

EUROMONTANA
2 place du Champ de Mars
1050 Bruxelles
Belgique



**LES DEFIS DU PASTORALISME :
Echanges d'expériences innovantes
pour un développement durable
d'avenir en montagne.**

Mars 2008

Marie Guitton
Cécile Levret
Rachel Delefortrie

Sommaire

REMERCIEMENTS	4
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	4
RÉSUMÉ	5
INTRODUCTION	6
PARTIE 1 : CONTEXTE, THÈME ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE	7
PARTIE 2 : LE PASTORALISME ET SON CADRE DE GESTION AU NIVEAU EUROPÉEN	8
1/ Définitions.....	8
1.1/ Les pratiques	8
1.2/ Les lieux du pastoralisme.....	11
2/ Brève présentation de l'histoire du pastoralisme et pratiques actuelles : les enjeux....	14
2.1/ Apparition et évolution des pratiques pastorales.....	14
2.2/ Multifonctionnalité du pastoralisme et difficultés rencontrées	14
3/ Cadre législatif du pastoralisme européen (au sens Union Européenne	18
3.1/ Au niveau communautaire : l'agriculture de montagne et le pastoralisme	18
3.2/ Cadre législatif français.....	19
3.3/ Exemple du cadre législatif Suisse.....	20
PARTIE 3 : LES TROIS THÈMES ÉTUDIÉS	21
1/ La pression foncière dans les zones intermédiaires et les vallées.....	21
1.1/ L'enjeu : maintenir suffisamment d'espace accessibles aux éleveurs en zones de basse altitude..	21
1.2 / Etat des lieux.....	21
1.3/ Les moyens permettant de lutter contre la pression foncière.....	23
2/ Les systèmes de gestion des espaces pastoraux	27
2.1/ L'enjeu : réussir une gestion durable de l'espace.....	27
2.2/ Etat des lieux.....	28
2.3/ Les solutions envisagées.....	29
3 / Les enjeux économiques et les soutiens par les collectivités	33
3.1/ L'enjeu : soutenir une activité dont tous les bénéficiaires ne sont pas rémunérés	33
3.2/ Etat des lieux.....	33
3.3/ Les soutiens au pastoralisme par les politiques agricoles.....	34
BIBLIOGRAPHIE	41
PARTIE 4 : EXPÉRIENCES PRÉSENTÉES.....	45
THÈME 1 : LA PRESSION FONCIÈRE DANS LES ZONES INTERMÉDIAIRES ET LES VALLÉES.	47
1/ La Banque de Terres (<i>Banco de tierras</i>) des Asturies, Espagne.....	47
2/ Plan d'urbanisme de la province de Trento (Piano Urbanistico provinciale), Italie.....	52
3/ Plan de Gestion de l'Espace Rural par vallée du canton de Luchon, France.....	56

THÈME 2 : LES SYSTÈMES DE GESTION DES ESPACES PASTORAUX.....	60
1/ Terrains communaux et droits d'usage : <i>Usi Civici</i> dans la Province de Trento, Italie..	60
2/ Utilisation des pâturages communs en Roumanie	64
3/ Le Crofting en Ecosse	68
4/ Analyse économique de la gestion des exploitations d'alpages en Autriche.....	73
THÈME 3 : LES ENJEUX ÉCONOMIQUES ET LES SOUTIENS PAR LES	
COLLECTIVITÉS	77
1/ Politique agricole suisse et soutien au pastoralisme.....	77
2/ Les subventions norvégiennes pour encourager la pratique de la transhumance bovine – cas du Comté d'Oppland.....	81
3/ Analyse de l'impact du tourisme dans les alpages autrichiens – projet ALP Austria....	84
ANNEXES	88
Annexe 1 : carte des montagnes d'Europe	88
Annexe 2 : Les lieux de grande transhumance	89
Annexe 3 : systèmes pastoraux et utilisation de l'espace. Quelques exemples	90
Annexe 4 : Les bénéfices du pastoralisme.....	91
Annexe 5 : Les définitions utilisées dans la législation Suisse.....	95
Annexe 6 : Les communes dotés d'un PLU ou d'une carte communale.....	96
Annexe 7 : Quelques outils et moyens d'aide à la gestion des espaces pastoraux en France...97	
Annexe 8 : les mesures en faveurs du pastoralisme dans les plans de développement ruraux (approuvés au 27 février 2008)	99

Remerciements

Euromontana tient à remercier en particulier :

Pour leur aide à la préparation et à la relecture de ce rapport :

Guillaume Cloye, APCA
Pierre Savy, FNSEA
Rachel Delefortrie, stagiaire Euromontana
Cécile Levret, Euromontana

Pour leur contribution à la préparation des cas d'étude :

Benigno Fernández Fano (Banco de tierras de Asturias, Italie) ; Jaime Izquierdo (Ministry of Agriculture, Espagne) ; Federico Bigaran (Autonomous Province of Trento, Italie), Ioan Cocirdan (CEFIDEC, Roumanie), Tiberiu Ștef (AGROMRO, Roumanie), Gwyn Jones (European Forum on Nature Conservation & Pastoralism, United Kingdom), Alain Alter (Office de consultation agricole, Canton du Valais, Suisse), Sibylle Meyre (SAB, Suisse), Boris Barth, Dagfinn Claudius (Comté d'Oppland, Norvège), Karoline Daugstad (Centre de recherches rurales, Norvège), Jean-Michel Courades (DG Agri, Commission Européenne).

Ainsi que toutes les autres personnes qui ont contribué à ce travail.

Liste des abréviations

AFP = Association Foncière Pastorale
AOC = Appellation d'Origine Contrôlée
GP = Groupement Pastoral
DATAR = Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DFCI = Défense des forêts contre les incendies
DIACT = Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
HNVF = High Nature Value Farmland/ Terrain à Haute Valeur Naturelle
IACS = Integrated Administration and Control System/ Système d'Administration et de Contrôle Intégré
ICHN = Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel
MAE = Mesure agro-environnementale
OCM = Organisation Commune de Marché
ONG = Organisation Non Gouvernementale
PAC = Politique Agricole Commune
PCO = Prime Compensatrice Ovine
PDRH = Plan de Développement Rural Hexagonal
PHAE = Prime Herbagère Agro-Environnementale
PLU = Plan d'Occupation du Sol
PMBE = Plan de Modernisation des Bâtiments d'Élevage
SAFER = Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
SCOT = Schéma de COhérente Territoriale
SIG = Système d'Information Géographique
SUAIA = Service d'Utilité Agricole Interchambre d'Agriculture Pyrénées
SUAMME = Service d'Utilité Agricole Montagne Méditerranéenne Elevage
UP = Unité pastorale

Résumé

Ce document concernant les défis du pastoralisme en Europe a été réalisé par Euromontana (association européenne pour le développement et la coopération des zones de montagne) en 2007 dans le cadre d'un appel à projet du ministère français de l'agriculture et de la pêche.

Le pastoralisme est une activité traditionnelle d'élevage extensive, pratiquée en particulier dans les zones de montagne. Cette forme d'élevage permet la mise en valeur de territoires à faible valeur agronomique, difficiles d'accès ou non-mécanisables, et ainsi de maintenir une activité économique dans ces zones. Le pastoralisme a aussi comme intérêt de maintenir des paysages ouverts, jouant ainsi un rôle à la fois pour le développement du tourisme et pour favoriser la biodiversité, et de prévenir les catastrophes naturelles. Cependant, la poursuite de l'activité pastorale est menacée par des difficultés de plusieurs ordres : difficultés liées au contexte économique, difficultés pour trouver des terrains suffisants pour maintenir les troupeaux, difficultés à organiser efficacement et durablement le pâturage des troupeaux dans le contexte d'un usage saisonnier du territoire avec des enjeux environnementaux forts et une pression exercée par les autres utilisateurs des pâturages.

Le présent document a pour objectif de proposer quelques solutions et exemples mises en place dans différents pays européens concernant trois thèmes liés aux activités pastorales, à savoir la pression foncière en fond de vallée, la gestion des pâturages d'altitude et les soutiens par les collectivités. Loin d'avoir constitué une liste exhaustive, c'est bien une sélection de cas d'études sur les trois sujets qui sont présentés.

Après avoir précisé dans une première partie les définitions et le cadre législatif du pastoralisme, le document aborde chacun des trois thèmes en s'attachant à décrire les enjeux, l'état des lieux et les solutions envisagées dans différents pays d'Europe, et à différents niveaux. On constate alors que la pression foncière et de la gestion des pâturages ne sont pas des problèmes dont le règlement est envisagé à un niveau européen. Au contraire, c'est bien le principe de subsidiarité qui s'applique. Ce sont donc aux Etats ou aux Province de développer et surtout de mettre en œuvre les outils nécessaires. La gestion des pâturages est souvent envisagée localement et obéit la plupart du temps à des règles qui se sont développées au fil des siècles, et qui ont pu par la suite être transcrites dans la législation nationale. Le soutien au pastoralisme par les collectivités est part contre beaucoup plus dépendant de la législation Européenne puisque les mesures que peuvent utiliser les Etats-Membres rentrent dans le cadre de la Politique Agricole Commune. Cependant, les Etats-Membres disposent de marge de manœuvre et de grandes différences dans l'utilisation des aides est à noter. Les Etats non membres de l'Union Européenne ont quant à eux toute latitude dans le choix des soutiens mis en places.

La dernière partie du rapport rassemble dix exemples rencontrés en Europe et liés aux trois thèmes traités. Ainsi, les cas de la Banque de Terres de la province des Asturies Espagnoles, du plan d'urbanisme de la province de Trento en Italie et du plan de Gestion de l'Espace Rural par vallée du canton de Luchon en France apporte des éléments de réponse au problème de la pression foncière en fond de vallée. Les exemples suivants présentent des systèmes d'organisation des pâturages : la gestion des terrains communaux et selon des droits d'usage (*Usi Civici*) dans la Province de Trento en Italie, le mode d'organisation pour l'utilisation des pâturages communs en Roumanie et fonctionnement du système Ecossais de *crofting*. L'analyse économique de la gestion des exploitations d'alpages en Autriche vient compléter la liste des cas d'étude sur ce thème en démontrant dans quelles conditions l'utilisation d'alpage a un intérêt économique. Finalement, les derniers cas d'études présentent les soutiens économiques au pastoralisme en Suisse et en particulier dans le Canton du Valais et en Norvège, dans le Comté d'Oppland ainsi que l'analyse de l'impact du tourisme dans les alpages autrichiennes. Les dix expériences présentées ont été développées dans un contexte local et ne sont donc pas reproductibles telles quelles ailleurs. L'ambition de ce rapport est part contre que ces exemples soient un appui et une source d'inspiration pour les personnes travaillant sur un des trois thèmes étudié dans ce document. Pour plus d'informations, les coordonnées de personnes ou d'organisations pouvant être contactées sont précisées pour chaque exemples.

Introduction

Le principal objectif de ce document, réalisé dans le cadre d'un appel à projet du Ministère français de l'agriculture et de la pêche, concerne l'échange d'expériences sur les aspects innovants d'organisation, de législation ou de technologies. Dans cet esprit, ce document n'envisage pas de proposer un état des lieux exhaustif mais de rassembler à propos de quelques points l'actualité législative Communautaire et des idées innovantes ou rencontrées dans d'autre région d'Europe. Ce recueil pourra alors constituer un des outils venant en appui à des réflexions menées à des niveaux nationaux ou locaux pour le maintien et le développement des activités pastorales en zones de montagne en Europe.

Quelques difficultés apparues au cours de l'étude sont à mentionner, dues à la faible disponibilité de littérature sur les sujets auxquels nous nous sommes intéressés. En effet, la plupart des acteurs travaillant dans le domaine du pastoralisme sont des personnes de terrain, qui ne disposent souvent pas du temps nécessaire à la capitalisation de leur expérience. Ces personnes sources d'information n'ont donc que rarement des documents écrits disponibles concernant leur travail et les spécificités et innovations pastorales qu'ils rencontrent.

Il existe toute de même un certain nombre d'études sur le pastoralisme. Cependant, beaucoup d'entre elles sont axées sur les liens entre le pastoralisme et la biodiversité. On trouve aussi un certain nombre de références concernant la description des pratiques pastorales ou de la transhumance, ainsi que sur l'impact du pastoralisme en tant que facteur permettant de réduire les risques naturels. Par contre, mis à part dans les législations, certains problèmes et en particulier les problèmes de l'accès au foncier, ne sont que rarement abordés. Il faut donc pour se documenter sur ces sujets se rapprocher des autorités concernées et étudier les documents législatifs y afférant. Les législations n'étant généralement disponibles que dans la langue nationale, les possibilités d'analyses sont très vite arrêtées par l'obstacle des langues.

En plus des difficultés à obtenir de la documentation sur les sujets que nous souhaitons traiter dans cette étude, il nous semble important de souligner un autre point. Tous les acteurs que nous avons interrogés pour la réalisation de cette étude insistent tous sur l'importance de l'activité pastorale et de ses impacts positifs sur le territoire. Mais la plupart s'accorde aussi sur les menaces qui pèsent et mettent en péril la pérennité des pratiques pastorales. En particulier, les changements récents de la PAC sont redoutés car il semble aux personnes impliquées dans la gestion du pastoralisme que les spécificités pastorales ne sont pas prises en compte et que les soutiens dont pouvaient bénéficier les éleveurs sont peu à peu réduits, à la fois parce que le montant des aides disponibles diminue et parce que moins d'aides sont destinées aux activités de production extensives en général ou au pastoralisme en particulier.

Alors que l'écologie et les questions environnementales prennent de plus en plus de place dans la politique et les médias, les activités agricoles ayant un impact positif ou neutre pour l'environnement ne reçoivent de soutien qu'au prix d'efforts additionnels. D'important budget sont par contre consacrés à aider les agriculteurs les plus polluants à réduire l'impact de leurs activités. L'observation de ces faits amène alors à se poser la question de la représentation des éleveurs pastoraux : si les moyens mis en œuvre pour soutenir les activités pastorales sont jugés insuffisants, une explication pourrait être que les éleveurs, de par la nature de leur activité ou leurs traditions d'organisation, ne sont pas bien représentés comparativement aux autres secteurs d'activité agricoles et n'obtiennent en conséquence pas une prise en compte de leur besoin suffisante. Cette hypothèse ne pourrait être confirmée que par une étude complète de la question.

Partie 1 : Contexte, thème et objectifs de l'étude

Le pastoralisme se rencontre sous différentes formes sur tous les continents. Cette forme d'élevage extensif s'est développée en particulier dans les zones de moindre productivité. En Europe, des formes d'activités pastorales sont ainsi présentes dans la plupart des massifs montagneux et les différents enjeux qui y sont liés ont été décrits à plusieurs reprises et dans de nombreux pays (voir carte des massifs montagneux européens en annexe 1 et carte des lieux de grande transhumance en annexe 2). Les pratiques pastorales sont donc largement reconnues pour leurs différents rôles et les bénéfices qu'elles apportent.

Le pastoralisme est une activité à enjeux multiples¹ pour les montagnes et les montagnards. L'enjeu économique est certes important car cette forme d'élevage extensif fait vivre non seulement les éleveurs, mais aussi de nombreuses démarches de promotion et valorisation des filières de produits agroalimentaires de qualité sont issues des pratiques pastorales. Il n'en reste pas moins qu'une activité pastorale bien gérée, avec une pression de pâturage adéquate, induit des bénéfices qui dépassent le seul secteur économique : étant données les influences du pastoralisme, les enjeux de cette activité sont aussi environnementaux (de nombreuses études ayant montré le rôle positif joué par l'élevage extensif pour le maintien de la biodiversité de nos montagnes), paysagers (le pâturage par les animaux permet de garder des espaces ouverts et d'avoir ainsi une alternance de prairies et forêts, très appréciées par les touristes), et concernent aussi les risques naturels (des pâturages bien entretenus jouent un rôle important dans la prévention des incendies, des avalanches, des glissements de terrain et des inondations).

Cependant, en dépit de ces avantages, le pastoralisme a aujourd'hui à faire face à des nombreuses difficultés qui menacent sa pérennité. Ces difficultés sont de plusieurs niveaux : nous nous attarderons dans cette étude à trois d'entre elles, pour lesquelles nous développerons des exemples de solutions rencontrées. Pour chacune de ces trois problématiques, nous présenterons en particulier des exemples de solutions ou aménagements qui ont été développés dans différents pays d'Europe. Ces trois types de difficultés, que nous avons choisis en accord avec le Ministère français de l'Agriculture, sont les suivants :

- les espaces menacés par l'urbanisation en zones intermédiaires et fonds de vallées ;
- les systèmes de gestion des espaces pastoraux en zone de montagne ;
- les enjeux économiques et les soutiens par les collectivités.

Nous commencerons donc le rapport de cette étude en présentant ce qu'est le pastoralisme en Europe. Nous identifierons notamment les différents types de pratiques avant d'exposer brièvement l'origine et la réalité actuelle du pastoralisme européen. Dans une deuxième partie, nous détaillerons les trois problématiques énoncées précédemment avec, pour chacune d'elles, les enjeux, la situation actuelle puis les solutions existantes. Enfin, la troisième partie de cette étude sera constituée des études de cas collectés en Europe : chacun de ces cas amènera des éléments de réflexion sur les solutions développées par différents pays européens pour répondre aux trois thèmes.

¹ Groupe interministériel sur le pastoralisme - Rapport à Monsieur le Ministre, 2002

Partie 2 : le pastoralisme et son cadre de gestion au niveau européen

1/ Définitions

1.1/ Les pratiques

Le pastoralisme est une forme d'élevage extensif pratiquée dans le monde entier. Les pratiques sont très variées, et différents termes que nous allons expliciter dans cette partie sont donc utilisés. Cependant, étant donné que notre étude concerne uniquement les montagnes d'Europe, les définitions que nous présentons ici concerneront les pratiques européennes. Nous ne prendrons pas en compte les formes de pastoralisme rencontrées sur d'autres continents.

a/ Pastoralisme

A un niveau international, le pastoralisme est défini dans le cadre du programme WISP (*World Initiative for Sustainable Pastoralism*) comme « un élevage extensif de ruminants, caractérisé par une certaine forme de mobilité. Le pastoralisme se réfère bien souvent à l'élevage extensif de troupeaux de différentes espèces (bovin, ovin, caprin, camélidé, équidé) exigeant une migration périodique pour accéder aux pâturages » (traduit de l'anglais).

Au niveau français, il est intéressant de noter que l'Association Française de Pastoralisme propose une définition très ouverte du pastoralisme. Elle le décrit ainsi comme étant « une activité de production profondément originale qui n'existe que par un rapport étroit et respectueux entre les hommes, la terre et les troupeaux. Le pastoralisme est en outre étroitement dépendant des variations climatiques. Il représente une forme irremplaçable, économe en énergies fossiles, de mise en valeur et de gestion des espaces naturels »¹. Cette définition très large insiste sur l'importance de la relation entre l'homme, l'animal et le terrain exploité. Dans la loi de développement des territoires ruraux (article L113-2 du code rural complété par la LDTR du 23 février 2005²), le mode d'utilisation des terres est précisé : « L'espace pastoral est constitué par les pâturages d'utilisation extensive et saisonnière ».

Au niveau européen, on retrouve dans plusieurs définitions cette notion d'utilisation extensive des pâturages ou parcours (BLENCH R.³, projets européens Pastoral⁴ et Pastomed⁵). On retiendra donc de ces différentes définitions que le pastoralisme est une activité d'élevage, dans laquelle des **espaces naturels** sont utilisés de **manière extensive avec une mobilité plus ou moins importante des troupeaux**.

Le terme 'pastoralisme' regroupe une très grande variété de pratiques, différentes catégories sont ensuite identifiées. Bien que l'on puisse établir des classifications en fonction des espèces d'animaux élevées, des terrains utilisés ou autres critères, c'est généralement en fonction des mouvements des troupeaux que les distinctions sont établies. Nous allons donc dans les paragraphes suivants préciser ce qu'on entend par nomadisme et transhumance. Nous précisons aussi ce que sont l'agro-pastoralisme et le sylvo-pastoralisme.

¹ Site de l'Association Foncière du Pastoralisme : www.pastoralisme.org

² Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (loi française)

³ Le pastoralisme est défini comme l'utilisation du pâturage extensif sur parcours pour la production animale. (Traduit de l'anglais)

⁴ Les systèmes pastoraux concernés par le projet sont généralement caractérisés par le pâturage d'animaux domestiques à faible densité dans de vastes zones « ouvertes » en majorité dominées par une végétation semi-naturelle. Cette végétation semi-naturelle fournit la majorité du fourrage nécessaire aux animaux pour l'année. (Traduit de l'anglais)

⁵ « Le pastoralisme est une activité d'élevage traditionnelle qui repose sur l'utilisation par le pâturage d'espaces naturels variés »

b/ Nomadisme

Le nomadisme définit un mode d'élevage dans lequel les troupeaux et les familles se déplacent en fonction des possibilités fourragères des lieux. Etant donné qu'elles n'ont pas de lieu d'habitation fixe, les familles emmènent avec elles leurs biens.

Le nomadisme est très peu pratiqué en Europe, bien qu'on puisse encore rencontrer certaines familles le pratiquant notamment chez les Saami au Nord de la Scandinavie¹ (élevage de rennes). En Grèce, les Sarakatsani ont pratiqué l'élevage nomade ovin et caprin jusque dans les années 1970 et se sont progressivement sédentarisés, ne pratiquant plus actuellement que la transhumance [ISPIKOURDIS I., SIOLIOU M.K., PAPANASTASIS V.P. 2004]. Nous ne nous attarderons donc pas dans cette étude sur les problématiques liées à cette forme de pastoralisme.

c/ Transhumance

BLENCH R. décrit la transhumance comme étant « le mouvement régulier des troupeaux entre des points fixes pour exploiter la disponibilité saisonnière des pâturages » (Traduit de l'anglais). Les troupeaux seront emmenés pour une période donnée à une distance telle qu'un retour journalier est impossible. Les éleveurs pourront alors soit habiter pendant cette période avec leur troupeau dans une cabane ou une ferme secondaire, soit faire des trajets régulièrement entre leur ferme et ces pâturages éloignés pour surveiller leurs animaux. La principale différence entre la transhumance et le nomadisme réside dans le fait que, contrairement à la deuxième forme de pastoralisme, les éleveurs pratiquant la première ont une habitation fixe.

En fonction du type de trajet effectué et de la saison de déplacement, différents types de transhumance sont distingués :

- **La grande transhumance (estivale)**: déplacement estival sur de longue distance (parfois plusieurs centaines de km). Venant de régions de basse altitude, les animaux sont conduits dans des régions montagneuses où ils passeront une partie du printemps, l'été et le début d'automne. Le transport peut se faire à pied, en camion ou en train. La grande transhumance est pratiquée essentiellement pour les ovins en région méditerranéenne (Voir carte en annexe 1).
- **La petite transhumance ou transhumance locale** : déplacement estival des animaux sur de courtes distances : montée en estive ou en alpage, « pendulation » en Roumanie (« Pendulare » ou « Mica transhumanta » pour petite transhumance en Roumain), « trastermitancia » en Espagne. Le déplacement est souvent un déplacement vertical, de la vallée, où se situe la ferme et où les animaux hivernent, jusqu'aux zones situées plus en altitude mais à proximité. Le trajet est plus court que pour la grande transhumance : pas plus de 20 km. La période passée en altitude s'appelle la période d'estivage, et les animaux concernés, bien que le plus souvent des bovins, ovins ou caprins, peuvent aussi être d'autres espèces.
- **La transhumance hivernale** : déplacement vers des régions de basse altitude, notamment vers les régions littorales, des troupeaux (ovins surtout) qui y passeront l'hiver. On rencontre des élevages pratiquant la transhumance hivernale dans les régions méditerranéennes ainsi qu'en Roumanie.

La distinction entre nomadisme et transhumance étant faite, il est bon de préciser que de nombreux éleveurs pratiquent ce que l'on pourrait qualifier de **pastoralisme sédentaire**. Les animaux sont alors élevés sur des herbages ou parcours de manière extensive, toutes les surfaces utilisées étant intégrées à la ferme et ne nécessitant pas de déplacement saisonnier.

Des schémas présentés en annexe 3 illustrent certaines des pratiques de transhumance adoptées par les éleveurs.

L'activité pastorale peut être associée à des activités de culture agricole ou d'exploitation forestière. Les paragraphes suivants précisent le cadre de l'agro-pastoralisme et du sylvo-pastoralisme.

¹ <http://www.regjeringen.no/>, <http://virtual.finland.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=26473>

d/ Agro-pastoralisme

L'agro-pastoralisme fait référence à l'ensemble des pratiques pastorales et de cultures agricoles. On pourra parler d'agro-pastoralisme pour décrire les activités agricoles d'une région si on y rencontre à la fois des activités pastorales et des activités agricoles. Au niveau d'une exploitation agricole, l'agro-pastoralisme¹ caractérise le fait que des agriculteurs, en plus de leurs activités d'élevage pastoral, exploitent des terrains agricoles.

e/ Sylvopastoralisme

Dans la présentation de leur brochure, GUERIN et MACRON² définissent le sylvopastoralisme, comme « la combinaison sur un même espace, des activités sylvicoles et pastorales ». Le sylvopastoralisme est donc une forme de valorisation des terrains bois (parcours et accrus forestiers) par le pastoralisme. En France, elle est pratiquée principalement dans le grand sud.

Les enjeux liés à cette pratique peuvent être :

- la recherche d'un équilibre technico-économique au niveau des exploitations d'élevage ou d'aménagements forestiers. C'est notamment une solution qui peut être intéressante puisque le pâturage d'une parcelle sylvicole, une fois celle-ci éclaircie, permet de la maintenir propre et ainsi de favoriser la croissance des arbres. En même temps, l'accès à ces espaces où les arbres procurent de l'ombre peut être une ressource fourragère supplémentaire intéressante pour les éleveurs, notamment en région méditerranéenne où l'été grille les pâturages [DOREE A., 2000].
- les débouchés bois (bois-énergie et du sciage) ;
- les impacts à l'échelle du territoire (entretien du territoire, lutte contre les incendies). Dans le cadre de la défense de la forêt contre les incendies (DFCI) notamment, des contrats peuvent être passés entre collectivités et éleveurs pour maintenir des zones coupe-feu dégagées ou pour limiter l'embroussaillage, facteur de propagation du feu (exemple du réseau « coupure de combustible » en zone méditerranéenne)³.

En bref... Les définitions utilisées dans cette étude :

Le pastoralisme est une activité d'élevage dans laquelle des espaces naturels sont utilisés de manière extensive et saisonnière.

On distingue selon les déplacements des troupeaux :

Le nomadisme : pastoralisme avec déplacement des troupeaux et des familles qui ne sont pas rattachés à un lieu d'habitation fixe

La transhumance : pastoralisme avec déplacement saisonnier des troupeaux. Selon les cas, on parlera de *petite transhumance* ou *transhumance locale*, de *grande transhumance*, de *transhumance hivernale*.

Le pastoralisme sédentaire : pastoralisme sans déplacement conséquent du troupeau.

Si des activités autres que l'élevage sont associées au pastoralisme, on parlera alors de :

Agro-pastoralisme : association d'activités pastorales et de cultures agricoles

Sylvo-pastoralisme : association d'activités pastorales et sylvicoles sur les mêmes espaces.

¹ BLENCH R.: « les agropastoralistes peuvent être décrits comme des pastoralistes installés qui cultivent des surfaces suffisantes pour nourrir leurs familles grâce à leurs récoltes. Les agropastoralistes détiennent donc des droits liés au foncier, utilisent leur propre travail ou louent de la main-d'œuvre pour cultiver leur terrain et faire pousser des denrées. Bien que le bétail soit toujours un bien précieux, les troupeaux sont en moyenne plus petits que dans les autres systèmes pastoraux, peut-être parce que les agropastoralistes ne comptent plus uniquement sur leur bétail et dépendent sur des espaces de pâturage limités autour des villages, qui peuvent être atteints en une journée. » (traduit de l'anglais)

² Institut de l'élevage, 2005, Sylvopastoralisme : les clés de la réussite, Institut de l'élevage, Paris, 78p.

³ Voir site du SIME : http://simelr.free.fr/ACTUS/article.php?id_article=23

1.2/ Les lieux du pastoralisme

Les espaces utilisés par les éleveurs sont définis en fonction de l'altitude, du type de végétation (ressource fourragère) et de la disponibilité du foncier. Les schémas présentés en annexe 3 illustrent la diversité des espaces utilisés.

Ces espaces peuvent indifféremment être détenus comme biens privés (appartenant ou non à l'éleveur), communaux ou sectionnaires (terrains appartenant à une section de commune : village ou hameau) ou publiques.

a / Pâturages d'altitude et de moyenne altitude

Ce sont notamment les surfaces utilisées en été par les éleveurs pratiquant la grande et la petite transhumance. On parlera de **pâturage de moyenne altitude** pour ceux situés entre 600 et 1000m (Vosges, Jura et Massif Central notamment), et de **pâturage d'altitude** au-delà de 1000 m environ. Plusieurs termes sont utilisés selon les régions : ainsi en France, on parlera d'*alpages* dans les Alpes, d'*estives* dans les Pyrénées et le Massif Central, de *hautes-chaumes* dans le Livradois-Forez et les Vosges, de *montagne* dans le Massif Central...

A partir d'une certaine altitude, la rudesse des conditions climatiques rend impossible la présence d'arbres. Au-delà de cette limite, les terres restent donc naturellement avec une végétation herbacée, même en l'absence de pâturage par les animaux. Sur la base de ce critère, on peut donc faire la différence entre :

- la **prairie de montagne** [MASSON N., FLEURY P., 2000] : « une prairie est un terrain recouvert d'herbe produisant du fourrage pour les animaux domestiques. En montagne, les prairies sont généralement permanentes, c'est-à-dire qu'elles ne sont jamais labourées. La pratique régulière de la fauche et/ou de la pâture empêche la colonisation par les arbustes et le retour à la forêt. Les prairies dépassent rarement le niveau inférieur de l'étage subalpin, c'est-à-dire 1800 m environ. »
- la **pelouse d'altitude** [MASSON N., FLEURY P., 2000] : « une pelouse est un terrain recouvert d'herbe plus courte et plus dense qu'une prairie. En altitude, du fait de la pâture par les animaux, mais aussi à cause des conditions climatiques plus rudes, la prairie est progressivement remplacée par la pelouse. Jusqu'à 2000 m, la présence d'une pelouse nécessite du pâturage pour empêcher l'installation des ligneux. A l'étage alpin, au-dessus de 2200 m, les arbres ne pouvant pas pousser, même en l'absence d'intervention humaine et animale, la végétation reste à l'étage de pelouse. »

Les altitudes données ici sont valables pour le massif alpin. Selon les massifs, la limite entre la prairie à pelouse est à une altitude variable.

Ces espaces ne sont pas utilisés uniquement par des éleveurs transhumants et des exploitations sédentaires peuvent avoir leurs sièges dans ces zones.

Qualification des pâturages en fonction de leurs caractéristiques physiques

En Espagne, dans les Asturies, les éleveurs définissent différents types d'espaces pastoraux en fonction de la qualité des terrains : ainsi, ils distinguent les *xerros* qui sont « des zones où des pâtures d'excellente qualité sont entremêlées de rochers » d'une part, et d'autre part les *vegas*, qui sont des « terrains naturellement très fertile » et forment de « vastes zones de pacage au relief plus aimable que les xerros »¹.

¹ La conservation des Picos de Europa à partir de la reprise du pastoralisme traditionnel, J. IZQUIERDO VALLINA. Introduction et traduction : B. Besche-Commenge, 14 p.

b/ Zones intermédiaires ou unités d'intersaison

Les zones intermédiaires sont situées à des altitudes inférieures à celles des pâturages d'altitude (Dans le cas de l'appellation d'origine contrôlée (AOC) pyrénéenne Barèges-Gavarnie¹, il est précisé l'altitude de la zone intermédiaire qui est comprise entre 1000 et 1500 m d'altitude). Dans le cas des élevages transhumants, les zones intermédiaires, aussi appelées zones de « granges foraines » dans les Pyrénées, peuvent être utilisées au printemps ou à l'automne. Un éleveur dont le siège d'exploitation est situé en basse altitude et qui pratique la transhumance pourra ainsi partir au printemps exploiter une zone intermédiaire avant de rejoindre pour l'été des pâturages d'altitude et de redescendre en automne en faisant une étape dans la zone intermédiaire.

Ce cas d'école n'est cependant qu'un des multiples cas possibles : certains éleveurs transhumants n'utilisent pas de zone intermédiaire, d'autre restent à l'année en zone intermédiaire et utilisent des terrains variés à ces altitudes (prairies, sous-bois, parcours...). Tous les cas de figure sont donc possibles.

Les lieux de transhumance.

En France, on appelle **unité pastorale**² (UP) une surface toujours en herbe constituée par une unité géographique d'au moins 10 ha d'un seul tenant. L'UP est généralement située au-dessus de la zone habitat permanent et des cultures. Elle est pâturée sans retour journalier à l'exploitation (plus d'une demi-heure de marche), une partie de l'année seulement (pour des raisons d'altitude ou de climat), par un même troupeau ou un même ensemble de troupeaux, quelle que soit la nature des propriétaires de terrain.

c/ Vallées et zones de basse altitude

Tout comme dans le cas des zones d'altitude et des zones intermédiaires, des élevages pastoraux sédentaires peuvent y être installés et utiliser les différents terrains et types de végétation qui s'y trouve.

Dans le cas de la petite et grande transhumance, c'est dans ces vallées et zones de basses altitudes que sont installés les sièges des exploitations. C'est aussi dans des zones de basse altitude que seront emmenés les troupeaux pour la transhumance hivernale.

Pâturages proches des villages ou pâturages éloignés

Certains systèmes de pastoralisme établissent des différences de gestion des pâturages en fonction de l'éloignement des pâtures du village. Ainsi, en Roumanie, on appellera *izlaz* les herbages à proximité du village ; ceux-ci sont communs mais utilisés individuellement. Au contraire, les *pasun* sont les pâturages plus éloignés en altitude ; les animaux du village rassemblés en un troupeau commun y seront menés.

En Ecosse, on retrouve là-aussi une différence de gestion entre les pâturages communs éloignés où les moutons paissent en liberté, et les terrains à proximité du village qui sont attribués individuellement aux éleveurs.

¹ Décret du 15 septembre 2003 relatif à l'appellation d'origine contrôlée (AOC) « Barèges-Gavarnie » paru au J.O. 218 du 20 septembre 2003

² Définition SCEES (Service Central des Enquêtes et Études statistiques)

d/ Parcours

Les parcours sont caractérisés par la végétation qu'on y trouve. La définition incluse dans l'arrêté préfectoral n° 2005-143-18¹ de l'Ardèche stipule que « c'est une surface rarement mécanisable boisée ou non (taux d'enherbement au moins 33 %), pouvant avoir plusieurs strates de végétations (herbe, broussailles, arbres). Elle est essentiellement utilisée pour le pâturage mais avec une productivité faible, offrant des ressources alimentaires variées et pouvant faire ponctuellement l'objet de travaux en complément au pâturage (débroussaillage ou éclaircie). »

Différents types de parcours peuvent ensuite être distingués selon les proportions des différents types de végétations présentes. Cette notion est précisée dans le DOCUP Midi-Pyrénées 2000-2006 {DOCUP Objectif 2 Midi-Pyrénées 2001-2006} : on parlera ainsi de « pelouse » si la strate herbacée est majoritaire, de lande lorsque le terrain est relativement embroussaillé, et de bois à partir d'un recouvrement du sol par des arbres de plus de 25%.

Les parcours sont très utilisés en milieu méditerranéen, notamment pour l'élevage ovin.

¹ Disponible sur http://www.ambroisie.info/docs/Arrete_Ardeche_DDAF.pdf

2/ Brève présentation de l'histoire du pastoralisme et pratiques actuelles : les enjeux

2.1/ Apparition et évolution des pratiques pastorales

Le pastoralisme en Europe a une tradition qui peut remonter dans certaines régions jusqu'à 10 000 ans. Ainsi en Scandinavie, des études ont montré l'apparition de pratiques pastorales dès l'époque des Vikings [REINTON L., 1969]. En Espagne, des archéologues ont retrouvé des traces d'échange de bétail entre des tribus Ibères. Les premières règles liées au déplacement du bétail remontent à l'époque des Visigoths (V^{ème} siècle) [GARCIA MARTIN P.,]. Le projet PASTORAL¹ fait remarquer qu'en Crau (Sud Est de la France), on observe des étables pour moutons datant de l'époque romaine. En Roumanie les hautes pâtures sont utilisées par des troupeaux domestiqués depuis plus de 800 ans.

Des auteurs [DIGARD J.-P., JUSSIAU R., MONTMEAS L., et al., 2001] indiquent qu'au moyen-âge, en France il y a eu une forte augmentation des activités d'élevage, qui s'est accompagnée par une déforestation importante. Les pratiques de vaine pâture, c'est-à-dire le droit de faire paître ses animaux sur les talus, dans les friches ou dans les bois se sont alors développées, permettant d'exploiter ainsi au mieux les ressources herbagères disponibles. Les crises de la fin du Moyen-âge (guerres et épidémies) ont mis provisoirement fin à cet essor de l'élevage, qui repris ensuite à la fin du XV^{ème} siècle.

Des règles d'usage se sont ainsi mises en place progressivement et localement dans toutes les zones pastorales, au fur et à mesure du développement de l'élevage.

Dans un de ses documents de travail datant de 1998², la DG Agriculture de la Commission Européenne reconnaît que les paysages agricoles et ruraux européens ont été bien souvent modelés par le pastoralisme : 'les marécages, pâturages de montagne, steppes et terres vierges qui demeurent en Europe tiennent leur caractère du pastoralisme extensif'.

D'après l'étude européenne 'La nature de l'agriculture' réalisée en 1995 [BEAUFOY G., BALDOCK D., CLARK J., 1995] la surface pâturée en Europe pouvait dépasser les 30 millions d'hectares. La péninsule ibérique à elle seule représente 3 millions d'hectares. En Europe de l'Est et Centrale presque un tiers des Carpates est couvert par des prairies semi-naturelles où persistent les systèmes pastoraux traditionnels.

2.2/ Multifonctionnalité du pastoralisme et difficultés rencontrées

Ainsi, ces pratiques pastorales si anciennes ont un rôle primordial à jouer dans l'élevage et le développement territorial de ces zones agricoles soumises à de fortes contraintes naturelles (pentes, altitude, climat), dont les montagnes font partie. **Ces systèmes de production répondent aux principes de multifonctionnalité du modèle européen d'agriculture du 21^{ème} siècle** puisque le pastoralisme a des fonctions³ :

- **Economique** : Le pastoralisme est avant tout une activité de production : les principales productions sont la viande bovine, viande ovine et production laitière. De nombreux éleveurs ont d'autre par cherché à faire reconnaître et à valoriser les productions locales en développant des signes officiels de qualité (AOC, Appellation d'Origine Protégée, Indication Géographique Protégée, dénomination « montagne »).

¹ Projet PASTORAL, Information note 1

² VI/7655/98 Document de travail de la Commission – DG VI Etat d'application du règlement (CEE) NO. 2078/92 Evaluation des programmes Agri-environnementaux

³ Voir annexe 1

- Environnementale : préservation de la biodiversité faunistique et floristique. En maintenant des espaces ouverts qui alternent avec des zones plus boisées, le pastoralisme permet d'avoir un environnement varié. Cette diversité des habitats est propice au développement de nombreuses espèces.
- Paysagère, culturelle et touristique: le pastoralisme a façonné les paysages dans les zones qu'il utilise et a donné lieu au développement d'une culture propre à ses régions, avec une architecture propre, un patrimoine de traditions, etc. Cet héritage bénéficie aux acteurs du tourisme qui peuvent proposer des activités gravitant autour des paysages (randonnée, séjour nature, etc.) et de la culture pastorale (fêtes de la transhumance, visites à thème, etc.).
- Prévention des risques naturels : Le rôle préventif du pastoralisme dans la gestion des risques naturels (incendie, avalanche, glissement de terrain, érosion) est aussi bénéfique à la société

Pastoralisme et biodiversité
le projet européen de recherche : Transhumount (5^{ème} PCRD)

Un nombre considérable de travaux en Europe sur le pastoralisme et son rôle multifonctionnel existe, mais nous ne nous attacherons pas à ce point dans ce document. Nous pouvons néanmoins faire mention du projet de recherche Transhumount (5^{ème} programme cadre de recherche et développement de la Commission Européenne).

