

LA PRISE EN COMPTE DU PASTORALISME COLLECTIF PAR LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FRANCE

Corinne EYCHENNE

UMR Lisst-Dynamiques rurales, Université Toulouse Jean Jaurès

En France, le pastoralisme collectif fait l'objet d'une reconnaissance ancienne et exemplaire à travers la loi pastorale de 1972. Elaborée dans un contexte de déprise agricole en montagne, que les orientations de la PAC mise en œuvre en 1962 ne pouvaient qu'accentuer, cette loi apparaît comme un véritable outil de modernisation de l'activité pastorale. Elle reconnaît les spécificités des questions foncières et des pratiques collectives en montagne, en créant associations foncières pastorales, groupements pastoraux et conventions pluriannuelles de pâturage.

Pourtant, malgré cet acte fondateur, la prise en compte des spécificités du pastoralisme collectif par les politiques publiques reste complexe et difficilement soluble dans les logiques sectorielles centrées sur les exploitations agricoles.

La mise en œuvre de la nouvelle PAC 2014-2020 s'est accompagnée d'une reconnaissance accrue de la vocation agricole des surfaces pastorales, générant par là même une augmentation des aides pour les exploitations pastorales, mais les modes de calcul de ces différentes aides percutent les logiques collectives. En parallèle, les gestionnaires collectifs voient leur niveau de responsabilité augmenter et se complexifier ; rencontrent de plus en plus de difficultés pour mobiliser des dispositifs leur permettant d'assurer l'autofinancement des mesures strictement pastorales (travaux et gardiennage) et sont mis en concurrence par les procédures d'appels à projets.

Le pastoralisme collectif se retrouve ainsi confronté à un paradoxe. Jamais peut-être les espaces pastoraux n'ont été autant reconnus par la PAC, mais le resserrement de la plupart des aides sur l'échelle de l'exploitation agricole affaiblit les gestionnaires collectifs. Il y a donc urgence à promouvoir des dispositifs prenant en compte et soutenant la spécificité de ces formes de gestion collective, en privilégiant la subsidiarité. Dans un contexte de décentralisation croissante des politiques agricoles et territoriales, il y a donc un enjeu de tout premier ordre à mobiliser autour de ces questions les échelles d'action régionales voire plus locales.



PRISE EN COMPTE DU PASTORALISME COLLECTIF DANS LES POLITIQUES RÉGIONALES DE DÉVELOPPEMENT

L'exemple de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et du massif Alpin

Marc DIMANCHE

Centre d'Etudes et de Réalisations Pastorales Alpes Méditerranée

Le pastoralisme constitue l'un des fondements des politiques régionales mises en place à l'échelle de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ainsi qu'à l'échelle du massif alpin ; en effet le pastoralisme en a façonné pour une grande partie les paysages, en entretient les espaces naturels emblématiques ou remarquables, en constitue une ressource socio-économique importante.

Le domaine pastoral représente ainsi 28 % de la superficie de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (soit 876 000 hectares), et le quart de la superficie du massif alpin (soit 1,1 million d'hectares). Il ne s'agit pas seulement d'alpages qui représentent respectivement 46 % du domaine pastoral PACA et 54 % de celui de la zone massif Alpes, mais également des surfaces de parcours en collines, coteaux ou plaines utilisées en dehors des périodes d'estive.

Le pastoralisme collectif occupe une place importante aussi bien en région PACA qu'à l'échelle du massif Alpes, principalement des alpages collectifs organisés en groupements pastoraux (GP), mais également d'autres structures pastorales collectives comme des AFP ou des associations de transhumance hivernale (ATH), ces dernières étant pour la plupart situées en zone de plaine.

Il est donc assez logique que des dispositifs régionaux spécifiques au pastoralisme et notamment au pastoralisme collectif soient mis en place en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur comme au sein du massif alpin et de facto dans la zone massif de la région Rhône-Alpes. Le caractère méditerranéen, à l'instar d'autres régions disposant de territoires en zone sous influence climatique méditerranéenne explique d'autre part qu'il ne s'agisse pas de dispositifs de « politique montagne », mais de dispositifs dédiés au pastoralisme en général.

