

Ministère de l'agriculture et de la pêche
RAPPORT
sur le
Bilan de la politique agricole et forestière en faveur de la montagne
établi par
Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, député de Lozère
Juin 2008

/En pdf à partir de <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000441/>

Bruno Besche-Commenge : je ne relève que les passages concernant les grands prédateurs, ce qui est en gras l'est dans le texte. Je mets en bleu gras taille normale les mots ours, loup, prédateur, en bleu taille 14 le passage concernant les Pyrénées Atlantiques : le rapporteur y reproduit le vision erronée de zones brebis-lait mieux adaptées aux ours que les autres.

On peut s'étonner que le rapport sur le loup cité page 6 (il s'agit du rapport Guth-Braque) ne soit pas discuté, faut-il y voir le fait que le rapporteur est élu d'un département du Massif Central, et que ce Massif est classé dans ce rapport comme zone d'où le loup doit être chassé ? Rappelons que c'est au titre de zone d'élevage intensif que le Massif est ainsi préservé, ce qui, concernant notamment la Lozère, est une ânerie de première !

Autre ânerie, page 12, sur le rôle des plans ours et loups, mais ce qui est écrit ensuite relativise cette ânerie/

Page 6

La politique de la montagne fait toujours l'objet de rapports de la part des assemblées parlementaires et des diverses instances de l'exécutif.

Sans remonter trop loin et sans pouvoir être exhaustif, il faut citer le rapport complet et très documenté de l'instance d'évaluation qui a mobilisé les experts du plus haut niveau, publié en septembre 1999 (présidence de Pierre BLONDEL ; rapporteur Gilles BAZIN, INRA) ; l'agriculture et la forêt y tiennent une place de choix. Par la suite, un rapport du Sénat de 2002 a actualisé les réflexions au vu des évolutions intervenues, notamment, dans la politique agricole (« L'avenir de la montagne : un développement équilibré dans un environnement préservé », groupe d'étude présidé par Jacques BLANC ; rapporteur : Jean-Paul AMOUDRY). Le Sénat vient de publier un nouveau rapport, très complet, sur la production ovine qui est stratégique dans nombre de régions de montagne (« L'avenir de la filière ovine », Gérard BAILLY et François FORTASSIN, rapporteurs, janvier 2008). La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale avait publié en juillet 2003 un rapport d'information sur les « améliorations à apporter dans le droit applicable dans les zones de montagne » (Yves COUSSAIN, rapporteur). Par ailleurs, les débats sur la loi de développement des territoires ruraux, promulguée le 23 février 2005, et sur la loi d'orientation agricole promulguée le 5 janvier 2006, ont été l'occasion de nombreux échanges sur les problématiques de la montagne.

Les travaux de l'Association nationale des élus de montagne (ANEM, présidée par Martial SADDIER, député) sont également riches, témoignant des préoccupations majeures des populations et des élus des régions de montagne. Le dernier rapport présenté devant son congrès annuel (2007) aborde la question du changement climatique. Au plan européen, l'ONG « Euromontana » s'est emparée, avec l'appui de la Commission, de la question du pastoralisme et vient de publier en mars 2008 un premier rapport. Le rapport préparatoire de ses IIIèmes Assises (Inverness, 2002) est à rappeler, ainsi que celui de la FAO de cette même année en prélude à l'Année internationale de la montagne (« Mieux comprendre la vulnérabilité des montagnes : une nouvelle perspective de la montagne »).