Ce programme d'un an et demi qui s'est terminé en juin 2004 avait comme objectif d'améliorer les connaissances sur le lien entre la transhumance et la gestion des Habitats Prioritaires (habitat en danger de disparition en Europe, notamment protégés dans le cadre des directives Natura 2000), et de présenter des recommandations pour une meilleure prise en compte de ces liens dans la prise de décision politique.

Les résultats du projet Transhumount sont présentés dans le livre « Transhumance and Biodiversity in European Mountains » [Bunce, R.G.H et al. Eds., 2004]. Les recommandations apportées concernent quatre niveaux :

- améliorer la reconnaissance des services publics apportés par les systèmes transhumants
- améliorer les interactions entre les communautés rurales et les gardiens
- encourager la mise sur le marché des produits issus des systèmes transhumants
- fournir des indications pour la conception des plans de financement publics de soutien aux activités.

Plus généralement, l'importance de l'agriculture et de la sylviculture en zone de montagne est d'ailleurs reconnue par les membres de la convention alpine qui ont établi dans le programme de travail pluriannuel de la Convention Alpine pour 2005-2006¹ des priorités pour favoriser l'utilisation des espaces montagnards, la prévention des ressources naturelles et la gestion de l'eau.

¹ Disponible sur : http://www.alpconv.org/NR/rdonlyres/2CDD627E-83D0-423A-BAC4-CD44FC2C5616/0/MAP_F_GESAMT.pdf

En dépit de ces avantages, les **activités pastorales doivent faire face à des difficultés de toutes sortes** :

- Economiques : les revenus issus de la vente des produits laine et viande sont en baisse (notamment pour les ovins). Les subventions sont nécessaires pour beaucoup d'éleveurs, qui surveillent de près les évolutions de la PAC. Les difficultés économiques sont d'autant plus grandes que les éleveurs doivent faire face à des charges spécifiques aux activités pastorales.
- Liées à la transhumance : la transhumance à pied rencontre des obstacles notamment en Roumanie où le passage des animaux est passablement apprécié par les habitants des villages traversés à cause des dégâts provoqués et des difficultés administratives. La solution de la transhumance effectuée en train ou camion a un coût que les éleveurs ne peuvent pas toujours se permettre. En Espagne, c'est aussi la disparition des chemins traditionnels de la transhumance qui inquiète les éleveurs.
- Liées aux conditions de travail : le pastoralisme souffre d'un problème de désaffection liée à la vision folklorique qui l'entoure. Les gardiens sont ainsi vus comme des personnes solitaires, pauvres, travaillant beaucoup (sans vacances ni même week-end pendant l'été) dans des conditions inconfortables. Les gardiens potentiels sont ainsi freinés parce qu'ils souhaitent combiner ce métier avec un confort minimum (vacances, eau et électricité en cabane d'altitude...).
- De main d'œuvre : pour certains éleveurs qui se sont installés sur l'exploitation de leurs parents, le départ en retraite de ces derniers entraîne un alourdissement de la charge de travail qui incombe au repreneur. Même s'ils peuvent parfois bénéficier pendant quelques temps de l'aide de leur famille, ils sont finalement contraints, pour garder une exploitation de même taille, d'embaucher de la main-d'œuvre et ainsi passer d'une aide gratuite au salarié. Cette difficulté de main d'œuvre est encore plus perceptible dans le cas des reprises d'exploitations hors cadre familial
- Formation pour les gardiens d'animaux (Italie, Espagne). Le métier de gardien s'apprend autant par l'expérience que par la théorie et les formations ne sont pas toujours adaptées aux besoins du métier. En Italie, il est très difficile de trouver des gardiens. En ajoutant à cela les problèmes du coût de l'emploi et de l'inadaptation des cabanes et chalets d'alpage à une vie moderne, les éleveurs sont finalement souvent contraints de se tourner vers de la main-d'œuvre étrangère (roumains ou des pays des Balkans notamment).
- Expansion des territoires des grands prédateurs : suite à leur protection légale¹ et au déclin du pastoralisme dans certaines régions, on assiste à un retour des grands prédateurs. Les solutions de gestion traditionnelles (telles que l'utilisation de chiens de garde ou le parcage des animaux la nuit) avaient été abandonnées pendant la période d'absence de ces espèces, ce retour est dès lors mal vécu par les éleveurs, qui ressentent la présence des prédateurs comme une mise en danger de leur métier non reconnue à son juste niveau par le reste de la société. Les compensations financières mises en place en cas d'attaque par les prédateurs ne sont pas jugées suffisantes par certains éleveurs, et ceci d'autant plus qu'être victime d'une attaque entraîne un stress à la fois pour le troupeau mais aussi pour le berger.
La question de la prédation est d'autant plus épineuse que les images de l'ours et du loup, symbole de la nature à l'état sauvage, tout comme l'image traditionnelle du pastoralisme, sont utilisées comme outil touristique : TOLLEY C. [2002] mentionne ainsi le cas du département des Bouches-du-Rhône qui a fait la promotion dans sa revue à la fois de la grande transhumance, et du retour du loup.
- Conflits liés à la multi-activité de l'espace montagnard. La méconnaissance par les autres usagers de la montagne du travail effectué par les éleveurs entraîne des incompréhensions et des tensions. Les problèmes de parcs non refermés, d'accidents entre les animaux et les promeneurs conduisent à des règlements de plus en plus exigeants pour l'activité agricole en matière de sécurité. D'un autre côté, ces règlements et les normes de confort ne sont pas toujours adaptés aux zones de montagne.

¹ Convention de Berne du 19 septembre 1979, relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe

Une campagne de sensibilisation du public : « un puy c'est tout » - parc naturel régional des Volcans d'Auvergne

Pour prévenir les problèmes de conflits d'usage entre touristes, habitants et personnes travaillant dans les espaces montagnards, des campagnes d'information et de communication sont mises en place par les parcs Nationaux ou régionaux ou par les collectivités.

Le parc naturel régional des Volcans d'Auvergne a ainsi mis au point une série de 7 cartes postales à destination des visiteurs pour les informer sur les bons gestes pour le respect de la montagne et de tous ses usagers. L'un des thèmes concerne l'attitude à adopter par les touristes lorsqu'ils croisent un troupeau : ne pas s'approcher du troupeau, garder son chien près de soi, refermer les barrières après passage.

Un site internet est dédié à cette campagne d'information :

<http://www.chainedespuys.com/>

- Liées au foncier. Le problème du foncier et de la pression urbaine est un problème général en agriculture. Les agriculteurs se voient ainsi confrontés à une forte augmentation du prix des terres, notamment en fond de vallées et dans les zones intermédiaires, à laquelle ils peuvent difficilement faire face. Les terres auparavant utilisées comme prairies où pâturages sont ainsi grignotées.
- Coûts des pratiques. Les pratiques pastorales induisent un certain nombre de surcoûts par rapport à des formes d'élevage plus classiques et intensives, parmi lesquelles des coûts d'investissements (liés au confort dans les cabanes ou chalets d'alpage pour l'installation de l'électricité et l'accès à l'eau, liés à la transformation et à la mise aux normes de l'atelier d'altitude, liés à la gestion des prédateurs), des coûts de main d'œuvre (pour le gardiennage notamment), coûts de transport si les éleveurs effectuent la transhumance, coûts d'acquisition de matériels spécifiques, compte tenu des conditions climatiques et topographiques particulièrement difficiles...

Comme cela a été précisé en introduction, nous traiterons plus particulièrement dans le cadre de cette étude des problèmes liés au foncier (partie 3/1), de la gestion des pâturages d'altitude (partie 3/2) et des soutiens économiques existants (partie 3/3).

3/ Cadre législatif du pastoralisme européen (au sens Union Européenne)

3.1/ Au niveau communautaire : l'agriculture de montagne et le pastoralisme

L'Union Européenne reconnaît que l'agriculture joue un rôle central dans les zones de montagne et la Commission Européenne¹ indique que si 17 % de la SAU² de l'Union est située en zone de montagne, on y élève 25% des bovins, 29% des vaches laitières, 32% des ovins et jusqu'à 67% des caprins. Elle insiste également sur le fait que l'agriculture et la sylviculture sont traditionnelles dans ces régions depuis des siècles et qu'elles en ont façonné le paysage.

Le pâturage représente un type important d'occupation des sols car c'est un élément vital de nombreuses cultures montagnardes et il constitue souvent le lien entre les zones de montagne où les animaux paissent en été et les plaines où ils passent l'hiver. Selon les statistiques de la Commission, les plus grandes zones de prairies, dont la proportion s'échelonne de 61 à 80% de la SAU, sont les montagnes d'Ecosse, d'Irlande du Nord et du Morvan en France. Elles sont également nombreuses en Grèce, dans les Apennins en Italie, dans les Pyrénées espagnoles, les Préalpes en France et en Sardaigne.

Au niveau économique, le même ouvrage de la Commission indique que les revenus agricoles dans les zones défavorisées de montagne sont inférieurs de 45% à la moyenne communautaire, en soulignant toutefois que ce chiffre cache des variations significatives d'une région à l'autre.

Ainsi si les rôles multiples de l'agriculture de montagne et de sa ruralité semblent être reconnus et annoncés comme devant être une priorité dans les mesures de soutien de cette agriculture que l'on retrouve dans le premier et second pilier de la PAC, il semble que ni la notion de pastoralisme ni celle de transhumance n'aient été définies par la Commission Européenne. La mesure phare et qui vise très spécifiquement l'agriculture de montagne reste le système des indemnités compensatoires de handicaps naturels accordées dans les régions concernées au titre du régime des zones défavorisées (paragraphes 36 et 05 du préambule règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005).

Comme l'a observé le projet Interreg PASTOMED³ qui se penche sur les pratiques pastorales dans plusieurs régions méditerranéennes, certaines régions ont institué depuis longtemps des politiques fortes de compensation de handicaps naturels et ce en portant le montant des indemnités au plafond proposé par la PAC, et en réalisant un zonage affiné : haute montagne, montagne, piedmont. L'équipe de Pastomed regrette cependant que certains Etats soient restés sur des dispositions beaucoup plus restrictives en termes géographique et financier.

Le document informatif de la Commission Européenne (2005)⁴ fait mention de mesures pertinentes pour les zones de montagne et qui ont été adoptées par de nombreux Etats Membres dans la précédente programmation, telles que l'aide au maintien des pâturages, les quotas laitiers spécifiques des zones de montagne, les labels de montagne pour les produits de qualité. Ces mesures sont soumises à la subsidiarité des Etats Membres.

¹ Règlement CE N° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) Paragraphe 33

² SAU : Surface Agricole Utile

³ Pastoralisme Méditerranéen

⁴ Commission Européenne (2005) : Les régions de montagne de l'Union Européenne

3.2/ Cadre législatif français

Le code rural donne la définition de l'espace pastoral (article L113-2 complété par la LDTR du 23 février 2005) :

« L'espace pastoral est constitué par les pâturages d'utilisation extensive et saisonnière. Dans les régions où la création ou le maintien d'activités agricoles à prédominance pastorale est, en raison de la vocation générale du territoire, de nature à contribuer à la protection du milieu naturel, des sols et des paysages ainsi qu'à la sauvegarde de la vie sociale, des dispositions adaptées aux conditions particulières de ces régions sont prises pour assurer ce maintien.

Ces dispositions comportent les mesures prévues aux articles L. 113-3, L. 113-4, L. 135-1 à L. 135-11 et L. 481-1 et L. 481-2, qui sont applicables :

- 1- Dans les communes classées en zone de montagne ;
- 2- Dans les communes comprises dans les zones délimitées par l'autorité administrative après avis de la chambre d'agriculture.

Le pastoralisme fait l'objet d'un cadre législatif adapté depuis la **loi pastorale de 1972**¹. Cette loi introduisait des adaptations spécifiques au pastoralisme en l'objet des Associations Foncières Pastorales (AFP) et des Groupements Pastoraux (voir partie 3/1 et 3/2). La **loi montagne** de 1985² a apporté un troisième outil juridique avec la création des conventions pluriannuelles de pâturage. Plus récemment, la **loi relative au développement des territoires ruraux**³ de 2005 élargit la notion d'espace pastoral et apporte de nouvelles modifications aux outils précédemment créés.

La législation concernant ces spécificités juridiques est regroupée dans le code rural :

- Association Foncières Pastorales (AFP) : articles L135-1 à L135-12 du code rural; associations foncières agricoles : articles L136-1 à L 136-13 du code rural. Les AFP sont des groupements de propriétaires de terrains à usage pastoral. *Elles regroupent des propriétaires de terrains à destination agricole ou pastorale ainsi que des terrains boisés ou à boiser concourant à l'économie agricole, pastorale et forestière dans leur périmètre.* L'AFP loue ensuite les terrains à un éleveur ou à un groupement pastoral. Lorsqu'un membre de l'AFP vend les terrains dont il est propriétaire, l'acheteur devient automatiquement membre de l'AFP à son tour et ne peut la quitter que sous autorisation. Les AFP peuvent être créées soit par décision de l'ensemble des propriétaires, soit sur décision préfectorale si au moins la moitié des propriétaires d'au moins la moitié des terrains affectés sont d'accord. De nouveaux textes (ordonnance du 1^{er} juillet 2004 et son décret d'application du mai 2006) viennent de régir le fonctionnement des AFP, qui ont l'obligation de mettre leurs statuts en conformité avant mai 2008.
- Groupements Pastoraux (GP) : articles L113-2 à L113-5 du code rural. Le GP est une structure collective qui rassemble des éleveurs pour une gestion commune de leurs troupeaux (voir fiche Echoalp⁴) : le gardiennage, l'utilisation du territoire seront ainsi mis en commun. Les GP permettent de mieux répartir les charges entre les éleveurs.
- Conventions Pluriannuelles de Pâturage. Contrats d'exploitation de terres à vocation pastorale : L481-1 à L481-4 du code rural. Les conventions pluriannuelles de pâturage permettent au propriétaire d'utiliser ses terrains à des fins non agricoles pendant une partie de l'année (par exemple pistes de skis, ouverture de chasse, production de bois...). Les propriétaires peuvent être regroupés en AFP et les locataires en GP. Les conventions sont signées pour une durée minimale de 5 ans. Le locataire peut donc s'engager sur des contrats agro-environnementaux (dont la durée est généralement de 5 ans). Des conventions peuvent aussi être passées pour les pâturages de sous-bois.

¹ Loi 1972-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde, abrogée depuis et codifiée dans le code rural.

² Loi 1985-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, modifiée et partiellement abrogée depuis et codifiée dans plusieurs codes.

³ Loi 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

⁴ Echoalp est le site des Société d'Economie Alpestres de Savoie et de Haute-Savoie. La fiche sur les GP est disponible sur http://www.echoalp.com/alpes/download/Fiche_GP.pdf

3.3/ Exemple du cadre législatif Suisse

(Les définitions exactes données par la législation suisse sont présentées en annexe 5.)

Par l'Ordonnance sur le cadastre de la production agricole et la délimitation de zones (Ordonnance sur les zones agricoles) du 7 décembre 1998, le territoire agricole de la Suisse est divisé entre la **région d'estivage** et la surface agricole utile (article 1). La région d'estivage est ainsi constituée des zones comprenant les pâturages utilisés pendant la période d'estivage pour le pâturage des animaux et des prairies de fauches utilisées pour constituer des réserves pour l'hiver. Les limites de la région sont fixées au niveau fédéral, avec avis des Cantons concernés.

La Suisse a défini différentes surfaces de pâturages et différents types d'exploitation dans l'Ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation¹. Elle reconnaît ainsi :

- les pâturages d'estivage, utilisés pour le pâturage des animaux en estive ;
- les pâturages communautaires appartiennent à une collectivité et sont traditionnellement exploités en commun ;
- les surfaces d'estivages, constituées des pâturages d'estivage, des pâturages communautaires et des prairies de fauche pour l'affouragement hivernal, ainsi que des surfaces agricoles situées dans les régions d'estivage (quel que soit leur usage).

A partir des définitions des surfaces de pâturage, est établie une classification des exploitations :

- l'exploitation de pâturage comprend dans les terrains qu'elle exploite des surfaces d'estivages, utilisées par le berger qui habite sur l'exploitation pendant la période d'estivage pour garder ses animaux et ceux d'autres éleveurs en pension ;
- l'exploitation de pâturages communautaires est gérée par une collectivité et utilise des pâturages communautaires pour le pâturage d'animaux en commun ;
- l'exploitation d'estivage est utilisée pour l'estivage d'animaux pris en pension.

On notera que la Suisse est aussi divisée entre la **zone de montagne**, elle-même subdivisée en quatre zones en fonction de la difficulté des conditions (de IV pour la plus difficiles à I), et la **zone de plaine**, elle-aussi subdivisée en zones des collines, intermédiaires, intermédiaire élargie et de grandes cultures (article 2 de l'ordonnance sur les zones agricoles). Les critères utilisés pour établir ces divisions dépendent des conditions climatiques, de l'accessibilité et de la morphologie des terrains.

En définissant des classifications dans le type d'exploitations et de pâturages, ainsi qu'un zonage des terres agricoles, la Suisse se dote d'un cadre qui lui permet d'attribuer des aides spécifiquement au pastoralisme (voir cas d'étude en partie IV).

¹ Ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (Ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm) du 7 décembre 1998. (Suisse)

Partie 3 : Les trois thèmes étudiés

1/ La pression foncière dans les zones intermédiaires et les vallées

1.1/ L'enjeu : maintenir suffisamment d'espace accessibles aux éleveurs en zones de basse altitude

Le sol est une ressource limitée qui doit être partagée entre ses utilisateurs. Alors que de moins en moins de monde se tourne vers l'activité agricole, paradoxalement il devient de plus en plus problématique pour les agriculteurs de se procurer du foncier, en cause, la concurrence pour l'utilisation des terrains par d'autres usagers. Bien que les zones d'altitude soient peu touchées par cette pression foncière, les activités pastorales souffrent elles-aussi de cette concurrence.

En effet, ce sont surtout les espaces utilisés en fond de vallée et en zone intermédiaires qui sont menacés par l'urbanisation et par la croissance des réseaux de transport. Or ces espaces sont utilisés par les éleveurs comme prairies de fauche pour l'hiver. Si ces **espaces sont grignotés par l'urbanisation**, les éleveurs ne peuvent faire de réserves suffisantes pour maintenir des troupeaux importants en hiver. Le nombre d'animaux est donc réduit, avec comme conséquence un nombre d'animaux insuffisant pour maintenir, en été, la pression de pâturage nécessaire à l'entretien de toutes les estives. Ainsi, dans les Pyrénées centrales, il est estimé que la disparition d'1 ha en fond de vallée entraîne l'arrêt de la maîtrise foncière ou de l'utilisation de 2 ha en zone intermédiaire (prairies de fauche et communaux d'intersaison) et de 10 ha d'estive [D. BUFFIERE, contribution écrite 2007].

D'autre part, la concurrence pour les terres entraîne une **hausse importante du prix du foncier**. Les terrains sont très difficiles d'accès pour les jeunes souhaitant s'installer (problème rencontré entre autre dans les Pyrénées françaises). Des bâtiments ayant pu avoir un usage agricole sont aussi rachetés pour en faire des résidences principales ou secondaire, au détriment des agriculteurs ayant besoin de nouveaux bâtiments (Norvège, Ecosse, France...).

Les enjeux sont donc non seulement la poursuite de l'activité par les éleveurs actuels mais aussi l'installation de nouveaux éleveurs.

1.2 / Etat des lieux

Le problème de la concurrence entre un usage agricole et un autre usage des sols se pose tout d'abord à proximité des villes. Ainsi, dans son étude sur les changements foncier dans la partie Nord des Alpes Suisses, SCHNEEBERGER N. [2005] indique que les zones périurbaines se développent à une vitesse dramatique, même si leur croissance a connu un ralentissement depuis les années 1970. Le développement des réseaux routiers va de paire avec le développement des zones urbaines. Cependant, cette étude montre que dans les zones étudiées, les municipalités rurales et touristiques sont aussi affectées par les changements d'affectation du sol, notamment à cause du développement des routes.

Ce constat peut être illustré par des chiffres concernant le Pays Basque espagnol : dans cette communauté autonome, le pourcentage de surface artificialisée est passée de 5.2 % du territoire à 6.5 % entre 1994 et 2005, ce qui correspond à de 9440 ha de terres artificialisées en 11 ans¹. Les données montrent que les terres sont utilisées pour trois sortes d'usage : la construction résidentielle (4854 ha),

¹ Programa Marco Ambiental 2007-2010 disponible sur : http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-5832/es/contenidos/plan_programa_proyecto/eavds_pma/es_9688/pma_2007_2010.html

les activités industrielles ou commerciales (2908 ha) et finalement les infrastructures de transport (671 ha).

FERNANDEZ GARCIA A. [2006] explique le phénomène de diffusion urbaine dans les campagnes des Asturies par le développement des activités tertiaires, rendu possible par l'amélioration des moyens de communication, tant virtuels (téléphone, internet) que routiers. Il déplore d'autre part l'absence de stratégies de planification territoriale dans certaines zones, y compris dans des Parcs Naturels où les objectifs récréatifs prennent parfois le pas sur les activités traditionnelles telles que l'élevage, au détriment des objectifs initiaux de conservation de l'environnement et des paysages.

Dans les zones touristiques, la construction de résidences secondaires est problématique. Dans le massif Pyrénéens, la DATAR (remplacée par la DIACT depuis 2006) donne ainsi les chiffres suivants : entre 1990 et 1993, ce sont environ 31000 logements supplémentaires qui ont été construits, dont 18000 sont des résidences secondaires, soit 58% des logements construits à cette période.¹ Alors qu'en France métropolitaine, 10% des logements sont des résidences secondaires, cette proportion atteint un tiers des habitations dans le massif, avec une proportion plus faible dans les régions de piémont et de plus en plus importante à mesure que l'on monte en altitude.

De plus, dans les zones intermédiaires des Pyrénées, des granges foraines sont rachetées pour être transformées en résidences secondaires. La demande est très forte pour ce type de bâtiments, intéressant du point de vue architectural et de par sa localisation puisqu'ils sont situés à l'écart des villages, sur des zones au relief plus plat que les terrains alentour. Ces granges sont d'autre part souvent accompagnées d'une parcelle de terrain à laquelle les éleveurs de la région n'auront donc plus accès. La forte demande pour les logements en général et pour ce type de bâtiment en particulier entraîne une spéculation au détriment des agriculteurs : il leur devient difficile d'acquérir des bâtiments existants à cause des prix élevés, et les terrains disponibles ne sont pas constructibles ou ne permettent la construction que de bâtiments trop petits pour être utilisés dans le cadre d'une exploitation moderne.

Le problème de l'acquisition des anciennes fermes ou des fermes d'altitude et de la construction de résidence secondaire est aussi mentionné en Norvège² ou pour l'Ecosse où les *crofts* sont acquis comme résidence secondaire, au détriment de potentielles installations d'agriculteurs (JONES G., 2007, contribution écrite).

La surenchère des prix des terrains a lieu de manière similaire dans les régions frontalières de pays au niveau de vie plus élevé. Le prix des terrains atteint ainsi des extrêmes en Haute-Savoie, du fait de sa proximité avec la Suisse, de la demande foncière pour le tourisme et la demande urbaine en général. Alors que la moyenne des prix des prairies naturelles était en France en 2006 de 3180 €/ha, les terrains atteignaient 6510 €/ha en moyenne dans le département. Les prix atteignent 10 000 €/ha dans la région d'Annecy, et à proximité de la Suisse, dans la région d'Annemasse et dans le Bas Chablais, ils sont respectivement de 9400 €/ha et 9000 €/ha (sources : Agreste).

Ce rapide tour d'horizon met en évidence deux faits : tout d'abord, le problème de la pression foncière n'est pas spécifiquement français, puisqu'il a été mentionné dans la plupart des pays que nous avons étudiés. Ensuite, l'artificialisation des terres n'est pas liée uniquement à l'extension des zones d'habitations, mais aussi au développement des zones économiques et des infrastructures de transport. Les solutions proposées pour limiter l'urbanisation des terres devront donc prendre en compte non seulement les besoins agricoles, mais aussi les besoins des autres activités.

¹ Schéma interrégional d'aménagement et de développement des Pyrénées, 2006, Comité de massif des Pyrénées, 52 p. Disponible sur http://www.datar-pyrenees.gouv.fr/fr/pratique/librairie/form_telecharger/?id=256

² La défense et la gestion de l'espace rural fragile, des paysages et des ressources naturelles en zone de montagne. Étude de cas en Sogn og Fjordane : projet pastoral pour animaux domestiques en zones protégées, projet Interreg III C Euromountains.net, 22 p. Disponible sur : http://www.euromountains.net/documents/theme3_DOCresults/Sogn-Rep-them3_FR.pdf

1.3/ Les moyens permettant de lutter contre la pression foncière

a/ Au niveau communautaire

Il n'y a **pas de moyen développé au niveau communautaire** pour faire face au problème de la pression foncière sur les zones agricoles. Les solutions sont donc envisagées nationalement, ou régionalement.

Bien qu'elle n'implique pas directement de mesure contraignante en matière de lutte contre la pression foncière, nous pouvons tout de même mentionner l'obligation pour les Etats-Membres d'identifier des zones Natura 2000. Ces zones sont zones spéciales de conservation et Chaque État membre doit y assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des types d'espèces. Natura 2000 n'imposant pas directement d'action, c'est à l'État membre de mettre en place les moyens nécessaires au maintien des sites. La réglementation varie ainsi selon les États, et la gestion peut-être faite de manière centralisée, ou décentralisée.

b/ Les solutions rencontrées en France

La loi française dispose dans le code rural et le code de l'urbanisme d'un certain nombre d'outils qui peuvent être utilisés par les autorités locales ou régionales pour protéger les terrains agricoles. Pour mieux sensibiliser les partenaires impliqués dans l'aménagement du territoire aux problématiques du foncier et de l'agriculture, le département de l'Isère a développé en 2005 un guide foncier agricole dans lequel il propose notamment des recommandations pour l'élaboration des documents d'urbanisme ou concernant l'utilisation d'outils fonciers¹. Sans les détailler tous, nous en reprenons ici certains :

- La loi relative au développement et à la protection de la montagne du 09/01/1985, modifiée par la loi urbanisme et habitat du 02/07/2003) : en zone de montagne, l'article L 145-3 du code de l'urbanisme protège les terres et les activités agricoles et impose l'urbanisation en continuité (sauf cas exceptionnel). Cette obligation a pour objet d'éviter le « mitage » des terrains agricoles.

- Les documents d'urbanisme :

Plan Local d'Urbanisme² - PLU qui remplace le Plan d'Occupation des Sols (articles L123-1 à L123-20 et suivant du code de l'urbanisme), ou **carte communale** (articles L124-1 à L124-4): développé au niveau communal ou intercommunal, le PLU permet une protection des terrains agricoles et naturels mais les pâturages ne sont pas forcément prioritaires (par rapport aux terrains avec une meilleure valeur agronomique par exemple). Les terrains en zones A (agricoles) ou N (naturelles) peuvent de toute façon passer en U (urbanisée) si un projet d'intérêt général est en jeu, par exemple dans le cas de la construction d'une route(article L123-14). Le PLU est composé de quatre parties (rapport de présentation, projet d'aménagement et de développement durable, règlement et annexes), dont deux (projet d'aménagement et de développement durable et règlement) sont opposables.

Pour les petites communes n'élaborant ni PLU ni carte communale (voir carte en annexe 6), le code national d'urbanisme s'applique.

Schéma de Cohérence Territoriale³ - SCOT, qui remplace le Schéma Directeur (article L122-1 et suivants du code de l'urbanisme) : le SCOT peut être mis en place par plusieurs communes ou par les communautés de communes qui le souhaitent, et est opposable au PLU ou aux cartes communales.

Les SCOT et PLU peuvent intégrer des exigences spécifiques concernant les terres agricoles et les espaces naturels :

¹ Guide foncier agricole signé le 20 juin 2005, disponible sur :

http://ddaf38.maapar1.agriculture.gouv.fr/article.php3?id_article=172

² Instauré par la loi 2000/1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU)

³ Instauré par la loi 2000/1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU)

Zones Agricoles Protégées¹ - ZAP : ces outils de maîtrise du foncier ont pour objectif d'ériger la « vocation agricole » du territoire considéré en « servitude d'utilité publique », pour la conservation du patrimoine agricole. Les zones agricoles qui présentent un intérêt général (qualité des sols ou situation géographique) peuvent être délimitées par arrêté préfectoral, en complément des PLU ou par un ensemble de commune dans le cadre d'un POS. Les changements d'affectation de ces zones nécessiteront ensuite l'avis des chambres d'agriculture et de la commission départementale d'orientation agricole, ou l'autorisation du préfet.

Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels² - PAEN : ils sont mis en place par le département, en compatibilité avec les SCOT et éventuellement avec les chartes des parcs naturels régionaux. Les départements ou la SAFER peuvent ensuite faire l'acquisition des terrains compris dans ce périmètre (selon les cas à l'amiable, par préemption ou par expropriation). Ces terrains ne peuvent ensuite être intégrés dans une zone urbaine ou à urbaniser de PLU, ou dans un secteur constructible de carte communale que par décret.

En fonction de leur classement dans les documents d'urbanisme, il est possible d'assurer une protection relative des terrains agricoles. Il est cependant nécessaire d'avoir à la base une volonté lors de la création du document d'urbanisme. Les partenaires impliqués dans la mise en place de ces documents ou de leur révision doivent donc connaître suffisamment les problématiques agricoles, environnementales et de protection des paysages pour que les décisions prises soient favorables à l'agriculture en général et aux activités pastorales en particulier.

En plus des lois régissant l'urbanisation, il doit être fait ici mention du rôle joué par les **Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural - SAFER** (article L141.1 à L143.15 du code rural) : elles ont notamment pour mission la transmission des exploitations et l'installation de nouveaux agriculteurs, ainsi que l'aménagement parcellaire. Elles disposent pour cela d'un droit de préemption sur les terrains classés en zone agricole ou naturelle dans les PLU qui doit être motivé par une des raisons suivantes :

- 1- L'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ;
- 2- L'agrandissement et l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes ;
- 3- La préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public ;
- 4- La sauvegarde du caractère familial de l'exploitation ;
- 5- La lutte contre la spéculation foncière ;
- 6- La conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation ;
- 7- La mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l'amélioration des structures sylvicoles dans le cadre des conventions passées avec l'État ;
- 8- La réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'État ou les collectivités locales et leurs établissements publics.

Dans les conditions prévues par le chapitre III du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme, la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, le droit de préemption ne peut pas être utilisé si ces motivations ne s'appliquent pas ou au dépend d'un membre de la famille du propriétaire, d'un agriculteur exproprié ou d'un locataire exploitant le terrain depuis au moins 3 ans. Les terrains acquis par la SAFER doivent ensuite être rétrocédés dans les 5 années suivant l'achat à un agriculteur selon une procédure d'appel public. Dans l'intervalle de temps, les terrains peuvent être mis en location.

Les SAFER sont cependant soumises à des contraintes budgétaires et doivent donc faire des choix lorsqu'elles souhaitent appliquer leur droit de préemption.

¹ Instauré par la loi 1999-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, codifié dans le code rural (article L112-2)

² Instauré par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, codifié dans le code rural (articles L143-1 à L143-6)

En plus des outils déjà existants, la France s'est engagée lors de la récente organisation du Grenelle de l'Environnement à mettre en place de nouvelles mesures concernant l'aménagement du territoire. L'objectif du Grenelle était de créer un point de départ à la mobilisation de la société française en faveur de l'environnement. Il a abouti fin octobre à un plan d'action s'inscrivant dans une perspective de développement durable.

Un des objectifs du plan d'action est la préservation des zones naturelles, dans l'objectif de stopper d'ici 2010 la perte de biodiversité. Ceci implique de repenser la politique d'urbanisation française pour préserver les sols agricoles et la biodiversité. Le Grenelle propose de créer une Trame Verte correspondant à un réseau d'espaces naturels basés sur une gestion collective. Un cahier des charges sera préparé localement, pour permettre à une majorité qualifiée d'acteurs d'adopter des règles de protection environnementale sur un territoire pour restaurer la biodiversité ordinaire et les paysages agricoles.

Les mesures mises en avant sont l'identification d'une trame verte nationale, protégée dans les SCOT et les PLU, et la mise en place d'ici 2009 dans chaque exploitation d'un plan de gestion de la biodiversité ordinaire, avec des exigences renforcées dans certains territoires (PNR, etc.), la mise en place de zones agricoles protégées, ainsi que des mesures de gestion foncière. Des mesures immédiates doivent être prises telles que celle d'assigner aux PLU des objectifs chiffrés de lutte contre la régression des surfaces agricoles en limitant l'étalement urbain, par exemple par la densification des zones bâties.

Des solutions analogues à celles existant actuellement pour protéger les littoraux français pourraient aussi être envisagées. Ainsi, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (plus communément appelé le **Conservatoire du littoral**) est un établissement public français créé en 1975¹. Son objectif est la conservation des espaces fragiles et naturels du littoral, des estuaires et delta et des rivages des grands lacs (plus de 1000 ha). Pour ce faire, le conservatoire **acquiert des terrains fragiles ou menacés** à l'amiable, par préemption, ou exceptionnellement par expropriation. Des biens peuvent également lui être donnés ou légués. Avec un budget annuel de 35 millions d'Euros dont 30 millions sont consacrés à l'achat de terrains, le conservatoire achète ainsi chaque année entre 2000 et 3000 ha de terrains. Au premier janvier 2006, il assurait ainsi la protection de 100 000 ha sur 880 km de littoral maritime. La gestion des biens acquis est ensuite confiée aux collectivités locales ou à des associations.

c/ Solutions rencontrées dans d'autres pays européens

Dans tous les pays que nous avons étudiés (Norvège, Ecosse, Roumanie, Suisse, Italie) **l'aménagement du territoire repose sur l'édification de plan, avec délimitations de différentes zones**. Ces plans peuvent être élaborés au niveau municipal (exemple de la Norvège) ou régional (exemple de la Province de Trento en Italie). Pour protéger les terrains agricoles, il faudra donc réunir les conditions suivantes :

1- une **volonté de la part des personnes et institutions qui participent à l'élaboration du zonage des plans d'urbanisme** et d'aménagement du territoire suffisamment forte pour classer le maximum de terrain possible en zone agricole, **et des critères clairs** pour établir une classification des territoires.

Ainsi en Suisse, les terrains sont classés en zones « à bâtir », « agricoles » et « à protéger » (Loi d'Aménagement du Territoire²). Pour que des terrains soient intégrés à la zone « à bâtir », ils doivent répondre aux trois critères suivants : être aptes à la construction, être dans la mesure du possible intégrés dans des zones de construction (pour favoriser le regroupement du bâti) et être considérés comme nécessaire aux besoins en construction dans les 15 ans à venir.

L'importance de l'implication des autorités locales dans la mise en place du zonage, n'est pas à négliger puisqu'on constate que des outils existants ne sont pas toujours utilisés : en Ecosse, les terrains importants localement pour la viabilité du système de *crofting*, peuvent être identifiés pour une meilleure protection. Ce travail n'a cependant pas été entrepris [G. JONES, contribution écrite 2007].

¹ Loi 75-602 du 10 juillet 1975 relative au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

² Loi d'Aménagement du Territoire suisse

2- une définition de la « zone agricole » ou des zones non urbanisées utilisées par les agriculteurs qui permet effectivement d'y limiter ou interdire l'extension de l'artificialisation des terres.

En Norvège, les régions où sont présentes les fermes d'été sont souvent incluses dans des zones de conservation de la nature (généralement dans des « secteurs protégés pour leur paysage »), qui impliquent une forme relativement douce de protection. L'utilisation agricole traditionnelle est permise mais ne doivent pas conduire à des changements du paysage à grande échelle [D'après K. DAUGSTADT, contribution écrite 2007]. En Suisse, La Loi d'Aménagement du Territoire mentionne que pourront être construites en zones agricoles uniquement « les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice » (article 16a LAT).

En plus de la mise en place de plans d'urbanisme, nous présentons ici quelques exemples de moyens de limiter ou réduire l'impact du à la pression pour l'urbanisation des sols que l'on rencontre dans d'autres pays d'Europe.

- Protection des chemins, zones de repos et de parcage et abreuvoirs utilisés pour la transhumance (Espagne). La loi 3/1995 du 23 mars sur les chemins de transhumance (Ley 3/1995, de 23 de marzo de vias pecuarias) établit le régime juridique des voies de transhumance et permet leur protection. Une fois délimités par les Communautés Autonomes, les chemins et lieux nécessaires à la transhumance, qui sont des biens publics des Communautés Autonomes sont classés. Si des travaux doivent être effectués sur ces chemins et lieux classés, la collectivité qui entreprend les travaux devra assurer un tracé alternatif pour que la transhumance puisse être effectuée sans difficulté.
- Mieux mesurer l'impact de l'urbanisation sur l'agriculture en utilisant des indicateurs adaptés (Espagne, Pays Basque). La loi sur la protection de l'environnement du Pays Basque¹ définit quelles évaluations d'impacts sur l'environnement doivent être menées dans le cadre de la mise en place de plan d'urbanisations. Des recommandations ont été énoncées dans le cadre du Plan Territorial Sectoral Agroforestal² pour mieux prendre en compte les impacts sur l'agriculture des modifications urbanistiques. Le Plan présente ainsi une liste d'indicateurs à utiliser lorsque des études d'impact sur l'environnement sont faites : superficies des chaque catégorie de sols affectées (terres arables, prairies et pâturages, forêt...), nombre d'exploitations touchées et orientations technico-économiques des exploitations, conséquence des changements territoriaux sur l'exploitation (fragmentation de parcelles, taille, forme, accessibilité, valeur agronomique du sol...), conséquences générales des changements pour la zone concernée (sur les chemins ruraux, les infrastructures agraires...), superficies pouvant être touchées par l'émission de polluants.
- Gestion d'un fond agricole et facilitation de la transmission des exploitations (Espagne, Communauté Autonome des Asturies). La « Banque de Terres » des Asturies gère un fond agricole constitué des terrains appartenant à la Principauté et aux communes. Elle peut aussi louer ou racheter les terres agricoles d'anciens exploitants pour ensuite les sous-louer ou les revendre à d'autres exploitants. La Banque de Terres a donc un rôle de médiateur pour faciliter la reprise des terres et éviter qu'elles ne soient abandonnées. Ce système fonctionne relativement bien et va être mis en place sur un système semblable dans le Pays-Basque, avec l'institution Lurraneke. (voir cas d'étude présenté en partie IV)
- Favoriser la réutilisation des zones déjà urbanisées et la récupération des sols artificialisés (Espagne, Pays Basque). L'objectif d'un usage équilibré du territoire est inscrit dans le Programme cadre pour l'environnement 2007-2010 du Pays-Basque [Gobierno Vasco]. Pour l'atteindre, huit lignes d'actions sont proposées dont deux touchent à l'agriculture et à l'usage du sol. Ainsi, la ligne d'action 3 inclus dans les Plans d'urbanisme un critère d'utilisation prioritaire de zones déjà urbanisées, avant d'envisager la requalification de sols non urbanisables, et ce, en particulier, pour préserver les zones agricoles et naturelles. La ligne d'action 8 suggère, quant à elle, l'élaboration de programme de réhabilitation et de récupération des sols artificialisés non utilisés (par exemple des routes abandonnées, zones urbanisées surdimensionnées, etc.).

¹ Ley 3/98 de Protección del Medio Ambiente de País Vasco

² Gobierno Vasco. Plan Territorial Sectoral Agroforestal, pp. 77-78.

- Compenser la perte de terrains agricoles par la mise en valeur d'autres terrains préalablement inutilisés (Italie, Province de Trento). Le plan d'urbanisme développé en 2007 par la Province de Trento prévoit que si des terrains classifiés comme « zone agricole de valeur » sont utilisés à des fins autres qu'agricoles, alors des surfaces doivent être trouvées et affectées à l'usage agricole en compensation. Les pâturages et prairies de fauche de plus de 20 ha sont considérés comme zone agricole de valeur. (Voir cas d'étude présenté en partie IV)

2/ Les systèmes de gestion des espaces pastoraux

2.1/ L'enjeu : réussir une gestion durable de l'espace

Une **gestion durable de l'espace pastoral** implique de prendre en compte plusieurs facteurs de durabilité : le premier est la nécessité d'avoir une **durabilité économique**. Une unité pastorale qui ne permet pas aux personnes qui l'utilisent de rentrer dans leurs frais sera sans aucun doute abandonnée. Plusieurs raisons peuvent mener à cette issue. Ce sont d'abord les unités les plus morcelées, en pente et difficiles d'accès qui seront délaissées, car leur coût d'utilisation sera trop élevé. Les pâturages inclus dans le territoire de grands prédateurs peuvent aussi être cessés d'exploiter, si d'autres pâturages plus sûrs sont disponibles dans les environs. Ainsi en France, cette cause d'abandon sera plus souvent citée dans les Pyrénées où la demande d'estive est parfois assez faible, que dans les Alpes du Sud¹ où la demande de la part des éleveurs pour obtenir une zone d'estive est suffisamment forte pour que même les zones « à loup » ne soient pas abandonnées.

