Le lancement d'une concertation inter régionale de tous les professionnels du pastoralisme pour faire aboutir une convention collective spécifique pour ce secteur d'activité, a été présenté comme la voie opportune pour mettre en place une vision et une pratique uniforme de la réglementation et des bonnes pratiques professionnelles. Un tel texte permettrait également de régler, plus objectivement, les équivalences de temps de travail, actuellement 195 heures mensuelles retenues, et de ce fait, d'ouvrir d'éventuels droits à indemnisation chômage, si l'équivalent six mois de travail temps plein peut être atteint.

Le DDAF a souligné le fait que les employeurs locaux de vachers ou bergers estiment que le parc de cabanes existant se suffit à lui-même en l'état !

La DDE a souligné à la mission sa forte implication sur le terrain et sa mission sociale en matière de logement, les logements de bergers ont vocation à pouvoir rentrer dans les dispositifs existants : labellisation HLM, rénovation ANAH.

Le sur-vitrage est interdit par l'ABF en zone protégée, même si celle-ci ne concerne que la rive droite d'un village ou hameau de montagne, cela en contradiction avec toutes les politiques d'économie d'énergie, et les souplesses fiscales y afférant !. Idem pour le photovoltaïque, solution adaptée au pastoralisme mais parfois refusé par principe. Il en est de même des maisons bois.

La lenteur des procédures devant la commission des sites ,et ses procédures d'appel devant le Ministre, est aussi une source de lenteur dans l'aboutissement des dossiers , avec comme conséquences : l'augmentation de leur coût , le bouleversement des plans de financement, la nécessité de présenter un nouveau dossier avec le risque qu'entre temps les normes aient changées !

Contraintes techniques et de coûts :

Le dossier de **la cabane de berger de Lafajole** , qui a été soumis à l'examen la mission, et qui a donné lieu à une visite approfondie sur place a permis à la mission de mesurer l'écart entre la vision administrative d'un dossier de l'ABF à Carcassonne et les possibilités locales d'une commune de neuf habitants à l'année disposant d'un budget de 110.000€ annuels !, commune qui est habitée par la volonté de vivre et de faire vivre un berger et sa famille à l'année et l'installant sur place, et en lui proposant un travail communal hors période d'estive. Le projet de cette commune se monte à 95.000€ HT, est financé en l'état : 20% pris en charge par le groupement pastoral, et 80% par la commune et les subventions obtenues par ses soins pour réhabiliter son patrimoine, mais se heurte à des contraintes de surcoût imposées par l'ABF début août 2006. Le projet se trouve sur la rive droite du torrent , seule cette rive est classée, et de ce fait soumis à l'examen de l'ABF et à ses prescriptions concernant les micro-stations imposées depuis août 2006.

La visite sur place de la mission et l'esprit d'intelligence administrative des agents de la DDE et de la DDAF, dans la concertation qui a eu lieu sur place avec le maire, doivent aboutir à une refonte du dossier de financement pour faire intégrer ce projet dans le plan départemental de HLM , et de ce fait aboutir, sans surcoût pour la commune, dans les prochains mois. Les autres projets devraient aboutir plus facilement, dès que les contraintes de captage seront réglées grâce à l'interprétation de l'application des normes imposées par la DDASS aux captages individuels, et par l'acceptation, dans ce contexte du pastoralisme, de cette norme par le SRITEPSA.

Nature des difficultés :

- Art 145-3 du code l'urbanisme.
- Réglementation du travail pour l'hébergement des bergers et vachers d'estive :
 - la hauteur sous plafond ne peut être inférieure à 2 m,
 - la surface des fenêtres doit être égale au dixième de la surface de la pièce au sol,
 - distribution permanente d'eau potable si réseau,
 - volume de la pièce de sommeil d'au moins 11 m³ par personne,
 - appareil de cuisson et combustible,
 - au moins 100 litres d'eau potable par berger et par jour.
- Natura 2000 et interdiction de la présence de tous animaux d'estive avant fin juillet pour protéger le grand tétras.