Ces politiques pastorales régionales (hors mesures du 1^{er} pilier de la PAC) ont fait ainsi l'objet de mesures fléchées dans les Programmes de Développement Rural, adossées généralement mais pas exclusivement aux mesures de développement rural européen (FEADER principalement). Des soutiens aux activités pastorales (études ou investissements) pouvaient en effet être mis en œuvre au moyen de mesures régionales voire départementales, sans mobiliser de cofinancements européens. Il existe donc aujourd'hui un certain nombre de dispositifs de soutien au pastoralisme (dont le collectif) adossés au FEADER, voire dans le cadre de programmes FEDER (INTERREG, Programmes Opérationnels Interrégionaux), ainsi que des soutiens spécifiques aux massifs montagneux (dans le cadre de la Convention Interrégionale massif Alpin CIMA sur crédits CGET - FNADT) et des soutiens faisant l'objet de mesures strictement régionales ou départementales. Les récentes évolutions des modalités d'attribution des aides publiques, liées pour partie aux exigences européennes, retranscrites notamment dans la loi NOTRe ont mis en place un nouveau cadre des régimes d'aides pouvant être accordées pour des actions collectives et des actions individualisées dans le domaine agricole et notamment pastoral.



Région
Provence
Alpes
Côte d'Azur

L'Europe investit dans les zones rurales

LA PRISE EN COMPTE DES SURFACES PASTORALES COLLECTIVES DANS LE CALCUL DES AIDES DU PREMIER PILIER DE LA PAC.

Marc NONON

**Chef du Service Économie Agricole et Rurale
Direction Départementale des Territoire des Hautes Pyrénées.**

L'union européenne reconnaît par les règlements 1307/2013 et 640/2014 le caractère agricole des surfaces peu productives. Ces nouveautés sont entrées en vigueur pour la première fois lors de la campagne PAC 2015. Cette ouverture traduit la volonté de rééquilibrer les aides en faveur des systèmes à l'herbe. Elle traduit aussi la volonté de mettre en place une PAC qui rémunère des pratiques vertueuses en matière d'environnement.

Les particularités de ces espaces ont nécessité des adaptations de gestion administrative. L'admissibilité se détermine par zone homogène de végétation. Elle est fonction de la nature des couverts. Les caractères comestibles et accessibles pour les animaux sont appréciés. L'admissibilité est ainsi traduite selon la méthode dite « du prorata ». Ce dernier varie par palier en 5 classes d'admissibilité 0 %, 35 %, 60 %, 80 % et 100 % en fonction de la surface couverte par des éléments non admissibles 80 % et plus, 50 à 80 %, 30 à 50 %, 10 à 30 %, 0 à 10 %.

Des outils spécifiques ont été développés pour aider à l'appréciation du pourcentage de surface admissible par les déclarants et les services. Outre la création d'un référentiel photo qui illustre la diversité des milieux et situations potentiellement concernées, des visites rapides de terrain ont été systématiquement réalisées dans certaines situations (parcelles de plus de 50 ares, tranche la plus faible de surface admissible et situation discordante entre l'appréciation de l'administration et la déclaration de l'exploitant).

Cet important travail aura mobilisé des moyens spécifiques. Il aura permis de rendre admissible aux aides de la PAC les surfaces pastorales, reconnaissant de fait l'usage agricole de ces espaces stratégiques des territoires de montagne. Pour le seul département des Hautes-Pyrénées, les surfaces pastorales reconnues au titre de la PAC sont passées de 25 000 ha en 2014 à 85 000 ha en 2015 pour une surface totale de 130 000 ha déclarés. Ce sont ainsi 1 300 éleveurs transhumants, pas exclusivement originaires du département des Hautes-Pyrénées, qui se voient dotés de droits à paiements sur l'année de référence 2015. Ces droits à paiement se transfèrent sans prélèvement entre éleveurs fréquentant une même estive. Les transhumants bénéficient ainsi d'une revalorisation de leurs aides PAC sur ce nouveau programme.