Un dernier facteur pouvant mener à l'abandon de zones pastorales est lorsque les cabanes de bergers ne sont pas aux normes, ou difficilement accessibles. Le coût important des travaux (notamment en cas de mise aux normes pour la fabrication fromagère) peut expliquer l'arrêt de l'utilisation des pâturages de l'estive. Il faut noter qu'en cas d'arrêt d'utilisation pour un type de production, d'autres peuvent parfois prendre le relais. Ainsi, dans les zones de prédation, certains pâturages délaissés par des éleveurs ovins pourront être utilisés par des éleveurs de bovins (si les pentes ne sont pas trop fortes et les terrains pas trop morcelés). De même, une cabane qui n'est plus utilisée par un fromager pourra être reprise pour héberger le gardien d'un troupeau d'ovins ou bovins viande.

Le deuxième critère d'une bonne gestion est celui de la **durabilité environnementale**. Il s'agit en effet de réussir à conduire son troupeau dans cet espace de façon à faire profiter au mieux ses animaux tout en respectant les pâturages utilisés. Il faudra ainsi éviter le surpâturage des meilleures zones et ne pas négliger les quartiers² moins nourrissants ou plus difficiles d'accès. Il faut donc concilier un objectif de productivité pour le troupeau avec celui de la pérennité de l'espace pâturé. Les problèmes de déprise agricole risquent ainsi d'entraîner l'abandon de larges surfaces.

La question des changements climatiques risque dans les prochaines années d'influencer la façon dont sont gérés les pâturages. En effet, suite aux résultats de la Conférence Intergouvernementale sur les Changements Climatiques³, la Commission Européenne a publié une carte montrant les augmentations de températures attendues à l'horizon 2080 en Europe. Les montagnes vont être très touchées par la hausse des températures, et on devrait assister à un déplacement des étages de végétation vers le haut. Des zones qui se situent actuellement au-delà de la ligne de limite d'arbre pourront être progressivement colonisées par les espèces ligneuses. Leur entretien impliquera donc un suivi plus lourd (broyage mécanique par exemple). D'autre part, une hausse des températures implique une fonte des neiges et une reprise de la végétation plus tôt dans la saison, et donc une utilisation des pâturages d'altitudes plus précocement au printemps. Une période sèche peut aussi se produire au cours de l'été. Ceci implique que les gardiens devront adapter leur utilisation des pâturages à ces nouvelles contraintes, et on peut donc s'attendre à des changements dans la gestion des pâturages.

¹ D'après nos discussions avec des techniciens des services pastoraux locaux.

² Un quartier est une subdivision d'une Unité Pastorale.

³ <http://www.ipcc.ch/>

Aux critères précédents, s'ajoute celui de la **durabilité foncière**. Il est en effet nécessaire pour les éleveurs de pouvoir compter sur une surface suffisante, et ceci d'années en années. L'accès au terrain est compliqué par les exigences à remplir pour que les éleveurs puissent bénéficier de subventions de la PAC. G. JONES (contribution écrite, 2007) nous cite, en exemple, le problème de l'identification correcte des territoires pastoraux. Ainsi, en Slovaquie, l'ONG Daphne a comparé les terrains identifiés en prairies naturelles ou semi-naturelles et susceptibles d'être utilisées par des éleveurs avec les terrains inclus dans le Système d'Administration et de Contrôle Intégré (Integrated Administration and Control System - IACS). Pour pouvoir bénéficier de subventions agricoles, les terrains qu'ils utilisent doivent être identifiés dans le système IACS. Or les résultats ont été que de nombreux terrains ne sont pas identifiés par le IACS, ce qui signifie qu'actuellement, de nombreuses parcelles ne sont pas éligibles aux paiements PAC, et partant, que les éleveurs qui les utilisent ne peuvent pas recevoir d'aide.

Un second exemple cité par G. JONES concerne le problème de l'usage pastoral des sous-bois : en effet, malgré l'assouplissement des règles de la PAC, des parcelles avec plus de 50 tiges/ha ne sont pas éligibles au paiement PAC (auparavant, à moins que les Etats-Membres n'aient pris des mesures spécifiques, le cas des parcelles avec présence d'arbre n'était pas pris en compte). Les sous-bois sont cependant des zones traditionnelles de pâturage dans certains pays (pays méditerranéens notamment), ce qui peut potentiellement poser problème pour l'usage de terrains forestiers/garrigue si les états membres, non au fait de ce problème, laissent faire.

Pour terminer, la **durabilité sociale** ne doit pas être oubliée. En effet, l'activité pastorale fait intervenir différents types d'acteurs (propriétaires, éleveurs, gestionnaires d'estive), dont l'entente est un aspect critique, en particulier pour les pâturages communs. Les problèmes économiques, et notamment la question de qui est responsable de l'entretien, doivent être anticipés pour que les conflits ne viennent pas menacer la pérennité de l'activité.

D'autre part, des conflits de plus en plus nombreux sont évoqués par les professionnels du pastoralisme, du à des conflits d'usage des territoires pastoraux. Ainsi, les incompréhensions entre les éleveurs et les touristes sont fréquentes.

2.2/ Etat des lieux

Alors que l'on parle avec plus ou moins de véhémence de modernité et d'avenir du pastoralisme en Europe, ces changements ne peuvent être envisagés sans un rôle prépondérant des Etats ou structures infra-étatiques pour encadrer et faire évoluer le droit foncier pastoral. Etant donné la complexité des règles nationales et locales, l'Union Européenne ne s'est pour l'instant pas impliquée dans ce domaine.

Comme le souligne le projet PASTOMED, la question de la gestion des pâturages touche à la propriété privée et à la propriété publique. A ce titre, elle est particulièrement sensible et rencontre de nombreuses résistances. Cependant, loin de s'opposer aux droits de la propriété privée, l'enjeu est de fournir un cadre d'activité professionnelle stable et sécurisé pour favoriser l'implication et l'investissement de l'agriculteur sur plusieurs années.

Cette stabilité permet alors de réaliser et défendre un projet d'installation, d'investir dans l'aménagement et l'équipement des espaces, de rendre les surfaces éligibles aux dispositifs de la PAC et de contractualiser des mesures agro-environnementales (PASTOMED). D'après G. Jones, (2007, contribution écrite), il est d'ailleurs supposé au niveau Communautaire que les éleveurs et utilisateurs de pâturages ont une maîtrise des terres sur plus de 5 années puisque les subventions s'étalent au minimum sur cette période de temps.

Quant aux niveaux nationaux, selon le projet PASTOMED (pays méditerranéens), il semble que peu aient cherché à rénover le droit foncier pastoral, mais lorsque c'est le cas, les mesures mises en œuvre dans la durée ont largement démontré leur pertinence et efficacité.

On soulignera également que la modernisation du droit foncier pastoral doit être cohérente avec des réglementations très proches (celles des espaces naturels, forestiers) pour être totalement pertinente et

utile. S'atteler à une telle tâche reflète une volonté politique claire pour investir dans l'avenir de l'activité pastorale, même si les premiers résultats de ces démarches peuvent se faire attendre (PASTOMED).

La transhumance est plus particulièrement touchée par les problèmes de foncier car elle exige entre autre des formes juridiques d'organisation collective des éleveurs. Au niveau méditerranéen, les rapports entre activités pastorales et espaces forestiers ou naturels ont bien souvent été conflictuels (PASTOMED). Actuellement, il semble que l'Union Européenne se mobilise sur la recherche de complémentarité de ces activités (aide à la première installation de systèmes agro-forestiers sur des terres agricoles – Art. 44).

2.3/ Les solutions envisagées

On note que les pratiques d'usage et les statuts du droit foncier pastoral sont très différents entre pays et entre régions et souvent hérités de droits coutumiers depuis plusieurs décennies. Lorsque ces systèmes de gestion n'ont pas changé, ils sont devenus précaires, anachroniques et constituent un frein au développement pastoral. Fortement empreint d'une culture locale et traditionnelle, ces modes d'organisation doivent s'adapter en prenant en compte les attentes des différentes parties prenantes et cultures locales. Ainsi une mesure pertinente et réussie dans un certain cadre ne peut pas forcément être transférée dans un autre cadre et une autre culture sans des adaptations plus ou moins profondes.

En plus des systèmes de gestion, des aménagements législatifs ont pu être introduits pour prendre en compte les particularités liées à l'utilisation des espaces dans le cadre d'activités pastorales.

Ainsi, le projet PASTOMED cite deux adaptations pertinentes pour la rénovation du droit foncier pastoral :

- la première est de définir et promouvoir les modalités d'accès par la location aux unités de pâturage ;
- la seconde est d'envisager des formules juridiques de regroupement des propriétaires nombreux et dispersés.

Les paragraphes suivants présentent ainsi quelques aménagements existants.

a/ Solutions au niveau communautaire

L'Union Européenne n'a pas prévu de légiférer ou de donner des cadres législatifs sur le droit foncier pastoral. En revanche, comme l'a souligné G. Jones, (2007, contribution écrite), les mesures de financement de la PAC supposent une maîtrise et une visibilité de l'avenir des terres agricoles sur au moins 5 années.

b/ Les systèmes de gestion des espaces pastoraux

Les **systèmes de gestion des espaces pastoraux varient très fortement**, non seulement d'un pays à l'autre mais aussi d'un massif ou d'une vallée à l'autre. En effet, ces systèmes de gestion ont été développés au fil des siècles selon des **coutumes locales**. On remarque par exemple que le pastoralisme sera organisé de manière plus individuelle si la propriété est individuelle (exemple du Cantal en France, des *seter* en Norvège) alors que dans les zones où les pâturages sont collectifs, les solutions mises en œuvre pour les gérer sont plutôt elles-aussi collectives (exemple des syndicats de communes dans les vallées pyrénéennes en France, du *crofting* en Ecosse...).

Nous avons essayé de synthétiser les différents cas possibles dans le tableau suivant, où nous présentons les différentes personnes impliquées dans la gestion des pâturages et dans l'entretien des infrastructures. Nous avons illustré ce tableau par quelques exemples présentant des types d'organisation que l'on rencontre plus majoritairement dans certaines régions, en France ou en Europe. Ces exemples ne sont pas exclusifs et d'autres systèmes d'organisation peuvent être rencontrés dans les régions cités.

	TERRAINS EN PROPRIETE INDIVIDUELLE	TERRAINS EN PROPRIETE COLLECTIVE
ELEVEURS OU GROUPEMENT D'ELEVEURS	<ul style="list-style-type: none"> • Pâturages appartenant à l'éleveur (ex : Cantal en France) <u>Frais et gestion des pâtures à la charge de l'éleveur.</u> Problèmes de financement des gros investissements possibles • Pâturages loués par l'éleveur (ex : Savoie en France, Suisse, Jura) <u>Accord</u> entre l'éleveur et les propriétaires <u>pour la répartition des frais d'entretien</u> ; possibilité pour les propriétaires d'imposer des <u>conditions pour la gestion des pâtures</u> (mis en défend de certaines zones par exemple). Problèmes de financement des gros investissements possibles • Pâturages loués par un groupement d'éleveur (ex : Alpes du Sud en France) <u>Accord</u> entre les éleveurs et les propriétaires <u>pour la répartition des frais d'entretien</u> ; possibilité pour les propriétaires d'imposer des <u>conditions pour la gestion des pâtures.</u> Les frais que peuvent supporter les groupements d'éleveurs sont supérieurs à ceux que peuvent assumer des éleveurs seuls. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion des pâturages faites par les éleveurs, avec possibilité pour les communes d'imposer des conditions. (ex : terrains communs utilisés par les <i>crofters</i> en Ecosse ; terrains pouvant être utilisés pour le pâturage des animaux par droit d'usage en Norvège ; groupements d'éleveurs louant les terrains de sections de communes dans le Massif central notamment, de communes, ou dans les Pyrénées françaises de syndicats de communes) <p>Les éleveurs participent plus ou moins au <u>financement des infrastructures</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - en Norvège, l'essentiel des investissements, tels que les bâtiments, appartiennent aux éleveurs, les pâturages communs ne nécessitent que peu de travaux. - En France, les groupements d'éleveurs doivent parfois assurer eux-mêmes l'entretien des équipements pastoraux (cabanes, points d'eau...) suite au désengagement de certaines communes
ELEVEURS PRENANT EN PENSION LES ANIMAUX D'AUTRES	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en pension de bêtes chez éleveur 	(ex : règles d'usage en Italie ¹ , utilisation des pâturages communs en Roumanie ¹)

¹ Voir cas d'étude en partie 4

ELEVEURS		L'éleveur qui prend en charge les animaux d'autres éleveurs peut être choisi par les éleveurs ou par la commune (cas en Roumanie). Il sera alors <u>responsable de la gestion des pâturages et au minimum de l'entretien de base</u> des infrastructures d'estives.
GESTIONNAIRE INDEPENDANT	<ul style="list-style-type: none"> • Location des pâturages par un entrepreneur indépendant (ex : location par des <i>amodiataires</i> de pâturages dans le Jura). Les pâturages sont loués par un entrepreneur indépendant, qui prend en pension des animaux. Ces <u>entrepreneurs se chargent de la gestion des pâtures et de l'entretien de base</u>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intervention d'une instance de Gestion locale (ex : <i>Crofters commission</i> en Ecosse², <i>Mountain Board</i> en Norvège) Ces instances <u>participent à l'édiction des règles de gestion</u> des pâturages communs (taille des parcelles, dates de pâturages, contraintes environnementales et architecturales...), mais n'y prennent pas part directement. Elles ne sont pas non plus des financeurs.
PROPRIETAIRE FONCIER	<ul style="list-style-type: none"> • Ils sont généralement <u>moins impliqués dans l'entretien des infrastructures</u> que dans le cas de la propriété collective étant donné le poids des investissements à réaliser. Ils peuvent imposer des conditions aux utilisateurs de leurs pâtures 	<p>(ex : les communes ou syndicats de communes dans le Pays Basque français, communes et villages en Roumanie, communes et villages en Italie)</p> <p><u>L'engagement des communes pour l'entretien et la rénovation des équipements pastoraux est très variable</u>. Dans le Pays-Basque français, certains syndicats de communes prennent ainsi en charge la grande partie des frais nécessaire pour contribuer à maintenir une activité pastorale. D'autres communes établissent d'autres priorités budgétaires et se désengagent totalement.</p>

Loin d'être exhaustif, le tableau ci-dessus montre que les systèmes de gestion sont très variés et très locaux. Certains des exemples cités ici sont présentés en cas d'étude dans la partie 4 : il s'agit des règles d'usage de la Province de Trento en Italie, du cas de la gestion des pâturages communs en Roumanie et du système de *crofting* écossais.

¹ Voir cas d'étude en partie 4

² Voir cas d'étude en partie 4

Deux exemples de gestion commune des pâturages

(Source : Chambres d'agriculture, Février 2005)

✓ Allmende : gestion des bovins dans les pré-Alpes et les Alpes bavaroises

L'entité collective est un héritage des siècles passés et s'appelle *Allmende*. Cette entité regroupe de 2 à 200 éleveurs sur un territoire délimité (de 30 à 6000 ha). La terre de l'*Allmende* peut être propriété de différents types de personnes (personnes physiques ou morales : la Commune, la Région, l'Office régional des forêts, etc.). Parmi les points que gère l'*Allmende* on retrouve fréquemment : la période de mise au pacage (pâturage) ou montée en alpage ; le chargement total et le type d'animaux que chaque éleveur de l'*Allmende* peut mettre en pâture. L'*Allmende* est organisée autour d'un bureau administratif élu par les éleveurs. Les éleveurs gèrent en commun le pâturage de leurs animaux.

✓ Poligono : les ovins dans la région de Castille-La Mancha

Afin de relancer le pastoralisme, au XXème siècle, le gouvernement espagnol a imposé un régime de transfert de droits d'usage. Ainsi l'entité collective appelée *Poligono* est constituée d'un regroupement de parcelles mitoyennes appartenant à des propriétaires différents et mis à disposition d'un seul éleveur (car la superficie moyenne des exploitations - 40ha – ne permet pas d'alimenter l'ensemble du troupeau - 200 à 300 têtes). L'éleveur paie une redevance toujours très modeste, aux propriétaires. L'organisation du régime et le transfert des droits d'usages sont gérés administrativement par une commission locale de pâturage. Des *Poligono* sont attribués aux éleveurs et les propriétaires sont en principes obligé de laisser leurs terres après leur récolte. 50% des terres et 86% des troupeaux ovins de la région bénéficient de ce système.

Il nous semble important de mettre ici en évidence quelques points critiques qui devront être pris en compte par les personnes impliquées dans la gestion des troupeaux et des alpages.

- Entretien et amélioration des infrastructures : les frais sont très lourds en cas d'entreprise individuelle, et même pour des petites communes. Si ce n'est pas une priorité pour les propriétaires, la charge retombe alors sur les éleveurs qui ne sont pas forcément en mesure d'assumer ces coûts.
- Accès aux pâturages : lorsqu'il n'est pas automatique grâce à un droit d'usage (acquis en général parce que l'éleveur habite dans la localité), beaucoup de transactions passent par le bouche à oreille et se font informellement. Ceci nécessite une bonne connaissance des réseaux et de bonnes relations entre les acteurs, d'autant plus que les règles ne sont pas toujours formalisées par écrit. Les services pastoraux peuvent parfois assurer le rôle d'intermédiaires.
- Problème d'ajustement de la pression de pâturage en fonction de la pérennité d'accès au pâturage : les gestionnaires d'estive n'étant pas assurés d'avoir accès aux pâturages d'une année sur l'autre sont tentés de rentabiliser au maximum les terrains en prenant en pension un trop grand nombre d'animaux, entraînant ainsi un surpâturage. A l'opposé, des personnes assurées par leur droit d'usage de l'accès aux pâturages tendent à sous utiliser les parcelles, parce que les ayants droits sont de moins en moins nombreux du fait de la baisse générale du nombre d'agriculteurs et/ou parce qu'ils ne souhaitent pas que leur droit d'usage puisse bénéficier à d'autre éleveurs (D. BUFFIERE, 2007, Contribution écrite).

Pour les aider à mieux analyser et à prendre des décisions adaptées, les acteurs impliqués dans le pastoralisme disposent d'outils à différents niveaux : ces outils vont de l'acquisition de données pour une meilleure compréhension de l'état des activités pastorales, au niveau local, régional ou national, aux aménagements législatifs. Ils sont d'autre part assistés par des services pastoraux. Un certain nombre des outils et moyens disponibles en France sont présentés en Annexe 6.

3 / Les enjeux économiques et les soutiens par les collectivités

3.1/ L'enjeu : soutenir une activité dont tous les bénéficiaires ne sont pas rémunérés

L'activité pastorale étant avant tout une activité économique, sa poursuite ne peut se faire que si elle est globalement rentable, donc si les revenus des éleveurs sont supérieures à ses charges. Parmi les coûts auxquels doivent faire face les éleveurs, certains sont tout à fait spécifiques aux activités pastorales :

- frais liés au transport dans le cas de la transhumance ;
- emploi du gardien ;
- investissement et entretien de la cabane d'estive (notamment si une mise aux normes pour la production fromagère ou des investissements pour le confort du gardien doivent être faits) ;
- investissement sur les pâturages (clôtures, abreuvoirs et point d'eau, route d'accès)
- coûts supplémentaires dans les zones où sont présents des prédateurs (clôtures, chiens, emploi d'aides-bergers supplémentaires) ;
- charges liées à la location des terrains
- frais pour la mise en pension si l'éleveur ne s'occupe pas lui-même du gardiennage de ses animaux
- achats de matériels spécifiques adaptés aux conditions climatiques et topographiques des zones de montagne.

Les revenus des éleveurs sont constitués des trois composantes suivantes (DIMANCHE M., 2006) :

- Les produits, issus de la vente des produits animaux de l'exploitation, et qui pourra éventuellement être complété par un revenu issu d'une activité de diversification (tourisme à la ferme par exemple) ;
- Les primes, constituées des aides du premier pilier de la PAC;
- Les prestations, constituées par l'ensemble des aides contractualisées du 2 pilier de la PAC et destinées à rémunérer les bénéficiaires de l'élevage pastoral pour l'environnement (mesures agro-environnementales, PHAE).

La poursuite des activités pastorales sera donc remise en cause si les charges augmentent, ou si les revenus des éleveurs diminuent. Nous ne nous attacherons pas ici à l'étude des charges mais allons détailler la composante « prestation » du revenu.

3.2/ Etat des lieux

Au sein de l'Union Européenne, les décisions concernant les primes et les prestations sont contractualisées entre l'UE et les Etats-Membres qui versent une contrepartie nationale. Les décisions concernant quelles mesures vont être utilisées et leurs montants vont dépendre des choix de chaque Etat-Membre. En fonction de l'importance accordée à l'impact des activités pastorales sur l'environnement, le paysage et les valeurs culturelles, et en fonction de leurs priorités en matière de développement agricole, les choix de mise en œuvre de la PAC seront différents d'un pays à l'autre. Les éleveurs ne recevront donc pas les mêmes aides d'un pays à l'autre.

Suite à la réforme de la PAC et au découplage des aides au revenu, on peut craindre que les effectifs d'animaux diminuent dans les régions les moins favorisées. Des premiers résultats disponibles pour l'Ecosse, où le découplage des aides a été mis en place à partir de 2005 avec le choix d'un découplage à 100% des aides animales, vont en effet dans ce sens : une étude réalisée par YUILL B. et COOK P. (2007) fait état de baisse importante des effectifs bovins (- 6% environ entre 2001 et 2006) et surtout ovin (- 18% entre 2001 et 2006).

Le démantèlement du système des quotas laitiers, prévu pour 2013, risque d'entraîner lui aussi une baisse des effectifs bovins dans les zones de montagne, posant question quant à la future gestion des herbages et au devenir des paysages. En effet, la disparition des quotas va très certainement entraîner une restructuration des zones de production laitière. En fonction de la facilité de production, des bassins de consommation et des choix des industries laitières, on peut craindre une baisse de l'élevage laitier dans les zones de montagne, au profit de zones plus favorables [CHATELLIER V., PFLIMLIN A., 2006]. En cas de suppression des quotas, Michel Barnier, Ministre français de l'Agriculture et de la Pêche, a annoncé, lors du congrès de l'ANEM du 26 octobre 2007, que son objectif sera d'éviter la déstructuration de la filière et la délocalisation de la production¹. Les moyens qui pourraient être mis en œuvre ne sont pas encore connus.

L'avenir des aides de la PAC au titre du développement rural est aussi une source d'inquiétude pour les éleveurs pastoralistes, pour les français en particulier. Le projet Pastomed a en effet étudié les composantes du revenu des éleveurs pastoralistes dans les pays méditerranéens de l'UE. Il a été montré que la part du revenu apportée par la contractualisation de mesures agro-environnementales (MAE) atteint environ 35 et 40% dans les régions de Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon respectivement, alors qu'elle est inférieure à 20% en Epire (Grèce), en Abruzzes et Sardaigne (Italie), d'environ 5% en Andalousie (Espagne) et est même nulle dans les régions portugaises étudiées. Sur les cinq pays étudiés, c'est donc la France qui utilise le plus les possibilités de soutien au pastoralisme par les mesures agro-environnementales, et ces chiffres expliquent pourquoi les baisses du budget du deuxième pilier de la PAC sont si inquiétantes pour les éleveurs français, davantage dépendant du deuxième pilier de la PAC que leurs homologues européens. Ces données sont cependant appelées à changer avec la mise en place du nouveau règlement de développement rural et des plans stratégiques nationaux 2007-2013 dans lesquels sont établis les nouvelles MAE pour les prochaines années.

3.3/ Les soutiens au pastoralisme par les politiques agricoles

Dans l'Union Européenne, tous les soutiens financiers aux activités agricoles se font à travers la Politique Agricole Commune. Bien que le cadre soit commun à tous les Etats-Membres, des spécificités dans l'application tant du premier pilier que du second sont possibles.

a/ L'Union Européenne et l'Europe

- Subventions dans le cadre du soutien direct à l'agriculture

Dans le cadre du premier pilier de la PAC², la transhumance ovine et caprine fait l'objet d'une mesure spécifique : en plus des primes complémentaires ovine et caprine, une **prime supplémentaire** de 7 € par animal est ainsi accordée « à tout agriculteur pratiquant la transhumance » (article 114 paragraphe 2), sous conditions qu'au moins 90% du troupeau pâture pendant un minimum de 90 jours dans une zone définies par les Etats-membres comme zone traditionnelle d'élevage, et que le siège de l'exploitation soit situé dans des zones elles-aussi définies par les Etats membres.

Les éleveurs qui pratiquent la transhumance mais dont le siège n'est pas situé dans la zone définie ne peuvent donc pas recevoir cette prime supplémentaire.

Il existe d'autre part un **paiement à l'extensification** qui peut compléter la prime à la vache allaitante ou la prime spéciale (attribuée aux éleveurs de bovin mâle). Ce paiement de 100 € est accordé lorsque la densité d'animaux sur l'élevage est inférieure à 1,4 UGB/ha. Cette prime étant accordée uniquement aux élevages allaitants, les pastoralistes laitiers ne peuvent donc pas en bénéficier.

¹ Intervention de Michel Barnier, Ministre de l'agriculture et de la Pêche, lors du 23ème congrès de l'Association Nationale des Elus de la Montagne, le 26 octobre 2007 à la Plaine

² Règlement CE N° 1782/2003 du 29 septembre 2003.

L'application de ces deux mesures (prime supplémentaire ovine/caprine et paiement à l'extensification) dépend toutefois du choix des Etats-membres, qui peuvent ou non les mettre en œuvre.

- Subvention dans le cadre du développement rural

Dans les Règlements de Développement Rural¹ qui donnent le cadre d'application des mesures de soutien au développement rural, deuxième pilier de la PAC, les termes de « pastoralisme » ou d'« élevage extensif » ne sont pas rencontrés. Un certain nombre de mesures mises en œuvre sont cependant susceptibles d'être appliquées pour les exploitations pastorales. Il s'agit en particulier des mesures axées sur l'utilisation durable des terres agricoles (article 36/a) : **paiements destinés à compenser les handicaps naturels, mesures Natura 2000, mesures agro-environnementales (MAE)**. Les engagements de type MAE et Natura 2000 étant pris pour 5 ans, ils supposent donc que les éleveurs puissent disposer des terrains sur lesquels portent les engagements pour cette durée au minimum.

La règle de subsidiarité s'appliquant Etant donné la règle de subsidiarité, **il dépend de chacun des Etats-membres** de mettre en place dans ce cadre des mesures adaptées au pastoralisme.

Projet Alpinet Gheep, projet Interreg IIIB (de 2005 à 2008)

(Plus : <http://www.alpinetgheep.net/progetto.aspx?L=ENG>)

Alpinet Gheep est un projet transnational dont l'objectif est d'encourager et promouvoir le secteur des ovins et caprins dans l'espace alpin afin de conserver son rôle de développement durable des communes de montagne. Le projet cherche à identifier des stratégies et des bonnes pratiques pour pallier les difficultés du secteur, promouvoir les interactions positives avec le tourisme, l'artisanat local et les politiques régionales et enfin créer une Fédération Transnationale des Eleveurs Ovins et Caprins de l'Espace Alpin.

b/ Aides de la PAC bénéficiant au pastoralisme en France

De nombreux professionnels du pastoralisme nous ont signalé une très forte dégradation des conditions d'application des mesures agro-environnementales, qui a lieu en France depuis plusieurs années, et ceci notamment depuis la fin des dispositifs d'opérations locales agro-environnementales (OLAE, règlement 2078-92). D'après ces personnes, la complexité de l'encadrement administratif est accrue ou l'encadrement inadapté, les enveloppes disponibles actuellement sont diminuées par rapport aux possibilités qui existaient avant. Ils déplorent aussi les conditions restreintes d'accès aux programmes.

Dans les paragraphes qui suivent, nous présentons brièvement les choix faits par la France dans la mise en œuvre du premier pilier de la PAC, en suite à la réforme de 2003, et pour la mise en œuvre du second pilier à travers les mesures de développement rural 2007-2013.

¹ Règlements CE N° 1698/2005 du 20 septembre 2005, n° 1974/2006 du 15 décembre 2006, n° 1975/2006 du 7 décembre 2006.

- Premier pilier : en plus des paiements découplés, la France a choisi de maintenir un certain nombre de subventions couplées :

Ovins : Prime complémentaire ovine, avec possibilité d'obtenir une prime supplémentaire ovine

Bovins : Prime à l'abattage, prime à l'extensification, prime à la vache allaitante

Il est à noter que Monsieur Barnier a annoncé que lors du bilan de santé de la PAC qui aura lieu en 2008, la France s'opposera à un découplage des aides animales plus important que celui actuellement en mesure, et ce pour maintenir des filières ovines et bovines dans les régions de montagne [discours de BARNIER M., 2007].

- Second pilier : pour la période 2007-2013, 6,4 milliards d'euros sont accordés à la France pour l'application des plans de développement ruraux. Dans cette enveloppe, 5,7 milliards d'euros sont destinés à la France métropolitaine dans le cadre du plan de développement rural hexagonal. Ce montant est complété par la dotation nationale (6,3 milliards d'euros) et les dotations des collectivités locales (1,6 milliards d'euros), pour atteindre un total de 13,6 milliards d'euros [discours de BARNIER M., 2007].

Les différentes mesures de plan de développement rural pouvant bénéficier aux éleveurs pastoralistes des montagnes françaises sont les suivantes :

Plan de modernisation bâtiments d'élevage¹ (PMBE): cette mesure est destinée à aider les agriculteurs à moderniser leur exploitation en rénovant ou en construisant de nouveaux bâtiments d'élevage qui permettent une amélioration des conditions de production et de travail, du bien-être animal, et le respect des normes environnementales. Le plan va bénéficier pour la période 2007-2013 de 800 millions d'euros, pour un financement par l'Etat à hauteur de 20% du coût des travaux. Le plafond de 90 000 € par exploitation est relevé à 100 000 € pour les exploitations en zone de montagne.

Aide à mécanisation en zone de montagne : destinée à faciliter l'acquisition de matériel agricole, en compensation des surcoûts liés à l'utilisation de matériel agricole en zones de montagne. Le taux de financement est de 20% en zone de montagne et de 30% en zone de haute montagne (avec majoration de 10% pour les jeunes agriculteurs), pour un maximum de 16 000 €.

ICHN : Spécifiques aux zones à handicap naturel (zones de montagne, zones de piedmont et zones défavorisées simples). Les exploitations y ont accès sous certaines conditions ; le siège d'exploitation doit être dans la zone à handicap naturel ainsi qu'une partie des terrains exploités. Environ 60 % des bénéficiaires sont en zone de montagne, pour un total de 56 % des surfaces primées et environ 80 % du montant total distribué [discours de BARNIER M., 2007].

PHAE : la PHAE 1 arrive à son terme cette année. La mesure va être reconduite à partir de 2008 sous forme de la PHAE 2, sous forme de mesure nationale (la PHAE 1 était régionalisée), et avec la même enveloppe que pour la PHAE 1 [discours de BARNIER M., 2007]. Le montant de la prime est fonction de la compensation du manque à gagner et des économies potentielles réalisées par l'agriculteur. Le maximum de la prime est de 76 €/ha/an.

MAE : Chaque région a choisi une série de mesures agro-environnementales qui seront appliquées sur son territoire. Une mesure appliquée dans une région peut donc ne pas l'être dans la région voisine. Une partie du budget est contractualisé dans le Contrat de Plan Etat-Région. Nous citons ici deux mesures qui ont un intérêt particulier pour le pastoralisme :

Le programme Natura 2000 est ouvert aux agriculteurs situés dans des zones délimitées en fonction des espèces animales et végétales présentes. Les MAE sont dès lors des

¹ Source : fiche « le plan de modernisation des bâtiments d'élevage », Ministère de l'agriculture et de la pêche. Disponible sur : http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/la-programmation-de-developpement-rural-2007-2013/europe-s-engage-en/downloadFile/FichierAttache_6_f0/pmbe.pdf?nocache=1188398507.92

outils mis à disposition de ces agriculteurs pour une incitation à la meilleure gestion de ces espaces

La mesure territorialisée OUVERT03 (mise en œuvre dans des zones définies) :

Brûlage ou écobuage dirigé mérite d'être plus longuement décrite : elle a pour but d'inciter de nouveaux éleveurs à pratiquer l'écobuage ou le brûlage dirigé pour lutter contre l'embroussaillage dans les zones non mécanisables et ainsi à éviter le développement des surfaces déclarées comme non exploitées au sein des espaces de landes, estives ou de parcours. En effet, cette pratique traditionnelle en zone de montagne permet d'entretenir des espaces ouverts et une végétation appétante par un passage régulier du feu (fréquence de 3 à 10 ans en général). Le montant de l'aide est calculé sur base du temps de travail nécessaire au brûlage dirigé pour lutter contre l'embroussaillage. Pour chaque territoire, la liste de structures agréées pour la réalisation de diagnostic parcellaire et les programmes de travaux de brûlage sont établis. Un programme établi pour chaque parcelle par une structure agréée, contient la périodicité d'intervention minimale et maximale (1fois en 5ans au minimum), la période d'intervention, les modalités d'intervention. La participation de l'agriculteur ou du gestionnaire des surfaces est précisée localement lors de réunions de planification de feux. En dehors des années où un brûlage doit être réalisé, l'entretien des parcelles doit être réalisé par entretien mécanique ou par pâturage.

D'autres mesures territorialisées que nous ne détaillerons pas ici peuvent aussi bénéficier aux acteurs pastoraux, avec entre autres les mesures OUVERT01 (ouverture d'un milieu en déprise et OUVERT02 (maintien de l'ouverture par élimination mécanique ou manuelle des rejets ligneux et autres végétaux indésirables), et les mesures HERBES01 à 10 (avec en particulier la mesure HERBE09 : gestion pastorale et HERBE10 : gestion de pelouses et landes en sous-bois).

Mesure 323 C : dispositif intégré en faveur du pastoralisme. Cette mesure vise à privilégier le caractère multifonctionnel de la gestion pastorale tout en garantissant l'entretien d'espaces naturels et le développement des zones fragiles. Les actions éligibles relèvent de deux champs :

1/ investissements liés à l'entretien, à la restauration et à la mise en valeur du patrimoine naturel et paysager, ainsi qu'au développement d'espaces à haute valeur naturelle (investissements en matériel pour combler le retard lié à la qualité de vie des éleveurs et des bergers mais aussi des randonneurs) ou investissement pour les infrastructures pastorales : des investissements collectifs tels que des cabanes pastorales pour le logement du berger et les équipements liés, remise en état d'accès carrossable aux cabanes, parcs de contention et de tri des animaux à proximité de la cabane, clôtures fixes, dispositifs d'abreuvement, équipement multi-usages, débroussaillage d'ouverture...

Les actions nécessaires à la bonne conduite et à la protection des troupeaux sont également éligibles : mise en œuvre de moyens et dispositifs de protection, acquisition et mise en place de clôtures mobiles, acquisition et entretien de chiens de protection, mise en œuvre de gardiennage renforcé, analyses de vulnérabilité des alpages...

2/ actions de sensibilisation environnementale, de communication sur le domaine pastoral, d'accueil en faveur des acteurs ruraux, d'études permettant de mieux caractériser et gérer ces territoires. A ce titre sont éligibles : les diagnostics pastoraux, les diagnostics foncier, les analyses de vulnérabilité, la communication professionnelle auprès du grand public...

Les bénéficiaires sont les associations foncières pastorales, les groupements pastoraux, les associations et fédérations d'alpage, les collectivités et leurs groupements, les commissions syndicales, les syndicats d'employeurs, les structures départementales, régionales et interrégionales d'animation pastorale et les établissements publics.

Ce sont les régions qui ciblent les bénéficiaires et les actions soutenues. Le taux peut varier de 40 à 100% d'aide publique.

c / Les mesures du développement rural dans les autres pays membres de l'UE

Comme cela a été développé dans la partie 1/2.2, le pastoralisme induit des bénéfices dont ne profitent pas uniquement les agriculteurs mais aussi le reste de la société. Les mesures mises en place dans le cadre du second pilier de la PAC sont un moyen de rémunérer ces bénéfices.

Le tableau suivant présente la liste des mesures en faveur des activités pastorales mises en place par les pays membres de l'Union Européenne dans le cadre du développement rural. Nous présentons ici les mesures pour les pays dont les plans de développement ruraux ont été approuvés à la date du 16 novembre 2007. Ces mesures sont davantage détaillées en annexe 8.

Pays	Mesure mise en œuvre (MAE = mesure agro-environnementale)
Allemagne Bavière	- MAE paysage bavarois, mesure 4 liée aux formes spécifiques de production pour maintenir l'identité culturelle des paysages : 4.1- conduite d'animaux sur pâturages et prairies alpêtres MAE programme bavarois de contrat de protection de la nature, mesure 3 habitat « pâturages » : 3.1- utilisation extensive de parcelles avec une haute valeur naturelle
Autriche	MAE 16 : exploitation de prairies alpestre MAE 17 : élevage et exploitation alpestre
Slovénie	MAE II/1 pâturages de montagne MAE III/1 conduite d'animaux dans des zones fréquentée par des grands carnivores
Italie	-Region Veneto MAE 16 : Sous-mesure e) gestion des prés/pâturages Action 3 : Entretien des pâturages localisé en montagnes visant à une meilleure gestion -Region Friuli Venezia Giulia MAE : Action 4 : Maintien des pâturages -Region Val d'Aoste MAE gestion environnementale de surfaces fourragères MAE remise en état et gestion des rus nécessaires pour préserver l'équilibre hydrogéologique des alpages
Bulgarie	Mesure de soutien aux systèmes d'élevage traditionnels (pastoralisme de montagne)
Slovaquie	MAE : soutien pour la protection environnementale en prairies permanentes naturelles ou semi-naturelles – mesure prairies alpines
Grèce	MAE 216 : action 1.2 – achat et entretien de chiens de berger Grecs
Royaume-Uni Ecosse	MAE gestion de la faune et la flore dans les hautes terres et les tourbières MAE gestion des lands pâturées sur des sites Mesure relative aux investissements non productifs : gestion des habitats pâturés

L'étude des mesures mises en place en faveur du pastoralisme nous permet de constater de grandes différences entre les Etats-Membres. Ces différences reflètent à la fois l'importance qu'accorde l'Etat aux activités pastorales, mais aussi la capacité des acteurs du monde pastoral à savoir s'organiser, faire reconnaître et défendre leurs intérêts.

d. Mesures de soutien au pastoralisme en Suisse et en Norvège

La Suisse et la Norvège ont choisi de mettre en place des mesures en faveur du pastoralisme. Nous les détaillons dans les cas d'étude (voir partie 4).

Projet pastoral pour animaux domestiques en zone protégée – Norvège-Comté de Sogn og Fjordane – Projet Euromountains.net

(Voir : http://www.euromountains.net/documents/theme3_DOCresults/Sogn-Rep-them3_FR.pdf)

Ce type de projet, développé en 2005 est le premier en Norvège. L'objectif est d'encourager le pastoralisme dans la Zone paysagère protégée de Nærøy fjord afin d'en préserver le paysage cultural, sachant par ailleurs que l'agriculture de subsistance traditionnelle est menacée dans la zone, entraînant une marginalisation des terres. En 2005, environ 4 350 têtes (ovins et caprins) ont été mises en pâture libre dans la zone protégée, avec un financement complémentaire de 7- 8 € (50NOK) en plus des 15 – 16 € (104 NOK) déjà financé pour favoriser l'activité pastorale (voir tableau ci-dessous).

Pour le financement de cette mesure, il y a eu des tensions entre les ministères de l'agriculture et de l'environnement, le premier estimant que ces frais correspondaient à des frais de gestion de la zone justifiant un financement total ou partiel de la mesure. Finalement le Ministère de l'environnement a refusé de débloquer le moindre montant à cette fin.

Le tableau ci-dessous présente le calcul du total des aides au pastoralisme, versé aux agriculteurs dans la Zone paysagère protégée de Nærøyfjorden.