Autant de règles nécessaires dans leur esprit, mais dont l'observation , voire la concomitante observance à la lettre peuvent contribuer à tuer le pastoralisme. Des directives nationales sous forme de circulaires ou autres moyens s'avèrent urgentes tant « la lettre tue et l'esprit vivifie ! »

4 Conditions de desserte des sites pastoraux

La montagne audoise, dans sa partie concernée par le pastoralisme, n'est pas une montagne de très haute altitude, des voies d'accès anciennes desservent ces zones pastorales, certaines sont mêmes empruntées par le Tour de France périodiquement, d'autres sont à l'état de pistes, mais sont praticables tant par les bergers que les chasseurs en saison. L'accès aux cabanes à rénover y est direct et relativement facile par route ou piste.

5 Perspectives de modernisation

Les responsables professionnels locaux ont conscience que le pastoralisme ne vivra que si le progrès des installations proposées aux vachers et bergers progresse effectivement et rapidement, tant ils savent que le pastoralisme est nécessaire à la vie et à la survie de la montagne.

Un des projets de rénovation est considéré par EDF comme expérimental, et pris de ce fait en charge par cette entreprise pour ses équipements énergétiques assurant le chauffage du bâtiment, de l'eau, des clôtures et des transmissions.

6 Conclusions et recommandations

- Inviter la préfecture de l'Aude à se mobiliser et à remplir son rôle d'animation et de coordination, même si le pastoralisme est une faible activité agricole dans ce département, il n'en est pas moins le vecteur de vie et de survie de la montagne.
- Faire avancer la concertation, puis engager les discussions devant aboutir à la mise en place d'une convention collective du pastoralisme pyrénéen pour les contrats de gardiennage.
- Sensibiliser la DRAF de la région dont le préfet est coordonnateur de massif pour que celle-ci ne se comporte pas en DRAF de région, mais bien d'inter région sur les dossiers relevant de la politique de massif dont son préfet de tutelle a la charge.
- Un sous-préfet massif pourrait utilement devenir l'interlocuteur du préfet coordonnateur de massif pour contribuer à assurer l'harmonie et l'intelligence de la coordination sur l'ensemble du massif au plan réglementaire.
- Une circulaire interministérielle devrait ouvrir des espaces d'interprétation des normes rigoureuses énumérées supra (des ministères saisis par des directions départementales n'ont jamais répondu à leurs services déconcentrés).
- Affirmer au niveau gouvernemental une priorité pour le pastoralisme, pour que les agents de l'Etat de tous rangs soient motivés et sensibilisés pour faire avancer et non pour ralentir (*c'est l'objet du PSEM Pyrénées*).
- Les sous préfets doivent devenir d'utiles leviers dans cette politique en liaison directe et quotidienne avec les élus locaux et les partenaires professionnels.
- Ramener à six mois le délai de réponse du ministère chargé de l'environnement dans les procédures relevant de la commission des sites (sites classés) lorsque des équipements agricoles nécessaires à la vie de la montagne sont en cause.
- Établir une coordination des ITEPSA au niveau du massif.

J.P.P

8.6 État des lieux Pyrénées-Orientales (66)

1 *Déroulement de la mission*

Cette mission à laquelle ont participé Jean-Pierre Pouzoulet, Georges Ribière et Bernard Tronc s'est déroulée les 6, 7 et 8 novembre 2006, avec l'appui remarquable de la DDAF au niveau de l'organisation.

Elle a permis de rencontrer dans un contexte particulièrement coopératif les principaux services de l'Etat concernés et les organismes socio-professionnels, et notamment le Service Interchambres d'agriculture Montagne Elevage (SIME) de Languedoc-Roussillon.

Deux visites de terrain au-dessus de Prades et dans le massif du Canigou ont permis des échanges très concrets avec les socio-professionnels qui ont accompagné sur place la mission.

2 *Le pastoralisme dans les Pyrénées-Orientales*

Le pastoralisme se caractérise dans les Pyrénées Orientales par un vrai paradoxe : alors qu'il occupe une place économique marginale - l'ensemble de la production animale représente moins de 5% du revenu agricole - , il constitue en revanche un enjeu fondamental en termes d'occupation et d'entretien de l'espace - les estives couvrent environ 90 000 ha sur les 415 000 ha de la superficie départementale, auxquels s'ajoutent 20 000 ha de prairies de fauche, irriguées et 20 000 ha de « zones intermédiaires » qui servent de « tampon » à l'aller et au retour de l'estive.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt a proposé pour que soient pris en compte dans le Plan de soutien à l'économie de montagne dans les Pyrénées (PSEM) deux spécificités qui ne se retrouvent pas ailleurs sur la chaîne : le risque d'incendie (la pratique des estives, particulièrement en sous bois pour ovins et bovins, est déterminante pour la DFCI) et l'irrigation pour le maintien de la ressource fourragère.