MISE EN ŒUVRE DES DROITS A PAIEMENTS DE BASE SUR LES SURFACES COLLECTIVES :

L'EXEMPLE DES HAUTES-PYRENEES.

Pierre MARTIN

Eleveur transhumant, Président de l'Association des Chambres d'Agriculture des Pyrénées

Les surfaces collectives d'altitude constituent une part importante de l'agriculture départementale. Représentant près de 120 000 hectares, gérés par plus de 110 gestionnaires (collectivités ou associations), fréquentées par plus de 1 200 éleveurs et leurs troupeaux, ces estives sont stratégiques pour nombre de ces élevages.

Au rôle économique, viennent se rajouter des fonctions environnementales, patrimoniales et culturelles qui participent au maintien de l'agriculture de montagne.

La dernière réforme de la PAC entraîne une modification de la prise en compte de ces surfaces, de leur affectation, de leur activation.

Divers écueils se présentent à une application non pilotée : perte de droits à paiements de base importante, frein au renouvellement des transhumants, activation partielle des droits.

Aussi, les acteurs du pastoralisme départemental des Hautes-Pyrénées, à savoir :

- Les gestionnaires d'estives,
- La Direction Départementale des Territoires,
- Le GIP Centre de Ressources sur le Pastoralisme et la Gestion de l'Espace,
- La chambre d'agriculture,

ont convenu de réfléchir, d'élaborer et de mettre en œuvre une charte de gestion de ces droits à paiements de base.

Désormais en place depuis plus d'une campagne de transhumance, la collaboration de tous aboutit à des résultats pratiques notables.

Au-delà de la conservation des droits, de leur activation et de leur transmission, la charte s'avère être un bon outil d'animation pour le pastoralisme départemental. Lien entre gestionnaires et utilisateurs, espace de dialogue et de compréhension de l'application des règles de la PAC, la charte constitue aussi un support de réflexion et de projection pour le devenir de l'estive.

Encouragée par les services du ministère de l'agriculture, désormais déployée dans plusieurs départements, l'initiative ne demande qu'à s'enrichir des cas concrets rencontrés dans nos massifs.

ENJEUX DU PASTORALISME A L'ECHELLE EUROPEENNE, PRESENTATION DE POLITIQUES MENEES DANS 3 REGIONS EUROPEENNES POUR ILLUSTRER EN EUSKADI, AUTRICHE ET ROUMANIE.

Thierry PERCIE DU SERT

Association Euromontana

Sur le plan européen, le terme « pastoralisme » regroupe une grande variété de pratiques et de situations qui sont fortement conditionnées par la topographie, l'altitude, les différents climats de l'espace européen et les usages pastoraux qui se sont façonnés au cours des siècles. Les prairies permanentes et espaces pastoraux de l'Europe géographique sont estimés à 1 778 000 km² et à 672 000 km² de l'Europe des 28 (Source FAOSTAT – 2011), soit environ 16% des espaces globaux. Dans les différentes définitions du pastoralisme à travers l'Europe géographique, on retrouve la notion d'utilisation extensive des pâturages ou de parcours. Le pastoralisme est ainsi une activité d'élevage, dans laquelle des espaces naturels sont utilisés de manière extensive avec une mobilité plus ou moins importante des troupeaux. Bien que l'on puisse établir des classifications en fonction des espèces d'animaux élevés, des terrains utilisés, c'est généralement en fonction des mouvements des troupeaux que les distinctions sont établies : nomadisme (plutôt en voie de disparition), la transhumance, le pastoralisme sédentaire. Ces activités d'élevage peuvent être associées à d'autres activités telles que l'agro-pastoralisme et le sylvopastoralisme.

L'Union Européenne reconnaît que l'agriculture joue un rôle central dans les zones de montagne et la Commission Européenne indique que si 17 % de la SAU 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 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.

Dans l'Europe entière, les espaces pastoraux permettent la cohabitation de nombreuses espèces de plantes et d'animaux. Les troupeaux entretiennent et régulent l'espace montagnard vital pour notre société.