Type d'aide	Espèces animales	Nombre d'animaux	Taux (NOK)	Montant total des aides par espèce (NOK)
<u>Etat :</u>				
Aide généralisée	Ovins	3 205	84	269 220
	Caprins	1 046	84	87 864
	Bovins/chevaux	83	250	20 750
Total des aides nationales				377 834
<u>PER (comté) :</u>				
Aide généralisée (bétail adulte uniquement)	Ovins	1 233	20	24 660
	Caprins	523	20	10 460
	Bovins/chevaux	83	45	3 735
Aides complémentaires en zones protégées	Ovins	3 205	50	160 250
	Caprins	1 046	50	52 300
	Bovins/chevaux	83	100	8 300
Total des aides du PER :				259 705
Total (Etat + comté)				637 539

e/ Initiatives privées

Bien que nous ayons choisi dans cette étude de nous concentrer sur les soutiens au pastoralisme, il nous a semblé intéressant de présenter quelques initiatives privées.

Les initiatives, individuelles ou collectives, de diversification ou de valorisation des produits de l'élevage par la transformation ou l'obtention de label de qualité sont nombreuses. Les activités touristiques sont une autre possibilité de bénéficier de revenus supplémentaires. Ainsi, en Autriche, les cas de développement d'activités touristiques sur les fermes d'alpages sont très nombreux. Nous présentons dans le cas d'étude 10 les résultats d'un travail d'évaluation des retombées du tourisme pour les éleveurs.

Projet Giralpeggi, projet Interreg IIIA, Italie/ Suisse – un projet de tourisme d'alpage

(plus d'information : <http://www.giralpeggi.it/>)

Le projet Interreg IIIA Giralpeggi, auquel participent l'Italie et la Suisse, a pour but de favoriser la valorisation touristique de l'économie des alpages. Cela doit se concrétiser par différentes initiatives pour les habitants des Alpes ainsi que pour les touristes (formations professionnelles aux aspects culturels, commercialisation, accueil du client, gastronomie, entretien des animaux et pour les clients, visites guidées, fêtes, activités pour les enfants) afin de renforcer l'attractivité touristique.

Nous mentionnerons encore dans ce paragraphe deux initiatives originales :

- Le projet « Adoptez un mouton »¹ (Ferme « la porte des parcs », Abruzzes, Italie) : l'objectif du projet est de recueillir des souscriptions de personnes souhaitant soutenir l'activité agricole et en particulier l'élevage ovin de la région des Abruzzes. Les participants à l'opération paient un abonnement annuel d'un montant variable en fonction du pays d'origine et de la formule choisie. Ils reçoivent en échange un certificat d'adoption et une carte d'identité avec photo du mouton adopté, du fromage (pecorino, ricotta), du saucisson d'agneau, des chaussettes en laine de mouton et de l'huile d'olive (fabriqué par un producteur associé à l'opération). La ferme est aussi une pension agro-touristique et les personnes adoptant un mouton peuvent donc se rendre sur place pour visiter la région.

• Ce type d'initiatives, dont d'autres exemples ont été rencontrés dans d'autres pays², montrent les possibilités d'association du tourisme et des activités pastorales.

- L'association d'Aide Suisse aux Montagnards³ : cette association finance des projets pour le développement des montagnes suisses, pour améliorer la qualité de vie dans les montagnes et maintenir des activités dans ces zones. Elle soutient des projets dans divers domaines : commerce, agriculture, énergie, tourisme... Cette association a but non lucratif fonctionne sans subventions, par les dons et legs de particuliers. L'association a par exemple financé la mise aux normes d'atelier de transformation fromagère, l'installation d'une cabane pastorale transportée par hélicoptère, réaménagement de cabane d'alpage pour des stages de jeunes « natures et montagnes »...

Par son existence, cette association fait la preuve de l'intérêt qu'a le public pour le maintien des activités en zones de montagne, et en particulier des attributs traditionnels du paysage et de la culture montagnarde, ainsi que l'attachement aux activités pastorales.

¹ <http://www.laportadeiparchi.it/>

² Par exemple : projet « adopt a sheep » en Irlande : <http://www.adopt-a-sheep.ie/>

³ <http://www.berghilfe.ch/fr/portrait/>

Bibliographie

Ouvrages

- BARNIER M., Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, Intervention lors du 23ème congrès de l'Association Nationale des Elus de la Montagne- 26 octobre 2007, Haute-Vallée de la Bruche - La Plaine (Bas-Rhin)
- BEAUFOY, G., BALDOCK, D., CLARK, J., 1995, *The nature of Farming – Low Intensity Farming Systems in Nine European Countries*. IEEP, London
- BERNARD-BRUNET J., La télédétection satellitale au service de la gestion des pâturages d'altitude, *In: Le pastoralisme en France à l'aube des années 2000*. Pastum hors série, Association française de pastoralisme, Ed. de la Cardère, 2000, 223-229.
- BOREC A., NEVE N., *Natural characteristics of parcels facing land abandonment and forest expansion on Pohorje Mountain (Slovenia)*, University of Maribor - ISARA
- BROUSSE-GENEVET E., 2003. Gestion des cistaies sur coupure de combustible, Réseau Coupure de Combustible n°7, Ed. Cardère, 85 p.
- BUNCE R.G.H et al. eds., 2004, *Transhumance and Biodiversity in European Mountains*, Report of the EU-FP5 project TRANSHUMOUNT. 333 p.
- Chambres d'agriculture, *Le pastoralisme collectif en Europe*, Chambres d'agriculture N°940, Février 2005, pp. 27-30.
- CHATELLIER V., PFLIMLIN A., 2006, *Dairy systems in the European regions of the Atlantic area*. European workshop, « Green Dairy » project, Rennes, 13-14 december, 23 p.
- Comité de Massif des Pyrénées, Schéma interrégional d'aménagement et de développement des Pyrénées, 2006, 52 p.
- Commission Européenne, 2005, Les régions de montagne de l'Union Européenne.
- Convention Alpine, 2005. Programme de travail pluri-annuel de la Convention Alpine – 2005-2010, Secrétariat Permanent de la Convention Alpine, Innsbruck, 2005, 16p.
- DANTIN M., 2005, *Le domaine pastorale : un espace de production agricole mais aussi de préservation de l'environnement et de récréation*, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche – Inspection générale de l'agriculture, Rapport n° 2005 MT 084, 45 p.
- DIGARD J.-P., JUSSIAU R., MONTMEAS L., et al., 2001, *L'élevage en France. 10 000 ans d'histoire*. Dijon, Educagri Éditions, 1999, Études rurales, 157-158.
- DIMANCHE M., 2006, *Economie du pastoralisme et politique agricole commune – évolution et avenir du pastoralisme en région Languedoc-Roussillon*. Présentation SUAMME, décembre 2006.
- DOREE A., 2000, Le sylvopastoralisme et la gestion de certains espaces de montagne dans le Sud de la France. *In: Le pastoralisme en France à l'aube des années 2000*, éditions de la Cardère, pp. 43-47.
- European Environment Agency, High nature value farmland: characteristics, trends and policy challenges, eds. Copenhagen, EEA, 2005, 26 p.
- GARCIA MARTIN P., The history and characteristics of the Mesteña Transhumance Routes. *In: Transhumance and Biodiversity in European Mountains* (Bunce, R.G.H et al. eds.). Report of the EU-FP5 project TRANSHUMOUNT, pp 255-258.
- FERNANDEZ GARCIA A., 2005, *La vulnerabilidad del suelo urbanizable ante la difusión de la ciudad*, Escardar, revista de la Red Asturiana de Desarrollo Rural, N° 11, 2005/2006, pp. 10-15.
- Fiches et broussailles: elles peuvent contribuer à la qualité environnementale et pastorale de l'espace rural, *In: Territoires, acteurs et agricultures en Rhône-Alpes – Programme de recherches pour et sur le développement régional*, n° 3, Janvier 2004.
- GOMEZ SAL A., LORENTE I., The Present status and ecological consequences of transhumance in Spain. *In: Transhumance and Biodiversity in European Mountains* (Bunce, R.G.H et al. eds.). Report of the EU-FP5 project TRANSHUMOUNT, 2004, pp 233-248.
- Gobierno Vasco. Plan Territorial Sectoral Agroforestal, pp. 77-78.
- Gobierno Vasco. Programa Marco Ambiental de la Comunidad Autónoma des País Vasco (2007-2010), pp. 45-46.

- GUNILLA E., OLSSON A., HANSEN S., RØNNINGEN K., 2004, *Different conservation values of biological diversity? A case study from the Jotunheimen mountain range, Norway*, Norwegian Journal of Geography, Taylor and Francis Ltd, Volume 58, n°4, December 2004, pp. 204-212
- ISPIKOUDIS I., SIOLIIOU M.K., PAPANASTASIS V.P., 2004. « Transhumance in Greece: past, present and future prospects ». In: *Transhumance and Biodiversity in European Mountains* (Bunce, R.G.H et al. eds.). Report of the EU-FP5 project TRANSHUMOUNT., pp 211-229.
- IZQUIERDO VALLINA J., *La Conservation des picos de europa à partir de la reprise du pastoralisme traditionnel*, Introduction et traduction : B. Besche-Commenge, 14 p.
- MASSON N., FLEURY P., 2000, *Alpes et prairies de montagne – Un patrimoine biologique et agricole*, Parc Naturel de la Vanoise, 60 p.
- Midi-Pyrénées, 2003, Les types de parcours. In: *Production de qualité et Entretien du territoire sur les Causses du Sud du Massif Central*, DOCUP Objectif 2 Midi-Pyrénées 2001-2006, volet diffusion
- Ministère de l'agriculture et de la pêche, *Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage*, fiche « L'Europe s'engage avec le FEADER ».
- NEWESELY C., TASSER E., SPADINGER P., CERNUSCA A., Effects of land-use changes on snow gliding processes in alpine ecosystems, In: *Basic and Applied Ecology*, 2000, n. 1, pp 61-67.
- REINTON L., 1969, *Til seters. Norsk seterbruk og seterstell*, Norsk kulturarv. Det norske samlaget, Oslo.
- Réseau Coupure de Combustible, 2006 : Dispositif agroenvironnemental appliqué à la prévention des incendies de forêt en région méditerranéenne – Résultats de 20 ans de réalisations et propositions pour l'avenir, RCC n.11, 43 p.
- ROIS-DIAZ M., MOSQUERA-LOSADA R., RIGUEIRO-RODRIGUEZ A., 2006, *Biodiversity Indicators on Sylvopastoralism across Europe*, European Forest Institute, 66 p.
- SCHNEEBERGER N., BÜRGI M., HERSPERGER A.M., EWALD K., 2007, *Driving forces and rates of landscape change as a promising combination for landscape change research - An application on the northern fringe of the Swiss Alps*, Land Use Policy 24(2), pp. 349-361.
- ŠEFFER J., LASÁK R., GALVÁNEK D., STANOVÁ V., 2002, *Grasslands of Slovakia - Final report on National Grassland Inventory 1998 – 2002*; DAPHNE – Institute of Applied Ecology and Royal Dutch Society for Nature Conservation
- *Sylvopastoralisme : les clés de la réussite*, Institut de l'élevage, 2005, Paris, 78p.
- TASSER E., MADER M., TAPPEINER U., Effects of land use in alpine grasslands on the probability of landslides. In: *Basic and Applied Ecology*, 2003, n. 4, p. 271-280
- TASSER E., TAPPEINER U., The impact of land-use changes in time and space on vegetation distribution in mountain areas. In: *Applied Vegetation Science*, 2002, n°5, p.173-184
- TOLLEY C., 2002. Les bergers transhumants – étude d'un aspect de la société pastorale en Provence, Mémoire de DEA de sociologie, Université de Provence, 174 p.
- YUILL B., COOK P., 2007, *Trends in Agriculture and Supporting Infrastructure within the Scottish Highlands 2001-2006*, A Study for Highlands and Islands Enterprise, SAOS Ltd, P & L Cook and Partners, 32 p.

Sites Internet consultés

- Accès au droit de l'Union européenne
<http://eur-lex.europa.eu/>
- Agence Européenne de l'Environnement
<http://www.eea.europa.eu/>
- Agreste : données agricoles françaises
www.agreste.agriculture.gouv.fr
- Association d'aide Suisse aux Montagnards (finançant des projets pour le développement des montagnes suisses)
<http://www.berghilfe.ch/fr/>
- Association Foncière du Pastoralisme
<http://www.pastoralisme.org>
- Commissariat à l'aménagement des Pyrénées
http://www.datar-pyrenees.gouv.fr/fr/pratique/librairie/form_telecharger/?id=256
- Convention Alpine

http://www.alpconv.org/page1_fr.htm

- Définition des surfaces fourragères – arrêté préfectoral 2005-143-18, Ardèche
http://www.ambroisie.info/docs/Arrete_Ardeche_DDAF.pdf
- DOCOB du massif de Madres-Coronat ou le DOCOB du Causse de Campestre-et-Luc
<http://www.languedoc-roussillon.ecologie.gouv.fr/loadPge.php?file=docob/docob.file>
- Etude Rurales (revue) : JUSSIAU R., MONTMEAS L., PAROT J.-C. (participation de MEAILLE M.),
L'élevage en France. 10 000 ans d'histoire.
<http://etudesrurales.revues.org/document41.html>
- Euromountains.net (projet Interreg III C) thème 3 : La défense et la gestion de l'espace rural fragile, des paysages et des ressources naturelles en zone de montagne. Étude de cas en Sogn og Fjordane : projet pastoral pour animaux domestiques en zones protégées
http://www.euromountains.net/documents/theme3_DOCresults/Sogn-Rep-them3_FR.pdf
- Fondation « Vaideenii »
<http://www.vaideenii.ro/>
- GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Intergovernmental panel on climate change – IPCC).
<http://www.ipcc.ch/>
- Gouvernement norvégien :
<http://www.regjeringen.no/>
- Grenelle environnement
<http://www.legrenelle-environnement.fr>
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
www.agriculture.gouv.fr/
- Ministère des affaires étrangères finlandais – les minorités finlandaises : les Saamis
<http://virtual.finland.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=26473>
- Norvège : Site officiel de la Norvège aux Etats-Unis – le premier satellite norvégien lancé pour suivre les mouvements migratoires des rènes.
<http://www.norway.org/restech/researchnews/satellite.htm>
- Norwegian University of Science and Technology (NTNU)
<http://www.ntnu.no/gemini/2002-06e/10-11.htm>
- Programa Marco Ambiental 2007-2010
http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-5832/es/contenidos/plan_programa_proyecto/eavds_pma/es_9688/pma_2007_2010.html
- Projet « adoptez un mouton » en Italie :
<http://www.laportadeiparchi.it/>
- Projet « adopt a sheep » en Irlande :
<http://www.adopt-a-sheep.ie/>
- Rapport du député Yves Simon « sur l'avenir et la relance de la production ovine en France. »
<http://www.pyrenees-pireneus.com/Pastoralisme-FilereOvine-Simon.pdf>
- SIME
http://simelr.free.fr/ACTUS/article.php?id_article=23
- Société d'Economie Alpestres de Savoie et de Haute-Savoie
http://www.echoalp.com/alpes/download/Fiche_GP.pdf
- Système d'Information Géographique Pyrénées :
<http://www.sig-pyrenees.net/index.php>

Textes législatifs et conventions

Textes européens

- VI/7655/98 Document de travail de la commission– DG VI Etat d'application du règlement (CCE) NO. 2078/92 Evaluation des programmes agro-environnementaux
- Règlement CE N° 1782/2003 du 29 septembre 2003.
- Règlement CE N° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)
- Règlement CE N° 1975/2006 du 7 décembre 2006.
- Règlement CE N° 1974/2006 du 15 décembre 2006

- Convention de Berne du 19 septembre 1979, relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe

France :

- Loi 1972-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde, abrogée depuis et codifiée dans le code rural.
- Loi 75-602 du 10 juillet 1975 relative au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
- Loi 1985-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, modifiée et partiellement abrogée depuis et codifié dans plusieurs codes.
- Loi 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.
- Décret du 22 février 2002 - Décret relatif à l'appellation d'origine contrôlée Fourme d'Ambert, Publication au JORF du 24 février 2002
- Décret du 15 septembre 2003 – Décret relatif à l'appellation d'origine contrôlée « Barèges-Gavarnie », Publication au JORF du 20 septembre 2003

Espagne :

- Ley 3/98 de Proteccion del Medio Ambiente de Pais Vasco
- Gobierno Vasco. Plan Territorial Sectoral Agroforestal, pp. 77-78.

Suisse :

- Ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (Ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm) du 7 décembre 1998.

Partie 4 : Expériences présentées

Le choix des fiches d'expériences a été guidé par les retours des membres d'Euromontana dans le temps imparti, par leur diversité, leur hétérogénéité, leur complémentarité et ne se veut pas être une liste exhaustive des expériences les plus pertinentes. Ces expériences ont toutes leurs spécificités et sont difficilement transposables telles quelles. Elles peuvent en revanche faire ressortir un aspect nouveau qui peut trouver une application dans une réflexion menée localement. Ces fiches descriptives se veulent décrire les principaux aspects de chaque expérience et nous avons pour cela choisi de reprendre la trame proposée par la DIACT en France, en l'adaptant en fonction des besoins. Pour chaque expérience, les coordonnées de la personne/ organisation responsable vous sont fournies afin que vous puissiez approfondir les points qui vous intéressent. Comme vous pourrez le noter, certaines expériences sont très locales, d'autres sont d'envergure nationales. L'un comme l'autre type peuvent apporter une ouverture sur des approches nouvelles et bénéfiques.

Les cas présentés sont récapitulés dans le tableau ci-dessous :

Thème 1 : La pression foncière dans les zones intermédiaires et les vallées.		
Asturies, Espagne	La Banque de Terres (<i>Banco de tierras</i>)	La Banque de Terres gère le foncier agricole appartenant à la Province des Asturies. La Commission Régionale de la Banque de Terres facilite la transmission des exploitations en jouant un rôle d'intermédiaire entre exploitant partant en pré-retraire et nouveau installés. Elle s'occupe en plus de la transmission des droits (quotas laitiers, primes ovines et caprines...).
Trento, Italie	Plan d'urbanisme de la province de Trento (Piano Urbanistico provinciale)	La Province de Trento a mis en œuvre dans son plan d'urbanisme 2007 des moyens de protection du foncier innovant. Ainsi, certains terrains sont classés comme « zones agricoles de valeurs », et sont considérés comme invariants. Leur urbanisation est donc rendue plus difficile. Les conditions de construction de résidence secondaires ont aussi été durcies.
Luchon, France	Plan de Gestion de l'Espace Rural par vallée du canton de Luchon	Pour faire face au problème de développement déséquilibré que rencontre le canton de Luchon, des plans de gestion de l'espace par vallée ont été élaborés. Etablis en concertation avec les partenaires locaux, ils sont assortis d'une charte paysagère.
Thème 2 : Les systèmes de gestion des espaces pastoraux		
Trento, Italie	Terrains communaux et droits d'usage : <i>Usi Civici</i> dans la Province de Trento, Italie	<p><u>Les pâturages :</u> Au-delà de 1600 m d'altitude, les pâturages sont communs et régis par des droits d'usages : les <i>usi civici</i>.</p> <p><u>Gestion des pâturages :</u> Un comité gestion des pâturages par village (ASUC) définit les règles d'utilisation des alpages. Les troupeaux sont gardés en communs.</p>
Roumanie	Utilisation des pâturages communs en Roumanie	<p><u>Les pâturages :</u> La plupart des pâturages appartiennent à la commune ou au village, et sont exploités en communs.</p> <p><u>Gestion des pâturages:</u> La commune définit un plan de pâturage. Un système d'enchères définit qui sera en charge de la gestion des pâturages, suivant le plan de pâturage, et de l'entretien des troupeaux des villageois.</p>

Ecosse	Le <i>Crofting</i> en Ecosse	<u>Les pâturages</u> : Les espaces de pâturage appartiennent à un propriétaire terrien (souvent privé), mais sont normalement exploités en commun par les <i>crofteurs</i>	<u>Gestion des pâturages</u> : Un comité de pâturages local définit les règles d'utilisation des pâturages. Les règles générales du <i>crofting</i> sont établies par une commission régionale.
Autriche	Analyse économique de la gestion des exploitations d'alpages en Autriche	Cette étude de cas compare la rentabilité des exploitations d'alpages (pratiquant la petite transhumance) à celle de plaines. Sous certaines conditions (accessibilité, taille minimale de l'exploitation), il est plus rentable pour l'exploitant d'utiliser des alpages que de garder son troupeau en plaine toute l'année.	
Thème 3 : Les enjeux économiques et les soutiens par les collectivités			
Suisse	Politique agricole suisse et soutien au pastoralisme	Présentation des mesures nationales (paiements directs généraux, contributions écologiques, éthologiques et d'estivage) et du canton du Valais.	
Norvège	Les subventions norvégiennes pour encourager la pratique de la transhumance bovine – cas du Comté d'Oppland	Présentation des aides nationales et des aides mises en place par le Comté d'Oppland (zone importante de petite transhumance bovine), telles que les subvention aux fermes d'été, les aides pour l'utilisation de communs, les aides à la récolte du foin.	
Autriche	Analyse de l'impact du tourisme dans les alpes autrichiennes – projet ALP Austria	Le tourisme est une importante source de revenu complémentaire pour beaucoup d'exploitations alpines autrichiennes. Le projet ALP Austria a étudié ce phénomène. Les principaux résultats concernant les activités mises en place, les avantages du tourisme dans les Alpes, les inconvénients, les perspectives d'avenir, sont présentés ici.	

Thème 1 : La pression foncière dans les zones intermédiaires et les vallées.

1/ La Banque de Terres (*Banco de tierras*) des Asturies, Espagne

Contact : Benigno Fernández Fano (Gérant de la Banque de terres), benignff@princast.es.

1.1/ Présentation du projet

La « Banque de Terres » des Asturies constitue le patrimoine foncier agricole de la Communauté Autonome des Asturies. Elle est gérée par la « Commission Régionale de la Banque de Terres » (*Comisión Regional del Banco de Tierras*), qui a pour mission la gestion, l'administration, la défense et la revendication des biens et droits de la Banque de Terres. Les objectifs de la Banque sont d'organiser la modernisation, le développement agricole et social, ainsi que la culture rationnelle directe et personnelle de la terre. Sa principale activité est l'organisation de la cession anticipée d'agriculteurs. En intervenant à ce niveau, la Banque de Terres peut repérer et passer des contrats avec les propriétaires des terres pour, ensuite, les relouer à des personnes souhaitant s'installer ou s'agrandir. Ce système permet d'éviter que des terres ne soient utilisées pour l'urbanisation par faute de repreneur.

1.2/ Contexte

a/ Le pastoralisme dans les Asturies

(Source : *Estudio de viabilidad para la creación de una escuela de pastores en Picos de Europa*)

Les Asturies sont situées sur la côte Nord de l'Espagne, et sont limitées au Sud par les Monts Cantabriques. La pratique de la transhumance y est traditionnelle : après un hiver passé dans les vallées, les troupeaux montent d'abord dans les pâturages de printemps de moyenne altitude (entre 900 et 1600 m), puis dans un deuxième temps montent jusqu'au niveau des cols des montagnes. Les troupeaux sont surtout constitués d'ovins et de caprins car ils sont plus rustiques et résistants que les bovins et mieux adaptés aux conditions d'élevage des montagnes asturiennes (sécheresse, sentiers étroits, zones rocheuses) ; les troupeaux bovins sont constitués d'animaux de race robuste telle que la *casina*, petite vache pouvant supporter des conditions où la nourriture est limitée.

Auparavant, plusieurs éleveurs avaient leurs cabanes dans la même zone de pâturage de printemps et l'ensemble formait un petit village, dont la plupart des constructions sont aujourd'hui à l'abandon. Une des raisons de cette désaffection est l'isolement et la solitude éprouvée en ces lieux. Auparavant, dans les monts Picos de Europa, la population présente en montagne l'été se recensait à un millier de personnes, en 2006 ce sont seulement 11 personnes habitant sur des pâturages d'estive qui ont été recensées.

La production de lait par les troupeaux ovins et caprins est saisonnière et correspond à la période d'estivage. Le lait, pouvant être mélangé à une petite proportion de lait de vache, est en partie utilisé pour nourrir les chevreaux, agneaux et veaux, le reste étant transformé en fromage selon des méthodes toujours traditionnelles, avec du matériel souvent en bois.

Actuellement, les activités pastorales et la transhumance ont régressé au point de n'être plus qu'anecdotique. Les élevages se tournent de plus en plus vers la production d'animaux pour la viande, en particulier la viande bovine au détriment des élevages ovins-caprins. Les espaces qui ne peuvent être occupés que par des ovins et caprins sont en conséquence abandonnés.

b/ La nécessité d'organiser la cession et les reprises d'exploitations

La baisse du nombre d'éleveurs transhumant est à relier au déclin général de l'agriculture et des zones rurales asturiennes qui a lieu depuis le milieu du XXème siècle. A ce problème s'ajoute la pression de l'urbanisation [Fernández García A. 2006], qui s'étend sur les meilleures terres agricoles en bousculant les équilibres des systèmes agro-pastoraux existants. A l'opposé, un certain nombre de terrains sont sous-utilisés parce que leurs propriétaires ne sont pas identifiés. Pour encourager la reprise de l'activité agricole, une voie est de faciliter la reprise d'exploitations par des personnes souhaitant s'installer en agriculture et la mise en exploitations de terres non-utilisées jusqu'à présent.

En Espagne, les mesures concernant le secteur agricole ont été transférées aux communautés autonomes. Les mesures de soutien à la cessation anticipée des activités agricoles (financées en partie par le FEOGA) rentrent dans le cadre de la résolution du 7 juin 2005 du ministère du Milieu Rural et de la Pêche du gouvernement des Asturies pour participer au financement des aides à la cessation d'activité. Le rôle que remplit la Commission Régionale de la Banque de Terres dans la cessation anticipée d'activités agricoles s'est développé sur deux aspects : l'un comme service technique de gestion de l'aide, concernant les aspects relatifs à la fonction administrative des démarches et du paiement des aides ; et l'autre comme organe de transmission au cas où les bénéficiaires de l'aide anticipée ne disposent pas de repreneur pour leur exploitation, opérant ainsi la transmission en faveur de la Banque de Terres comme récepteur du foncier propre de l'exploitation et de ses droits de production (quotas laitiers et droits à prime à la vache allaitante, ovine et caprine).

c/ Emergence d'une solution

La Banque de Terres gère les terrains appartenant à la Principauté des Asturies, et est gérée par la Commission Régionale de la Banque de Terres. La Commission a été créée le 21 juillet 1989 par la Loi 4/1989 d'ordonnance agricole et de développement rural¹. Elle a un statut d'organisme autonome rattaché au Ministère du Milieu rural et de la Pêche du Gouvernement de la Communauté Autonome des Asturies. Selon cette loi, ses fonctions sont :

- Assurer l'administration de la Banque de Terres, en exerçant toutes les compétences nécessaires et en particulier celles de conservation, défense de l'intégrité, inspection, direction et contrôle des biens affectés.
- S'efforcer d'augmenter et de consolider la Banque de Terres, en acquérant de nouveaux biens fonciers et en intervenant dans les procédures pour l'agrandissement ou l'exclusion des biens affectés
- Veiller à la conservation de l'environnement écologique de la Banque de Terres, en particulier en exigeant une exploitation rationnelle des ressources naturelles.

d/ La législation

Le fonctionnement de la Banque de Terres est régi par les textes suivant :

- La Loi 4/1989 du 21 juillet d'ordonnance agricole et de développement rural de la principauté des Asturies² définit la composition et le fonctionnement du Conseil de la Commission Régionale de la Banque de Terres
- Le Décret 116/1989 du 27 décembre donne les normes qui régulent la procédure pour la proposition de nomination et la destitution de membres représentant des Associations et Syndicats agricoles qui intègrent le Conseil Régional de la Banque de Terres
- Le Règlement Interne du Conseil de la Commission Régionale de la Banque de Terres, approuvé par le conseil du 9 juin 1998.

¹ Loi 4/1989 du 21 juillet (ley 4/1989, de 21 de julio, de ordenación agraria y desarrollo rural) parue au BOPA n°. 193 du 21 aout 1989; corrigée dans les BOPA n°. 228 et 242 des 30 septembre et 18 octobre respectivement.

² Deuxième section du chapitre V (articles 58 à 65)

1.3/ Le fonctionnement de la Banque de Terres

a/ La Commission Régionale

La Commission Régionale comprend un Gérant (nommé et révoqué par le Ministère de la Communauté, après information préalable obligatoire au Conseil de la Commission Régionale), un Secrétaire (désigné par le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, suite à un processus de sélection, parmi les employés publics de la Principauté des Asturies) et un Conseil.

Le conseil est lui-même composé :

- d'un Président (le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche de la Communauté),
- d'un Vice-président (le Gérant de la Commission Régionale)
- de six membres. Quatre des membres sont nommés sur proposition du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, les deux autres le sont sur proposition des syndicats agricoles les plus représentatifs dans la Communauté Autonome selon les critères de la législation en vigueur. Les membres du conseil peuvent être révoqués par le Conseil du Gouvernement sur la demande des organismes qui ont proposé leur candidature.

Les fonctions du Conseil de la Commission Régionale concernent notamment les tâches suivantes :

- Détermination des usages des biens de la Banque de Terres
- Proposition d'adjudication directe, établissement des cahiers des charges pour les appels d'offres publiques et des conditions de concession administratives pour l'adjudication des biens de la Banque de Terres
- Acquisition de nouveaux biens, détermination de leur usage et des caractéristiques de leurs exploitations.
- Adjudication, prise de décision et déclaration d'expiration des concessions administratives, action judiciaires et comparution en cas de litige

Le Conseil a par ailleurs un avis consultatif pour les problèmes le concernant ou concernant la gestion de la Banque de Terre.

Depuis 1991, la Commission Régionale de la Banque de Terres est aussi chargée de gérer le registre des baux ruraux (Registro Especial de Arrendamientos Rústicos).

b/ Les terrains gérés par la Banque de Terres

La Banque de Terres est constituée des terrains dont les propriétaires n'ont pas pu être identifiés au cours de remembrements, ou bien acheté ou acquis suite à une expropriation, notamment pour cause d'intérêt social. La Commission Régionale dispose pour accomplir ses missions du droit de préemption, sauf dans le cas où le repreneur de l'exploitation est un membre de la famille de l'ancien exploitant (descendant directe, frère ou sœur ou ascendant), ayant en plus la qualité d'agriculteur.

La Commission Régionale peut aussi assurer une médiation dans le cadre de remembrements. Elle pourra alors récupérer pour la Banque de Terres les terrains dont les propriétaires sont inconnus. En effet, les changements fonciers qui ont eu lieu aux XVIIIème et XIXème siècles, avec le passage d'un régime de propriété de type minifundiste à une agriculture avec des plus grands propriétés, ont laissés un certains nombre de terrains sans propriétaires. En particulier, les terrains qui étaient utilisés en commun n'ont pas systématiquement été inscrits comme appartenant aux communes sur les cadastres. Par des recherches dans les registres de propriété, les inventaires municipaux et les cadastres, les terres dont aucun propriétaire n'est connu sont identifiées et viennent se rajouter au fond de la Banque de Terres. La Banque fera ensuite des propositions pour leur nouvelle utilisation foncière.

Les propriétés acquises par la Banque de Terres sont destinées aux usages suivants :

- Agrandissement d'exploitations agricoles existantes
- Création de coopératives ou autres associations agricoles
- Installation de jeunes agriculteurs, en particuliers au sein de coopératives ou autres associations légales, ou installation d'émigrants se réimplantant dans la Communauté des Asturies

¹ Décret 13/93 du 25 février.

- Installation de nouvelles exploitations, en particulier dans les zones affectées par le vieillissement de la population ou par l'exode rural
- Etablissement de domaines de recherche et d'expérimentation gérés directement par la Communauté des Asturies ou pour des organismes de recherche sans but lucratif.

Les adjudications peuvent être faites en propriété ou en concession administrative, à des personnes ayant le statut d'agriculteur et **les terrains doivent conserver un usage agricole.**

c/ Le rôle de la Banque de Terres dans la cession anticipée et la location de terrains

La mission première de la Banque de Terres est de racheter ou de louer les exploitations des personnes cessant leur activité sans repreneur. Les exploitants désirant cesser leur activité peuvent donc prendre contact avec la Commission Régionale. De la même façon, les personnes désirant agrandir leur exploitation ou au contraire souhaitant s'installer en agriculture peuvent chercher des terrains via la Banque de Terres.

C'est la Commission Régionale qui donne l'accord final sur les adjudications. Les adjudications sont faites par vente aux enchères à moins que la commission ne donne son accord pour une adjudication directe.

Les candidats souhaitant bénéficier d'une adjudication directe doivent fournir un dossier dans lequel ils justifient de la faible valeur de la propriété qu'ils souhaitent acquérir, du voisinage des terrains visés avec les terrains dont dispose déjà le demandeur et de l'homogénéité de cultures dans la zone.

Les concessions ont une durée maximale de 30 ans. Des exigences concernant le type de culture ou les améliorations à apporter au terrain peuvent être inscrites au contrat. Le montant du loyer est déterminé en fonction des montants moyens de loyer de la zone où sont situés les terrains. Les concessions ne peuvent être divisées, transférées ni saisies, mais en cas de décès du concessionnaire, elles peuvent être reprises par le/la conjoint/e, les descendant du concessionnaire ou de son/sa conjoint/e ou les collaborateurs du concessionnaire. Si le concessionnaire ne respecte pas les termes du contrat, la Commission Régionale pourra alors prendre la décision de rompre le contrat et de faire évacuer la concession.

d/ Autres actions entreprises par la Banque de Terres

Les actions réalisées par la Commission Régionale de la Banque de Terres concernent en premier lieu la gestion de terrains agricoles. La Banque participe aussi à la gestion de certains programmes, tels que les « contrats d'exploitation durable pour les vaches allaitantes », ou le « programme pour augmenter la production de lait de chèvre ».

Des projets de réhabilitation et d'aménagement sont aussi coordonnés sur les terrains gérés par la commission. Parmi les différentes réalisations de 2006, on peut citer les projets suivants :

- amélioration d'un captage d'eau dans une zone potentiellement menacée par la sécheresse grâce à une pompe alimentée par des panneaux solaires
- réalisation de visites sur 26 concessions de pâturages (soit 258 ha au total) pour vérifier les conditions concernant l'accès, les enclos, les amendements, les travaux d'exploitation, l'état général de la concession...
- réhabilitation d'une maison domaniale destinée à être utilisée pour du tourisme rural

1.4/ Les ressources de la Banque de Terres

Les revenus de la Commission Régionale de la Banque de Terres proviennent des sources suivantes :

- Transferts prévus dans le Budget Général de la Principauté des Asturies
- Rendements patrimoniaux
- Subventions et apports volontaires d'entités publiques ou privées

1.5/ Les résultats obtenus

La superficie totale des Asturies est de 1 060 000 ha, dont 350 000 ha sont en propriété municipale et gérés par la Banque de Terres.

En 2006, sur 196 cessations d'activité agricoles anticipées, 193 sont passées par l'intermédiaire de la Banque de Terres. Sur les 196 exploitations, la superficie totale concernée est ainsi de 3469 ha (dont 3414 ha de prairies et pâturages), et pour un coût de 29 millions d'euros.

On peut expliquer ce succès par l'intérêt que les agriculteurs trouvent à utiliser les services de médiation de la Banque de Terres et l'aide qu'elle apporte dans les démarches administratives. La Banque de Terres permet aussi de surmonter une partie des problèmes qui surviennent suite aux héritages et à la division des propriétés entre les héritiers, puisqu'en louant la propriété à la Banque de Terres qui s'occupe de les relouer à un exploitant, la propriété peut rester indivise.

1.6/ Les perspectives d'avenir

Le système de la gestion de la Banque de Terres n'est cependant pas suffisant pour pallier le problème de la pression urbaine sur le foncier, car les moyens dont disposent la Banque de Terres sont limités. Malgré cela, le système est tout de même utile puisque la Communauté Autonome du Pays-Basque met en place une institution (Lurranek) sur le même modèle pour gérer les terrains lui appartenant.

1.7/ Bibliographie

Documents utilisés

- García Dory F. Estudio de viabilidad para la creación de una escuela de pastores en Picos de Europa
- Fernández García A. 2006. *La vulnerabilidad del suelo no urbanizable*, Escardar, N°11 2005-2006, pp. 10-15.
- Fernández Fano B., 2007. *Banca de Tierras de Asturias*, Présentation PowerPoint présentée par Gutierrez J.-A. lors de l'atelier « Terres agricoles : les pressions foncières dans les vallées et les problèmes de gestion des pâturages d'altitude », conférence Vers un développement intégré des régions de montagne et leur meilleure prise en compte dans la politique agricole commune au sein d'un nouvel espace européen, Roumanie, Comté de Neamt, Ville de Piatra Neamt, 4-6 octobre 2007.

2/ Plan d'urbanisme de la province de Trento (Piano Urbanistico provinciale), Italie

Contact : Federico BIGARAN
Office for the Biological Productions
Autonomous Province of Trento
Via G.B. Trener, 3
38100 TRENTO (ITALY)
tel +39 0461 495911
fax +39 0461 495763
e-mail: federico.bigaran@provincia.tn.it

2.1/ Présentation du projet

La destination des terres est défini dans la province de Trento par un plan d'urbanisme qui définit quel usage sera fait des terres. Deux catégories principales sont ainsi établies pour le domaine agricole : les terres agricoles de valeur sur lesquels aucune construction ne peut être faite, et les autres terres agricoles. Ce plan est redéfini régulièrement pour s'adapter aux changements survenus. Dans la province de Trente, une faible proportion de terrain a un usage agricole, un des objectifs du plan est donc de réussir à maintenir une surface agricole constante.

2.2/ Contexte

a/ Le pastoralisme dans la Province de Trente

Traditionnellement, on trouve dans la province de Trento de l'élevage bovin lait (avec notamment la race *Bruna Italiana*, rustique et adaptée à la valorisation des pâturages de montagne), ainsi que des élevages d'ovins et de caprins. Les éleveurs pratiquent la petite transhumance : les animaux sont emmenés durant l'été en montagne. Les animaux de plusieurs fermes sont rassemblés en un troupeau et gardés ensemble sur la montagne pendant environ trois mois, du 15 juin au 15 septembre. En plus d'optimiser l'utilisation des ressources fourragères des alpages, la pratique de la petite transhumance libère les éleveurs de la contrainte de la garde des animaux et leur permet de se consacrer au ramassage des foins et à d'autres tâches dans leurs fermes.

Le lait des animaux, traits en altitude, est utilisé pour la fabrication de fromage.

b/ La difficulté de maintenir des terrains agricoles dans la province

La province de Trente est une province très montagneuse. Les villes et les réseaux de transport sont concentrés essentiellement dans les vallées. Or, les terrains situés dans ces zones sont ceux qui ont les plus fortes valeurs agronomiques. Ainsi, entre 1982 et 2000 La surface agricole utilisée a diminué de 1.5% (1.706 ha) et la surface forestière a augmenté de 24 000 ha. Cependant, les surfaces agricoles les plus rentables (vergers, horticulture, céréales, vignes et prairies de foin) ne représentent que 50 000 ha (moins de 10% de la surface totale de la Province). La perte réelle de terrain équivaut donc à 3% des surfaces agricoles les plus rentables.

Par ailleurs, les terrains utilisés pour la construction s'acquièrent à des prix bien supérieurs aux prix des terrains agricoles. Pour éviter que le développement urbain n'entraîne alors un grignotage des terres agricoles trop important au détriment de l'agriculture, les provinces établissent des « plan d'urbanisme » (PUP) qui instaurent des règles d'utilisation du foncier dans la province. Ces règles sont décidées en fonction des objectifs de développement de la province. Elles font ensuite l'objet d'une loi d'urbanisme (*legge urbanistica*).

c/ Le développement des plan d'urbanisme provinciaux

Le plan préparé en 2007 sera le troisième plan d'urbanisme de la Province.

Le premier plan, établi en 1967, avait pour objectif le développement socio-économique de la province et le rééquilibrage des différences villes-campagne. Il a notamment permis la mise en place de deux parcs naturels.

En 1987 a été préparé le second plan d'urbanisme, à la suite de l'élaboration du premier plan de développement provincial. La défense de l'agriculture est alors apparue comme un des objectifs du plan de développement et du plan d'urbanisme.