Cette caractérisation du pastoralisme en termes d'aménagement du territoire est accentuée par la pression continue de l'urbanisation et des équipements touristiques, qui génère des conflits d'utilisation des espaces. L'évolution des mentalités, y compris parmi les autorités locales, fait que la place des éleveurs est de moins en moins assurée. Des attitudes spéculatives s'opposent aux renouvellements des AFP, les friches se développent aux abords des hameaux en raison des opportunités de constructibilité.

Les rendements de l'activité pastorale sont faibles (UGB de 0,15 /ha, soit 10 fois moins qu'à l'ouest de la chaîne) et cette agriculture de type méditerranéen nécessite beaucoup de surface. L'élément dimensionnant n'est cependant pas la taille des estives, mais plutôt la surface des prairies de fauche qui assurent la nourriture des bêtes en hiver : c'est ce qui limite, en fait, le développement du pastoralisme.

Le faible rendement des estives impose d'autre part une gestion très « dirigée » des troupeaux en altitude, de manière à tirer le profit maximum des herbages ; d'où la nécessité d'un gardiennage actif et d'une gestion rigoureuse. Pourtant, en raison des questions de rentabilité, il y a peu de bergers (une quarantaine actuellement) ; la taille de chaque estive, confiée aux groupements pastoraux, atteint couramment 3 à 4 000 ha, confiés à un seul pâtre.

Enfin, les estives recouvrent pour la plupart des zones à fort enjeux paysagers et environnementaux : sites classés, zones Natura 2000, réserves naturelles,... sans que la mission ait eu le sentiment que ces réglementations constituent un frein pour le pastoralisme.

D'ailleurs, la filière reste active et même attractive : 400 éleveurs, chiffre stable, à la différence des autres filières agricoles, grâce à de nouveaux arrivants. Le cheptel (15 000 bovins pour 7 500 droits à la prime vache allaitante, 19 000 ovins) est en progression. Les producteurs pratiquent des circuits courts et une politique de qualité. Ce n'est donc pas une activité, aujourd'hui, « condamnée ». Elle bénéficie de deux abattoirs (Perpignan et Bourg-Madame)

La taille des estives et les difficultés du gardiennage (faible nombre de bergers) rendent difficile une protection efficace contre les grands prédateurs (loup et ours) même si les dégâts et perturbations provoquées par les chiens errants sont, et de loin, les plus importants. La présence du loup (origine italienne) est avérée depuis des années. Quant à l'ours, il pratique des « incursions » depuis l'Ariège (zone du Carlit).

En synthèse, si « le pastoralisme protège mieux le foncier et les risques d'incendie que les règles d'urbanisme », phrase lumineuse entendue par la mission et qui résume bien les enjeux locaux, force est de constater que les conséquences n'en sont pas tirées en termes de priorités politiques par les élus locaux de tous niveaux, plus préoccupés par la maîtrise des flux migratoires propres à cette région, par la gestion du littoral et par la crise vinicole que par un secteur dont la fonction première n'est plus économique.

Les prolongements de ce constat sur la question des cabanes pastorales en sont en toute logique malheureusement manifestes.

3 Procédures d'autorisation, de financement et d'assistance au maître d'ouvrage pour les cabanes pastorales

Un second paradoxe caractérise en effet le département, cette fois-ci sur la question des cabanes pastorales : alors même que sur une quarantaine de cabanes pastorales existantes utilisées, 4 seulement ont été l'objet de réhabilitations partielles depuis 10 ans, les acteurs professionnels et notamment le SIME ont réalisé en 2003/2004 un document remarquable intitulé « **référentiel technique sur les cabanes pastorales Languedoc-Roussillon** », suite à une très large concertation et susceptible de servir d'exemple pour toute la chaîne pyrénéenne.