Dans la période la plus récente, plusieurs rapports ont été rédigés à la demande du ministre de l'agriculture et de la pêche et portant plus spécifiquement sur les volets agricoles et forestiers : sur le pastoralisme (« Le domaine pastoral : un espace de production agricole, de préservation de l'environnement et de récréation », Michel DANTIN, inspecteur général de l'agriculture, novembre 2005 ; Rapport interministériel sur les équipements pastoraux dans les Pyrénées, février 2007), sur la production ovine (« la production ovine allaitante : une vraie chance pour les territoires », Yves SIMON, député, janvier 2007), sur la cohabitation entre l'élevage et **le loup** (Rapport conjoint de l'Inspection générale de l'environnement et du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, qui actualise le rapport de 1999 sur le même sujet, avril 2008), sur la problématique de sous-exploitation de la

forêt en France, qui concerne particulièrement la montagne (Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, 2007). Enfin, les travaux conduits sous l'égide du Conseil national de la montagne avec l'appui des services du ministère de l'agriculture et de la DIACT sont riches d'enseignements et de réflexions.

Page 12

6. Au terme de ce tableau, que retenir ?

- Le constat général est celui d'un succès de l'action de l'Etat en agriculture

L'action compensatrice du handicap « montagne » sous ses diverses formes, indemnités compensatoires, suppléments de DJA et aides à la modernisation des exploitations, aides à la collecte de lait (jusqu'à une date récente), politique spécifique des quotas laitiers, plans « **loup** » et « **ours** » qui ont remis sur le devant de la scène les problèmes du pastoralisme, a, de l'avis général, réussi le pari de sauver l'agriculture de montagne.

Ces actions ont permis de soutenir un rythme d'installation aussi fort, sinon plus, que dans le reste du territoire ; elles ont permis de relever le niveau des revenus des exploitations de montagne et d'améliorer leurs structures, mais *ce succès est relatif* car le retard initial n'est pas rattrapé : retard de structures, de productivité, d'équipement, se traduisant encore par un différentiel de revenu de 30 % à 40%.

Cette moyenne dissimule des écarts entre massifs et parties de massifs dus à de nombreux facteurs, notamment aux différents systèmes de production et à l'inégale efficacité des filières de commercialisation et de transformation.

Pages 20 – 21

P.20 - 3.2 Le pastoralisme dans la programmation du plan de développement rural

Dans le cadre du PDRN 2000-2006 et des DOCUP, l'Etat s'était engagé aux côtés des collectivités territoriales en faveur des activités pastorales. La mesure « j » du PDRN était consacrée au financement d'investissements collectifs d'amélioration pastorale (cabanes de bergers, clôtures, haies d'abris, parcs de contention et de tri pour le troupeau, points d'eau) et de débroussaillage, en co-financement avec l'Union européenne et les collectivités territoriales.

Dans le cadre de cette mesure « j », des aides ont été dédiées à la recherche et à l'expérimentation en vue de constituer un référentiel technique pour mettre en place des itinéraires adaptés à la problématique du pastoralisme.

Les soutiens publics ont représenté au total 19,54 millions d'euros sur la période 2000-2006. En outre, plusieurs *conventions interrégionales de massif* ont inscrit des actions complémentaires à l'échelle du massif en faveur du pastoralisme depuis 2002 (CIADT du 13 décembre 2002), financées par le FNADT. Leur montant total a été supérieur à 4 millions d'euros (2002-2006), auxquels s'ajoutent les participations des collectivités locales.

La *programmation 2007/2013* prévoit une *mesure 323 C* dont l'ambition est de constituer l'outil intégré en faveur du pastoralisme, qui se substitue aux divers dispositifs existants, complexes et critiqués pour cette raison : accompagnement de l'activité pastorale prenant en compte les enjeux environnementaux (NATURA 2000) et les enjeux liés à la présence des **prédateurs**, dépenses destinées à maintenir les systèmes pastoraux (cabanes de berger, clôtures, parcs, points d'eau, gardiennage, etc.).

Dans le massif pyrénéen, un *plan de soutien à l'économie montagnarde* (PSEM) a été initié en 2005 en réponse, notamment, aux alarmes dues à l'introduction, pas toujours heureuse, de quelques **ourses**. Ce plan est prolongé dans le cadre des mesures du PDRH.