Le projet d'établissement d'un nouveau PUP a été adopté par le Conseil Provincial le 17 novembre 2006, dans le cadre du programme pour la XIII législature. Ce nouveau plan doit aujourd'hui faire face aux questions des changements économiques, socioculturels et environnementaux qui se posent actuellement dans la province de Trente. Parmi les problèmes identifiés, présentés dans le document préliminaire à la révision du PUP (voir bibliographie), se trouvent la crise de l'agriculture et ses causes liées au coût trop élevé du foncier, l'abandon de l'espace sylvo-pastoral, qui entraîne une diminution de la biodiversité et de la variété paysagère ; ceux-ci inquiètent le gouvernement provincial.

2.3/ La mise en place du plan provincial d'urbanisme actuel

Les plans provinciaux d'urbanisme contiennent à la fois des directives concernant la construction sur le territoire, et de cartes de la province avec un zonage des territoires en plusieurs catégories. Les terrains à vocation agricole peuvent ainsi être classés dans trois catégories : terrains agricoles, terrains agricoles de valeur et terrain pastoraux.

Préalablement à la préparation d'un nouveau PUP sur la demande du gouvernement provincial, un bilan de la mise en place du PUP de 1987 a été fait et il en est ressorti, au niveau agricole, une accélération de la raréfaction des paysages bien intégrés en fond de vallée et un déclin du rôle territoriale de l'agriculture, de la zootechnie alpine et de la sylviculture.

Ce bilan étant établi, une stratégie pour le nouveau PUP est mise en place. A partir de là, le processus d'élaboration et de réalisation du nouveau PUP commence suivant les trois phases suivantes :

- 1- Acquisition des connaissances
 - Reconnaissance du caractère identitaire du territoire et des valeurs paysagères : élaboration d'une carte du paysage avec le but d'identifier les caractéristiques et la dynamique des modifications. Elle doit prendre en compte diverse dimension du paysage (environnementale, historique et culturelle, économique, de production, de perception et esthétique).
 - Mise à jour et intégration de l'information avec un système d'information de l'environnement et du territoire (SIAT). Il faut prendre en compte à la fois les facteurs de réseaux, de service, de mobilité et du tourisme, mais aussi les subdivisions et la spécificité du paysage, les données socio-économiques et les éléments de rétroaction possible suite à la mise en place du système d'information.
- 2- Elaboration du contenu du projet
 - Contenu relatif à la réglementation. Le PUP est composé de cartes et de réglementations relatives : les cartes et la réglementation réseaux (environnemental, historique et culturel, économique, infrastructurel et fonctionnel) et les cartes et la réglementation paysages et lieux (qui distingue les installations historiques, les zones urbanisées, les zones industrielles, les mines, les zones agricoles, pastorales, boisées, rocheuses, les ruisseaux/torrents/lacs, glacier).

- Contenu stratégique. Il représente l'innovation la plus importante mise en place pour cette révision du PUP. Il présente les options d'orientation pour le développement de la province, selon des axes thématiques, des lignes d'actions et d'idées-projets.
- 3- Vérification et contrôle par une évaluation stratégique du plan
 - Définition d'un cadre de critères et d'indicateurs pour l'évaluation des conditions environnementales, paysagères et territoriales
 - Evaluation de la stratégie du PUP
 - Evaluation des plans et projets locaux

Les principes d'établissement du PUP sont la durabilité (environnementale, socioculturelle et économique-productive), et la subsidiarité responsable. Sous ce terme, il est entendu que les communautés locales auront un rôle à jouer dans l'établissement du PUP, en préparant des plans à deux autres niveaux : les Plans Territoriaux des Communautés et les Plans Régulateurs communaux. Le troisième principe qui régit la rédaction du nouveau PUP est le principe de la compétitivité, dont l'objectif est de favoriser l'enracinement dans la province d'activités économiques moteurs d'une croissance équilibrée et créatrice d'emplois. Enfin, l'intégration du développement constitue le quatrième principe.

Les cartes et les réglementations établies en phase deux sont construites à partir de l'ancien plan et sur la base de discussions au niveau des municipalités. Chaque municipalité reçoit ainsi des cartes avec une proposition de nouveau zonage, avec de nouvelles assignations des terrains. Ces documents sont publiés et chacun peut réagir et faire connaître sa position quant à la future utilisation des terrains. Le processus d'élaboration des nouveaux zonages est donc long puisqu'il implique des négociations entre tous les partenaires concernés.

2.4/ La prise en compte de l'agriculture dans le PUP

a/ Les zones agricoles de valeur

Les surfaces agricoles sont classées en trois types de zones agricoles :

- zones agricoles de valeur : cette classe comprend des cultures permanentes de qualité reconnues, notamment par un label officiel ; ce sont notamment des vignobles, vergers, oliveraies, terres arables, ou des prairies permanentes et pâturage de plus de 20ha ;
- zones agricoles simples : cultures annuelles et les terres en friches et incultes ;
- zones de pâturage.

La détermination de la classification des terrains se fait donc à partir de leur utilisation actuelle.

La classification en zones agricoles de valeur a été introduite dans le nouveau plan. Cette mesure permet de reconnaître la spécificité de certaines zones où sont produites des spécialités alimentaires locales et ainsi de protéger le patrimoine de la Province. C'est d'autre part un moyen de soutenir l'économie des produits de qualité.

Les zones agricoles de valeur sont classées comme « invariantes » dans le PUP. Elles sont donc considérées comme étant un élément permanent du territoire : faisant partie de l'identité locale, elles ne sont pas remplaçables. A ce titre, leur destination ne peut normalement pas être changée : il ne devra pas y avoir de construction de bâtiment et la surface des zones ne devra pas être réduite. Tout changement concernant ces zones fera l'objet d'une procédure spéciale : une commission spéciale évalue la proposition de nouveaux bâtiments et la construction pour des objectifs agricole ou d'agro-tourisme et la décision finale reviendra au Gouvernement provincial.

b/ le système de compensation

En cas de nécessité, il pourra y avoir réduction de la zone agricole de valeur. Dans ce cas cependant, il est prévu dans la réglementation (paragraphe 5 de l'article 38) que la réduction de la zone devra être compensée par le passage d'autres terrains initialement d'usage non agricole en terrains à usage agricoles. La compensation doit correspondre à au moins 80 % de la surface de la zone agricole de valeur qui a été utilisée. Le principe est d'essayer de conserver une surface égale de terrains agricoles : si 5 ha doivent être utilisés par l'urbanisation, on essaiera alors de trouver 5 ha pour les remplacer.

Les terrains qui deviendront à usage agricole pourront provenir de friches destinées à un usage industriel mais n'ayant jamais été utilisées pour la construction, ou de zones forestières qui seront alors déboisées. Des négociations entre les différents acteurs locaux seront nécessaire à chacune de ces réaffectations.

2.4/ Les perspectives d'avenir

La disparition de terrain agricole sera compensée lorsqu'il s'agit de terrains agricoles de valeur. Dans le cas des terrains pastoraux, rien n'est prévu. Cependant, les terrains pastoraux sont moins menacés par l'urbanisation (situation moins intéressante car plus en altitude, ou davantage de relief...).

Les plans sont constitués sur la base des négociations des acteurs locaux. Il faut donc que les agriculteurs puissent faire entendre leur voix pour maintenir des surfaces dans le classement agricole. L'agriculture en générale est tout de même protégée par le principe de compensation des terrains. Le risque est que petit à petit l'agriculture soit ainsi écartée des bons terrains et reléguée dans des terrains à plus faible valeur agronomique. D'autre part, pour un agriculteur dont une parcelle passe de la classification en terrain agricole à en un autre usage, même si cette surface est compensée, elle ne sera pas forcément utilisable si elle est éloignée du reste de l'exploitation.

2.5/ Bibliographie

Documents consultés :

- 1- Assessorato all.Urbanistica e Ambiente, Revisione del Piano urbanistico provinciale - DOCUMENTO PRELIMINARE, approvato dalla Giunta provinciale con delibera n. 2187 dd. 24.09.2004
- 2- <http://www.urbanistica.provincia.tn.it/pup/>
- 3- Il Piano Urbanistico Provinciale della Provincia di Trento e le aree agricole

3/ Plan de Gestion de l'Espace Rural par vallée du canton de Luchon, France

3.1/ Présentation du plan de gestion

Le territoire du canton de Luchon se situe au cœur des Pyrénées Centrales, à l'extrémité Sud du département de la Haute - Garonne, il est organisé autour de 2 vallées principales (la vallée de la Pique et la vallée du Larboust). Les 31 communes se partagent un territoire particulièrement restreint (30.000 ha), dont l'altitude varie de 600m à 3222 m.

Le canton de Luchon s'est interrogé sur son devenir, il a souhaité travailler à un développement intégré du territoire pour prendre en compte à la fois, les besoins d'espace pour les activités agricoles mais aussi le développement d'activités économiques. Pour parvenir à ce but, le canton de Luchon a développé en 2001 un **Plan de Gestion de l'Espace par vallée** assorti d'une charte paysagère.

3.2/ Contexte

a/ Les atouts du territoire : agriculture, forêt et tourisme

Le Luchonnais occupe une situation stratégique au cœur des Pyrénées Centrales. A l'écart des axes de communication principaux, c'est un territoire frontalier préservé des grands flux commerciaux. C'est aussi un territoire attractif qui présente un cadre naturel remarquable et des paysages de grande qualité. Dans ce canton, les activités traditionnelles de la montagne reposant sur l'élevage, le pastoralisme et l'exploitation de la ressource forestière ont bénéficié dès le siècle dernier d'un développement important de la vocation touristique grâce au thermalisme.

A l'origine basé sur le principe d'autosubsistance, le système pastoral impliquait une diversité des types d'utilisation du sol : cultures vivrières et fourragères, prés de fauche et pacage. Le milieu était ainsi exploité au maximum. Les cultures se concentraient sur les soulans de fond de vallée non inondables et les terrasses glaciaires, les prés de fauche occupaient les fonds de vallée humide, le reste des versants était consacré à la fauche et au pâturage de demi-saison, les versants plus élevés, plus accidentés, moins fertiles étaient utilisés collectivement en été.

A partir de l'entre deux guerres, l'économie agro-sylvo-pastorale et les systèmes d'exploitations traditionnels ont connu une lente régression. L'agriculture s'est développée, mais de manière intensive dans les régions les plus favorisées qui permettaient la mécanisation. Depuis quelques années, le phénomène de déprise s'est accéléré et il se traduit par un effondrement du système agro-pastoral traditionnel. Les exploitations qui se sont maintenues se sont agrandies en récupérant les terres libérées les plus « praticables » et délaissant les plus difficiles d'accès.

b/ Le besoin d'un développement harmonieux entre activités touristiques et agricoles

Les questions sur l'avenir du canton de Luchon sont tout autant liées à la qualité paysagère (fermeture des paysages) et à l'attractivité touristique qu'à la protection des sols (érosions, incendies...). L'analyse approfondie du territoire d'étude a permis de mettre en avant une série de dysfonctionnements :

L'agro pastoralisme souffre de la spéculation foncière dans les fonds de vallée : le maintien des terres agricoles devient de plus en plus difficile et les difficultés pour les agriculteurs de délocaliser leur outil de travail constituent un véritable frein à l'économie pastorale. Les réalités du terrain entraînent d'importants surcoûts pour la construction de nouveaux bâtiments agricoles. Leur transformation des granges foraines en résidences secondaires peut entraîner un changement de leur aspect non souhaité, et occasionne souvent la perte d'un pâturage pour l'éleveur et des conflits d'usage. Sur certaines estives, le sous-pâturage et l'absence de brulage régulier conduisent à l'embroussaillage de parcelles. L'importante

quantité de combustibles rend alors les contrôles des feux plus difficiles. La modification de l'emploi de l'éco-buage, descendant vers les fonds de vallée augmente les risques d'incendie.

D'un point de vue économique, il existe peu d'activité agricole tournée vers des services ou des produits transformés, directement valorisables auprès d'une clientèle touristique pourtant localement importante. De même au niveau de la ressource forestière, le manque de stratégie et de mobilisation des communes forestières rend difficile son exploitation et sa commercialisation.

Les projets d'assainissement des cours d'eaux sont souvent mal adaptés aux réalités géographiques et financières des communes. Cette absence d'entretien, la présence d'embâcles, de débris flottants constituent une véritable source d'aggravation du risque d'inondation et ne permet pas une valorisation touristique de ce potentiel.

D'un point de vue touristique, la part de sites visités est en déséquilibre : certains espaces sont surfréquentés, ce qui peut engendrer des phénomènes de surpiétinement de la végétation, d'effarouchement des populations animales sauvages, de pollutions des eaux. D'autres facteurs viennent nuire à l'intégrité naturelle des sites : l'augmentation du gros gibier (cerfs, sangliers) pose problème pour la régénération des forêts et entraîne une disparition du petit gibier.

c/ un outil pour un développement harmonieux du canton

Il apparaît finalement que le développement du Canton ne se fait pas de manière harmonieuse car il y a un manque de valorisation, de mise en réseau des différents sites, produits et prestataires touristiques. Aussi, il apparaît utile de tendre vers une clarification des différents usages du sol et de l'espace, pour arriver à la maîtrise de l'urbanisation et à une bonne gestion de l'utilisation des espaces. Le Tourisme, l'Agriculture, et la Sylviculture doivent pouvoir se maintenir et se développer dans un équilibre harmonieux et respectueux du cadre de vie, des paysages qu'ils soient urbains ou naturels.

A l'initiative du SIVOM du canton de Luchon et en partenariat avec le Conseil Général de la Haute-Garonne, le Conseil Régional de Midi-Pyrénées et l'Etat, **le Plan de Gestion de l'Espace par vallée** assorti d'une charte paysagère est instauré. Cet outil pertinent semble **répondre aux différents usages et pratiques de l'espace**.

3.3/ Le développement du plan de gestion

a/ Les étapes de la réalisation du plan

L'élaboration du Plan de Gestion est basée sur une analyse des activités structurant le territoire, sur une analyse fine du territoire ainsi que sur un important travail d'animation mobilisant de nombreuses personnes sources dans une volonté de conduire des actions communes. Suite au diagnostic de territoire établi et à la concertation engagée avec l'ensemble des communes, une liste d'enjeux (finalité définie comme particulièrement prépondérante) a été établie, dressant les bases d'une réflexion pour la mise en avant des propositions d'actions. Chaque enjeu est assorti d'une série d'actions à mettre en œuvre par le plan de gestion de l'espace. Certaines actions (initiative locale, procédure européenne...) sont actuellement en cours d'étude ou de réalisation sur le canton.

Nous avons répertorié ci-dessous les enjeux et actions qui nous semblaient les plus pertinentes pour le sujet traité.

b/ Les mesures :

- Pour le paysage et cadre de vie

a. Maintien d'un paysage ouvert et accueillant

- Equipement du canton en matériel spécifique de débroussaillage

- Développement de la pratique du pâturage tournant pour améliorer la qualité fourragère des prairies, préserver la zone contre les feux d'incendies et améliorer l'esthétique paysagère (pâturage vert et non jauni au mois d'août). Cette pratique s'applique à des terrains situés aux alentours des villages et difficilement accessible par des équipements mécaniques

- Poursuite de l'opération d'entretien et restructuration des haies bocagères : cette mesure permet de restructurer l'ensemble des haies bocagères du canton par l'élimination ou la replantation d'arbres.

b. Privilégier une architecture du milieu

- Mise en place d'un groupe de réflexion sur le bâti : en partenariat avec les professionnels de l'habitat (artisans, techniciens, fournisseurs de matériaux...), il s'agit de proposer un guide de référence capable de perpétuer les caractères identitaires de l'architecture ainsi que les méthodes traditionnelles. A ce titre sont concernés les programmes de restauration mais aussi les opérations de construction neuves davantage adaptée aux besoins de notre société.

- Proposition d'un Plan de Référence par vallée et concrétisation de la charte architecturale et paysagère : afin de tendre vers une clarification des différents usages du sol et de l'espace, il est proposé de mettre en place, conjointement avec l'ensemble des communes d'une même vallée, un schéma d'urbanisation par vallée. Ce schéma passe notamment par une « veille » et un accompagnement des nouveaux permis de construire et des demandes de restauration de bâti traditionnel. Le but consiste à engager le développement cohérent des territoires urbains, périurbains et ruraux, à développer des villages en harmonie avec les territoires qui les entourent, à concrétiser la charte architecturale et paysagère.

- En faveur du pastoralisme et écobuage

c. Maintenir et conforter les exploitants au niveau de leur moyen de production

Sensibilisation des communes et propriétaires privés à la mise en place d'outils de gestion (AFP) : L'association foncière pastorale (AFP) permettrait par le regroupement des terres (privées et/ou communales) de former de grands pâturages, de vastes parcours adaptés à l'exploitation extensive en vue aussi de limiter l'expansion de la friche. La constitution d'une réserve foncière collective d'une part et la sensibilisation et l'engagement des propriétaires à se regrouper (AFP) d'autre part permettrait d'agir sur le foncier.

d. Renforcer la dynamique de territoire avec la mise en œuvre de CTE collectifs

Animation de la dynamique agricole en faveur d'action collectives des éleveurs. Les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) ont ainsi été mis en avant pour permettre d'organiser et de gérer le territoire en vue d'une préservation des ressources agro-pastorales, forestières et touristiques et ce dans un souci de maintien des paysages. Ce projet permet de développer des actions spécifiques tels que l'entretien de l'espace (émondages, écobuage...), la promotion des produits de qualité, la réflexion sur la problématique du bâti agricole, et la gestion des estives pour les groupements pastoraux.

e. Faciliter et encadrer la pratique de l'écobuage

Organisation de la pratique de l'écobuage sur le canton en proposant un document cartographique et écrit susceptible de renseigner chaque année les zones à entretenir par le feu (en incluant les rotations à effectuer dans le temps), et dans un deuxième temps, en mettant en place une commission regroupant l'ensemble des interlocuteurs concernés afin d'en faciliter les relations lors d'opération d'écobuage et de définir des pratiques.

f. Promouvoir, développer et valoriser des produits de qualité

Démarche qualité avec l'IGP Pyrénées bovins /agnelets / agneaux de pays pour certifier la qualité des animaux élevés et « finis » en montagne.

- Concernant le bâti et les granges foraines

- g. Préserver et prolonger le caractère du patrimoine bâti

Les subventions du Conseil général pour la rénovation des granges foraines à vocation agricole permettent d'aménager et de moderniser cet outil de travail et de préserver ce patrimoine architectural fragile.

- h. Redéfinir une vocation aux granges foraines

Mise en place d'un groupe de travail sur le devenir des granges avec pour but de réfléchir conjointement au devenir des granges foraines en vue de maintenir et/ou de redéfinir leur vocation (fonctions envisagées, conditions requises...). La réflexion qui doit être menée sur l'ensemble des zones des granges foraines et doit prendre en compte le territoire des granges qui représentent des réserves fourragères pour les éleveurs.

- i. Maintenir dans les villages le maximum de bâtiments logeant de petits effectifs

- j. Faciliter la délocalisation des bâtiments plus importants en dehors des villages

- k. Réfléchir à une méthodologie d'approche facilitant tout nouveau projet d'installation

- En faveur du tourisme

- l. Valoriser les grands sites du canton et son potentiel paysager

- **Projet de chemins transfrontaliers Saint Bertrand de Comminges / Roda de Isabeña** : construit autour de la valorisation des chemins qui ont relié, au cours de l'histoire, le Haut Comminges et la vallée de Bénasque et des ports transfrontaliers, le projet vise à la réhabilitation des chemins et des hospices, à la promotion conjointe du patrimoine et de l'histoire des relations et échanges entre les deux vallées, au renforcement des liens et échanges entre population locales et porteurs de projets.

- **Projet de « village Pyrénéen »** : l'objectif est la création d'un village pyrénéen dans le pays de Luchon et plus particulièrement sur la commune de Garin. Dans un ensemble cohérent composé de fermes et de constructions représentatives des principales régions pyrénéennes, le village proposera la conservation d'un patrimoine d'architecture rurale et plus généralement d'un patrimoine ethnologique. Au delà d'une simple vitrine du passé, le projet se veut un lieu de réflexion et de propositions sur l'évolution culturelle et économique des Pyrénées.

- En faveur de la sylviculture

- m. Mener une action concertée sur la gestion des populations de cervidés

Schéma de mobilisation des bois (vallées de la Pique et d'Oueil) : ce schéma concerté de mobilisation des bois examine, parmi une palette de techniques d'exploitation forestière, celle qui est la mieux adaptée aux objectifs de la parcelle sur l'ensemble d'un massif

- n. Améliorer les conditions d'exploitation de la forêt et mieux valoriser la ressource bois

- **Sensibilisation des communes à faire de l'exploitation en régie**

- **Projet de Parc à grumes intercantonal**

D'autres mesures ont aussi été mises en places concernant les risques naturels, les ressources en eaux, la pêche, la chasse, les milieux naturels ou la biodiversité

Le Plan de gestion favorise ainsi la mise en place progressive des plans de prévention des risques (PPR) naturels sur les communes, une micro station d'épuration sur la commune de Cirès, des Plans de chasse à l'encontre des cervidés, mise en place des mesures sylvicoles en adéquation avec le milieu par L'ONF, valorisation du site et de l'arboretum de Jouéou dans le cadre du projet de valorisation écotouristique des hautes vallées de Luchon...

3.4/ Bibliographie

- Association Cantonale de Vulgarisation Agricole, Contrat de terroir - Plan de Gestion de l'Espace rural par Vallée assorti d'une Charte Paysagère, Rapport Final Tome I et II, octobre 2001, Luchon / Saint Bât

Thème 2 : Les systèmes de gestion des espaces pastoraux

1/ Terrains communaux et droits d'usage : *Usi Civici* dans la Province de Trento, Italie

Contact : Federico BIGARAN, province de Trente
Office for the Biological Productions
Autonomous Province of Trento
Via G.B. Trener, 3
38100 TRENTO (ITALY)
tel +39 0461 495911
fax +39 0461 495763
e-mail: federico.bigaran@provincia.tn.it

1.1/ Présentation du projet

Les *usi civici* sont des droits d'usages pour l'utilisation de pâturages communaux d'altitude. Ces dispositions existent dans toute l'Italie. Nous détaillerons ici le cas de la province de Trente. Ils sont gérés par des administrations séparées de bien communs de droit d'usage¹ (ASUC).

1.2/ Contexte

a/ Une brève présentation du pastoralisme dans la région

Traditionnellement, on trouve dans la province de Trento de l'élevage bovin lait (avec notamment la race *Bruna Italiana*, rustique et adaptée à la valorisation des pâturages de montagne), ainsi que des élevages d'ovins et de caprins. Les éleveurs pratiquent la petite transhumance : les animaux sont emmenés durant l'été en montagne. Les animaux de plusieurs fermes sont rassemblés en un troupeau et gardés ensemble sur la montagne pendant environ trois mois, du 15 juin au 15 septembre. En plus d'optimiser l'utilisation des ressources fourragères des alpages, la pratique de la petite transhumance libère les éleveurs de la contrainte de la garde des animaux et leur permet de se consacrer au ramassage des foin et à d'autres tâches dans leurs fermes.

Le lait des animaux, traits en altitude, est utilisé pour la fabrication de fromage.

b/ La nécessité d'une entente dans l'utilisation des pâturages d'altitude

Le développement du système des *usi civici* répond au besoin que les éleveurs ont éprouvé dès le moyen-âge, celui de valoriser les pâturages en propriété collective. Dans la province de Trente, tous les alpages situés au dessus de 1600 m d'altitude appartiennent aux villages², ou aux communes³, une commune pouvant regrouper plusieurs villages (dans le Sud d'Italie, les pâturages sont communs au-dessus de 1200m d'altitude). Un accord entre les différents utilisateurs est donc nécessaire pour éviter les conflits et pour arriver à une bonne utilisation des pâturages communs.

Le système des *usi civici* qui a été développé permet aussi aux éleveurs d'être déchargés des tâches liées au soin des animaux. En emmenant les animaux sur ces pâturages pendant la période estivale et en les confiant aux soins d'un gardien, les agriculteurs peuvent rester sur leur ferme pour s'occuper des autres activités à faire en été, et notamment de la fenaison (tâche d'autant plus importante que les animaux sont pendant l'hiver gardés dans les étables et nourris avec le fourrage engrangé pendant la bonne saison), mais aussi de l'entretien de la ferme et des récoltes. Pour que l'ensemble de ces tâches puisse être mené à bien, il est nécessaire que les éleveurs soient déchargés du soin des animaux, de la traite et de la fabrication fromagère.

1 ASUC : Amministrazione Separata dei beni frazionali di Uso Civico

2 Ces alpages étant alors équivalents aux sectionaux français.

3 Equivalent aux communaux.

c/ Les droits d'usages : *usi civici*

Les *usi civici* des pâturages communs ont été organisés depuis le moyen-âge. Ce système permet de répondre à la fois au besoin d'organiser la gestion des pâturages communaux et au besoin de faire garder les troupeaux de bovins pour libérer leurs propriétaires pendant l'été. Les *usi civici* existent dans la province de Trente et dans d'autres provinces avoisinantes (avec des variations locales).

Au cours du XX^{ème} siècle, alors que les *usi civici* étaient originellement des droits non écrits, un certain nombre de lois sont parues pour régler le cadre des *usi civici*. Leur fonctionnement est donc maintenant reconnu et transposé dans des lois. Depuis la loi constitutionnelle n° 5 du 26 février 1948, la région de Trentin-Haut-Adige a le pouvoir de légiférer en ce qui concerne les *usi civici*. Le règlement d'application du Statut Spécial pour le Trentin-Haut-Adige n° 1064, du 17 juillet 1952, a ensuite précisé et permis de mettre en application cette loi constitutionnelle.

Le fonctionnement des *usi civici* a ensuite été précisé dans plusieurs lois provinciales¹.

1.3/ L'organisation du pâturages sur les terrains soumis aux *usi civici*

a/ Les ASUC : associations de gestion des *usi civici*

D'après l'article 42 du décret régionale n°332 du 26 février 1928 (*regio decreto n. 332 del 1928*), les pâturages communs doivent être gérés selon les usages des *usi civici*.

La gestion des *usi civici* par les ASUC (entité de gestion des pâturages en *usi civici*, voir paragraphe suivant) ressemble à la gestion d'une association. En fonction de la taille des villages, il y aura une ASUC par village ; par contre si les villages sont petits, il y aura une ASUC gérant les terrains en *usi civici* de toute la municipalité ou du groupe de villages. Les membres bénéficiaires de l'*uso civico* sont les chefs de famille du village ou groupe de villages, ou leurs représentants. La municipalité n'est pas associée à la gestion de l'ASUC, qui est une entité indépendante.

Un certain nombre d'aménagements sont présents sur les pâturages communs (cabanes, points d'eau, routes...) et peuvent être utilisés par les bénéficiaires des droits d'*usi civici*.

b/ Le fonctionnement des ASUC

La loi précise le fonctionnement de l'administration des biens communs : un comité comprenant entre trois et sept membres est élu pour cinq ans, qui prendra les décisions quant au fonctionnement de l'ASUC. Un président est élu au sein du comité, qui sera le représentant légal de l'ASUC. Les membres du comité ne peuvent être en même temps maire ou conseiller municipal de la commune. C'est ce comité qui prendra les décisions concernant les investissements à faire pour l'entretien et l'amélioration de l'alpage.

Les membres de l'ASUC sont des chefs des familles (ou leurs représentants) habitant dans les limites de la commune ou du village propriétaire des alpages communs (une période minimale d'habitation dans le territoire peut être exigée).

Il peut arriver, dans le cas où peu d'éleveurs habitent le village ou la région, que des éleveurs provenant de localités plus éloignées confient leurs animaux aux soins d'un ASUC sur des pâturages communs. Ce cas n'est cependant pas fréquent.

La gestion des pâturages concerne essentiellement le chargement que peut supporter l'alpage (nombre d'animaux par hectare) : à chaque unité de pâturage est attribué un index en fonction de la densité

¹ La loi provinciale n°16 du 12 Juin 1980, loi provinciale n°5 du 13 mars 2002, loi provinciale n°6 du 14 juin 2005

maximale d'animaux qu'on peut y introduire. D'autres paramètres sont utilisés pour définir les règles de gestion des alpages (avec des coefficients différents selon l'espèce animale : bovin, ovin, caprin) :

- structure de la végétation : pâturage riche, pâturage grossier, grandes herbes, petits arbrisseaux, arbustes feuillus, arbustes résineux, aulne vert (*alnus veridis*), forêt, zone non pâturée
- accès à l'eau mesuré par la distance en km à un point d'eau (0.5-1 ; 1-1.5 ; > 1.5km)
- pente : inclinaison entre 0 et 20°, entre 20 et 45°, supérieure à 45°. Davantage de classes sont faites pour les élevages caprins
- accès à l'alpage : route goudronnée, piste, absence de route
- etc.
-

Les animaux sont mis en pension auprès de l'ASUC qui s'occupera des animaux pendant la durée de l'estivage. La traite est effectuée par le berger qui procèdera aussi à la fabrication du fromage.

En général, le revenu issu de la vente du lait et du fromage est suffisant pour couvrir en quasi-totalité le coût de la pension des animaux. Les propriétaires des animaux payent une pension dont le montant est généralement modeste (par exemple dans les Abruzzes : 5€ par mouton). Cependant, les éleveurs peuvent aussi recevoir des subventions.

1.4/ Les ressources financières

L'utilisation des terrains communs est en principe gratuite cependant, dans le cas où les rendements tirés de l'utilisation des bien communs ne suffit pas à la gestion administrative et à l'entretien de l'alpage (notamment si l'alpage est petit et si l'ASUC a peu de membres), une participation pourra être demandée aux chefs de famille (par exemple 1€ par mouton et 5€ par vache).

La redistribution d'argent aux bénéficiaires des membres des familles est par contre totalement interdite. L'ASUC dispose d'un compte propre. Le budget de fonctionnement de l'ASUC vient majoritairement de la pension payée par les éleveurs. La municipalité peut aussi dédier une enveloppe budgétaire au financement de l'ASUC et à l'entretien des équipements pastoraux (maintenances des cabanes et points d'eau, routes d'accès...). La majorité des municipalités des montagnes de Trente possèdent des forêts d'où provient une bonne part de leur revenu par la vente d'arbres.

1.5/ Les perspectives d'avenir

Le système des *usi civici* a déjà traversé plusieurs siècles, et a été jusqu'ici efficace. Etant donné que le prix de la pension des animaux est presque totalement couvert par le revenu de la vente du lait et du fromage produit en été, le coût du système est supportable pour les éleveurs. Cependant, les récentes tendances à l'intensification et à l'augmentation des tailles d'exploitation ont amené certains éleveurs à délaisser la traditionnelle race *Bruna Italiana* au profit de la plus productive Holstein (*Frisona*). Les fermes ayant fait un tel choix ne peuvent par conséquent pas continuer à pratiquer la transhumance, étant donné que pour une bonne conduite de vaches Holstein, il est difficile de garder ces animaux en alpage. Si l'on ajoute à cela la baisse du nombre d'agriculteurs, de moins en moins de troupeaux montent en alpage, ce qui mène à l'abandon de certains pâturages. Ce sont les terrains les plus difficiles d'accès et de moindre qualité qui sont abandonnés les premiers. Depuis quelques années, on assiste par contre à une lente augmentation du nombre de moutons pâturant sur les alpages communs.

Des agriculteurs provenant d'autres villages, n'ayant normalement pas de droit d'accès aux pâturages communaux peuvent faire des demande pour bénéficier de l'*usi civici*. Cependant, ces cas ne sont pas encore très fréquents, et ils peuvent mener à quelques désaccords étant donné que les habitudes et pratiques peuvent différer entre les agriculteurs locaux et les nouveaux venus.

Le problème de l'aménagement des alpages se pose comme important pour la continuation de l'activité, notamment dans le sud de l'Italie. En effet, certaines cabanes d'alpages sont très rudimentaires (sans eau ni électricité ni sanitaires), et avec un accès difficile qui confère l'isolement des gardiens. Les jeunes Italiens potentiellement candidats au travail de gardien ne sont pas intéressés par travailler dans de telles

conditions. Pour effectuer le travail, les éleveurs recourent de plus en plus souvent à l'embauche d'étrangers. Ceci pose la question de la durabilité du système.

1.6/ Bibliographie

http://www.jus.unitn.it/usi_civici/home.html

<http://www.demaniocivico.it/>

2/ Utilisation des pâturages communs en Roumanie

Contact :

Ioan Cocirdan, CEFIDEC, ioancocirdan@yahoo.com

Tiberiu ȘTEF, AGROMRO (Centre de Formation en Agriculture), tiberiustef@yahoo.fr

2.1/ Présentation de système de gestion des pâturages communs

En Roumanie, les communes (pouvant regrouper plusieurs villages) disposent de terrains publics pâturés par les troupeaux des villageois. Ces terrains sont soit situés à proximité immédiate des villages, soit plus loin en altitude ; ces terrains sont gérés de manière différente : les uns sont utilisés pour faire pâturer les animaux dans la journée avec retour à la ferme le soir, et les autres sont utilisés dans le cadre de la petite transhumance.

Ce système, mis en place de longue date, a développé ses propres règles pour maintenir une bonne gestion des pâturages. Cette étude de cas présente les conditions et les accords établis pour que les particuliers puissent faire pâturer leurs animaux.

2.2/ Contexte

a/ Le pastoralisme dans les Carpates Roumaines

On rencontre en Roumanie des pratiques pastorales variées, que l'on peut différencier, en particulier, en fonction du type de transhumance effectué :

- Le pastoralisme avec transhumance hivernale, mais déclinant, est pratiqué par les éleveurs d'ovins uniquement. Les troupeaux, de 500 à 2000 têtes environ, peuvent ainsi se déplacer à plusieurs centaines de kilomètres. Ce type de transhumance n'est pas celui concerné par la présente étude de cas.
- Le pastoralisme sédentaire, ou avec petite transhumance est pratiqué à la fois par des petits propriétaires ayant un élevage de subsistance (petits troupeaux d'une quinzaine d'animaux : ovins, caprins et bovins, équins) et des éleveurs (troupeaux plus importants, notamment éleveurs ovins ne pratiquant plus la transhumance hivernale car la pratique est trop coûteuse).
Dans ce deuxième cas, les éleveurs et propriétaires d'animaux peuvent utiliser des pâturages communaux pour nourrir leurs animaux pendant l'été et faire des réserves de fourrage pour l'hiver.

b/ Le problème rencontré : Comment gérer les pâturages communaux

Les communes et les villages disposent de différents pâturages communaux, situés à proximité des villages (izlaz, pl. = izlazuri en roumain) ou plus en altitude (PĂȘUNE, pl.= PĂȘUNI en roumain, équivalent aux alpages). L'accès à ces pâturages est nécessaire pour les propriétaires d'animaux des villages, à la fois pour la nourriture qu'ils fournissent en été et pour la provision de fourrage qui peut y être faite pour l'hiver, grâce à une coupe de foin faite au printemps (l'essentiel du foin est récolté sur des prairies – FÎNEȚE en roumain). Les communes et villages doivent donc parvenir à des accords avec les éleveurs souhaitant faire pâturer leurs animaux sur ces terrains pour que les terrains communaux soient correctement entretenus et pour minimiser les conflits entre utilisateurs.

c/ La gestion des pâturages par une adjudication aux enchères

L'utilisation de pâturages communaux remonte à plusieurs siècles. Indifféremment du régime politique et de l'époque historique, les villageois ont toujours pu bénéficier en été de l'accès à des terrains leur procurant des ressources fourragères, bien que le système d'utilisation ait pu évoluer selon les périodes¹.

¹ Historique de la gestion des pâturages roumains
1890 : pâturages communaux

Les communes et les villages appartenant à la commune peuvent avoir sur leur territoire des pâturages, plus ou moins proche du village : ils peuvent être soit tout à côté des villages (*izlaz*), soit plus en altitude (*pasun*). Les pâturages seront donc situés aux étages de plaine, sub-alpin ou alpin.

Certains habitants des villages ou de la commune ont leur propre terrain sur lequel leurs animaux paissent pendant l'été. Les autres habitants n'ayant pas de terrain pour le pâturage de leurs animaux peuvent opter pour l'utilisation de l'herbage situé à proximité du village (si le village dispose sur son territoire de pâturages) ou pour envoyer les animaux en alpage pendant l'été.

Chaque année, au printemps (mars-avril), un plan de pâturage est établi par la commune pour l'utilisation des pâturages communaux, tenant compte des animaux présents dans chaque village de la commune. Le plan de pâturage prévoit la période d'utilisation des pâturages, le nombre d'animaux et les espèces qui peuvent paître... Pour l'établissement du plan, les représentants communaux de chaque village interviennent : dans chaque village appartenant à la commune, un certain nombre de conseillers locaux sont élus dans la mairie communale ; ces représentants défendent ensuite les intérêts de leur village auprès de la commune.

Une fois le plan de pâturage établi, une licitation (système d'appel d'offre aux enchères) est organisée pour déterminer qui pourra obtenir le droit de gestion des pâtures des villages ou des communes. La licitation concerne généralement les pâturages d'altitude, mais peut aussi inclure les pâturages proches du village. Il n'est théoriquement pas nécessaire d'être éleveur pour pouvoir participer à la licitation. Cependant, chaque commune peut si elle le souhaite demander une preuve (diplôme ou attestation) que les candidats participant à la licitation ont des connaissances dans le domaine de l'élevage du bétail. La personne qui remporte la licitation va alors regrouper les animaux (bovins et ovins) des habitants du village qui le souhaitent et se chargera de l'organisation de leur pâturage pendant l'été, en respectant les règles qui ont été établies par la commune dans le plan de pâturage. C'est cette personne qui s'occupera

A cette époque déjà, des herbages étaient utilisés en commun par tous les habitants du village. Ils étaient en particulier utilisés pour l'élevage de troupeaux de chevaux. Les chevaux étaient laissés en liberté, et capturés en fonction des besoins. Bien que difficiles à dresser, ces chevaux vigoureux étaient très appréciés, et jusque par les Etats voisins qui utilisaient les chevaux roumains comme chevaux de remonte pour l'armée.

En plus des troupeaux de chevaux, les pâturages proches des villages étaient utilisés l'été pour les bovins. Pour limiter les risques de prédation, les vaches étaient surveillées et on construisait pour elles des parcs clôturés de forme ronde à l'intérieur desquels elles étaient gardées la nuit et lors de la traite. Dans ces parcs, appelés « prisons », les déjections des animaux s'accumulaient et étaient tassées par le piétinement des animaux. Les parcs devaient donc être régulièrement déplacés vers une autre partie des pâturages et étaient donc appelés des « déménagements ». Dans les pâturages proches du village, les meilleures prairies étaient réservées au fauchage et étaient clôturées pour éviter que les animaux n'y accèdent. Le paysage de l'époque offrait donc la vision de villages et de prairies parsemées de « déménagements ». Ces clôtures, déplacées au grès des besoins n'impliquaient en aucun cas un droit de propriété mais étaient des outils pour la gestion des animaux.

Les animaux, tels que les moutons, ne pouvant pas non plus être laissés en totale liberté (notamment à cause des problèmes de prédation), étaient rassemblés en un grand troupeau par village. Ils paissaient parfois en début de saison sur les herbages à proximité des villages (*izlazuri*) avant d'être confiés à des bergers qui les conduisaient sur les pâturages d'altitude, au-delà de la limite des arbres (pratique de petite transhumance). Le troupeau restait sur la montagne du printemps à l'automne. En hiver, les moutons étaient soit gardés sur les pâturages du village, soit partaient pour la transhumance hivernale en suivant la « route des moutons » jusqu'aux étangs du Danube où les animaux pâturaient sur les champs après la récolte des cultures.

1948-1989 : continuation des pratiques de transhumance sous le régime communiste

Dans les zones de plaine et dans quelques zones de colline, le terrain nationalisé était géré au niveau des villages ou des communes par des coopératives agricoles de production (CAP) ou des entreprises agricoles d'Etat (IAS). Les villageois pouvaient posséder des animaux et utiliser une partie des terrain pour le pâturage de leurs animaux pendant l'été ainsi que pour la production du fourrage nécessaire à l'entretien de leurs animaux pendant l'hiver.