Le décalage existant entre la qualité de cette concertation et du travail effectué et l'absence quasi-totale de réhabilitation de cabanes depuis 10 ans est sans doute le constat le plus frappant, sinon le plus accablant, effectué par la mission sur l'ensemble de la chaîne et constitue l'exemple exactement inverse de son autre extrémité.

État des lieux

Un recensement de 2003 a permis de dénombrer 53 cabanes, dont 45 seulement utilisées, dont 7 de façon ponctuelle. Les estimations du SIME portent sur 25 cabanes à réhabiliter et 15 à construire sur une surface qui représente près du quart de la surface du département.

Elles sont la propriété des communes (23) de l'ONF (22) ou de privés (8).

Leurs caractéristiques générales sont la vétusté et l'absence d'élément de confort. Aucune d'entre elles n'est aux normes. Les améliorations récemment apportées sont très ponctuelles ou seulement provisoires. Le recours à des solutions de fortune (tente, caravanes...) est fréquent. Les deux-tiers des bergers sont ainsi logés dans des caravanes ou dans des refuges en très mauvais état, comme la mission a pu le constater.

Sur la quarantaine de bergers (sur 90 000 ha), un tiers d'entre eux se logent dans les villages de bas d'estive ou en station de ski et une petite minorité (un sur dix) dans les quelques refuges à peu près corrects.

Alors que le problème du logement des pâtres est reconnu comme crucial, la mission a fait un constat d'impuissance au niveau des réalisations, alors même que la concertation sur le diagnostic et le référentiel à suivre a été exemplaire, comme il a été dit plus haut.

La mission a pu prendre connaissance d'une dizaine de dossiers, dont aucun n'a abouti et qui présentent des « projets » à des degrés divers d'avancement.

Les administrations rencontrées (DDE, DDAF, DDASS, ABF) ont semblé ouvertes sur des solutions « pratiques » et réalistes.

L'inspection des lois sociales en agriculture ne fait preuve d'aucune intransigeance, cela en dépit de contentieux qui, selon les interlocuteurs rencontrés, auraient été porté devant les Prud'hommes, à propos des conditions de travail de certains bergers.

Les différents aspects paraissent avoir été sérieusement étudiés, mais, pour certains, en l'absence de validation par les administrations centrales dûment interpellées, rien n'a été acté, **aucune doctrine locale n'a été élaborée** et l'on s'en tient à l'application des règles de droit commun.

En réalité, on n'applique rien, car, effet dissuasif des réglementations et/ou absence de volonté de la part des maîtres d'ouvrages potentiels, aucun dossier conforme aux procédures réglementaires n'a été présenté au cours de ces dernières années !

Il n'y a donc eu, ni autorisation, ni refus (à l'exception d'un seul permis de construire refusé en application d'un POS) et ce qui se passe sur le terrain se fait en marge de la réglementation, sans objectif réel d'une amélioration durable et complète des conditions de vie des bergers.

Les questions techniques

- Le problème des accès aux cabanes n'est pas le plus aigu.

Leur situation, au plus près des chemins ou pistes leur permet de bénéficier, généralement d'une desserte praticable par des véhicules. Il n'y a pas d'exigence de qui que ce soit pour l'ouverture nouvelles pistes, au contraire.

La question de la circulation intéresse, en revanche, l'estive elle-même et est étroitement liée à la problématique DFCI.

- L'accès à l'eau existe dans la plupart des cas, sous la forme le plus souvent de captages sommaires se sources, sans protection particulière. Seules, les cabanes situées à proximité d'équipements touristiques ou sportifs bénéficient d'eau potable. Un intéressant guide technique pour la « réalisation et la gestion d'un captage d'eau potable à usage uni-familial » a été réalisé par la DDASS et l'administration centrale de la Santé, saisie en septembre 2005 par le Préfet, n'a pas délivré de réponse.
- Concernant l'assainissement, il a fait l'objet de réflexions de la part des administrations concernées ; des solutions ont été envisagées pour « assouplir » le droit commun (document de travail d'août 2004 pour une filière d'assainissement individuel dérogatoire pour les bergers-vachers des P.O.), mais aucune conclusion n'a été tirée.

En attendant, des solutions « bricolées » sont mises en œuvre, qui n'apportent pas une réponse convenable au problème posé. Personne ne semble cependant réellement désireux d'y voir plus clair.