Le pastoralisme et les grands prédateurs

Dans les zones à vocation pastorale, la présence des grands **prédateurs** (**loup**, **ours** et lynx), protégés par la convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, a entraîné des dysfonctionnements dans la gestion des élevages par de *nouvelles contraintes d'exploitation et une modification des conditions de travail*.

La re-colonisation du massif alpin par le **loup** dont la population semble avoir atteint le seuil de pérennité et tend à se répandre bien au-delà de la zone d'origine, puis le renforcement de la population ursine dans les Pyrénées, sont, en effet, vécus par les éleveurs et de nombreux élus comme une agression qui va **mettre en péril l'équilibre fragile** qui, jusqu'à présent, a permis de maintenir l'activité pastorale.

P. 21 - Afin d'accompagner et de contrôler ce retour naturel du **loup** sur le territoire dans le cadre de deux programmes européens LIFE (1997-1999, 1999-2004), puis conformément au plan d'action sur le **loup** pour la période 2004-2008, l'État a mis en oeuvre une politique rigoureuse de suivi scientifique de l'espèce ainsi qu'un ensemble de mesures destinées à favoriser l'acceptation du **loup**, en particulier auprès des professionnels de l'élevage.

Dans le cadre du **Plan de développement rural national** (PDRN, 2000-2006), le Ministère de l'Agriculture et de la pêche a cofinancé avec l'Union européenne une mesure en faveur de la protection des troupeaux. Cette mesure « t » s'adressait aux éleveurs de troupeaux ovins et caprins qui pâturent dans des zones de prédation avérée ou probable. En fonction de la taille du troupeau et de la zone de pâturage, les éleveurs avaient accès à différentes options de protection : gardiennage renforcé / clôture, chiens, analyse de vulnérabilité.

Cette mesure a fait l'objet d'adaptations en 2005 et 2006 afin de mieux correspondre aux besoins des éleveurs et permettre une meilleure protection des petits troupeaux : les dépenses engagées au titre de la mesure « t » du PDRN sont passées de 1,35 million d'euros en 2004 à 3,41 millions en 2006 et 4,06 millions d'euros en 2007.

En plus des mesures de protection aux troupeaux, le ministère chargé de l'agriculture a accordé depuis 2004 des crédits d'urgence qui viennent compléter le dispositif. Ces crédits ont financé, notamment, l'emploi d'aides bergers ou des clôtures ; à ce titre, 60 000 euros ont été affectés en 2004, 80 000 euros en 2005 et 280 000 euros en 2006.

En complément de l'aide apportée aux éleveurs pour protéger leur troupeau, les montants engagés dans le cadre du système d'indemnisation des dégâts dus aux **loups**, mis en place dès 1993 et pris en charge par le ministère chargé de la protection de la nature, ont représenté environ 500 000 euros en 2002, 2003 et 2004, près de 1 million en 2005 et de 700 000 en 2006.

Enfin, chaque année, la DIREN Rhône-Alpes, chargée de la coordination dans le cadre du plan d'action sur le **loup**, prévoit 30 à 40 000 euros pour des actions de communication, animation ou formation sur le **loup** et sur les chiens de protection.

Un **effort de recherche développement et un meilleur accompagnement des éleveurs** sont également prévus car la cohabitation entre systèmes pastoraux et **prédateurs** ne sera pas possible sans l'apprentissage de pratiques adaptées de la part des éleveurs et des gardiens, et la garantie, de la part de l'Etat, que la régulation des **prédateurs** sera effectuée. Si les aides aux investissements sont très appréciées, celles qui ont pour objectif de faciliter la coexistence **prédateurs/troupeaux** font parfois l'objet d'une sorte de boycott de la part des instances professionnelles. La deuxième partie de ce rapport revient sur ce point.

Page 25

Quelles conclusions tirer ?

- Conformément aux résolutions prises dans le cadre de la nouvelle programmation, il conviendra d'**agir effectivement de façon plus sélective pour ce qui concerne l'installation et la modernisation des exploitations**, en fonction des priorités et des critères préalablement définis au regard des enjeux des différents territoires, tant pour des raisons budgétaires que pour des raisons d'équité et d'efficacité ; encore faudra-t-il que les CDOA en jouent le jeu.