La présentation sera illustrée par des données sur différents territoires européens et 3 situations et productions différentes à travers l'espace européen :

1/ Transformation du fromage dans les hautes pâtures du Pays basque (Euskadi – Espagne) : la démarche D.O.Idiazabal ;

2/ Dans le cadre du projet PEGASUS porté par Euromontana : l'exemple de l'agriculture organique de la Région Murau en Autriche et la production de lait de foin ;

3/ Le pastoralisme dans les montagnes de Roumanie : la transhumance simple et la transhumance double.



POLITIQUE PUBLIQUE ET PASTORALISME AU MAROC

Ahmed EL AICH

Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II
Email : elaich1953@gmail.com

Pour bien comprendre les relations entre les politiques publiques et le pastoralisme au Maroc, il y a lieu de distinguer quatre phases. Une étape de flottement qui va de l'indépendance aux années 1970 qui coïncide avec l'objectif d'atteindre l'autosuffisance en céréales avec comme date phare le 13 septembre 1957, journée nationale de labour où l'état a assuré les tracteurs et les engrais. C'était le début de l'emblavement des terres de pâturage. C'est durant cette période où commençait à se faire la fissure entre le Maroc utile et le Maroc inutile. Ensuite il y a eu une première phase de la politique pastorale (Années 1970 au début des années 1980) centrée sur les Périmètres d'Amélioration Pastorale (PAP) en conformité avec le Dahir Royal du 25 juillet 1969 (Code des Investissement Agricoles, CIA). Ces actions se limitaient à un ensemble d'interventions techniques visant à intensifier la production pastorale, à minimiser la dégradation de l'écosystème, et à valoriser les ressources en eau. Ces actions sont souvent arrêtées selon une approche descendante sans aucune implication des populations concernées. Les actions d'amélioration pastorales étaient un échec total car le CIA était conçu pour asseoir la politique des barrages et des périmètres irrigués dans les zones pastorales. En raison de l'endettement du pays, les FMI ont suggéré au Maroc d'instaurer une politique d'ajustement structurel qui été élargie au secteur agricole à partir de 1985. Durant cette deuxième phase, il y a eu un regain d'intérêt pour l'agriculture pluviale favorable qui a fait l'objet d'un ensemble de Projets de Développement Intégrés (PDI) destinés à corriger le déséquilibre important qui existait entre les zones d'agriculture pluviale et les zones irriguées. Ces PDI visaient à accroître la productivité à travers l'utilisation des facteurs modernes de production tout en intégrant l'infrastructure de base (routes, eau potable, éducation et la santé). Les résultats de cette deuxième phase étaient mitigés. Pour corriger les insuffisances de ces deux premières phases, une nouvelle approche plus holistique a été mise en œuvre où les actions visent les systèmes de production pastoraux dans leur intégralité et considère les techniques d'amélioration pastorale comme une simple composante d'une approche plus globale. Les nouveaux projets se distinguent en plus de l'ampleur de leur étendue territoriale par le caractère intégré des actions de développement pastoral qu'ils préconisent. Ces projets ont contribué à l'élaboration en 1995 d'une stratégie de développement des terres de pâturage, et à la formulation et la validation par l'ensemble des acteurs concernés de la stratégie de développement rural à l'horizon 2020. Nous passerons en revue dans cette analyse de la politique pastorale, les instruments et les impacts de cette politique dans le cas des montagnes du Moyen Atlas.

POLITIQUES DE SOUTIEN AU PASTORALISME EN SYRIE, BURKINA FASO ET MEXIQUE : TROIS ECHELLES D'ACTION ET DE CONSIDERATION DU COLLECTIF.

Céline DUTILLY

**Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement
L'unité mixte de recherche : Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs
Montpellier**

Le pastoralisme se caractérise par sa forte composante collective, qu'il en soit de l'accès et la gouvernance des ressources pastorales ou de l'organisation du travail. Cette dimension collective s'enclasse sur plusieurs échelles selon les territoires mobilisés par les troupeaux et les réseaux d'échanges déployés par les éleveurs avec les autres acteurs du territoire.