- La qualité intrinsèque des bâtiments semble poser le plus gros problème. Cet aspect génère l'essentiel du coût (estimé à un coût unitaire de 50 à 100 000 €) d'un programme de réhabilitation/reconstruction, ce qui est logique vu l'état des cabanes : vétusté, exigüité, absence de confort et même caractéristiques d'insalubrité ou d'in habitabilité...Les exigences architecturales ne sont pas absentes, mais il ne paraît pas y avoir de position doctrinale susceptible de déboucher sur de vrais blocages.

En résumé, les aspects techniques ne sont pas négligeables mais une impulsion devrait suffire pour que les réflexions entreprises débouchent et permettent de satisfaire, dans son esprit, la réglementation technique.

Les aspects « droit des sols » :

En l'absence de dossiers aboutis (positivement ou non), il est évidemment difficile de mesurer leur caractère insurmontable ou non. Ils ne semblent pas toutefois difficiles.

En matière de réglementation d'urbanisme local, les POS et les PLU peuvent comporter des règles de zones ND ou A « dures » dans lesquelles les constructions de quelque nature que ce soit, sont interdites. Dans d'autres cas, l'affectation des zones aux équipements sportifs (domaine skiable) s'accompagne de l'interdiction de tout autre usage.

Il n'est pas sûr que ces règles traduisent la réelle volonté des élus locaux qui ont, souvent, entériné des règlements type sans y accorder une attention suffisante.

Dans ce cas, une procédure de modification, voire de révision doit permettre d'introduire la possibilité de constructions parfaitement compatibles avec la vocation des espaces environnants.

Dans le cas où le dispositif résulterait d'une volonté expresse d'exclure les cabanes pastorales, le représentant de l'Etat n'est pas sans moyens : après analyse de chaque cas, un « porter à connaissance » dûment argumenté peut faire valoir les raisons qui doivent conduire à revoir le dispositif, ce en application des dispositions générales d'urbanisme à l'application desquelles l'Etat doit veiller. La prise en compte de la politique « montagne » de l'Etat peut même en faire obligation.

En matière de réglementation sur les sites classés, plusieurs cas nous ont été cités, dont la nécessité d'une autorisation ministérielle aboutissant à de longues années de procédure au niveau central : aucune d'entre elles n'a abouti !

L'introduction de délais d'examen au terme duquel l'autorisation serait réputée acquise serait déjà une amélioration. La déconcentration de l'autorisation au niveau départemental pourrait aussi être une solution, le Préfet étant déjà l'autorité qui, en application de l'article L 145 3 I du code de l'urbanisme, délivre l'autorisation préalable au permis de construire et les autorisations en réserves naturelles.

- En réalité, aucun de ces éléments techniques n'a semblé à la mission dirimant pour expliquer l'actuelle absence de réalisation. Le diagnostic le plus partagé est le déficit manifeste de maîtres d'ouvrage. Malgré 80 % de taux de financement, les Groupements Pastoraux ne semblent pas assez solides pour prendre des risques raisonnables et contracter les emprunts nécessaires, et, en dehors du Conseil régional –initiateur du « programme régional cabanes pastorales » ayant abouti aux initiatives citées plus haut, le sujet n'est pas, au niveau du département et des communes, considéré comme majeur et il n'est pas « porté » politiquement. La situation est donc bloquée.

La mise en œuvre du PSEM et les suites potentielles de la présente mission constituent en fait les opportunités pour engager la dynamique nécessaire.

4 *Recommandations : quelle politique pour les Pyrénées-Orientales ?*

Comme indiqué supra, il semble à la mission que la dynamique des cabanes pastorales dans les Pyrénées-Orientales ne puisse s'inscrire que dans le cadre de la relance de la politique nationale en faveur de l'élevage de montagne et de la mise en valeur les espaces naturels d'altitude. C'est peut-être plus vrai ici qu'ailleurs.

Il convient que soient, en outre, prises en compte les particularités fortes du département :

- -le problème de la DFCI (estimation 175 000 € par an),
- -l'irrigation des zones de prairie de fauche (soutien aux travaux des ASA : estimation 135 000 € par an).

Ces derniers aspects justifient les mesures spécifiques réclamées par les professionnels dans les débats au niveau du massif (mais le FEADER est géré à Montpellier et non à Toulouse).