Dans les zones de montagne, il y avait peu de coopérative agricoles de production: En effet, les CAP ne pouvaient être établies qu'à partir du moment où il y avait au minimum 30 ha de terre arable pour les grandes cultures, ce qui était rarement le cas en zone de montagne. Les habitants des villages et des communes étaient autorisés à utiliser les herbages et les alpages contre une somme d'argent dont le montant était établi par l'administration des communes. Ces terrains étaient propriété des communes mais administrés par des IIEP (Intreprinderea pentru Intretinerea si Exploatarea Pajistilor = entreprise pour l'entretien et l'exploitation des prairies). Ces entreprises d'Etat disposaient de fonds budgétaires pour les investissements : adduction d'eau, routes d'accès aux pâturages, fertilisation, etc., ainsi que pour les travaux d'entretien des pâturages : éliminer des mauvaises herbes, des pierres, des déchets, etc. Les travaux entrepris par les IIEP étaient fait en accord avec les communes. Ce système d'administration des pâtures par les IIEP a disparu avec la révolution en 1989.

Les éleveurs d'ovins des zones de montagne signaient des contrats avec les mairies pour obtenir le droit d'accéder aux pâtures alpines pendant l'été. A l'automne, ils partaient avec leurs animaux vers les zones de basse altitude ; ils passaient là des accords avec les CAP et les IAS pour pouvoir y emmener et y faire paître leurs animaux. Les pratiques de petite transhumance et de transhumance hivernale ont donc pu ainsi perdurer pendant le communisme.

de l'embauche du gardien pour les animaux. Divers accords seront établis entre les propriétaires d'animaux du village et la personne ayant remporté la licitation pour déterminer le montant de la pension à verser pour la durée de l'estivage et quels produits reviendront au propriétaire pour chaque animal mis en gardiennage.

Ce sont généralement les moutons, les génisses et les taureaux qui sont envoyés sur les pâturages d'altitude, avec en plus une ou deux vaches dont la production de lait servira à la consommation personnelle des bergers. Les brebis sont traitées en altitude et le lait transformé par la personne qui a remporté la licitation. Il gardera le prix de la vente du lait et du fromage, mais mettra de côté pendant les trois à quatre mois, que dure la saison d'estive, de quatre à cinq kilos de fromages par brebis pour le propriétaire des animaux.

Les vaches sont gardées sur les pâturages à proximité du village (*izlazuri comunale*) : elles sont rassemblées en un troupeau et gardées par un gardien payé par les villageois. Les animaux sont ensuite ramenés à leur propriétaire pour la nuit, où sera faite la traite.

Lorsque les moutons sont rassemblés et utilisent les pâturages près des villages (*izlazuri*), avant de monter en alpage (*pasuni*), cela peut occasionner des conflits avec les propriétaires des autres animaux qui utiliseront ensuite ces pâturages. En effet, ceux-ci se plaignent du fait que l'herbe a été broutée par les moutons et salie par leurs déjections.

Si les pâturages communaux ne sont pas utilisés par la communauté locale, ils peuvent être concédés par la commune, pour un an, à une autre communauté ou à une personne, contre le prix d'un loyer négocié entre la commune et l'acquéreur.

d/ La législation

Deux principales lois règlementent le pastoralisme :

- Loi du fond foncier N° 18/1991, dont l'article 44 fait référence à la gestion des *izlaz*.
- Ordonnance commune du Ministre de l'Agriculture et du Ministre de l'Administration et des Affaires Intérieures N° 226/235/2003 concernant la pastoralisme et la transhumance.

2.3/ La gestion des pâturages

La gestion des pâturages communaux se fait localement. Il n'y a pas d'intervention des gouvernements régionaux ou nationaux. Elle fait intervenir plusieurs acteurs :

- La commune ou le village, propriétaire des terrains, va intervenir grâce au représentant au conseil communal pour décider du plan de pâturage annuel, et pour l'entretien des pâturages. L'entretien comprend des travaux de nettoyage de l'herbage, de l'accès à l'eau, des amendements organiques, du surencensement des prairies, de l'entretien des routes d'accès, etc, mais aussi l'entretien des aménagements disponibles. Les cabanes et abreuvoirs présents sur les alpages sont cependant rudimentaires : l'abri pour les gardiens n'est souvent qu'une simple cabane de bois.
- La personne remportant la licitation sera responsable de la bonne utilisation des pâturages pendant la durée de l'estive, et des animaux qui lui sont confiés. Cette personne sera aussi responsable de l'entretien du pâturage d'altitude (réparation des abreuvoirs, des clôtures, des constructions...).
- Les villageois éleveurs peuvent chacun utiliser les pâturages à proximité du village et participent d'autre part au nettoyage des prairies (travaux de débroussaillage notamment).

2.4/ Le budget et les ressources

a/ La provenance des financements

Différents programmes (Banque Mondiale, Phare, Sapard, fonds structurels européens, fonds du gouvernement roumain) permettent aux mairies d'accéder à des fonds pour l'amélioration de l'infrastructure des pâturages, des voies d'accès, des points d'eau, des surencensements, pour l'acquisition des taureaux sélectionnés, etc.

Ces programmes permettent des interventions ponctuelles, cependant ils ne sont probablement pas utilisés autant qu'il se pourrait par manque de connaissance des communes à ce sujet. Un certain nombre de communes ont tout de même pu bénéficier des fonds existants.

b/ Les recettes de fonctionnement

Pour l'entretien régulier, les financements proviennent de la commune. Les recettes utilisées pour la gestion des pâturages proviennent :

- de la mise aux enchères annuelle de la gestion des pâturages
- des taxes payées par les habitants du village utilisant les pâturages : lorsque les animaux paissent sur les prairies à proximité des villages, les habitants du village payent une taxe par animal à la mairie. Le montant est établie par le conseil local de la commune, en fonction de l'espèce des animaux et de la qualité des pâturages (par exemple, pour les vaches c'est environ 20€/tête pour la saison).

La mairie communale a tout intérêt à maintenir ces herbages dans des conditions optimales pour assurer le pâturage des animaux pendant l'été dans des bonnes conditions.

2.5/ Les perspectives d'avenir

Il y a de nombreux conflits en ce qui concerne l'utilisation des herbages. Cependant, l'agriculture est encore importante en Roumanie et les habitants des villages n'ont pas d'autre alternative pour faire pâturer leurs animaux pendant l'été. La gestion des pâtures d'altitude peut être attribuée à une personne différente d'une année à l'autre, du fait du système de mise aux enchères de la concession ; dès lors les personnes intéressées à prendre en charge la gestion des pâturages ont tout intérêt à effectuer correctement l'entretien des pâturages et à s'occuper avec soin des animaux pour ne pas être exclus du système l'année suivante. Le système se maintient donc.

Cependant, on risque de voir en Roumanie une baisse importante du nombre d'éleveurs. En effet, l'implication des villageois pour les problèmes agricoles devrait s'avérer décroissante, les communes pourraient alors décider d'allouer moins d'argent à l'entretien des pâturages. Il faudrait, dans ce cas, trouver d'autres sources de financement.

De la même manière, on peut envisager que se poseront en Roumanie, à terme, les mêmes problèmes que ceux que l'on rencontre dans les pays de l'Ouest de l'Europe : s'il n'y a pas d'amélioration des conditions de travail des bergers, pas d'amélioration concernant la formation, le confort des cabanes et leur mise aux normes, alors on risque de ne plus trouver de personnes acceptant les emplois de gardiens d'animaux l'été.

3/ Le Crofting en Ecosse

Contact :

Crofters Commission, Castle Wynd, Inverness, IV2 3EQ, Ecosse, info@crofterscommission.org.uk
Scottish crofting foundation, HQ@crofting.org

3.1/ Présentation du projet

Le système du *crofting* se rencontre dans les îles et les montagnes Highlands du Nord Ouest de l'Ecosse. On compte ainsi sept anciens comtés dans lesquels se rencontre le *crofting*. (Anciens comtés d'Argyll, Inverness, Ross and Cromarty, Sutherland, Caithness, Orkney, Shetland).

Ce système se caractérise par le fait que les agriculteurs (*crofters*) gèrent des terrains mais ne les possède pas. Ils possèdent par contre les bâtiments et le loyer qu'ils payent leur donne tous les droits relatifs à l'occupation des terrains, y compris le droit de louer les terrains à d'autres personnes. Les fermes *crofts* disposent généralement d'une petite surface de terre arable (*inbye land*), ainsi que d'un droit d'utiliser des pâturages communs (*common*). Ces pâturages sont gérés en communs par les *crofters* et le nombre total d'animaux est contrôlé pour éviter que la pression de pâturage ne soit pas excessive et ne nuise à la durabilité du système.

3.2/ Contexte

a/ Le pastoralisme dans les régions de crofting

On trouve en majorité des élevages ovins viande, ainsi que des élevages bovins allaitants. Les races sont des races locales, rustiques, et la productivité est assez faible. Les pâturages sont rarement assez riches pour permettre de finir les animaux, et les agneaux et les jeunes bovins sont donc vendus à des engraisseurs. Les moutons sont laissés en liberté dans les collines environnant les villages, et sont rassemblés de temps à autre dans les parcelles individuelles ou dans des enclos pour la lutte, l'agnelage et la tonte.

L'élevage bovin est moins fréquent que l'élevage ovin, peut-être parce que les bovins nécessitent davantage de soins et notamment d'être nourris pendant l'hiver. L'élevage bovin est donc associé à la culture fourragère sur des parcelles individuelles. La culture de céréales (blé, avoine, orge, seigle) a décliné depuis le XIXème siècle au profit de la production de foin et, surtout actuellement, d'ensilage d'herbe. La production d'ensilage est généralement contractualisée avec des entreprises disposant du matériel nécessaire pour effectuer les travaux en une ou deux journées.

La saison de pâturage sur les collines utilisées en commun s'étend, pour les bovins, de mai à novembre environ. En hiver, les bovins doivent être nourris deux fois par jour. Trois options s'offrent alors à l'éleveur : vendre tous les animaux avant l'hiver, disposer d'une étable sur sa parcelle individuelle (ce qui nécessite l'achat de paille pour la litière), ou laisser les animaux à l'extérieur toute l'année et amener de la nourriture dans des mangeoires extérieures.

b/ La nécessité d'assurer aux fermiers des droits leur permettant de mettre en place un système durable d'élevage

Au XVIIIème siècle, les agriculteurs écossais n'étaient propriétaires ni des terrains qu'ils exploitaient, ni des bâtiments qu'ils occupaient. En conséquence de quoi, ils n'avaient aucune sécurité concernant la continuation de l'exploitation de la ferme, et n'étaient donc pas encouragés à investir à la fois dans les terrains et dans l'habitation. Entre le XVIIème siècle et le XIXème siècle, un mouvement général d'amélioration de l'agriculture a eu lieu en Grande-Bretagne avec l'introduction de nouvelles techniques de culture mais aussi de formes modernes de propriété. Le mouvement de l'« enclosure » s'étend et

permet aux propriétaires ou aux fermiers de contrôler les parcelles qu'ils utilisent, au détriment des petits agriculteurs qui avaient avant accès à des espaces pour faire pâturer leurs animaux.

Dans le nord et l'ouest de l'Ecosse, le système du *crofting* s'est alors développé. Il permet d'assurer aux petits agriculteurs des droits suffisants leur permettant de poursuivre leur activité, malgré le fait qu'ils ne soient pas propriétaires des terrains qu'ils utilisent.

c/ Les caractéristiques du système du crofting

Le système du *crofting* a été développé dans les années 1890. Le fermier, appelé *crofter* loue un *croft* constitué des bâtiments de l'exploitation et des terrains, qui lui sont attenants et destinées à être cultivées. Ces parcelles (*inbye land*) peuvent aller de moins de 0.5 ha à plus de 50 ha, mais sont en général d'environ 5 ha. S'il fait des améliorations sur les parcelles (mise en place de drainage, de clôtures...), il sera alors dédommagé de ses investissements lors de la fin de son contrat de location.

Les *crofters* ont en plus le droit d'utiliser des terrains communs, situés généralement au-delà des zones cultivées des villages, sur les collines environnantes. Ces terrains communs sont souvent des landes de valeur agronomique inférieures. Ces pâturages communs peuvent atteindre 100 ha, et sont partagés entre tous les *crofters*. Une bonne gestion du bétail est donc nécessaire pour éviter le surpâturage. Le partage des surfaces herbagères fait ainsi partie d'une tradition du travail en commun, tel que le rassemblement des moutons paissant sur les collines pour la tonte. Etant donné que les surfaces allouées à chaque *croft* sont petites, les *crofters* vivent rarement uniquement de l'agriculture. En plus de l'agriculture, ils exercent donc généralement une deuxième activité.

Jusqu'en 1976, les *crofters* étaient tous locataires. Les propriétaires varient à travers le pays, mais il ne s'agit jamais des municipalités : aucune municipalité n'est propriétaire de terrain en Ecosse. Sur l'île de Skye, les plus grands propriétaires sont l'Etat, des grands propriétaires terriens (Mac Leod, Noble, le Sheikh d'Abu Dhabi), des trusts et des ONG (Cland Donald Trust, National Trust of Scotland...). Depuis 1976, il est possible pour les *crofters* d'acheter leurs *crofts*, et de devenir ainsi des *crofters*-propriétaires (*landlord of a croft*). Dans la plupart des cas, ils restent aussi nominalement locataires des pâturages communs. A l'exception de zones telles que celle de Waternish sur l'île de Skye où être *crofter*-propriétaire est la règle, un tel statut est cependant inhabituel.

Ce système s'est révélé stable et a permis de maintenir la population dans des régions isolées, et de conserver dans ces zones une activité agricole. Dans beaucoup de cas, ce système est attaché à la préservation des spécificités de la région, autant qu'à la protection du paysage.

d/ La réglementation actuelle

La commission des *crofters* (*crofters' commission*) a été établie en 1955, et l'acte des *crofters* (*crofters Act*) a été instauré en 1993, puis revu en 2007 (*Crofting Reform etc Act 2007*). La commission a un rôle de représentation et de conseil sur les problématiques liées au *crofting* auprès du gouvernement. En plus de cela, la commission initie des actions en faveur du développement du *crofting* et examine des utilisations alternatives des terrains soumis au *crofting*. Enfin, la commission a un rôle de régulation de l'activité : elle donne ainsi un avis sur l'introduction de nouvelles terres en *crofting*, la répartition des terres...

L'Acte des *crofters* définit quant à lui les règles liées à ce système particulier : définition du *crofting* et de la communauté des *crofters*, règles pour créer ou louer des *crofts*, pour introduire de nouveaux terrains dans les pâturages communs, etc.

3.3/ Le fonctionnement du projet

a/ Gestion au niveau local par un comité de pâtures

Chaque communauté de *crofters* est organisée selon des règles locales. Un comité de pâtures (*grazings committee*) est élu par les membres de la communauté, avec à sa tête un clerc ou un sergent. Ce comité a pour rôle de réguler le pâturage, selon les règles de la communauté : il décide du nombre et de l'espèce d'animaux que chaque *crofter* peut mettre sur les pâturages communs. Il peut aussi prendre des décisions engageant la communauté (tels que des décisions d'engagement dans une mesure agro-environnementale ou de reforestation, d'engagement dans de la diversification, demande de subvention,...). Le clerc ou le sergent sera alors le signataire du contrat engageant la communauté. Ce sera lui aussi qui sera l'intermédiaire entre les membres de la communauté pour toute modification concernant les terrains communs (répartition, *decrofting*, sous-location...).

b/ L'utilisation des pâturages communs

L'usage de pâturages communs varie selon les communautés. Il existe certaines communautés qui ne disposent pas de pâturages communs, ces cas sont cependant des exceptions. Les pâturages communs sont situés aux alentours des *crofts*. Les limites des terrains reflèteraient ainsi l'utilisation du territoire par ses habitants. Dans des régions où le sol est très pauvre et les *crofts* très dispersés, il arrive que les terrains les plus éloignés soient considérés comme des pâturages communs, non affectés à une communauté ou à un village mais utilisable par tous les *crofters*. Ces terrains seront souvent utilisés pour le pâturage des moutons. Les communautés disposent par contre à leur guise des terrains plus proches.

On peut noter la particularité des communautés de Sleat sur l'île de Skye : les différentes communautés sont disposées plus ou moins en cercle près de la mer, entourant ainsi un land central utilisé communément par tous les *crofters*. Chaque communauté dispose, en complément, de ses propres pâturages communs.

Les pâturages communs (qu'il s'agisse des pâturages proches des communautés ou plus éloignés) peuvent être « répartis » aux *crofters*. Les *crofters* qui le souhaitent en font la demande auprès de la Commission des *Crofters* (*Crofters' Commission*), un organisme de gestion des fermes *crofts*, qui prendra elle-même conseil auprès du département pour obtenir un avis local. Le clerc de la communauté sera consulté ainsi que tous les habitants de la localité à travers des annonces dans les magasins et les journaux. Les parts pouvant être réparties sont prédéterminées dans les règles (et sont à la base des calculs de fourrage du système IACS¹ par exemple). Un *crofter* peut donc demander à ce que lui soit « réparti » une surface de pâturage dont la surface peut aller jusqu'à sa part.

En pratique, le département peut signifier que certains terrains sont « non-répartissables », si bien que les parcelles réellement réparties seront d'une surface inférieure à celle à laquelle le *crofter* peut théoriquement prétendre. La pratique habituelle est alors soit d'autoriser une répartition très inférieure à la part théorique, soit d'autoriser la «répartition » uniquement si le *crofter* prend toute la part à laquelle il a droit (ceci pour éviter que des personnes n'utilisent encore le pâturage commun, sous le prétexte qu'ils ont encore droit à une petite partie de celui-ci car la « répartition » n'a pas été complète).

L'autorisation de « répartition » est valable deux ans, durant lesquelles le *crofter* doit faire le nécessaire pour clôturer ses parcelles. Il est possible d'obtenir des subventions à l'investissement pour financer les clôtures. Le comité de pâtures peut aussi demander à ce que des travaux spécifiques soient réalisés (drainage, amélioration du sol...).

S'ils se font répartir leurs parcelles, les *crofters* sont ainsi plus libres de leur choix concernant la conduite de leurs troupeaux. Ils peuvent donc adopter des méthodes différentes (choix de béliers différents, intensifier la conduite...), augmenter la productivité (puisque le pâturage commun implique une adaptation des troupeaux selon le dénominateur commun le plus petit), diminuer la charge de travail. Le

¹ IACS = Integrated Administration and Control System (système de contrôle et d'administration intégré). En France, on parle de PAC Graphique, c'est-à-dire du système d'information Géographique dans lequel sont recensées les parcelles agricoles susceptibles de recevoir des subventions agricoles.

choix de travailler individuellement permet aussi de limiter les risques sanitaires, et de s'inscrire dans des programmes (agro-environnementaux, forestiers...).

Les inconvénients sont par contre que les *crofters* faisant un tel choix doivent faire face à des coûts supplémentaires (notamment pour clôturer leurs parcelles). Au niveau du comité de pâturage, la perte d'un membre entraîne une baisse de dynamique du collectif, qui sera d'autant plus importante que le *crofter* qui a demandé la « répartition » était un membre entreprenant. La perte de membres peut donc à la longue entraîner des problèmes d'affaiblissement de la structure, des pertes potentielles d'opportunités et des problèmes pour la gestion future de l'organisation. Les autres membres sont aussi pénalisés par la demande de répartition de certains d'entre eux puisqu'ils sont alors moins nombreux pour effectuer le rassemblement des moutons. Les conséquences pour le paysage sont aussi globalement négatives puisque, à cause de l'obligation de clôturer les parcelles, le paysage est alors plus fermé (notamment si les parcelles sont petites). Enfin, l'intensification qui suit les demandes de « répartition » est aussi négative pour l'environnement.

c/ Les acteurs impliqués dans le système du crofting

Le système du *crofting* implique différents niveaux d'acteurs :

- Au niveau local, les *crofteurs* travaillent à effectuer certaines tâches liées à la gestion des troupeaux de moutons en commun.
- Le comité de pâturage, composé de membres *crofters*, gère les pâturages de la communauté.
- La Commission des *Crofters* (*crofting's commission*), fondée en 1955, a pour but de réguler l'activité du *crofting* dans toute l'Ecosse. Elle tient un registre des *crofters* et donne son accord pour l'assignation de *crofts* à des personnes souhaitant reprendre un *croft* mais n'étant pas de la famille des *crofters* à qui elles souhaitent le reprendre. Son accord est aussi nécessaire pour la « répartition » de *crofts*, pour le *decrofting* de parcelles (c'est-à-dire la demande par le propriétaire que le terrain ne soit plus régulé selon les règles du *crofting*), etc. La Commission des *Crofters* gère aussi les différents systèmes de subventions ouvertes aux *crofters*.

3.4/ Le financement

a/ Le financement au niveau local

Les comités de pâtures sont financés par une participation des *crofters*, qui sert à payer le clerc et les dépenses d'entretien des pâturages. Les travaux généraux sont sinon entrepris par les *crofters* eux-mêmes.

b/ Les aides disponibles

Un certain nombre d'aides sont disponibles pour maintenir l'activité de *crofting* :

- *Croft House Grant Scheme* : plan de subvention des maisons des *croft*, destiné à l'entretien du bâti traditionnel ;
- *Crofting Counties Agricultural Grant Scheme* : plan de subvention agricole des Comtés de *crofting*, permettant de financer des améliorations d'infrastructures ;
- *Cattle Improvement Scheme* : plan d'amélioration du bétail ;
- *Highlands and Islands Croft Entrant Scheme* : plan d'aide au nouveaux *crofters* des Highlands et Iles Ecossoises qui vise à dynamiser l'activité du *crofting*, notamment en aidant de nouvelles personnes à reprendre des *crofts* inutilisés ;
- *Crofting Community Development Scheme* : plan de développement de la communauté du *crofting*.

Ces aides sont financées par des fonds publics, ou bien par des partenaires privés. C'est ainsi le cas pour le *Highlands and Islands Croft Entrant Scheme*, financé par la compagnie « Highlands and Islands Enterprise ».

3.5/ Les perspectives d'avenir

En 2006, la Commission des Crofters recensait 17 725 *crofts*, pour un nombre de *crofters* estimé à 11 500. Il est à noter que certains *crofters* occupent plus d'un *croft*. Ce seraient donc plus de 33 000 personnes qui vivraient sur des *crofts*.

La principale menace qui règne sur le système est liée à la faiblesse du revenu agricole. Les *crofters* ne peuvent en effet maintenir leur exploitation rentable que grâce aux aides agricoles, et l'attachement des Ecossais à cette activité et aux bénéfices culturels qu'elle produit explique en partie pourquoi ce système se perpétue malgré sa faible rentabilité. On constate aussi un manque d'agriculteurs actifs et impliqués dans le travail collectif.

Les inquiétudes sont cependant réelles, notamment suite à la mise en place du découplage des aides du premier pilier de la PAC (découplage total en Ecosse).

D'autre part, la pression de la demande de conversion des exploitations en maison secondaires ou pour les retraités entraîne une augmentation des prix des fermes *crofts* et décourage les installations potentielles. On s'aperçoit ainsi que la protection des zones de pâturage commun a comme effet pervers que la plupart des nouvelles constructions se font sur les parcelles individuelles, puisque ce sont celles dont les *crofters* peuvent disposer sans autorisation de l'ensemble de la communauté et puisque le bénéfice de la vente de ces terres pour la construction leur revient directement. Ce sont en définitive les meilleures terres qui sont utilisées pour la construction, alors que les terres plus pauvres, qui sont utilisées pour les pâturages communs, sont protégées par leur statut.

3.6/ Bibliographie

a/ Documents utilisés

- R. SMITH, B. SHAW, 2006, EUROMOUNTAINS.NET THEME 3 - Research into the defence and management of the fragile rural areas, landscapes and natural resources in mountains; The effectiveness of Land Management Contracts as a policy tool for the protection of mountain landscapes; comparisons with other local approaches; October 2006
- R. SMITH, 2006, EUROMOUNTAINS.NET THEME 3: « la défense et gestion de l'espace fragile, des paysages et des ressources naturelles en zone de montagne » - Visite d'étude en Écosse, 5 et 6 juillet 2006, Août 2006, 22 p.
- G. JONES, Case study: the Hebrides of Scotland, document de travail, 13 p.
- Crofters' Commission, 2006. Annual Report 2005-2006, Inverness, 60 p.

b/ Les sites internet

- <http://www.croftingfoundation.co.uk/>
- <http://www.crofterscommission.org.uk>
- http://www.adviceguide.org.uk/scotland/family_parent/housing_scotland/crofting_scotland.htm

4/ Analyse économique de la gestion des exploitations d'alpages en Autriche

Ce résumé est basé sur le rapport « Betriebswirtschaftliche Analyse von Almbetrieben » réalisé par Martin Oberhammer (Institut für Agrar- und Forstökonomie, Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Universität für Bodenkultur Wien) dans le cadre du projet ALP Austria, http://www.almwirtschaft.com/index.php?option=com_content&task=view&id=88&Itemid=144

4.1 /Présentation du projet

Il existe peu de calculs sur la rentabilité de l'exploitation des alpages en Autriche. Un des volets de l'étude ALP Austria a pour objectif de remédier à ces lacunes. Les participants au projet ont donc procédé à des analyses économiques pour évaluer la rentabilité de quelques exploitations agricoles dont le fonctionnement est basé sur l'utilisation d'alpages. Quatre exploitations d'alpages différentes ont été étudiées. Ces exploitations diffèrent par le type de production mais aussi par la facilité d'accès, les équipements électriques et l'état des bâtiments.

4.2/ Contexte

a/ Brève présentation de l'exploitation des alpages en Autriche

En Autriche, les éleveurs exploitent en majorité des alpages de petite taille. Sur 36% des alpages, les éleveurs exploitent des troupeaux de moins de 10 UGB¹, sur 29% des alpages il y a entre 10 et 25 UGB et seuls 25% des alpages accueillent plus de 25 UGB. Les personnes travaillant sur les alpages sont les trois quart du temps de la même famille (éleveurs et membres de la famille). Seul ¼ des actifs ne sont pas issu du cadre familial : en effet, à cause des conditions de travail dures, du faible niveau de rémunération et de la saisonnalité du travail, il est difficile pour les éleveurs d'employer des personnes extérieures.

L'utilisation d'alpages a plusieurs fonctions pour l'exploitation agricole :

- L'élevage des animaux et la fabrication de produits alimentaires de haute qualité
- L'influence favorable sur la santé des animaux (par exemple la fertilité)
- L'élargissement des ressources fourragères par l'utilisation des surfaces des alpages

En complément de celles citées ci dessus, les conséquences sont aussi

- La conservation du paysage culturel comme base du tourisme
- L'influence favorable sur l'environnement
- Pas d'abandon des surfaces des alpages et la sécurisation de la diversité animale

b/ La diminution de l'utilisation des alpages

Depuis la première enquête à l'échelle fédérale en 1952, la surface des alpages utilisée en Autriche a été diminuée de 100 000 hectares. Par la reforestation naturelle et le boisement actif, des surfaces abandonnées deviennent des surfaces boisées. Entre 1952 et 1974 en particulier, beaucoup de pâturages d'altitude ont été abandonnés à cause de la rationalisation des exploitations et de la mécanisation. Suite à ces constatations, des mesures d'encouragement de l'utilisation des alpages ont été introduites et ont résultées en une augmentation des surfaces de pâturages utilisées jusqu'à 1986. La surface des alpages a ensuite diminuée de nouveau.

Aujourd'hui, il y a deux fois moins de vaches laitière sur les alpages qu'en 1952. En ce qui concerne les autres bovins, leur nombre est par contre relativement constant. D'autre part, le nombre de fromageries d'alpage est aussi en baisse : beaucoup d'exploitations laitières d'alpages ne fabriquent plus de fromage

¹ En Autriche, une UGB ou Unité Gros Bétail (*Großvieheinheiten* ou GVE) correspond à 500kg de poids vif.

sur place mais descendent le lait dans les vallées. Les raisons les plus souvent citées pour expliquer l'abandon des alpages sont le manque de rentabilité, le désenclavement insuffisant et le manque de personnel. La trop petite taille des alpages, les distances longues de la ferme d'alpage au foyer ou les surfaces raides sont d'autres facteurs invoqués. Quant aux facteurs économiques, les coûts de personnel élevés, les prix de vente des produits trop bas et la nécessité d'investir pour la mise aux normes après l'introduction du décret sur l'hygiène du lait en 1998 sont aussi importants.

4.3/ Une étude pour calculer la rentabilité des exploitations d'alpage

Avant le développement de ce projet, il n'existait que peu d'études sur la rentabilité de l'exploitation des alpages. Le but du projet est le développement d'un modèle de calcul approprié et la réalisation des études de cas.

L'exploitation des alpages considérée avec l'exploitation de la vallée constitue une unité économique. Pour ce qui concerne la production de bovin, une exploitation située dans la vallée a le choix entre exploiter des pâturages d'altitude ou non. Pour l'évaluation de la rentabilité de l'utilisation des surfaces d'alpages, les coûts et la rentabilité de l'utilisation des surfaces des alpages seront comparés avec ceux d'une exploitation qui n'utilise pas de pâturages d'altitude, mais où les animaux seraient gardés toute l'année dans la ferme dans la vallée et où des surfaces supplémentaires en basse altitude seraient alors prise en location pour la production de nourriture supplémentaire. La différence dans le temps de travail familial en charge de l'exploitation ne sera pas pris en compte dans l'évaluation. La différence en termes de charge de travail sera cependant donnée à titre indicatif.

a/ Analyse de la rentabilité pour une exploitation laitière

Deux exploitations de bovins laitier utilisant de grands espaces d'alpages ont été étudiées. Le résultat est que l'utilisation des surfaces d'altitude est définitivement moins chère que de garder les vaches sur l'exploitation dans la vallée toute l'année.

Le temps de travail y est inférieur parce que, notamment pour le cas d'exploitation d'alpage en commun, du personnel sera employé travailler sur l'alpage, libérant ainsi du temps pour l'éleveur. Ainsi l'exploitation d'une fromagerie d'alpage est rentable. De même, pour les plus petites exploitations d'alpages, l'utilisation des surfaces d'altitude revient moins cher que le maintien des animaux dans la ferme principale de vallée, avec la restriction que cette conclusion n'est valable que tant qu'il n'y a pas de nécessité d'investissement.

b/ Influence de différents facteurs sur la rentabilité de l'exploitation des alpages

La position et le désenclavement sont des facteurs ayant une influence importante sur la rentabilité. En Autriche, plus que 86% des alpages sont accessibles en camion. Il reste encore 8% des alpages qui ne sont accessibles qu'à pied. Pour ces dernières, les primes de pénibilité, mises en place comme soutien publics, ne suffisent pas à couvrir les coûts plus élevés pour amener le matériel sur place.

En ce qui concerne les **coûts d'investissement dans les bâtiments**, les exploitations les plus grandes ont alors un avantage économique grâce aux économies d'échelle. Les coûts marginaux des bâtiments diminuent pour chaque UGB supplémentaire.

Les **charges liées au personnel** pour les travailleurs extérieurs à la famille diffèrent pour chaque alpage : les coûts seront en particulier différents selon que l'exploitation a une production allaitante ou laitière.

Quant aux **conditions générales légales**, la réglementation sur les quotas laitiers joue un rôle important. En effet, les quotas laitiers rattachés aux alpages ne peuvent pas être transférés sur les terrains situés dans les vallées, l'utilisation des alpages est du coup intéressante puisque c'est une possibilité d'obtenir des quotas supplémentaires pour les agriculteurs.

c/ Un exemple

L'alpage, objet de cette étude, se trouve en Vorarlberg. Cet alpage est utilisé en commun par sept membres et comprend deux étages d'exploitation dont le premier est situé entre 1 380 et 1 580 mètres d'altitude et le deuxième entre 1 680 et 2 020 mètres d'altitude. Les pâturages d'altitude sont utilisés pendant une durée d'environ 80 jours. A chacun des deux niveaux d'alpage se trouve un bâtiment. La fromagerie de l'alpage comprend une marmite en cuivre avec chauffage avec du bois, pour une capacité de 850 litres. L'alpage est utilisé pour l'élevage de 45 vaches laitières. Tout le lait est transformé en beurre et en fromage. Les déchets du traitement du lait sont utilisés pour l'élevage d'une vingtaine de cochons qui sont aussi conduits sur l'alpage l'été. Quatre personnes travaillent sur l'alpage : un vacher, une cuisinière et deux jeunes bergers.

Dans les conditions actuelles d'utilisation, l'alpage est rentable. Si les animaux étaient gardés dans la vallée toute l'année, un surcoût de 15 500 € en résulterait.

4.4/ Le budget et les ressources

Les aides financières obtenues par les exploitations d'alpage.

L'exploitation des alpages dépend fortement du soutien financier de l'état. Pour l'exploitation des alpages, l'Autriche offre les programmes de soutien financier suivants :

Dans toute l'Autriche, 112 millions d'Euro ont été payés pour le soutien financier dans le domaine de l'exploitation des alpages en 2002. Ces moyens d'encouragement ont été distribués à 30'400 exploitations, qui ont utilisé des surfaces des alpages pour 273'400 UGB pendant l'été. 51% de ceux-ci ont été payés par le complément de compensation pour les surfaces de nourriture des alpages.

Les primes d'extensification correspondent à 28% de tous les moyens d'encouragement et presque un quart a été donné aux programmes d'ÖPUL¹ pour « l'utilisation des surfaces des alpages et le service des bergers ». Seulement 2.6% ont été alloués pour le soutien à l'investissement et 0.5% pour les actions de sécurisation des alpages. Il y a également d'autres moyens de soutien donnés par l'état aux exploitations des alpages. Le pays Vorarlberg paye 50% de la cotisation à la sécurité sociale du personnel des alpages employés.

Les calculs ont montré que pour l'exploitation d'alpage assez grande, les soutiens financiers payent les surcoûts de l'utilisation des surfaces des alpages par rapport à l'entretien d'animaux pendant toute l'année sur les exploitations de foyer. Quant aux plus petits alpages, les soutiens financiers ne suffisent pas pour équilibrer les surcoûts. Le désavantage économique des petites exploitations des alpages, causé par la taille, n'est pas pris en compte dans les aides financières.

Le prémisses d'un maintien rentable d'une fromagerie d'alpage est le soutien des coûts d'investissement. La commercialisation directe, une qualité supérieure des fromages et les prix du lait en baisse dans les laiteries du val ont des bonnes conséquences sur la rentabilité des fromageries d'alpages.

4.5/ Les résultats et l'enquête (le revenu pour les exploitants des alpages, la durabilité)

Le résultat des calculs montre qu'une exploitation des alpages rentable est possible sur les deux grandes exploitations des alpages. Si des travailleurs extérieurs à la famille ne peuvent pas être employés (petites alpages), le temps de travail n'augmentera pas pour les agriculteurs. Les grands alpages ont des coûts de bâtiments proportionnellement moins chers pour chaque UGB que les petits alpages et l'emploi des

¹ Österreichisches Programm für eine umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende Landwirtschaft : Programme autrichien pour une agriculture écologique et protectrice d'un espace vital

travailleurs extérieurs à la famille et la méthode de travail plus rationnelle améliorent fortement la rentabilité comparés aux petits alpages.

Les facteurs principaux influençant la rentabilité d'une exploitation d'alpages sont la situation, le désenclavement, l'équipement des bâtiments, la situation du personnel et les conditions générales (le décret de l'hygiène du lait). Sous les conditions générales actuelles, les désavantages économiques sont repérés dans les exploitations moins grandes et moins désenclavées qui ont été analysées. Sous ces mêmes conditions générales actuelles, le maintien des animaux jeunes est plus rentable que le maintien du bétail laitier. Le maintien du bétail laitier sur les alpages est seulement rentable sur les grandes exploitations étudiées.

4.6/ Les perspectives d'avenir

Tant que les investissements ne sont pas nécessaires, les bénéfices de l'utilisation des surfaces des alpages excèdent le coût de leur utilisation de toutes les quatre exploitations des alpages. Sur les deux grandes exploitations d'alpages, l'utilisation des surfaces des alpes pour les bœufs est raisonnable à long terme. Cela veut dire que les investissements en avenir sont rentables et l'emploi des travailleurs étrangers baisse la charge de travail des agriculteurs durant l'été. Sur les exploitations plus petites qui ont été analysées, l'utilisation des surfaces d'alpages par les animaux cause une augmentation du temps de travail pour les agriculteurs.

Le traitement du lait dans une fromagerie d'alpage est seulement rentable sur les deux grandes exploitations d'alpages. Les calculs avec le maintien des jeunes animaux montrent, pour les deux exploitations d'alpages de traite, que l'exploitation d'un alpage avec des jeunes animaux dans le même local sous les conditions générales actuelles – sans évaluation du temps de travail familial– est plus rentable. Le décret portant sur une quantité de lait garantie donne des attraits importants pour la production du lait sur les alpages – ceux-ci seraient supprimés sur un marché du lait libre.

Thème 3 : Les enjeux économiques et les soutiens par les collectivités

1/ Politique agricole suisse et soutien au pastoralisme

1.1/ Présentation générale

La Suisse est un Etat fédéral composé de 26 cantons. La politique agricole est à la fois fédérale et cantonale. Ainsi, les aides directes sont fédérales, mais les cantons disposent d'une marge de manœuvre pour mettre en place des mesures complémentaires, notamment pour aller dans le sens du développement rural. Nous présentons ici les mesures fédérales et l'exemple des mesures mises en place dans le Canton du Valais pouvant bénéficier aux activités pastorales.

1.2/ Le contexte

a/ Présentation du pastoralisme en Suisse et dans le Canton du Valais¹

Les pâturages d'altitude représentent presque un quart du territoire de la Suisse. Dans le canton du Valais, ce sont environ 15% des surfaces qui sont utilisées pour le pastoralisme, pour environ 550 alpages. La majorité des utilisateurs sont des éleveurs bovins, et un cinquième des alpages est exploités pour l'élevage ovin, caprin ou équin.

b/ L'évolution de la politique agricole suisse

Jusqu'en 1993, l'Etat Suisse garantissait des prix et l'écoulement des produits dans le but de maintenir une agriculture nationale. A partir de cette date, la Suisse s'est engagée en faveur d'un découplage des aides. La première phase s'est déroulée entre 1993 et 1998, avec l'introduction de paiements directs non liés à la production, la baisse du soutien des prix par l'Etat, la rémunération de prestations écologiques particulières et la transformation de la protection à la frontière. Entre 1999 et 2003 a eu lieu la deuxième phase avec la suppression des garanties de prix et d'écoulement des produits, la dissolution de la Butyra (Centrale suisse du ravitaillement en beurre) et de l'Union du commerce de fromage, et la subordination des paiements directs aux prestations écologiques requises. La troisième phase (2004-2007) a vu la suppression du contingentement laitier, la mise aux enchères des contingents tarifaires de viande et la mise en place de mesures d'accompagnement social.

c/ La mise en place de la politique agricole PA2011

Actuellement est négociée la prochaine quadrature de la politique agricole suisse. Le programme de la Politique Agricole 2011 (PA2011) sera mis en œuvre pour les années 2008 à 2011. La réflexion pour la mise en place de PA2011 a commencé dès décembre 2004, avec la publication de la charte de l'économie rurale suisse². Les étapes clefs suivantes ont été en 2005 la présentation par le Service Romand de Vulgarisation Agricole (AGRIDEA) de ses réflexions sur PA2011³, la présentation des visions de l'OFAG⁴ (Office fédéral de l'Agriculture) pour PA2011, suivi d'un document présentant les grands axes pour la politique⁵. Le 12 décembre 2005, AGRIDEA a publié une prise de position commune

¹ Alain Alter, L'avenir de l'économie alpestre

² Charte de l'économie rurale suisse disponible sur <http://www.srva.ch/files/charte.pdf>

³ Service Romand de Vulgarisation Agricole, 2005. Réflexions du SRVA sur PA 2011, SRVA, Lausanne, 11p. Disponible sur <http://www.srva.ch/files/reflexions.pdf>

⁴ http://www.srva.ch/files/trans_PA2011.pdf

⁵ http://www.srva.ch/files/pl_landsgemeinde_PA11.pdf

sur PA2011. Une consultation officielle a été ensuite lancée le 14 septembre 2005, dont les résultats ont été publiés en mars 2006¹.

Le 17 mai 2006, le message aux Chambres fédérales concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011) a été transmis par le Conseil fédéral². Enfin, un document concernant la première audition sur le premier train d'ordonnances a été rendu public le 29 juin 2007³. Le premier train d'ordonnances, qui devrait entrer en vigueur à partir du premier janvier 2008, apportera entre autre des modifications au régime de paiements directs, au zonage (avec l'introduction d'un critère d'entrée pour la délimitation de régions d'estivage). Il devrait être suivi par un deuxième train d'ordonnances qui est prévu pour entrer en vigueur en 2009 et qui devra apporter des modifications aux taux sur les contributions par surface et par animal.

