



Territoires

Loi pastorale: un demi-siècle d'avancées pour préserver les espaces montagnards

“

La loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 appelée aussi « loi pastorale » vient de fêter son 50^e anniversaire. Considérée comme claire, concise et adaptée à la situation pastorale de l'époque, cette loi avant-gardiste a donné aux éleveurs trois outils majeurs qui constituent aujourd'hui les bases du pastoralisme moderne pour une meilleure gestion de l'espace : les groupements pastoraux (GP), les associations foncières pastorales (AFP) et les conventions pluriannuelles de pâturage (CPP). Retour sur les prémices de cette loi et les évolutions qu'elle a permises dans les alpages.

”

Cinquante ans après la promulgation de la loi pastorale du 3 janvier 1972, le pastoralisme bénéficie d'outils juridiques forts qui, au fil des années, ont amené une nouvelle gestion des espaces montagnards.

Le contexte historique

« La loi de 1972 est un socle visionnaire », estime Laurent Garde, directeur adjoint du centre d'études et de réalisations pastorales Alpes Méditerranée (Cerpam). « Son application est contemporaine à l'apparition des parcs régionaux et vient prendre le contre-pied d'un contexte historique où la production intensive post-guerre ne trouvait pas sa place dans les zones de montagne où cette logique était perçue comme un non-sens. Nous sortions tout juste des Trente Glorieuses et d'une forte régression de l'activité pastorale », ajoute-t-il. À cette époque, la modernisation de l'agriculture semble être totalement inapplicable en montagne ou dans d'autres espaces pastoraux sensibles : impossibilité d'agrandir les parcelles et les tailles des troupeaux, d'appliquer de nouvelles techniques d'intensification ou de mécanisation dans des milieux fragiles et peu accessibles... Conséquences : de nombreux exploitants quittent la montagne au profit de la plaine à la recherche de meilleurs rendements et d'un travail moins contraignant. « Le pastoralisme est peu à peu déconsidéré, perçu comme passéiste, peu rentable et ses spécificités ne sont pas prises en compte. On privilégie alors en montagne d'autres secteurs comme le tourisme et le développement des stations de ski », explique Quentin Charbonnier, auteur de l'ouvrage 1972 : la loi pastorale française, résultat d'un travail de recherches pour le compte de l'Association française du pastoralisme AFP, très impliquée sur le sujet. Dans les

années 1960, le pastoralisme avait donc toutes les chances de disparaître mais grâce à l'investissement de quelques « forestiers sociologues », appelés ainsi à l'époque, et à la création de la Fédération française d'économie montagnarde (FFEM) qui mène ces années-là une véritable « propagande pastorale auprès du ministère de l'Agriculture », les trois outils clés de la future loi pastorale commencent à émerger. Il faudra malgré tout attendre une bonne dizaine d'années avant que l'État français ne décentralise ses politiques en matière de pastoralisme.

Des outils juridiques novateurs

Vote à la quasi-unanimité, la loi pastorale apporte en 1972 « un socle généralisé et unifié d'outils juridiques novateurs », d'après Laurent Garde. En premier lieu, le groupement pastoral (GP), une structure qui permet à plusieurs éleveurs de s'engager dans un projet collectif à long terme pour l'aménagement et la gestion par les troupeaux des surfaces pastorales. Autre dispositif novateur : la convention pluriannuelle de pâturage (CPP), une forme de location de parcelles moins contraignante que le bail à la ferme. Un outil pratico-pratique, considéré par les acteurs de terrain d'une souplesse extraordinaire. « Auparavant, l'utilisation des parcelles se faisait de manière informelle, il y avait beaucoup d'accords passés à l'oral sans aucune sécurité pour l'éleveur. Ces conventions ont permis de sécuriser la pratique pastorale sur plusieurs années, permettant de créer des accords formels entre propriétaires et groupements pastoraux ou associations d'éleveurs. En dehors de l'alpage, cet outil a permis la reconquête de nouveaux territoires comme les garrigues, les collines ou les endroits où la



Laurent Garde, directeur adjoint du centre d'études et de réalisations pastorales Alpes Méditerranée (Cerpam).

forêt commençait à s'installer », reprend le directeur adjoint du Cerpam. Elle a aussi donné du souffle aux éleveurs, leur permettant d'investir à plusieurs et sur plusieurs années, notamment dans la construction de clôtures, de parcs de contention, de points d'abreuvement pour les animaux... Les associations foncières pastorales (AFP), elles aussi issues de la loi de 1972, sont sans doute l'outil juridique le plus long à mettre en œuvre. Elles permettent de regrouper plusieurs propriétaires, publics comme privés, au sein d'une même structure favorisant l'exploitation d'un bien commun sur des zones souvent morcelées. « Ce sont des structures qui impliquent un énorme travail de mise en place car

il s'agit de convaincre éleveurs et propriétaires fonciers. Pour autant, lorsque tout le monde accepte de coopérer, elles donnent une vraie cohérence à la pratique pastorale collective », ajoute-t-il.