En second lieu, une politique volontariste locale doit permettre de situer clairement les enjeux du pastoralisme dans le département et de mettre en lumière le rôle que les élus locaux peuvent jouer en sa faveur tout autant que les inconvénients qu'ils devraient attendre d'une politique « d'abandon » (Plus d'estive = 100 000 ha à l'abandon).

Cette prise de conscience pourrait permettre de faciliter le renouvellement des AFP, de lever les obstacles réglementaires locaux, de mettre fin à une ambiguïté maintes fois dénoncée et de dynamiser les éventuels maîtres d'ouvrage (cette carence est soulignée par les réflexions du Service Inter chambre d'agriculture Montagne-Élevage (SIME) engagée en partenariat avec le Conseil régional Languedoc-Roussillon).

Elle relancerait les initiatives, appuyés par les organismes professionnels, selon les orientations du document méthodologique du SIME.

C'est seulement dans ce contexte que les pistes identifiées par la mission pourraient produire leur plein effet, car, dans ce département où l'on joue le « tout ou rien », faute de pouvoir faire tout en totale conformité avec l'ensemble des règles, on ne fait rien !

Le déblocage, dans un contexte, rassuré, dynamisé et réellement volontaire, consisterait notamment, pour la sphère administrative, en :

- **L'adaptation ou l'interprétation « cadrée » des exigences techniques en matière d'eau et d'assainissement.**
- **L'élaboration d'une doctrine locale pour l'autorisation des cabanes en application de l'article L 145 3 I.**, à l'image de ce qui a été fait en Ariège, (mais sans se dispenser, pour autant de la procédure d'autorisation) : les contributions des différents services pourraient être soumises à la Commission départementale des Sites –à l'occasion de son renouvellement suite à la réforme des CDS par le décret du 8 juin 2006- et servir de base à l'examen des dossiers individuels.
- **La simplification des procédures avec l'introduction d'un délai maximum** pour l'examen, par l'administration centrale, de la demande d'autorisation ministérielle de construction **dans un site classé.**

G.R et B.T

PLANNING DANS LES PYRÉNÉES ORIENTALES

Lundi 6 novembre 2006

Matin : entretien avec la Secrétaire Générale de la Préfecture Anne-Gaëlle BAUDOUIN et la DDAF (Pascal AUGIER, Directeur départemental ; Gérard CHEVALIER; Didier THOMAS).

Examen de dossiers de cabanes pastorales déposés depuis 2000.

Après-midi : visite de terrain au dessus de Prades.

Mardi 7 novembre 2006

Matin : Réunion avec les responsables professionnels : Chambre d'Agriculture, Service interchambres d'agriculture montagne élevage Languedoc-Roussillon (SIME), représentants des filières élevage, associations foncières pastorales et groupements pastoraux, conseil général 66.

Réunion avec les services de l'Etat : DDAF, DDE, ABF, ITEPSA, DDSV.

Après-midi : visite de terrain dans le massif du Canigou (refuge pastoral de Prats Cabrera).

Mercredi 8 novembre 2006

9 ANNEXE 2 : lettre de mission de juillet 2006



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE
LE DIRECTEUR DE CABINET

MINISTÈRE DES TRANSPORTS,
DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME
ET DE LA MER
LE DIRECTEUR DE CABINET

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
LE DIRECTEUR DE CABINET

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA
COMMUNICATION
LE DIRECTEUR DE CABINET

à

Messieurs les Vice-Présidents
Messieurs les Chefs d'Inspection

Paris, le 10 JUIL. 2006

Objet : Lettre de mission « équipements pastoraux ».

Messieurs les Vice-Présidents,
Messieurs les Chefs d'Inspection,

L'activité pastorale sur le massif pyrénéen est tributaire d'équipements spécifiques, les cabanes pastorales, qui permettent le logement des bergers en estives et nécessitent un accès praticable en saison estivale.

La construction des cabanes, ou la modernisation de cabanes existantes, s'inscrit dans un cadre législatif, réglementaire et technique complexe, qui intègre de nombreuses préoccupations : encadrement de l'urbanisation et préservation de l'environnement en zone de montagne, insertion paysagère, conformité sanitaire des équipements, hygiène et sécurité des conditions de travail, etc. A ces préoccupations s'ajoute la nécessité d'améliorer les conditions d'hébergement en ménageant un confort qui corresponde aux standards.