1.3/ Subventions fédérales (sur la base des aides versées en 2007)

a/ Les paiements directs généraux et contributions écologiques

Bases juridiques

Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture ;

Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD) ;

Ordonnance du DFE du 7 décembre 1998 sur les sorties régulières en plein air d'animaux de rente ;

Ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation.

Pour pouvoir prétendre à ces aides, l'exploitation doit être d'au moins un hectare ou d'une UGB⁴, avec un besoin de main d'œuvre de 0.25 Unité de Main d'Œuvre Standard (UMOS) au minimum. Les exploitants doivent satisfaire aux Prestations Ecologiques Requises (PER), qui concernent notamment la garde des animaux, le bilan de fumure et l'environnement.

Les contributions sont échelonnées : le paiement sera de 100% jusqu'à 30 ha et 45 UGB, de 75% entre 30 et 45 ha et entre 45 et 90 UGB, de 50% entre 60 et 90 ha et entre 90 et 135 UGB, et il n'y aura pas de paiement au-delà. Les montants distribués sont limités à 65 000 CHF par UMOS, et peuvent être plafonnés en fonction du revenu et de la fortune de la personne concernée.

Paiements directs généraux

Ils sont versés aux exploitants individuels ou en société de moins de 65 ans.

Pour les contributions animales (article 28 à 32 OPD), le montant est de 900 CHF/UGBGF⁵ ou 400 CHF/UGBFG/an pour les brebis et chèvres non laitières, pour les cerfs, lamas et alpagas. Une limitation de chargement est mise en place, qui va de 0,8 UGBGF/ha en zone de montagne de classe IV à 2 UGBGF/ha en zone de grandes cultures et zones intermédiaires⁶ (à partir de 2008, la classe des zones intermédiaire devrait être supprimée). Il existe un supplément si les animaux sont estivés, la charge maximale est majorée d'un supplément d'estivage. Ce supplément, exprimé en pour-cent des UGB estivées est le suivant : 25% de supplément pour une durée minimum de 60 jours à 35% pour une durée supérieure à 120 jours.

Il existe en outre une contribution pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles (articles 33 et 34 OPD). Son montant varie de 260 CHF en zone de collines à 1190 CHF en zone de montagne IV, qui est versée pour un maximum de 20 UGBFG par exploitation.

Contributions écologiques

Contrairement aux paiements directs généraux, les contributions écologiques peuvent aussi être versées aux personnes morales et aux collectivités. Les plafonds de revenus ne s'appliquent pas non plus.

¹ Département Fédéral de l'Economie, 2006. Rapport sur les résultats de la consultation relative à l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011), 38 p.

² Document disponible sur <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/index.html?lang=fr>

³ Document disponible sur <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/index.html?lang=fr>

⁴ UGB = Unité Gros Bétail

⁵ UGBGF = Unité Gros Bétail consommant du Fourrage Grossier

⁶ Le territoire Suisse est divisé en zones de grandes cultures, zones intermédiaires élargies, zones intermédiaires, zones des collines et zones de montagnes I, II, III et IV.

La compensation écologique pour prairies extensives, surfaces à litières, haies, bosquets champêtre et berges boisées (articles 44, 45, 47 à 49 OPD) dépend de la zone dans laquelle sont situés les terrains, et s'échelonne de 1500 CHF/ha/an dans les zones de grandes cultures et zones intermédiaires à 450 CHF/ha/an dans les zones de montagne III et IV.

La compensation pour les prairies peu intensives (articles 44, 46 et 49 OPD) est destinée aux prairies non traitées, avec des apports azotés limités. Les montants vont de 300 CHF/ha/an pour les zones de montagne III et IV à 650 CHF/ha/an pour les zones de grandes cultures, intermédiaires et des collines.

Contributions éthologiques

La contribution pour les sorties régulières en plein air d'animaux de rente (SRPA) (articles 59, 61 et 62 OPD) est attribuée lorsque des animaux consommant des fourrages grossiers sont sortis au moins 26 fois par mois pendant la période de végétation et au moins 13 fois par mois pendant le reste de l'année. Dans PA2011, cette contribution verra apparaître les variantes parcours et parcours/pâturage. Le montant de la contribution est de 180 CHF/UGBFG/an pour 2007.

b/ Les contributions d'estivage dans l'agriculture

Bases juridiques

Loi fédérale du 29 avril 1988 sur l'agriculture ;

Ordonnance du 29 mars 2000 sur les contributions d'estivage ;

Ordonnance de l'OFAG du 29 mars 2000 sur la gestion des exploitations d'estivage.

Les personnes pouvant prétendre aux contributions sont les exploitants d'exploitation d'estivage, de pâturage et de pâturage communautaire dont le siège social est en Suisse, et qui élèvent des ovins, bovins, caprins, équins, cervidés ou lamas et alpagas.

La contribution dépend de l'espèce animale, de la durée d'estivage et du type de surveillance. Pour les animaux estivés de 56 à 100 jours par an, elle est de 300 CHF/UGBFG/an pour les vaches traitées, brebis et chèvre laitières, de 300 CHF/pâquier normal/an¹ pour les moutons avec surveillance permanente du berger, pour les autres animaux consommant du fourrage grossier et pour les vaches traitées, chèvres et brebis laitières en estives moins de 56 jours ou plus de 100 jours par an. Pour les moutons (sauf brebis laitières) en pâturage tournant, la contribution est de 220 CHF/pâquier normal/an. Enfin, la contribution est de 120 CHF/pâquier normal/an pour les moutons (sauf brebis laitières) sur autre pâturage.

1.4/ Subventions cantonales du Valais

La politique agricole cantonale est mise en œuvre à travers la Loi sur l'agriculture et le développement rural (loi sur l'agriculture; LcADR) du 8 février 2007, entrée en vigueur le premier juillet 2007², et l'Ordonnance sur l'agriculture et le développement rural (OcADR) du 20 juin 2007³.

La loi cantonale est destinée à appliquer et compléter la législation fédérale. Ses objectifs sont d'améliorer l'agriculture en terme économique, territorial, organisationnel, environnemental et socioculturel. A ce titre, l'économie alpestre est spécifiquement mentionnée dans les branches plus spécialement encouragées.

a/ Les subventions pour l'amélioration des structures (Titre 6 de la loi, articles 51 à 59)

Les améliorations des structures qui concernent l'activité pastorale peuvent être des améliorations foncières, améliorations alpestres, améliorations et mises en état d'infrastructures alpestres, projets de développements régionaux et la promotion de produits locaux, le maintien et l'amélioration de structures traditionnelles (murs de pierres sèches, bâtiments alpestres). Les subventions octroyées à ce titre sont différenciées si les investissements concernent des cas individuels ou collectifs.

Les opérations peuvent être conduites par des privés, des collectivités ou des syndicats d'amélioration foncière et les phases importantes des travaux seront soumises à enquête publique (sauf en cas de catastrophe naturelle ou d'accident). Le Canton peut apporter pour ces travaux d'amélioration des

¹ Un pâquier normal correspond à la surface d'estivage d'une UGBFG pendant 100 jours.

² Disponible sur <http://www.vs.ch/navig/navig.asp?MenuID=461>

³ Disponible sur http://www.vs.ch/public/public_lois/fr/LoisHtml/frame.asp?link=910.100.htm

structures une aide financière. La commune doit contribuer au financement d'un projet soutenu par le canton et sa participation sera de 25% de l'aide cantonale. Les propriétaires apporteront le complément financier nécessaire.

Une fois les améliorations terminées, les ouvrages et installations ayant fait l'objet d'amélioration doivent être utilisés à des fins agricoles pendant 20 ans.

Le gouvernement du canton, par l'intermédiaire du département de l'économie et du territoire, peut définir des plans de développement de l'espace rural ou des plans d'exploitation d'alpage. Ces derniers seront développés notamment s'ils sont nécessaires pour une bonne gestion des alpages, pour des intérêts environnementaux (notamment pour préserver la qualité des eaux souterraines) ou paysagers, et peuvent donner lieu à l'obtention de contributions pour les personnes soumises au plan.

b/ Autres aides (Titre 8 de la loi, article 99-2)

Le canton du Valais accorde d'autre part une aide « aux valeurs paysagères agricoles, telles que bisses, murs en pierres sèches et bâtiments alpestres »

c/ Répartition des contributions d'estivage fédérales

Les contributions d'estivages sont des subventions fédérales. Le canton peut cependant intervenir dans la façon dont ces aides sont distribuées. Ainsi, l'ordonnance sur l'agriculture et le développement rural du 20 juin 2007 permet qu'une partie des contributions d'estivage reviennent aux propriétaires des exploitations d'estives louant leurs propriétés à des fermiers. Cette part peut aller jusqu'à 25 % de la contribution, à condition toutefois que les propriétaires effectuent eux-mêmes des travaux d'entretien et d'amélioration des alpages.

1.5/ Bibliographie

a/ Documents utilisés

- Commentaire et instructions du 31 janvier 2007 relatifs à l'ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (Ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm, 910.91) du 7 décembre 1998 (modifications prises en compte jusqu'au 31 janvier 2007)
- Commentaire et instructions du 31 janvier 2007 relatifs à l'ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD, 910.13) du 7 décembre 1998 (modifications prises en compte jusqu'au 31 janvier 2007)
- Commentaire et instructions du 28 février 2007 relatifs à l'ordonnance sur les contributions d'estivage (Ocest, 910.133) du 29 mars 2000 (modifications prises en compte jusqu'au 31 janvier 2007)
- OFAG, 2007. Résumé des paiements directs versés à l'agriculture en 2007, Office fédéral de l'agriculture OFAG – Division principale des paiements directs et structures, 12 p.

b/ Sites internet consultés

- Sites des autorités fédérales de la Confédération Suisse – législation fédérale suisse liées à l'agriculture :

<http://www.admin.ch/ch/f/rs/91.html>

- Site du Canton du Valais - législation cantonale liée à l'agriculture :

<http://www.vs.ch/Navig/navig.asp?MenuID=4612>

2/ Les subventions norvégiennes pour encourager la pratique de la transhumance bovine – cas du Comté d’Oppland

Pour plus d’information:

Dagfinn CLAUDIUS, Oppland County, Dagfinn.Claudius@oppland.org

Karoline DAUGSTAD, Centre for Rural Research, karoline.daugstad@bygdeforskning.no

2.1/ Présentation générale

La Norvège a une longue tradition de transhumance, qui remonte à plusieurs siècles. Les fermiers installés en basse altitude montent, l’été, dans des zones de plus haute altitude avec leurs troupeaux de vaches laitières et passent la saison dans des fermes d’été. Cette pratique, appelée *seterbruk*, est cependant en déclin et les fermes d’été sont de moins en moins utilisées par des agriculteurs. La Norvège a donc mis en place certaines aides, qui sont ensuite passées sous l’autorité des Comtés, pour tenter d’enrayer la baisse d’activité de transhumance.

2.2/ Contexte

a/ Le pastoralisme en Norvège

La transhumance en Norvège s’est développée pour pouvoir utiliser les pâturages d’altitude disponible en été, y avoir en même temps une production laitière et la possibilité de faire des réserves de fourrage pour l’hiver. On trouve des documents attestant de ces pratiques dès l’époque des vikings, et la transhumance a été pratiquée par jusqu’à 100 000 fermiers au XIXème siècle, avant de commencer à décliner.

Les fermes d’été, les *seter*, sont situées en général à quelques kilomètres de la ferme principale, plus en altitude. Elle est souvent juste au dessus de la ligne de limite des arbres ; à environ 800-900 m d’altitude alors que la ferme principale est à environ 400-500 m d’altitude pour les fermes situées à l’intérieur des terres (les fermes principales et d’été seront à une altitude inférieure si elles sont situées plus près des côtes). Au printemps, les pâturages au-dessus de la ferme sont utilisés et les animaux y paissent librement. La transhumance peut parfois se faire en deux mouvements, avec progressivement une montée à des altitudes plus élevées et un éloignement de la ferme principale. Ainsi, un premier déplacement vers une ferme de printemps (*vårseter*) peut avoir lieu au début du mois de Juin, à moyenne altitude. Plus tard, vers la fin juin ou le début de juillet a lieu le déplacement vers la ferme d’été, qui est le lieu principal d’estivage. L’éleveur et sa famille resteront environ deux mois dans la ferme d’été avant de redescendre vers la ferme principale.

La ferme d’été, même si elle est plus petite que la ferme principale, n’en reste pas moins bien équipée pour que l’éleveur puisse y vivre avec sa famille et y travailler, effectuer la traite, éventuellement transformer le lait en beurre et fromage. Les animaux peuvent pâturer sur des pâturages communs, qui appartiennent à l’Etat ou aux paroisses. La gestion des communs fait l’objet de lois (loi sur la gestion des communs paroissiaux du 19 juin 1992, loi sur les usages autres que forestiers et la gestion des communs domaniaux du 6 juin 1975). Ils sont gérés localement par des « bureaux des communs » (*allmenningsstyret*) pour les communs paroissiaux ou par des « conseils montagnards » (*fjellstyre*) lorsqu’il s’agit de pâturages communs domaniaux. Les éleveurs ont des représentants dans le « conseil montagnard ».

Actuellement, il reste environ 1200 fermes d’été utilisées pour la production laitière en Norvège, dont environ 480 dans le Comté d’Oppland.

b/ La baisse du nombre d'éleveurs utilisant les fermes d'été

La Norvège a connu comme les autres pays européens une importante restructuration de son agriculture. Le nombre d'agriculteurs a considérablement diminué et diminue encore. Cette baisse du nombre d'agriculteurs est mécaniquement suivie par la baisse du nombre d'éleveurs transhumants, elle-même aggravée par l'abandon des pratiques de transhumance par certains éleveurs.

Dans le Comté d'Oppland, où sont situées un nombre important de fermes d'été, la diminution des activités de transhumance a des répercussions, non seulement sur l'activité agricole, mais aussi sur le paysage traditionnel actuellement vendu par les professionnels du tourisme à des citoyens recherchant le calme des territoires ruraux. Les changements de pratique agricoles ont donc comme conséquence le risque non négligeable de la perte de l'attractivité du territoire pour les touristes.

c/ La mise en place d'une aide aux activités de transhumance

En réaction à l'abandon des pratiques traditionnelles de transhumance, la Norvège a décidé d'encourager ces activités en mettant en place des subventions favorables aux éleveurs transhumants. Le programme national de soutien aux agriculteurs utilisant des fermes d'été a été mis en place en 1994. Ces subventions en faveur des fermes d'été sont la résultante de négociations entre l'Etat et les syndicats agricoles, et sont renégociées chaque année. Jusqu'en 2005, la subvention disponible aux éleveurs utilisant des fermes d'été et ayant une production laitière était de 1500 €. A partir de 2005, le choix du montant de l'aide disponible est passé du niveau national aux Comtés, et ce sont maintenant les Comtés qui versent l'aide.

2.3/ Les subventions mises en place par le Comté d'Oppland et directement liées aux activités pastorales

Les chiffres mentionnés et les types d'aides présentés sont valables pour le Comté d'Oppland. D'autres Comtés peuvent avoir des programmes de soutien différents.

a/ Subvention pour l'utilisation des fermes d'été

Comme précisé précédemment, depuis 2005, le choix du montant de l'aide a été décentralisé aux comtés qui peuvent donc, en fonction de leurs priorités, décider de l'enveloppe accordée pour cette aide. Certains comtés, pour lesquels les activités de transhumance sont peu fréquentes, ont décidé de n'accorder qu'un montant minime pour cette aide. D'autres au contraire, comme le comté d'Oppland où l'utilisation des fermes d'été est encore importante, ont mis l'accent sur cette mesure.

Tout comme pour l'aide nationale avant 2005, le choix du montant de l'aide au niveau des comtés est le résultat de négociations entre le Gouverneur du comté et les syndicats agricoles présents dans le comté. L'aide est ensuite inscrite dans le Programme Régional pour l'Environnement et l'Agriculture que chaque Comté doit préparer.

Dans le comté d'Oppland, l'aide accordée aux agriculteurs utilisant les fermes d'été est de 3200 €. Les conditions pour obtenir l'aide sont que les éleveurs doivent passer au minimum quatre semaines de production sur la ferme d'été. Des aides supplémentaires peuvent être accordées dans les conditions suivantes :

- Si les animaux pâturent sur des zones non cultivées pendant toute la période passée dans la ferme d'été, le complément est de 400 €.
- Si la durée passée dans la ferme d'été excède huit semaines, le complément d'aide est de 500 €
- Si la ferme d'été est une ferme commune, c'est-à-dire gérée par plus d'un agriculteur, le complément d'aide est de 500 €.

b/ Autres subventions disponibles dans le Comté d'Oppland

D'autres aides sont accessibles aux éleveurs pastoralistes, avec en particulier des aides dont l'objectif est le maintien des paysages culturels de valeur importante pour la biodiversité (dont le montant dépend du nombre d'animaux, du système d'organisation pour le pâturage des animaux, des zones cultivées autour des fermes d'été...).

Aide à l'organisation du pastoralisme : les organisations pour l'utilisation de communs peuvent recevoir une subvention pour la surveillance des troupeaux. En fonction de l'espèce animale, le montant de la subvention est variable : il sera de 1 € par animal pour les ovins et caprins, de 2 € par animal pour les bovins et équins. Le montant total de la subvention pour la surveillance des troupeaux ne doit pas dépasser 60 % du salaire du gardien ou 5000€.

Récolte du fourrage (herbe ou foin) destiné à être transporté à la ferme principale comme fourrage pour l'hiver, sur des terrains liés aux fermes d'été : elle peut être subventionnée à hauteur de 1 € par hectare pour 4 premiers hectares, 0.5 € par hectare au-delà.

Aide au pâturage des zones cultivées dans les zones de ferme d'été : les éleveurs peuvent recevoir une aide de 0.5 € par hectare

2.4/ Les aides nationales

En plus de l'aide à la transhumance, des **aides à l'investissement** existent, dont les conditions d'obtentions sont données par des règles nationales. Les éleveurs norvégiens peuvent ainsi recevoir 25 % du montant des investissements pour la construction d'une nouvelle étable ou pour la construction d'une salle de fabrication pour faire du fromage dans la ferme d'été.

Les agriculteurs décidant d'investir dans la **diversification** (généralement dans des activités touristiques) peuvent eux-aussi être subventionnés à hauteur de 50 % des coûts.

Une **aide à la diversification** d'un montant maximum de 50 000 € est aussi accessible aux agriculteurs souhaitant commencer une activité non-agricole sur la ferme principale ou sur la ferme d'été. Par exemple, un exploitant souhaitant démarrer une activité de tourisme à la ferme dans la ferme d'été pourra recevoir cette aide.

2.5/ Bibliographie

- Daugstad K., 2005. The location pattern of summer farms (seters) in Norway: Determinants, changes and contemporary management challenges, ESF EARTH Programme Team 3 meeting, Menorca, 27-31 October 2005 P-07/05
- GUNDERSEN F., 2000. Between tradition and modernity. Local institutions and the management of common property in mountain regions in the Southern Norway in the 1990's. 8th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASP), Bloomington, Indiana, 31 May – 4 June 2000.

3/ Analyse de l'impact du tourisme dans les alpages autrichiens – projet ALP Austria

Ce résumé est basé sur le rapport « Auswirkungen des Tourismus » réalisé par Arne Arnberger, Andreas Muhar, Petra Sterl (Institut für Landschaftsentwicklung, Erholungs- und Naturschutzplanung, Universität für Bodenkultur, Wien) dans le cadre du projet ALP Austria, http://www.almwirtschaft.com/index.php?option=com_content&task=view&id=88&Itemid=144

3.1/ Présentation du projet

Plus de la moitié des alpages en Autriche sont en même temps des lieux où se trouvent des services de tourisme, tels que des entreprises de ravitaillement, des monocâbles, des pistes de ski, des sentiers de randonnée balisés, etc. L'exploitation et l'offre touristique se concentrent plus particulièrement dans la partie ouest de l'Autriche. Le tourisme a cependant un impact important sur la gestion des alpages, puisqu'il implique un partage cohérent de l'espace pour une bonne utilisation par tous. Le volet tourisme du projet ALP Austria analyse les conséquences positives et négatives du tourisme sur la gestion des alpages.

3.2/ Le Contexte

a/ Présentation brève de la gestion des alpages

Plus de 9000 alpages sont utilisés en Autriche dont la plupart sont situés au Tyrol, en Styrie et en Carinthie. Les alpages représentent environ 12% de la superficie totale du territoire autrichien. La taille de la plupart des alpages est comprise entre 3 et 50 hectares. Environ 73% d'entre eux, et la plupart de ceux de Carinthie et en Styrie appartiennent à des propriétaires privés. La propriété et l'exploitation en commun existent surtout dans les états fédérés de l'ouest (44% des alpes de Vorarlberg et 36% des alpes tyroliennes). 58% de tous les alpages pour lesquelles il existe des droits d'usage (Servitutsalmen) se trouvent en Styrie.

Les alpages destinés à l'élevage bovin (Galtalms) sont ceux que l'on rencontre le plus fréquemment. Les alpages mixtes représentent ensuite 26% de la totalité des alpages, suivis des alpages pour vaches laitières (6%), des alpes destinées aux moutons et chèvres (2%) et des alpes destinées aux chevaux (1%). Plus que 400 000 bovins, moutons, chèvres et chevaux estivent chaque été sur les alpages.

Les exploitations sont relativement petites : sur 36% des exploitations d'alpage, ce sont moins de 10 Unité Gros Bétail¹ (GVE) qui sont estivés ; 29% des exploitations ont entre 10 et 25 GVE ; 17% des alpages en Autriche reçoivent entre 25 jusqu'à 50 GVE. Seules 6% des alpages sont gérées avec plus de 100 GVE.

La période d'estive en 1986 durait entre 77 et 163 jours. Dépendant de la région et l'altitude, les animaux commencent à monter sur les alpages entre mai et juin et redescendent ensuite entre mi-août et la fin du mois de septembre (Parizek, 2006).

Les problèmes économiques du secteur de l'élevage et laitier

L'agriculture dans les régions montagneuses en Autriche doit faire face à des problèmes économiques importants. En ce moment, les rentrées d'argent des exploitations d'alpages sont à un niveau si bas que des sources de revenu supplémentaire et un soutien du secteur public sont nécessaires afin de garantir le maintien de l'exploitation des alpages.

¹ L'Unité Gros Bétail *Großvieheinheiten* (GVE) est utilisée en Autriche pour 500kg de poids vif.

b/ Le tourisme comme source de revenu complémentaire

Dans certaines régions en Autriche, le tourisme peut être une source de revenu supplémentaire pour les propriétaires ou les gérants des alpages. Par exemple par la commercialisation directe des produits propres, la vente des boissons, l'hébergement. Le tourisme en général profite aussi du fait que les alpages soient bien gérés dans la mesure où les paysans des alpages et des montagnes contribuent au maintien de l'attractivité du paysage culturel alpin et de l'infrastructure des chemins. Les alpages et les pâturages sont un élément essentiel du paysage de repos. Cela concerne le tourisme d'été (trekking, vélo tout terrain, etc.) ainsi que le tourisme d'hiver (ski de piste, ski de fond, etc.).

3.3/ Le développement du tourisme

a/ Exemple d'activités mises en place

Il existe beaucoup de possibilités et d'offres attractives pour allier les domaines de la gestion des alpages et du tourisme. Les solutions vont de l'offre très simple jusqu'aux hôtels professionnels. Il peut aussi s'agir pour les exploitants d'un emploi dans un service de tourisme comme revenu secondaire.

Voici ci-dessous quelques exemples de ce qui se fait en Autriche:

- Fêtes des alpages avec boissons et repas traditionnels
- Auberges, hôtels, location de chambres privées, refuges alpins
- Vente directe
- Vente de boissons sur les alpages par les exploitants ou les gardiens
- Revenu accessoire dans le service de tourisme, la gestion des monocâbles
- Services dans les domaines des loisirs, de la culture et de l'éducation (chemins des fleurs alpines, jeux sur les alpages, visite d'écoles)
- Cérémonies culturelles et traditionnelles
- Offres sportives : marche nordique, vélo tout terrain, parapente, promenades à cheval)
- Service de sauvetage sur les montagnes
- Guide des alpes et de la nature, randonnées, excursions
- Séminaires pour les managers
- Location des pâturages pour les pistes de ski

b/ Les acteurs impliqués

La possibilité pour une exploitation d'alpage d'offrir des services touristiques dépend fortement des conditions générales. Par exemple, pour l'hébergement à la ferme, il faudra avoir les bâtiments et services nécessaires, ainsi que le respect des obligations légales telles que les standards d'hygiène, la permission de la gestion d'une industrie hôtelière et l'hébergement industriel.

En outre, l'accès aux alpages est important pour le tourisme. Dans les zones difficilement accessibles, les revenus issus du tourisme ne pourront pas être aussi importants. D'un autre côté, un désenclavement trop intensif et non intégré entraîne des modifications du paysage non souhaitées, ainsi qu'une fragmentation des habitats des animaux sauvages, une augmentation du bruit résultant en une perte d'attractivité du territoire, et finalement un surpeuplement et des conflits parmi les visiteurs. En particulier, la circulation des engins motorisés (type motocross, quad, véhicule 4 x 4) peut présenter un problème.

3.4/ Le projet ALP Austria

a/ Le contexte du projet

Le projet ALP AUSTRIA a été commandité par le ministère de vie et par sept régions (la Carinthie, la Basse-Autriche, la Haute-Autriche, Salzbourg, Styrie, le Tyrol, le Vorarlberg) ; les inspecteurs des alpages et leurs chargés des alpages ont été impliqués dans sa réalisation. Le coordinateur du projet est le bureau de l'environnement Klagenfurt qui a collaboré avec un groupe interdisciplinaire impliquant des scientifiques, des bureaux d'études, des institutions fédérales, des instituts universitaires, et le groupe de travail autrichien pour les alpages et les pâturages.

Le projet a été développé alors que des inquiétudes pèsent sur l'avenir de l'utilisation des alpages autrichiens. L'objectif général du projet a été de contribuer à la sécurisation et au développement des paysages culturels alpins ; le tourisme a été un des aspects étudiés.

b/ La méthodologie du projet

Le projet est basé pour l'essentiel sur l'évaluation d'études déjà existantes sur des cas spécifiques et sur la littérature, ainsi que sur des interviews avec des acteurs des secteurs de la gestion des alpages et du tourisme. Les informations ont été complétées par des entretiens avec les personnes qui exploitent des alpages où sont développées en même temps des activités touristiques, avec des inspecteurs et des chargés des alpages ainsi qu'avec des représentants des associations touristiques.

3.5/ Les résultats et l'enquête

a/ Les avantages de l'exploitation touristique

Les avantages de l'exploitation touristique concernent principalement le domaine économique: en plus du renforcement de l'économie régionale, le revenu supplémentaire et la possibilité de la combinaison des revenus sont importants pour les éleveurs : pour eux bien souvent, la survie économique n'est possible que grâce à la combinaison agriculture – tourisme.

Les utilisateurs d'alpages peuvent bénéficier passivement d'un revenu provenant du tourisme dans la région, par exemple dans le cas de la location des pâturages comme pistes de ski, ou pour les tracés des monocâbles. Les éleveurs peuvent aussi obtenir un revenu supplémentaire en créant eux-mêmes l'offre, par exemple par la commercialisation directe de leurs produits ou par le développement de possibilités d'hébergement.

L'exploitation touristique crée des opportunités de travail et permet de lutter contre la dépopulation. Le plaisir, l'alternance entre les activités et la communication avec les hôtes jouent également un rôle très important pour les éleveurs qui se lancent dans le tourisme en estive.

b/ Les inconvénients de l'exploitation touristique

La double activité pour les agriculteurs se lançant dans le tourisme induit un temps de travail plus long. Si trop de temps doit être consacré aux offres touristiques, la gestion et le soin des alpages et des animaux en pâtiront.

Les touristes ne se rendent souvent pas compte que leur comportement peut causer des dégâts écologiques, déranger le bétail dans les pâturages ou provoquer des conflits entre les gérants (pistes abimées, déchets abandonnés, problème des personnes qui considèrent les pâturages comme un zoo où les enfants peuvent caresser les animaux, pas de fermeture des portes après le passage des gens, etc.). Des accidents peuvent aussi survenir à cause de réactions agressives des animaux, par exemple lorsqu'une vache défend son veau des touristes.

Enfin, le tourisme peut avoir des conséquences négatives à long terme sur les paysages lorsque des espaces sont utilisés pour la construction d'immeubles et de services touristiques.

3.6/ Les perspectives d'avenir

Les raisons principales qui incitent les touristes autrichiens à partir en vacances en montagne sont l'expérience du paysage et de la nature, les possibilités de promenade et de randonnée ainsi que le fait « d'être souvent à l'extérieur et dans la nature ». La clientèle et les tendances sociales changent peu à peu, ce qui nécessite un ajustement de l'offre touristique à la demande mais laisse en même temps entrevoir des perspectives pour de nouveaux marchés.

La tendance actuelle, à prendre davantage en compte la santé, a pour conséquence une forte augmentation des activités telles que la marche nordique. Le ski, le vélo tout terrain, le parapente et les promenades à cheval sont des activités sportives qui continuent d'être appréciées. On assiste aussi à de nouveaux développements technologiques qui sont la base pour la constitution des nouveaux types de sport ou de nouveaux modèles de loisirs.

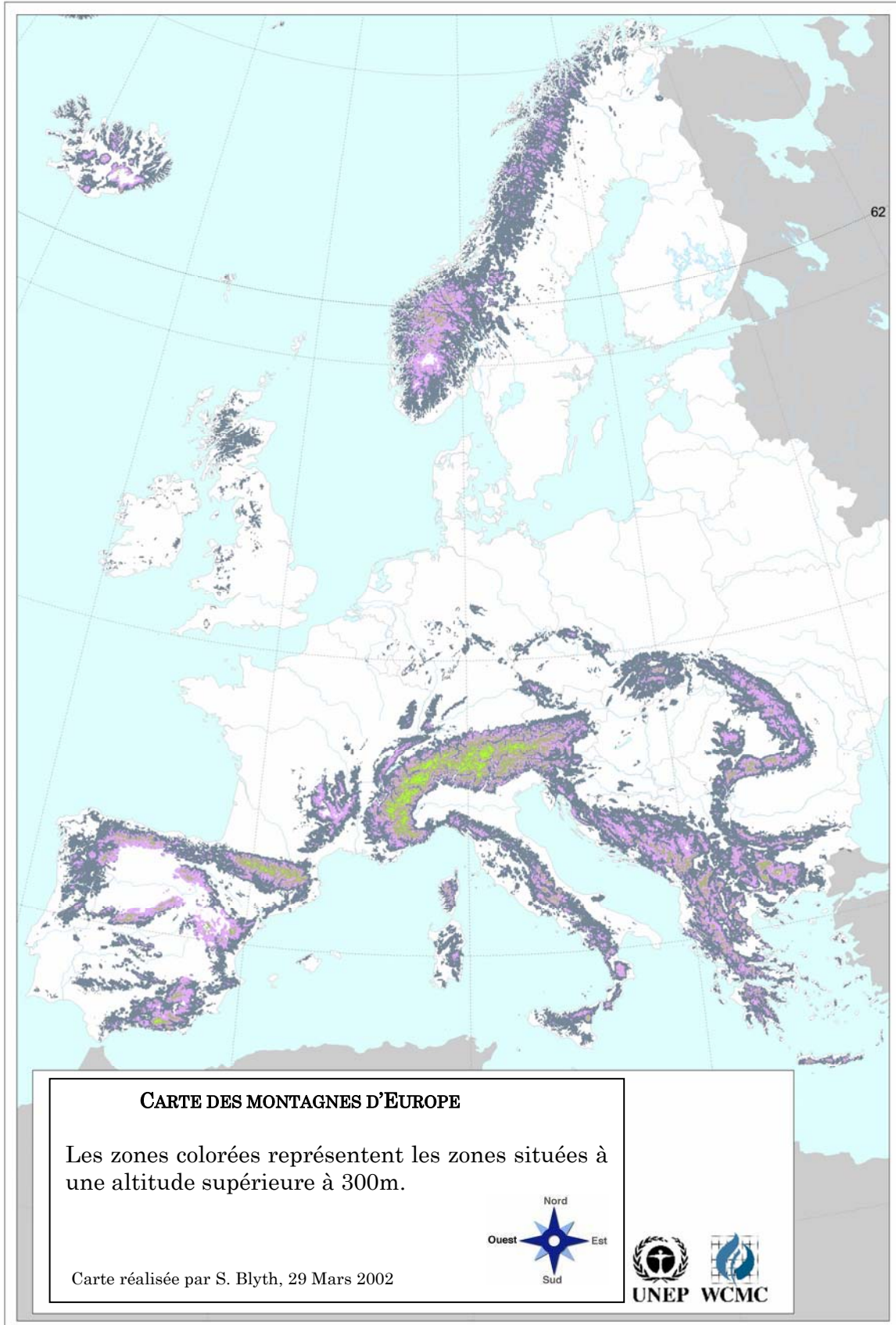
De plus en plus des citoyens cherchent à trouver dans la nature une compensation au quotidien frénétique de la vie urbaine. Les alpages, avec le développement de l'accès à l'Internet et l'alimentation en courant électrique sont aussi des lieux affectionnés par les managers et les scientifiques.

A cause du vieillissement de la population, les offres pour la génération plus âgées doivent être développées (tracés de promenades plus courts, adaptation de l'hébergement).

En développant les offres touristiques, les éleveurs qui mettent en valeur les alpages deviennent économiquement dépendants du tourisme, de ses fluctuations saisonnières et des tendances sociales. Pour une meilleure durabilité, un équilibre entre agriculture et tourisme semble désirable. Cet objectif devrait être mieux pris en compte pour aller dans le sens d'un encouragement du tourisme sur les alpages à l'avenir.

ANNEXES

Annexe 1 : carte des montagnes d'Europe



Annexe 2 : Les lieux de grande transhumance



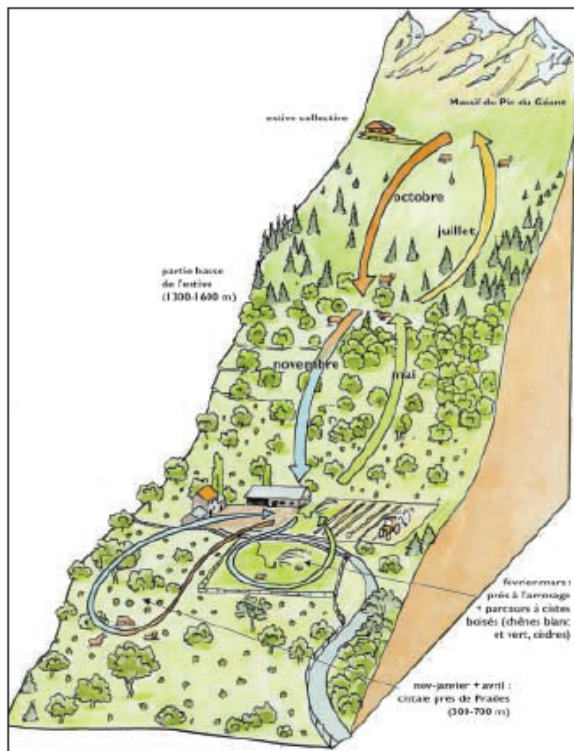
Figure 1 : les lieux de grande transhumance en Europe méditerranéenne occidentale
(Source : P. Fabre et J.C. Duclos ; cartographie : N. Esperquin ; Musée Dauphinois/ Conseil Général de l'Isère)



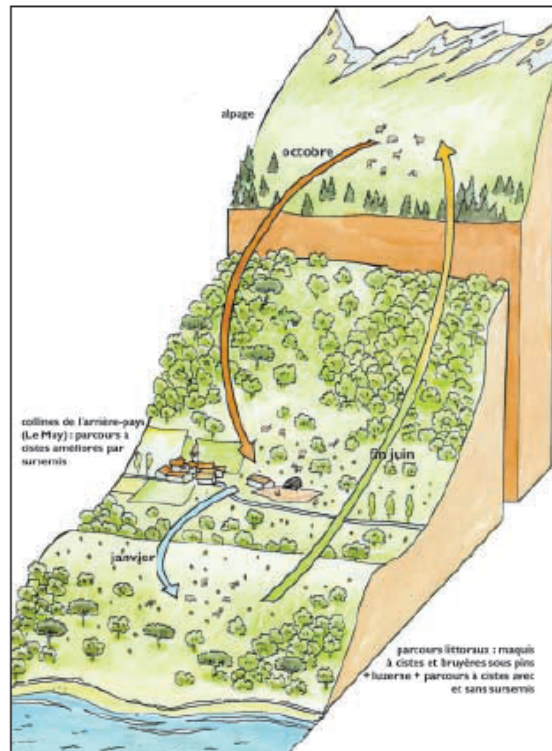
Figure 2 : chemins de grande transhumance ovine en Roumanie

Annexe 3 : systèmes pastoraux et utilisation de l'espace. Quelques exemples

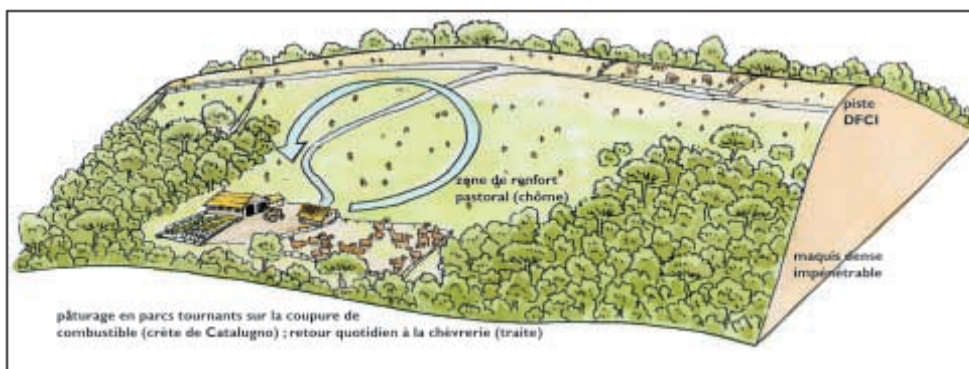
Source : BROSSE-GENEVET E., 2003. Gestion des cistaies sur coupure de combustible, Réseau Coupure de Combustible n°7, Ed. Cardère, 85 p.



Système bovin allaitant avec transhumance estivale : utilisation de zone intermédiaire au printemps et en automne et de pâturages d'altitude l'été ; pâture sur parcours et en sous-bois (sylvopastoralisme) l'hiver. Prades, Pyrénées Orientales (France)



Système ovin viande transhumant sans terre : grande transhumance vers des pâturage d'altitude et transhumance hivernale sur parcours. Palaysou, Var (France)



Elevage caprin fromager : système sylvo-pastoral avec retour quotidien à la ferme (pastoralisme sédentaire : pas de transhumance). Catalugno, Var (France)

Annexe 4 : Les bénéfices du pastoralisme

a/ Economie

Dans son rapport paru en 2005, DANTIN M. détaille l'importance du pastoralisme en termes de couverture du territoire et d'activité agricole. Le domaine pastoral, tel que définit par la LDTR (voir paragraphe 1/ définitions), s'étend ainsi en France sur plus d'1,4 millions d'hectares (SAU totale de la France : environ 25 millions d'hectares, sources : agreste 2005¹) et comptait 8941 unités pastorales en 1983. Dans 12 départements, les surfaces pastorales comptent plus de 50 000 ha. Sur ce territoire, ce sont 60 000 exploitations agricoles qui pratiquent une forme de transhumance. Les exploitations pastorales sont donc encore plus nombreuses puisqu'il faut y ajouter les exploitations pastorales sédentaires.

En termes d'animaux, le rapport précise que ce sont « près de 2,5 millions de bovins, 4 millions d'ovins, plus de 220 000 caprins et 76 000 équins » qui sont élevés sur ces territoires. A titre de comparaison, les statistiques agreste pour 2005 donne un effectif total d'animaux pour la France d'environ 18,3 millions de bovins, 8 millions d'ovins, 1.2 millions de caprins et environ 204 000 équidés. Ce sont donc environ **13.7% du cheptel bovins, 50% du cheptel ovins, 18% du cheptel caprin et 37% du cheptel d'équidés qui sont produits sur les espaces pastoraux en zone de montagne.**

Les principales productions des exploitations pastorales sont les suivantes :

- Production de viande bovine. Un important débouché pour les élevages de viande bovine est la vente de brouillards, notamment vers l'Italie où les animaux seront engraisés.
- Production de viande ovine. Un exemple particulier est celui des agneaux AOC «Barèges-Gavarnie», dont le cahier des charges exige qu'ils soient issus de troupeaux conduits en estivage au minimum deux mois par an².
- Production laitière. Le lait est soit collecté, soit peut-être transformé sur place. De nombreux fromages renommés (notamment les AOC) sont ainsi issus des régions montagneuses avec des pratiques pastorales. On peut en particulier citer le cas de l'AOC Beaufort « chalet d'alpage » : l'appellation est accordée pour un type de beaufort produit en été, en chalet d'alpage au-dessus de 1500 m d'altitude.