- Les besoins financiers pour renforcer et moderniser les moyens d'organisation des filières et leurs outils de collecte, de transformation et de commercialisation sont immenses au vu des insuffisances constatées dans plusieurs régions. Il conviendrait donc d'**être également sélectif quant à la qualité des projets** et des hommes qui les portent, la durabilité des instruments juridiques mis en oeuvre pour structurer les filières. Cette observation conduit à souligner l'importance de l'animation dans le pilotage de ces projets.

- Les moyens accordés à l'axe 2 demeurent, malgré tout, strictement encadrés, notamment en ce qui concerne les *mesures agroenvironnementales territoriales* (MAET) qui devraient rester, de fait, limitées aux zones NATURA 2000 et aux bassins versants prioritaires. Il sera difficile de répondre à d'autres initiatives adaptées aux situations locales, visant protection des milieux et maintien de l'activité agricole et forestière.

- La *question de l'animation n'est peut-être pas suffisamment prise en considération*, sauf quelques cas emblématiques comme dans le plan « **loup** » et le « PSEM ». Certes, on ne peut qu'être frappé par le foisonnement des organisations présentes dans les milieux de montagne et dont l'action, justement, mériterait d'être évaluée. N'y aurait-il pas moyen d'appuyer la mise en œuvre d'une action rationnelle et coordonnée, soit sur le PDRH, soit à travers le CASDAR, sachant que ce domaine est l'un de ceux où les collectivités territoriales, proches du terrain, peuvent avoir un rôle qui dépasse celui de simple apporteur de financement ?

- La politique locale d'aménagement du territoire appartient en premier lieu aux collectivités territoriales et il est parfaitement légitime d'attendre d'elles qu'elles ajustent leurs interventions à des besoins qui ne sont pas précisément prévus par la programmation définie pour la période 2007/2013 dans le cadre des contrats de projet Etat-régions et du PDRH. Elles seront mieux placées que l'Etat, par exemple, pour répondre aux sollicitations des organisations professionnelles à l'occasion des *efforts d'organisation et de promotion des productions de qualité* qui ne manqueront

Pages 35-37

P. 35 - 2. *Le pastoralisme*

Maintenir le niveau d'équipement dans les alpages Le soutien en faveur des équipements liés à la pratique du pastoralisme, mais destinés aussi à *aider les exploitants à revoir leurs pratiques face aux prédateurs*, à mieux protéger les troupeaux, à renforcer le gardiennage, etc., s'est traduit par la création de la mesure *323 c du PDRH* et représente un effort que chacun reconnaît ; il semble répondre aux besoins sous réserve d'en apprécier les résultats plus tard.

P. 36 - *Préserver les activités pastorales en zone de présence de grands prédateurs*

Toutefois, la cohabitation avec les grands **prédateurs** s'ajoute aux difficultés permanentes de systèmes d'exploitation que l'évolution des mentalités rend de plus en plus précaires, faute de pouvoir rémunérer les bergers et de leur offrir des conditions matérielles au-delà de l'économiquement possible.

Comment concilier ce qui, pour beaucoup, est inconciliable ? S'agissant des Alpes et de la progression du **loup**, il est à craindre que, si on laisse faire, les prédations soient de plus en plus nombreuses et que les indemnités explosent (elles ont crû de 50 % entre 2006 et 2007).

S'attacher à fixer le loup et l'ours dans les parties du territoire déjà colonisées et adapter les interventions en conséquence

Dans le respect de la convention de Berne, il devrait être possible de chercher à *fixer le loup dans certaines parties du territoire* où les aides aux équipements et au gardiennage du « plan **loup** » seraient appliquées sans restrictions et les indemnités établies forfaitairement selon des modalités simplifiées. Dans le reste du territoire, il s'agirait d'empêcher la population du **loup** de se développer afin de permettre aux éleveurs de retrouver la quiétude.