Comme pour tout bâtiment, l'édification des cabanes pastorales est subordonnée à l'obtention d'un permis de construire ; leur implantation isolée dans des espaces ouverts peut entraîner un fort impact visuel. Le projet est examiné par la commission départementale de la nature, des paysages et des sites qui attache une très grande importance à son intégration paysagère. Les recommandations architecturales, qui sont reprises en tant qu'obligation dans les autorisations administratives, portent sur le respect de certains volumes ou proportions, sur l'emploi dans la construction de matériaux dits traditionnels (couverture, parement, huisseries).

.../...

La Direction régionale de l'agriculture et de la forêt de Midi-Pyrénées a réalisé un diagnostic sur cette question lors de la préparation du plan de soutien de l'économie de montagne sur le massif pyrénéen. Selon de nombreux maîtres d'ouvrage, la réglementation en vigueur dissuaderait de tout aménagement, et ce pour trois raisons essentielles :

- o la lourdeur des procédures,
- o la diversité des approches des services instructeurs,
- o le coût des aménagements nécessaires pour respecter l'ensemble des contraintes fixées par l'administration, ceci en dépit des soutiens spécifiques accordés par les pouvoirs publics.

C'est pourquoi nous souhaitons confier à une mission composée de nos corps d'inspection la charge de réaliser dans un premier temps un état des lieux de la situation, département par département afin d'établir :

- o les contraintes techniques qui découleraient des réglementations applicables ;
- o la nature des difficultés que rencontrent les maîtres d'ouvrage, en analysant à la fois quelques réalisations mais aussi des dossiers restés sans suite après l'octroi des autorisations nécessaires à leur réalisation ;
- o les expérimentations réussies.

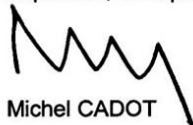
Ce diagnostic mettra en évidence les conditions de réalisation des ouvrages, les perspectives de modernisation (téléphonie, énergie solaire, NTIC...) et les conditions de desserte des sites ainsi aménagés. La mission s'intéressera également aux diagnostics équivalents conduits dans les autres massifs et notamment aux solutions alternatives préconisées.

A partir de cet état des lieux, dans un deuxième temps, en appui à l'action des préfets de départements et du préfet de région, coordinateur de massif, la mission engagera une réflexion avec les administrations régionales et départementales concernées afin de permettre la réalisation de projets qui s'inscrivent dans un objectif de mise en œuvre d'une politique pastorale, respectueuse de la qualité des sites et des paysages.

Elle établira un rapport d'étape d'ici le mois de juillet 2006 qui permette de dresser un état des lieux et de proposer les modalités d'action à conduire dans les départements, après l'avoir soumis à l'avis du préfet coordonnateur de massif.

Avant la fin novembre 2006, elle établira le rapport définitif comportant les premiers résultats des actions d'amélioration engagées dans les départements ainsi que toutes propositions tendant à améliorer l'organisation de l'action administrative, voire l'encadrement réglementaire.

Nous vous prions de croire, Messieurs les Vice-Présidents et Messieurs les Chefs d'Inspection, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.


Michel CADOT


Didier LAURENT


Hugues BOUSIGES


Henri PAUL

10 ANNEXE 3 : statistiques pastorales par département

Mission Équipements Pastoraux Pyrénéens

(Statistiques pastorales par département)

| Département | Nb. Expl pastorales | Nb.unit. pastorales | Surface ha | Bovins Nb.têtes | Ovins Nb.têtes |
|------------------|------------------------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Ariège | 924 | 209 | 114 640 | 14 378 | 60 707 |
| Aude | 268 | 101 | 21 414 | 7 196 | 8 267 |
| Haute-Garonne | 303 | 79 | 26 062 | 4 451 | 38 961 |
| Pyrénées-Atlant. | 2 748 | 507 | 147 492 | 30 857 | 338 890 |
| Hautes-Pyrénées | 1 449 | 235 | 133 899 | 31 660 | 108 407 |
| Pyrénées-Orient. | 326 | 157 | 106 602 | 13 827 | 17 956 |
| Total | 6 018 | 1 288 | 550 099 | 102 369 | 573 188 |

Source :

- Plan de soutien à l'économie de montagne dans les Pyrénées.
- DRAF Midi-Pyrénées. RA 2000.