De même, de nombreuses AOC ont dans leur cahier des charges des indications relatives au mode de nourriture des animaux. Ainsi, dans le cas du Chevroton produit dans les Alpes, le décret de reconnaissance de l'AOC précise que les chèvres doivent passer au moins 5 mois sur des pâturages. La Fourme d'Ambert est fabriquée avec du lait de vaches pour lesquelles, « en période de disponibilité d'herbe, dès que les conditions climatiques le permettent, le pâturage est obligatoire »³.

Ces différents exemples de production de qualité illustrent l'importance du pastoralisme non seulement pour l'économie, mais aussi au niveau du patrimoine culturel et gastronomique.

b/ Biodiversité

L'Agence Européenne de l'Environnement a défini la notion de zones agricoles de haute valeur naturelle (HNVF : High Nature Value Farmland) comme « comprenant des « points chauds » de biodiversité dans les zones rurales et comme étant généralement caractérisés par des pratiques extensives⁴ (traduit de l'anglais). Dans leur rapport paru en 2004¹, l'Agence précise que les terrains

¹ Toutes les données agreste sont pour l'année 2005. Source : www.agreste.agriculture.gouv.fr

² Décret du 15 septembre 2003 – Décret relatif à l'appellation d'origine contrôlée « Barèges-Gavarnie », Publication au JORF du 20 septembre 2003

³ Décret du 22 février 2002 - Décret relatif à l'appellation d'origine contrôlée Fourme d'Ambert, Publication au JORF du 24 février 2002

⁴ Voir site de l'Agence Européenne de l'Environnement: <http://www.eea.europa.eu/>.

agricoles avec la plus grande biodiversité sont les terrains où sont utilisés peu d'intrants agricoles, et la majorité des zones agricoles de haute valeur naturelle sont les prairies semi-naturelles, largement utilisées dans le cadre des activités pastorales.

De nombreuses études ont aussi été menées dans différents pays, toujours pour étudier le lien entre le pastoralisme et la biodiversité. Partout, il est reconnu l'influence positive de l'élevage extensif en montagne. En effet, le pâturage par les animaux permet d'éviter l'embroussaillage progressif des prairies d'altitudes et ainsi de maintenir des espaces ouverts. Cette alternance de zones forestières et de zones non boisées est propice au développement d'une faune et d'une flore variée. La fragilité de cet écosystème est soulignée dans le rapport sur les prairies de Slovaquie [ŠEFFER J., LASÁK R., GALVÁNEK D., STANOVÁ V, 2002] : dans ce pays, 77% des plantes endémiques (dont des plantes menacées) se rencontrent dans les prairies qui couvrent seulement 17% du territoire. Malheureusement, cette richesse floristique est menacée à la fois par l'abandon des terres qui retourne alors en friche au détriment des espèces de milieux ouverts, et aussi par l'utilisation intensive des herbages. La fertilisation et le surpâturage entraînent une sélection des espèces les plus productives et partant la disparition des espèces plus fragiles. Cette étude montre donc la **nécessité pour le maintien de la biodiversité de garder des espaces gérés de façon extensive**. Les mêmes risques quant à la fermeture des espaces et l'avancé des forêts sont décrits par BOREC et NEVE en Slovénie², en Norvège par GUNH E. et al. [GUNILLA E., OLSSON A., HANSEN S., RØNNINGEN K., 2004], etc.

Les **pratiques sylvo-pastorales** ont aussi été étudiées et **ont démontré des effets positifs quant à la biodiversité** [ROIS-DIAZ M., MOSQUERA-LOSADA R., RIGUEIRO-RODRIGUEZ A., 2006] : le pâturage des animaux en sous-bois favorise la création d'un environnement varié, mais aussi la connectivité des habitats et la mobilité des animaux sauvages, réduisant ainsi les problèmes de fragmentation des milieux.

C'est notamment lorsque les pratiques pastorales sont abandonnées que l'on se rend compte de l'importance du pâturage pour maintenir des paysages ouverts. Dans l'étude qu'ils ont menée sur l'impact de l'utilisation du sol sur la végétation, les chercheurs autrichiens TASSER et TAPPEINER [2002] sont ainsi arrivés aux conclusions suivantes : l'utilisation du sol en zone de montagne dépend en premier lieu de son degré d'accessibilité par les véhicules. Plus l'accès sera facilité, plus la zone sera susceptible d'être utilisée. L'utilisation du sol est ensuite déterminante pour le type de végétation présente. Le changement de végétation survient dès qu'il y a un changement d'utilisation du sol, avec toutefois une vitesse d'évolution qui varie selon l'altitude. Les chercheurs arrivent ainsi à la conclusion que l'utilisation du sol est le premier facteur influençant la végétation, et qu'une intensification ou au contraire un abandon des surfaces entraîne une réduction du nombre d'espèces végétales présentes.

De nombreuses études allant dans ce sens pourraient, ici, être citées. Nous terminerons juste cet argumentaire en présentant les DOCOB (DOCUments d'Objectifs). Ces documents présentent les objectifs et les préconisations dans le cadre du programme Natura 2000. Dans de nombreuses régions, le pâturage extensif est cité comme action déterminante pour la préservation de certains habitats³, et le maintien d'un paysage pastoral sera nécessaire à la survie de certaines espèces.

c/ Paysage

L'influence du pastoralisme sur les paysages passe d'abord par l'influence sur le type de végétation : le pâturage permet de limiter l'embroussaillage et donc de maintenir un paysage ouvert. L'abandon de pratiques pastorales conduit à un enrichissement des parcelles délaissées. Même si ce changement de végétation n'est pas toujours considéré négativement⁴ puisque la présence de broussaille peut stimuler l'appétit des brebis, il s'agit toutefois de limiter une trop grande fermeture des paysages, peu appréciés par les touristes qui préfèrent avoir des lieux avec des vues dégagées.

¹ European Environment Agency, 2004: High nature value farmland : characteristics, trends and policy challenges, eds. Copenhagen, EEA, 26 p.

² Natural characteristics of parcels facing land abandonment and forest expansion on Pohorje Mountain (Slovenia), University of Maribor - ISARA

³ Voir par exemple le DOCOB du massif de Madres-Coronat ou le DOCOB du Causse de Campestre-et-Luc disponibles sur le site <http://www.languedoc-roussillon.ecologie.gouv.fr/loadPge.php?file=docob/docob.file>

⁴ *Friches et broussailles: elles peuvent contribuer à la qualité environnementale et pastorale de l'espace rural*, In: Territoires, acteurs et agricultures en Rhône-Alpes – Programme de recherches pour et sur le développement régional, n° 3, Janvier 2004.

En Espagne, les *cañadas* (chemins de transhumances), sont autant de voies mettant en valeur le paysage, cassant la monotonie des hauts plateaux de montagne par leur couleur différente [GOMEZ SAL A., LORENTE I., 2004].

L'impact du pastoralisme sur le paysage existe aussi à travers la présence d'animaux et d'indices de l'activité humaine : berger et ses chiens, cabanes ou chalets d'alpage, chemin tracé dans la montagne... Ces caractéristiques sont autant de composantes d'un paysage recherché à la fois par les touristes et par les habitants.

d/ Autres activités économiques

Même s'ils ne sont pas directement connectés par des liens économiques évidents, le pastoralisme a des répercussions sur d'autres activités économiques. Le tourisme en particulier se développe dans des zones pastorales. Le paysage traditionnel, recherché par les adeptes de la montagne, comprend des animaux et ses gardiens, et la présence d'activités pastorales est donc hautement appréciée par les citadins venus recharger leurs batteries à la campagne. Ils apprécieront aussi de pouvoir profiter des produits régionaux de qualité fabriqués localement, faisant ainsi vivre en plus des producteurs les restaurateurs et hôteliers des zones de montagnes. L'artisanat local, et notamment les objets en bois, traditionnellement produits dans ces régions sont achetés comme souvenir. On peut ainsi citer l'exemple de la région des Tatras en Pologne, où le pastoralisme et l'élevage ovin sont présents dans tous les lieux touristiques : vente du fromage traditionnel oscypek, vente de pull-over et produits en laine de moutons fait dans la région, musique traditionnelle jouée par des musiciens en costume folklorique dans les restaurants...

Les activités culturelles liées au pastoralisme sont en pleine expansion : visite à la ferme, promenade organisée en alpages, développement des maisons pastorales, fêtes de la transhumance... De nombreux événements gravitant autour des traditions pastorales assurent ainsi des apports économiques non négligeables pour les régions pastorales.

e/ Risques naturels

Bien gérés, les troupeaux peuvent être des alliés précieux dans la prévention de plusieurs types de risques naturels :

- Incendies (Sources : Réseau Coupure de Combustible, 2006)¹. Les grands incendies estivaux ravagent chaque année en Europe des centaines d'hectares dans les zones méditerranéennes. Depuis une vingtaine d'années maintenant, les éleveurs sont impliqués dans la gestion des zones à risques dans le cadre de la Défense des Forêts Contre les Incendies (DFCI). Les programmes mis en place consistent ainsi à faire pâturer des « zones de coupure » qui limiteront la propagation du feu. Les contrats établis entre éleveurs et forestiers permettent aux premiers de compléter leurs revenus, et aux seconds de limiter les risques à un coût inférieur à celui du débroussaillage mécanique. Dans le sud de la France, ce sont ainsi plus de 330 communes qui disposaient en 2000 d'un aménagement pour la prévention des incendies intégrant un entretien par le pastoralisme. Une surface de 37 000 ha était concernée, dont environ 16 000 ha faisaient l'objet d'un contrat agro-environnemental (règlement MAE du règlement CE 2078-92).
- Erosion des couches superficielles des sols. Une étude menée par des chercheurs autrichiens [TASSER E., MADER M., TAPPEINER U., 2003] a ainsi montré que des prairies entretenues et des pâturages sont moins érodables que des herbages laissés à l'abandon. Ceci s'explique par la composition de la faune et la structure de végétation qui sera différente selon l'utilisation qui est faite de l'herbage. Le fauchage et le pâturage favorisent l'enracinement des herbes et change la composition du sol qui sera moins sujet au glissement superficiel. D'autre part, le passage des animaux sur des terrains en pente crée des chemins qui sont autant de rupture de pente freinant ou arrêtant l'érosion et les petites avalanches.
- Avalanches. Il a été évoqué dans le paragraphe précédent l'influence des chemins de passage des animaux comme étant un premier obstacle aux avalanches. En plus de ce facteur, il a été montré [NEWESELY C., TASSER E., SPADINGER P., CERNUSCA A, 2000] que des herbages entretenus permettent de

¹ Réseau Coupure de Combustible, 2006 : *Dispositif agroenvironnemental appliqué à la prévention des incendies de forêt en région méditerranéenne – Résultats de 20 ans de réalisations et propositions pour l'avenir*, RCC n°11, 43 p.

limiter les risques d'avalanche de part l'état de la végétation. En effet, certaines espèces végétales telles que *Calluna vulgaris* et *Arctostaphylos uva-ursi*, qui se développent lorsque les pâturages sont laissés à l'abandon et des prairies non fauchées, se tassent facilement sous le poids de la couche de neige et ne constituent pas de point d'ancrage pour celle-ci. Les avalanches sont donc favorisées en terrain abandonné, et ceci d'autant plus que ce sont les terrains avec les plus fortes pentes qui sont abandonnés en premier. Il faut toutefois remarquer que le développement de broussailles ligneuses peut par contre ralentir le glissement de neige.

Annexe 5 : Les définitions utilisées dans la législation Suisse

Extraites de l'Ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (Ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm).

- Exploitation de pâturage (article 7)
« Par exploitation de pâturage, on entend une exploitation au sens de l'art. 6 qui:
 - a. comprend une surface agricole utile (art. 14) et une surface d'estivage (art. 24);
 - b. dans laquelle le berger:
 - 1. habite toute l'année;
 - 2. garde, durant toute l'année, ses propres animaux, et
 - 3. garde, durant l'estivage, principalement des animaux de tiers, moyennant rémunération. »

- Exploitation de pâturages communautaires (article 8)
« Par exploitation de pâturages communautaires, on entend une entreprise agricole qui:
 - a. sert au pacage d'animaux en commun;
 - b. comprend des pâturages communautaires (art. 25);
 - c. comprend des bâtiments ou des installations se prêtant au pacage, et
 - d. est gérée par une collectivité de droit public ou une collectivité exploitant les terrains de la commune. »

- Exploitation d'estivage (article 9)
« 1. Par exploitation d'estivage, on entend une entreprise agricole qui:
 - a. sert à l'estivage d'animaux;
 - b. est séparée des exploitations des propriétaires du bétail estivé;
 - c. comprend des pâturages d'estivage (art. 26);
 - d. comprend des bâtiments ou des installations nécessaires à l'estivage;
 - e. est exploitée durant l'estivage, et
 - f. ne dépend pas d'autres exploitations d'estivage.

2. Une exploitation d'estivage comprenant plusieurs échelons d'exploitation est considérée comme une seule unité. »

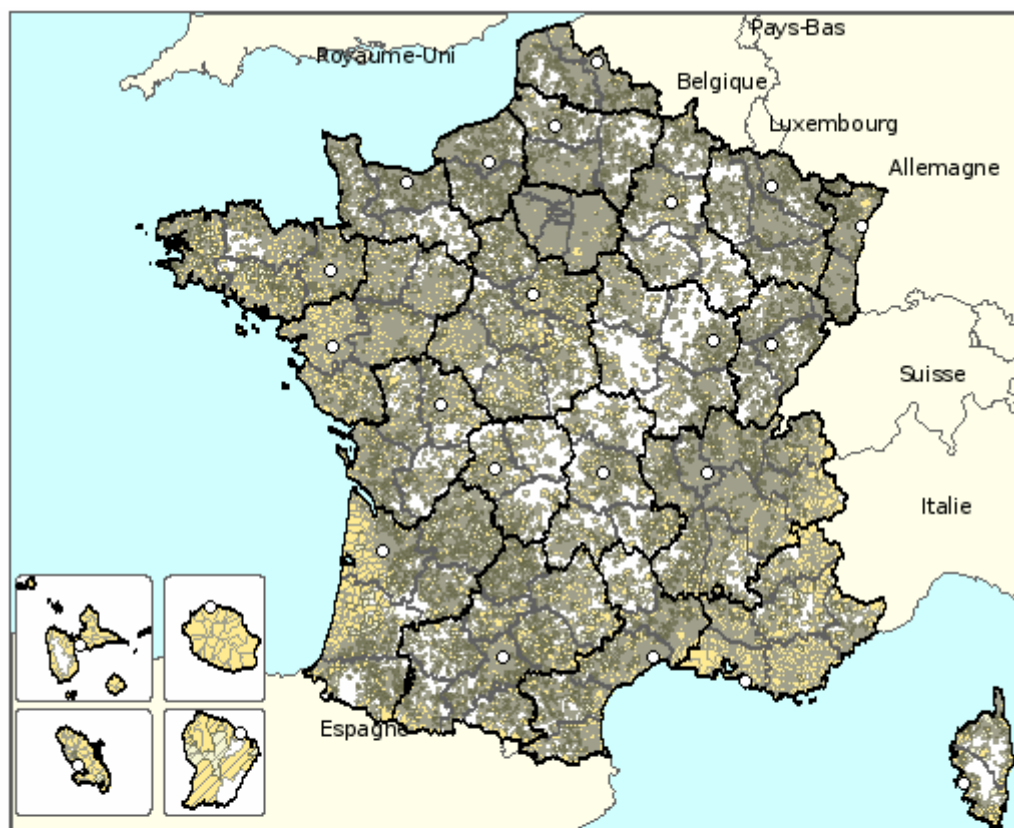
- Surfaces d'estivage (article 24)
« 1. Par surfaces d'estivage, on entend:
 - a. les pâturages communautaires;
 - b. les pâturages d'estivage;
 - c. les prairies de fauche dont l'herbe récoltée sert à l'affouragement durant l'estivage.

2. Les surfaces situées dans la région d'estivage définie à l'art. 1, al. 2, de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les zones agricoles sont également considérées comme surfaces d'estivage même si elles sont utilisées à d'autres fins. »

- Pâturages communautaires (article 25)
« Par pâturages communautaires, on entend les surfaces appartenant à une collectivité de droit public ou de droit privé, exploitées traditionnellement en commun comme pâturages par des détenteurs de bétail, qui font partie d'une exploitation de pâturages communautaires (art. 8). »

- Pâturages d'estivage (article 26)
« Par pâturages d'estivage, on entend les surfaces utilisées exclusivement pour le pacage qui servent à estiver les animaux et qui font partie d'une exploitation de pâturage (art. 7) ou d'une exploitation d'estivage (art. 9). »

Annexe 6 : Les communes dotés d'un PLU ou d'une carte communale



Sources : DIACT, DGUHC, DGMT, DIV, DGCL, ETD
Intégration : CETE de Lyon
Découpage administratif : GéoFLA® - ©IGN - PARIS 2005
© Camptocamp SAS

Les zones colorées représentent les communes dotées d'un Plan Local d'Urbanisme ou d'une carte communale, ou pour lesquels l'élaboration est en cours.

Annexe 7 : Quelques outils et moyens d'aide à la gestion des espaces pastoraux en France

- Acquisition de données statistiques : (France) les **enquêtes pastorales** sont menées par département, pour acquérir des données statistiques sur le pastoralisme (nombre de cabanes pastorales utilisées, animaux et éleveurs concernées...). La dernière remonte, selon les départements, à 1996 ou 1999. Des données sont aussi obtenues régulièrement grâce à la **gestion des aides** : les dossiers de demande d'aides que doivent remplir les agriculteurs sont de bonnes sources d'informations (nombre et espèce d'animaux, terrains utilisés, surfaces mises en valeur, information sur l'exploitant...).

La géomatique au service du pastoralisme

✓ Gestion des troupeaux de rennes et moutons par satellite – Norvège¹

En 2005, la Norvège, membre de l'ESA (European Space Association), a lancé un satellite dont les tâches ont été définies par l'Université agricole de Norvège. Certaines sont fortement liées à l'activité pastorale, à savoir :

- mesure de la fonte des neiges dans les zones de pâture des rennes ;
- surveillance du mouvement des rennes dans certaines zones de montagne du pays ;
- surveillance du mouvement des moutons le long de la côte norvégienne.

✓ L'utilisation de Services d'Information Géographique - France

En France, la géomatique est de plus en plus utilisée comme outils de soutien et d'analyse des activités pastorales. Le CEMAGREF de Grenoble a par exemple travaillé sur la caractérisation des pâturages pastoraux en utilisant la télédétection à haute résolution [Bernard-Brunet J., 2000]. Les services pastoraux se dotent par ailleurs de Systèmes d'Information Géographique (SIG) pour améliorer et faciliter le suivi des activités pastorales. Le SIG Pyrénées² géré par l'Observatoire des Pyrénées, contient ainsi un volet pastoral où sont regroupées des données pastorales sur les 6 départements pyrénéens.

- Services pastoraux : ces services sont source de **conseil pour les questions techniques et administratives**. En France, des services pastoraux existent dans les départements où les activités pastorales sont importantes (par exemple les Sociétés d'économie alpestre (SEA) dans les Alpes, SUAIA Pyrénées, le SUAMME). Tout comme les systèmes de gestion, la diversité des services reflète l'histoire et la façon dont ils se sont développés (service pastoral au sein de la Direction Départementale d'Agriculture et de la Pêche, en tant que service des Chambres d'Agricultures ou en association indépendante par exemple).

D'autres organismes de conseils sont aussi présents dans d'autres pays d'Europe. Ainsi, en Ecosse, la *Crofting Foundation* (<http://www.croftingfoundation.co.uk/>) est une organisation non gouvernementale dont le but est de représenter et de promouvoir le *crofting* (système d'utilisation de terres en commun pour l'élevage rencontré dans les Highlands et les îles écossaises). La *Crofters Commission* (<http://www.crofterscommission.org.uk/>) est quand à elle, en plus de son rôle de conseil, l'organe d'enregistrement et de gestion des éleveurs ayant le statut de *crofter*.

¹ Pour plus d'information : <http://www.norway.org/restech/researchnews/satellite.htm>; <http://www.ntnu.no/gemini/2002-06e/10-11.htm>

² Voir le site du SIG Pyrénées : <http://www.sig-pyrenees.net/index.php>

- Outils législatifs : plusieurs aménagements législatifs offrent un cadre adapté au pastoralisme.

Ainsi, l'introduction des **Associations Foncières Pastorales**, des **Groupements Pastoraux** (voir partie 1/3.2) ont permis aux éleveurs et aux propriétaires de conserver des modes d'organisation adaptés à leurs pratiques.

Les propriétaires ne souhaitant pas que leurs terrains soient soumis au régime des baux ruraux peuvent d'autre part conclure avec les éleveurs des contrats plus souples sous forme de **conventions pluriannuelles de pâturage** (voir partie 1/3.2) ou de **commodat** (Articles 1875 à 1891 du Code Civil).

Le code rural prévoit d'autre part des outils permettant de contraindre le propriétaire ou le gestionnaire: les **terres incultes et manifestement sous-utilisées** depuis au moins trois ans, après constatation par les autorités compétentes et mise en demeure de l'exploitant ou du propriétaire, doivent soit être **remises en état**, soit être **données à bail à un autre exploitant** (article L 128-4 du code rural). D'autre part, la facilitation du passage des troupeaux sur **des fonds agricoles abandonnés** peut être accordée pour les associations foncières pastorales grâce à un **droit de passage** d'une durée d'un an autorisé par le préfet (article L135-6 du code rural).
- Constitution de pôle d'exploitation viable: dans les Hautes-Pyrénées, une expérience originale de gestion de l'usage du foncier est conduite par la communauté de commune des Véziaux d'Aure. Elle s'appuie sur le constat que la structure du foncier (taille des parcelles, enclavement, dispersion) n'est plus en adéquation avec l'évolution de la taille des troupeaux et des systèmes d'élevage et que, du coup, de nombreuses parcelles sont sous exploitées ou abandonnées. L'objectif est de constituer des pôles d'exploitation viable par un échange amiable de l'utilisation de parcelle. La collectivité a mis au point un système de **convention tripartite impliquant collectivité, éleveur et propriétaire**. La collectivité s'engage à remettre en état la parcelle par un débroussaillage de fond ; le propriétaire à accepter de changer d'exploitant ; l'exploitant à garder la parcelle en état par le pâturage et si nécessaire des actions de débroussaillage complémentaires. (D. BUFFIERE, 2007, contribution écrite)
- Diagnostics pastoraux : la méthode a été développée par le CEMAGREF de Grenoble à la fin des années 1970 et a été ensuite reprise et simplifiée selon les besoins pour s'adapter aux contextes locaux. Les diagnostics sont mis en œuvre pour s'engager avec les éleveurs et les communes dans une gestion concertée des pâturages, le plus souvent à la demande des Parcs (Nationaux ou régionaux), ou des structures d'animation pastorales. Les Parcs des Ecrins et des Pyrénées ont ainsi réalisés des diagnostics pastoraux sur la quasi-totalité de leurs sections de pâturage. Le diagnostic pastoral permet d'**améliorer la gestion des pâturages** (mis en défend de certains quartier, augmentation de la pression sur d'autres...), de **réfléchir aux investissements à réaliser et aux techniques de conduite** des troupeaux. Les diagnostics sont des analyses assez fines, qui nécessitent plusieurs jours pour être réalisées. Ils sont généralement cofinancés par les Parcs, les communes, et selon les cas les départements et/ou les régions. Ils sont actualisés grâce à des méthodes de suivis.

En Espagne et en Italie, des méthodes locales de diagnostic sont aussi utilisées.

Annexe 8 : les mesures en faveur du pastoralisme dans les plans de développement ruraux (approuvés au 27 février 2008)

AE = Agro-Environmental

	Nom de la mesure	Objectifs principaux	Exigences	Intensité de l'aide
ALLEMAGNE - BAVIERE	<p>Axis 2 - Mesure 1: paiement AE Paysage Bavaois</p> <p>Sous mesure 4 relative aux formes spécifiques de production afin de maintenir les identités culturelles et les paysages/ des paysages</p> <p>Mesure 4.1 : Troupeau d'animaux reconnus dans les pâturages alpins et les prés mesures A41 – A44</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Soutenir les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et positives pour les ressources naturelles et la biodiversité - Soutenir les agriculteurs pour des formes extensives d'agriculture, dans la production d'externalités positives et de paysage à forte valeur culturelle 	<p>Les agriculteurs disposant d'au moins 3ha</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un contrat de 5 ans - Utilisation des facteurs de production mandatés par les candidates (Bâtiments, terre, bétail...) - Interdiction d'épandre des déchets organiques, boues d'épuration et des eaux usées sur des terres recevant une prime agro-environnementale. - En complément de l'éco-conditionnalité courante/ standard et avec les exigences basiques dans l'utilisation de pesticides et fertilisants - Aucun soutien de subvention pour les jachères et les terrains sur lesquels la production est discontinuée 	<p>Paiements pour la mesure 4: Min = 250€ / ferme Max = 35000€ / ferme</p> <p>Prime pour la mesure 4.1: -Travail fait par un personnel régulier: 80€/ha (min = 600€/pâturage, max = 2500€/berger) -Travail réalisé par un personnel non régulier : 40€/ha</p>
	<p>Axe 2 – Mesure 2: programme de contrat de protection de la nature bavaroise</p> <p>Sous mesure 3: habitat des « pâturages »</p> <p>Mesure 3.1: Utilisation extensive de pâturages sur des parcelles à haute valeur naturelle</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pâturage des moutons, chèvres, de bestiaux et chevaux - Pâturage du bétail dans les régions des Alpes 	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien de la biodiversité, d'habitats spécifiques et soutenir la construction de réseaux sur les sites naturels. - Soutien en faveur des objectifs environnementaux requis <ul style="list-style-type: none"> – Soutien pour l'agriculture sur petites parcelles ayant une valeur naturelle historique pour éviter leur mise en jachère 	<p>Les agriculteurs et les associations agricoles; les associations protectrices de la nature et du paysage; d'autres utilisateurs de la terre (par ex. les municipalités)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Parcelles d'au moins 0.1 ha - Conditions basées sur le jugement de l'administration locale chargée de la protection de la nature. 	<p>Pâturage des moutons, chèvres, bétail et chevaux : 270€/ha Pâturage de bestiaux dans les régions alpines: 120€/ha</p> <p>Responsabilité supplémentaire: augmenter les efforts en terme de travail et d'utilisation de machine. (Non compatible avec les subventions pour les pâturages de montagnes)</p> <ul style="list-style-type: none"> - plus de pâturage de chèvres: 50€/ha - deuxième pâturage: 125€/ha - Difficultés particulières pour les conditions de pâturage: 65€/ha

AUSTRIA	<p>Axe 2 – mesures AE</p> <p>Conservation du paysage culturel et de la nature.</p> <p>Mesure 16: Culture de pré alpin</p>	<p>- Protection de paysage culturel et de pré alpin, et prévention de la croissance de buissons et d'arbres</p> <p>- Préserver les prés de montagne de culture à long terme.</p> <p>- Assurer la biodiversité des prés de montagnes.</p>	<p>Agriculteurs, entités légales et associations dirigeants des propriétaires agricoles sous leur propre nom et compte</p> <p>- Contrat de 5-7ans se terminant en 2013</p> <p>- Min 3ha de pâture fourragère alpine ayant une densité de bétail de 3 UGB</p> <p>- région localise au dessus de ligne limite d'habitation</p> <p>- max 1 fauchage/an, au moins tous les 2 ans, enlèvement de produits issus du fauchage</p> <p>- pas de pâturage (excepté après le 15/8), pas d'utilisation d'engrais (excepté fumier solide), pas d'herbicides, pas de boues d'épuration ni de composte à base de boues d'épuration.</p> <p>- maintien et culture d'élément du paysage</p>	<p>Prime dépendant de l'inclinaison/l'accessibilité des pentes</p> <p>- fauchage avec tracteur: 350€/ha</p> <p>- fauchage avec autre moyen mécanique: 430€/ha</p> <p>- fauchage à la faux: 700€/ha</p>
	<p>Axe 2 – mesures AE</p> <p>Protection de paysage culturel et de la nature</p> <p>Mesure 17: Ferme alpine et troupeau</p>	<p>- Protection de paysage culturel et de pâturages alpin, et prévention de la croissance de buissons et d'arbres</p> <p>- Maintien des pâturages alpins pour le bien des paysages culturels et du tourisme</p> <p>- Assurer la biodiversité sur les pâturages de montagne</p>	<p>Agriculteurs, entités légales et associations de propriétaires agricoles sous leur propre nom et compte</p> <p>- Contrat de 5-7ans se terminant en 2013</p> <p>- Min 3ha de pâture de fauchage alpine ayant une densité de bétail de 3 UGB</p> <p>- Mouvement du bétail vers les prés de montagne pendant au moins 60 jours consécutifs</p> <p>- Min de 3 UGB déplacé la première année de l'engagement</p> <p>- densité du bétail: max 0.67 LU/ha; Nourriture le foin en complément est accepté</p> <p>- S'abstenir d'épandre du fumier liquide produit refrain en dehors des propriétés</p> <p>- option supplémentaire de gardiennage de troupeau : vache (excepté vaches allaitantes), chevaux, moutons et chèvres.</p> <p>- Logement adéquate pour le gardien de troupeau ; max 70 LU par gardien de troupeau.</p>	<p>1- Pâturages accessible par un chemin pour tracteur:</p> <p>Vaches allaitantes : 150€/ha</p> <p>Autres vaches, moutons, chèvres: 50€/ha</p> <p>Chevaux: 70€/ha</p> <p>2- Pâturages accessible seulement par bon téléphérique en bon état ou véhicule particulier:</p> <p>Vaches allaitantes: 180€/ha</p> <p>Autres vaches, moutons, chèvres: 60€/ha</p> <p>Chevaux: 80€/ha</p> <p>3- Pâturages accessible seulement par un chemin piéton:</p> <p>Vaches allaitantes : 195€/ha</p> <p>Autres vaches, moutons, chèvres: 65€/ha</p> <p>Chevaux: 90€/ha</p> <p>2- option supplémentaire de gardiennage +25€/LU</p> <p>3- +30€/LU</p> <p>4- +35€/LU</p>

SLOVENIA	<p>Axe 2 – mesures AE</p> <p>Groupe II: Protection des conditions naturelles, biodiversité, fertilisation du sol et paysage traditionnel et culturel</p> <p>II/1 Pâturages de montagnes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Préserver les méthodes des fermes traditionnelles dans les zones de montagnes - Préserver l'environnement, la diversité des paysages et culturelle de montagnes 	<ul style="list-style-type: none"> - Pâturages en montagnes, utilisation de prairie de manière traditionnelle avec des animaux pâturant - S'abstenir d'épandre des boues d'eaux usées, vase, résidus de ferme de poisson. Est seulement autorisé, le compost produit par des fermes en agriculture biologique et les engrais et herbicides permis en agriculture biologique - Densité de stockage entre 0.5-1.9 LU/ha; pas de surplus de fumier de bétail - Obligation d'enlever manuellement les buissons et mauvaises herbes après la saison de pâturage 	<p>Sans gardien de troupeau: 61€/ha</p> <p>Avec gardien de troupeau: 73€/ha</p>
	<p>Axe 3 – mesures AE</p> <p>Groupe III: L'entretien des zones protégées</p> <p>III/1 Elevage dans les zones centrales d'apparition de gros carnivores</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer la coexistence avec de gros carnivores et préserver un statut favorable ou la protection de population de gros carnivores (Ours brun) - Protection conservation of prairies et prévention prévention de surcroissance 	<ul style="list-style-type: none"> - propriété agricole ou zone individuelle de propriété agricole localise dans les zones centrales d'apparition de gros carnivores sur les registres officiels. - S'abstenir d'épandre boues d'eaux usées, vase, résidus de ferme de poisson. Est autorisé uniquement le compost produit de manière organique. - les zones de prairies doivent être pâturées - Densité de stockage entre 0.5-1.9 LU/ha; pas de surplus de fumier de bétail - Sur les pâturages, mouton et chèvres doivent être gardées à chaque instant, quand cela est possible des barrières mobiles et filets de protection doivent être appliqués. 	<p>Paiement: 29€/ha</p> <p>Somme maximum pouvant être obtenue par la combinaisons de différentes mesures AE : 450€/ha</p> <p>Si la SAU totale d'une propriété agricole engagée dans des mesures AE excède 100ha, le montant du paiement décroît de 50% pour la surface au-delà de 100ha.</p>
Grèce	<p>Mesure AE 216</p> <p>Action 1.2 : achat et entretien de chiens de berger grecs</p>	<p>-protection des troupeaux contre les ours et maintien de la population ursine</p>	<p>- bénéficiaires : éleveursovins, caprins, bovins en système extensif</p>	<p>Soutien jusqu'à hauteur de 80% des coûts éligibles, et jusqu'à 400 €</p>

Italie - Veneto	Programme Region Veneto Axe 2 - mesures AE Sous-mesure e/ gestion de l'herbe et des pâturages	- Préserver, maintenir, et améliorer les aires de pâturages, les prairies et les prés compte tenu des bénéfices de production, écologiques et environnementaux. .	L'action 3 concerne le maintien des pâturages localisé en montagne dans le but d'une meilleure gestion : - Assurer le pâturage de bétails adéquats compte tenu du maintien d'une bonne couverture de fumier vert épandu sur les champs pour éviter l'accumulation de fumier dans certaines zones ; interdiction d'utiliser des produits chimiques (engrais, pesticides) ; éradication de la végétation envahissant les prés.	Paiement : 85€/ha Les régions ciblées sont les régions vertes des zones de montagne éligibles pour les aides compensatoires. 83.900 Ha sont concernés Des aides pour des interventions similaires prévues dans le programme de Natura 2000 ne sont pas complémentaires
Italie- Friuli Venezia Julia	Programme Region Friuli Venezia Giulia – Axe 2 Mesure AE : Action 4 – Maintien des pâturages	- L'action a pour but la sauvegarde du paysage rural en évitant l'abandon, récupérer les eaux d'écoulement, limiter l'avancée du bois en garantissant l'alternance des caractéristiques du paysage alpin ; maintenir la biodiversité animale et végétale	- « Maintien des pâturages » : Charge de bétail entre 0.4 et 1.4 UGB Ha ; garantir une durée de pâturage d'au moins 75 jours/an ; effectuer le nettoyage manuel et maintenir la viabilité d'accès et découlement des eaux ; ne pas utiliser de fertilisants, produits phytosanitaires... ; garantir au moins 70% de l'alimentation des animaux issus des surfaces pâturées - Engagement dans le nettoyage manuel et/ou mécanique (pas chimique) des plantes infestant sur les pâturages.	Paiement : - 140€/ha/année pour la production animale laitière - 100€ pour celle à orientation viande + Prime additionnelle : 35€ pour les bénéficiaires qui s'engagent à réaliser une rotation des secteurs de pâturage. Les régions ciblées sont les zones défavorisées ainsi que certaines aires préférentielles. 240 entreprises en sont bénéficiaires, 8900ha en sont engagés
Italie – Val d'Aoste	Programme Region Val d'Aoste Axe 2 - mesures AE : Alpiculture Mesure gestion environnementale de surfaces fourragères		- interdiction de fertilisation minérale dans les alpages et diminution du chargement du bétail pour arriver à une quantité d'azote assimilable non supérieure à 28 unités/ha - gestion rationnelle des pâturages pour que toute la surface déclarée soit utilisée	Paiement : - 75€/ha, maximum de 160 ha
Italie – Val d'Aoste	Programme Region Val d'Aoste Axe 2 - mesures AE : Alpiculture Mesure remise en état et gestion des rus nécessaires	- préserver l'équilibre hydrogéologique des alpages	exigences relatives à la faune présente	Paiement : - 80€/ha pour les activités manuelles à effectuer

Bulgarie	Mesure Systèmes traditionnels d'élevage (Pastoralisme de Montagne)	<ul style="list-style-type: none"> - soutenir les systèmes traditionnels de pâturage saisonnier dans les pâturages à haute valeur naturels par des races nationales - conserver/maintenir les habitats et les espèces dans les zones de haute-montagne - promouvoir l'utilisation des chiens Karakachan comme moyen de protection contre les grands prédateurs respectueux de la nature 	<ul style="list-style-type: none"> - deux projets pilotes sont mis en place dans les zones de Pirin et des parcs nationaux du centre des Balkan, dans des zones spécifiques propices au pastoralisme. Condition supplémentaire d'accords entre propriétaires fonciers et éleveurs/gardiens de troupeaux - troupeaux de minimum 50 ovins / 10 bovins / 10 chevaux, pendant une durée de pâturage dans la zones pendant au moins 3 mois par ans (sauf exceptions) - pas de déchets abandonnés dans les pâturages à la fin de la période de pâturage - surface de pâturage proportionnée au chargement, selon le plan de gestion du parc national (1 UGB / ha) - si utilisation de chien Karakachan : possession d'au moins 2 chiens Karakachan de race pure pour la protection du troupeau, le nombre de chien devant être proportionnel à la taille du troupeau. Les chiens doivent avoir un pédigrée reconnu par les associations. 	Paiement : - 100€ / ha - 110 € /ha si utilisation de chiens Montants maximums définis dans le règlement 1698/2005.
Slovaquie	Mesure AE – soutien à la protection environnementale des prairies permanentes naturelles et semi-naturelles Pâturages et prairies alpines		<ul style="list-style-type: none"> - Fertilisation : aucun fertilisant minéral ni purin - produits phytosanitaires: éviter l'application de produits phytosanitaire dans la zone, avec exception localement pour les plantes invasives (certificat des autorités sanitaires requis), sauf pour les éleveurs en agriculture biologique - fauche : première fauche au plus tard le 15 juillet ; fauche du centre vers l'extérieur. Les prairies alpines sont fauchées au maximum 1 fois / an - conditions de pâturage : suivre les règles de prudence si utilisation d'enclos (surface minimale de 1 UGB / 10 m², déplacement régulier des enclos). Pour le bétail jeune, un enclos de nuit fixe peut être utilisé, avec l'accord des organismes professionnels. S'il n'y a pas d'utilisation d'enclos, le pâturage doit être surveillé par un gardien, avec un chargement de 0.3 à 1 UGB / ha - pas d'ensemencement supplémentaire dans les zones d'habitat de faune et flore - pas de drainage dans les zones d'habitat - les pâturages ne doivent pas être paillés 	Paiement : 5342 SKK / ha (150, 70 € / ha)

Royaume-Uni - Ecosse	Mesure AE Soutien aux landes -Mesure gestion de la faune et de la flore dans les hautes terres et les tourbières	-améliorer les conditions des hautes-terres et des tourbières par une bonne gestion du sol -protéger et améliorer la vie sauvage et la biodiversité - protéger et gérer les sols fragiles des hautes-terres et réduire les émissions de gaz de par le rôle de puits de carbone de la végétation et des tourbières	- mesure disponible dans les sites de tourbière ou les sites à sol fins sensible à l'érosion des hautes-terres - les mesures de gestion de la vie sauvage des hautes-terres et des tourbières seront appuyées par un plan de gestion des landes (avec indications sur le régime de pâturage approprié et les travaux nécessaires) - les terrains pâturés doivent rentrer dans les conditions préconisées pour la gestion des landes. - le sur-piétinement des terrains doit être évité ; les véhicules doivent être adaptés et ne pas sortir des pistes	Paiement : 1,02 € /ha
	Mesure AE Soutien aux landes -Mesure gestion du pâturalges des landes dans les sites de hautes terres et de tourbières désignés	-maintien et encouragement des habitats des hautes-terres et des tourbières par une bonne gestion des sols	- utilisation de véhicule adaptées au sol uniquement - respect du code de brulage des landes (Muirburn code). Brulage en bandes de maximum 20m de large ; pas de brulage après le 15 avril - la troube peut être récoltée à la main	Paiement : 2,92 €/ha
	Mesure de soutien aux investissements non productifs. Gestion des habitats pâturés	-encourager le développement du gardiennage et mieux répartir le pâturage pour améliorer les hautes-terres et les landes	- action disponible si un plan de gestion des landes a été établi, dans certaines zones - un cahier de gestion du pâturage devra être tenu	Paiement : 11,42 €/heure