Pour le massif pyrénéen, il serait souhaitable de tenir un raisonnement analogue : *limiter la présence de l'ours* dans les vallées d'habitat « historique » où les systèmes de production laitiers sont mieux adaptés à cette cohabitation.

Promouvoir l'emploi et la qualification des bergers et vachers salariés

Il est important d'encourager la formation, la qualification et l'insertion professionnelles des femmes et des hommes qui optent pour les métiers du pastoralisme et dont les compétences maintenant requises associent celles de l'élevage et du gardiennage avec celles de la gestion des milieux naturels par le pâturage. La profession de berger saisonnier est l'une des voies de préparation à l'installation en élevage.

Dans ce cadre, il serait utile que la politique de massif puisse apporter sa contribution à la mise en place de formes innovantes de groupements d'employeurs, comme à l'emploi et à la qualification des bergers-vachers.

Conforter les outils d'organisation et de gestion collective des espaces pastoraux

Il apparaît nécessaire de sécuriser les dispositions réglementaires concernant les groupements pastoraux et d'encourager la création des ***associations foncières pastorales*** car elles jouent un rôle majeur dans l'utilisation et l'organisation collective des alpages (gestion collective du troupeau et des moyens de production, acquisition en commun de matériel adapté, embauche de main d'oeuvre partagée, meilleure adéquation entre surface de pâture disponible et taille du troupeau), répondant à la nécessité économique et écologique de l'entretien des estives.

3. Les investissements dans les filières

Les montants financiers prévus dans le PDRH (axe 1) auront besoin d'être réévalués dans la mesure où les projets futurs seraient plus nombreux et ambitieux qu'auparavant, ce qu'il faut souhaiter.

La question est d'abord celle de l'adaptation des filières et des industries agroalimentaires aux exigences commerciales actuelles et à la conquête de marchés nouveaux, y compris à l'international.

C'est donc ***dans l'hypothèse d'un succès de ces démarches que des moyens d'accompagnement*** devront être trouvés.

4. Les aides agroenvironnementales de l'axe 2

P. 37 - Ce rapport a déjà évoqué le recours aux mesures agroenvironnementales territoriales pour répondre aux problématiques environnementales et productives particulières, en complément du dispositif général appliqué en montagne au bénéfice de l'élevage extensif.

Dans ce cas, ***il est à craindre que la programmation prévue peine à satisfaire ces demandes nouvelles***. Les enveloppes du PDRH permettraient, en effet, de répondre aux besoins des zones NATURA 2000 et des problèmes devraient apparaître si la demande allait au-delà.

Il faut, enfin, rappeler ici que, les ICHN étant co-financées sur le « 2ème pilier », toute augmentation de leur niveau, comme cela a été dit plus haut, nécessitera de dégager des ressources nouvelles.

Page 43

4.1 Le rôle des commissariats de massif

/.../

Le commissariat s'investit dans des actions transnationales et, dans les trois massifs frontaliers, anime une politique transfrontalière.

Les actions transfrontalières sont maintenant bien établies ; les commissariats y ont fortement contribué et continuent d'y jouer un rôle d'animation. En outre, ils s'investissent dans des actions transnationales, y compris le Massif-central. La convention alpine est l'exemple de relations établies et déjà anciennes au sein d'un massif européen, l'Arc alpin.

De telles actions pourraient être développées avec l'avantage d'étendre le champ de vision des acteurs et d'attirer davantage de ***financements européens*** (INTERREG). N'y aurait-il pas intérêt, par exemple, à évoquer le sujet des ***prédateurs*** et de l'application de la convention de Berne à l'échelle, cette fois transnationale, des Alpes tout entières ?

Ces relations transfrontalières, voire transnationales, ont aussi certainement pour résultat d'améliorer la ***visibilité de la montagne*** dans les enceintes européennes.