11 ANNEXE 4 : glossaire

ABF : architecte des bâtiments de France
AFP : association foncière pastorale
ANAH : agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANEM : association nationale des élus de la montagne
ASA : association syndicale autorisés
CAUE : conseil en architecture, urbanisme et environnement
CDH : conseil départemental d'hygiène
CDO : centre départemental ovin en Pyrénées-Atlantiques
CDNPS : commission départementale de la nature, des paysages et des sites
CERPAM : centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée
CIMP : convention interrégionale de massif Pyrénées
CNASEA : centre national pour l'aménagement des structures agricoles
CRPGE : centre de ressources pastorales et de gestion de l'espace en Hautes-Pyrénées
CTE : contrat territorial d'exploitation
DDAF : direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS : direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DDEA : direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (en Ariège)
DDE : direction départementale de l'équipement
DFCI : défense des forêts contre les incendies
DGAL : direction générale de l'alimentation
DGS : direction générale de la santé
DIREN : direction régionale de l'environnement
DOCUP : document unique de programmation
DRAF : direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DRE : direction régionale de l'équipement
DDSV : direction départementale des services vétérinaires
GP : groupement pastoral
ITEPSA : inspection du travail, de l'emploi, de la protection sociale en agriculture
IPHB : institution patrimoniale du Haut-Béarn en Pyrénées-Atlantiques
FEADER : fonds européen pour l'aménagement et le développement de l'espace rural
FEDER : fonds européen de développement
FEOGA : fonds européen d'orientation et de garanties agricole
FNADT : fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire
FPA : fédération pastorale de l'Ariège
MAP : ministère de l'agriculture et de la pêche
MEDD : ministère de l'écologie et du développement durable
ONF : office national des forêts
PDRN : plan de développement rural national 2000-2006
PDRH : plan de développement rural hexagonal 2007-2013
POS : plan d'occupation des sols
PLU : plan local d'urbanisme
PSEM : plan de soutien à l'économie de montagne des Pyrénées
PNPO : parc national des Pyrénées-Occidentales
PNR : parc naturel régional
RA : recensement de l'agriculture
RNU : règlement national d'urbanisme

SDAP : service départemental de l'architecture et du patrimoine

SGAR : secrétariat général aux affaires régionales

SIME : service inter-chambres d'agriculture montagne élevage en Languedoc-Roussillon

SPANC : service public d'assainissement non collectif

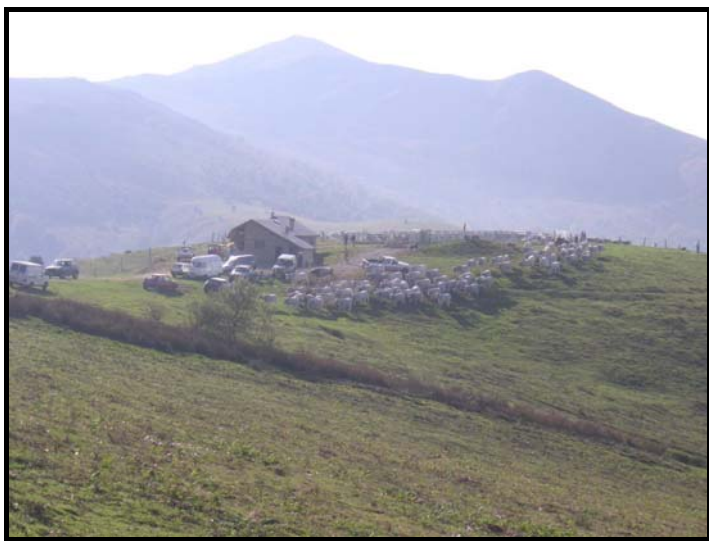
SRITEPSA : service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la protection sociale en agriculture

SUAIA : service d'utilité agricole inter-chambres d'agriculture des Pyrénées (siège à Foix).

UGB : unité de gros bétail

12 ANNEXE 5 : photos de cabanes pastorales

Ariège



Aude



Haute-Garonne



Hauts-Pyrénées



Pyrénées-Atlantiques



Pyrénées-Orientales