Les gouvernements et bailleurs internationaux ont privilégiés l'une ou l'autre échelle, opposant depuis le début du XXème siècle les vastes étendues à l'individu selon que leurs interventions s'alignaient à des réformes foncières de nationalisation ou de privatisation des terres, obstruant dans un cas comme dans l'autre le rôle des collectifs. Ces dernières décennies, l'échelle communautaire a été valorisée avec la mise en œuvre de projets de gestion communautaire des ressources naturelles (CBNRM) et la reconnaissance d'une gestion locale de « biens communs » (Ostrom, 1990). Plus récemment, on observe un mouvement vers l'échelle globale avec la volonté des gouvernements et d'ONG de conservation de payer pour les services écosystémiques rendus par les zones pastorales, particulièrement pour leur rôle d'atténuation au changement climatique ou de fournisseur d'habitats pour la biodiversité.

Cette présentation cherche à démontrer que chaque échelle d'intervention comporte des limites si la mise en œuvre d'instruments n'intègre pas la dimension collective et polycentrique de la gouvernance pastorale. Elle s'appuiera pour cela sur trois exemples en Syrie, Burkina Faso et Mexique.

CONTRIBUTION DES SYSTEMES PASTORAUX A LA SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE: DEFIS ET POLITIQUES PUBLIQUES

A. Mottet, G. Velasco Gil, F. Teillard & B. Besbes*

***Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, Italy**

Les pastoralistes produisent nourriture et biens de consommation dans les environnements les plus difficiles au monde, transformant des ressources limitées et des terres non cultivables en produits comestibles et de services. Le pastoralisme représente le moyen de subsistance des populations rurales sur des centaines de millions d'hectares, mais contribue également de plus en plus à l'alimentation des populations urbaines. Bien qu'un grand nombre de pasteurs se trouvent en Afrique, le pastoralisme est également pratiqué dans les terres sèches et sub-humides du Moyen-Orient, de l'Asie Centrale, du Sud et de l'Est, de l'Amérique du Sud et de l'Europe. Alors que le secteur mondial de l'élevage devrait croître de 70% entre 2005 et 2050 pour alimenter une population croissante, urbanisée et avec des revenus plus élevés, les systèmes pastoraux suivent également cette tendance, mais sont soumis simultanément à un certain nombre de défis socioéconomiques, agroécologiques et institutionnels: changement climatique, mondialisation des marchés, migrations de population, changements dans les produits animaux en raison de la demande urbaine et de l'instabilité politique. Ces changements peuvent entraîner une concurrence accrue entre pasteurs et cultivateurs pour l'accès aux ressources naturelles, un déclin de la fertilité des terres et une dégradation des ressources pastorales. En outre, les systèmes de ruminants extensifs sont souvent critiqués pour avoir des émissions élevées de gaz à effet de serre par unité de produit en raison de leur faible niveau de productivité.

Des informations détaillées et fiables sont essentielles pour surveiller ces tendances dans les zones pastorales et fournir un soutien adéquat au processus de planification des politiques publiques et au développement de stratégies conçues pour répondre aux besoins spécifiques des communautés pastorales. Cette communication examine tout d'abord les informations et les connaissances disponibles sur les systèmes pastoraux et leur contribution réelle à la sécurité alimentaire et aux moyens de subsistance. Elle explore également leur vulnérabilité et leur capacité d'adaptation au changement climatique et discute des moyens possibles pour le développement futur du secteur grâce à une intensification durable, y compris une productivité accrue, une meilleure résilience aux chocs climatiques et l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. Enfin elle présente la Plateforme de connaissance pastorale (Pastoralist Knowledge Hub), un mécanisme de facilitation mis en place par la FAO réunissant les réseaux et organisations pastoraux, promouvant la coopération et la coordination et améliorant les interventions de développement et les politiques pastorales.

Mots clés : systèmes pastoralistes, sécurité alimentaire, demande de produits d'élevage, intensification durable, changement climatique, services écosystémiques, Plateforme de connaissance pastorale (Pastoralist Knowledge Hub).