Quid du pastoralisme aujourd'hui ?

Ces trois outils encore très utilisés aujourd'hui ont incité les politiques publiques à soutenir le pastoralisme dans la région Auvergne-Rhône-Alpes. Des AFP continuent de se créer incitant les élus à mettre en place des plans pastoraux territoriaux (PPT) sur leur territoire, un dispositif initié en 2010 par la Région, faisant appel également à des fonds européens (Feader). « Nous voyons aujourd'hui des AFP se créer non seulement en montagne mais aussi dans des zones intermédiaires soumises à l'enfrichement. C'est le cas dans l'Ain sur le territoire de Belmont-Luthézieu dans le Valmorey », indique Flore Blondeau, chargée de mission pastoralisme à la région Auvergne-Rhône-Alpes. À ce jour, vingt-cinq PPT sont en cours côté Rhône-Alpes. Le premier PPT du territoire auvergnat concernera prochainement le territoire des Volcans d'Auvergne. Un deuxième dossier devrait être déposé fin 2022 pour le territoire du Livradois-Forez. Malgré les avancées amenées par la loi de 1972, il y a néanmoins un sujet qui était encore loin de cristalliser les esprits à l'époque mais qui fait partie intégrante de la vie des éleveurs et des bergers en 2022 : la prédation du loup (voir article ci-dessous). « C'était difficile de le prévoir, reconnaît Laurent Garde. La loi de 1972 ne pouvait pas l'anticiper, ni même l'imaginer... » ■

Alison Pelotier

RÉACTION / Pascale Boyer, secrétaire générale de l'association des élus de montagne (Anem), revient sur le cadre précurseur de la loi pastorale de 1972, alors même que la pratique est aujourd'hui durement mise à l'épreuve par le réchauffement climatique et la prédation du loup.

“ Il faut avoir une préoccupation de tous les instants sur l'agropastoralisme ”

La loi de 1972 est avant tout une reconnaissance juridique et législative pour Pascale Boyer. D'après la secrétaire générale de l'association des élus de montagne (Anem), on assiste à cette époque « aux prémices de la prise de conscience environnementale. Comme un signal d'alerte, on inscrit dans les dur ces outils juridiques pour préserver nos modes d'élevage ancestraux, nos territoires et leur économie dans ces zones de montagne peu industrialisées ». Avec la loi Montagne I en 1985 et la loi Montagne II en 2016, la loi pastorale se voit renforcée quelques décennies plus tard par ces deux textes législatifs complémentaires. C'est la première fois en France qu'un espace géographique en tant que tel fait l'objet d'une loi. « Les lois Montagne ont permis d'apporter des améliorations à la loi pastorale de 1972 dans la gestion de l'agropastoralisme en amenant un soutien

financier à l'investissement, à l'animation et à la recherche et développement auprès des structures liées à la pratique de la transhumance », indique Pascale Boyer. Adoptée fin juillet 2021, la loi Climat et Résilience entre aussi dans la danse, permettant aux préfets de département d'accorder des dérogations sur le financement des cabanes pastorales d'alpage communales pour les bergers avec une prise en charge totale de l'État (contre 80 % jusqu'ici) pour les petits villages de montagne n'ayant pas les moyens de les financer autrement.

La prédation du loup : l'enjeu actuel

Malgré les avancées et les financements en matière de pastoralisme que ces textes législatifs ont permis, ils peinent à faire le poids face à deux problématiques croissantes : le dérèglement climatique

et la prédation du loup. « Ce à quoi il faut être vigilant aujourd'hui, c'est la préservation de la ressource en eau dans nos territoires de montagne », estime l'élue des Hautes-Alpes. En effet, les territoires de montagne sont les réservoirs d'eau potable des fonds de vallées et dans un contexte où le réchauffement climatique avance à pas de géant, l'enjeu principal est de réussir à maintenir suffisamment de ressources fourragères pour sécuriser les revenus, notamment ceux de la filière lait de montagne, principale impactée. Cinquante ans après la promulgation de la loi pastorale, les esprits sont malheureusement focalisés sur un sujet qui préoccupe en particulier les éleveurs de l'arc alpin : la prédation du loup. « Quand la loi de 1972 a été promulguée, il n'y avait pas de loups, nous étions dans un contexte complètement différent de celui que nous vivons

aujourd'hui. En 2022, les outils juridiques existent pour le bon fonctionnement du pastoralisme mais les attaques de loups monopolisent l'attention. La question du statut du chien de protection est une priorité qui doit être tranchée », précise-t-elle. Et d'ajouter non sans inquiétude : « Nous ne sommes pas à l'abri que le loup s'étende vers des régions non montagnardes. Il faut avoir une préoccupation de tous les instants sur l'agropastoralisme et ne jamais baisser la garde. Il en va de l'une des activités principales de la montagne, celle qui fait vivre aussi le tourisme et l'économie de proximité de nos territoires... » ■

Alison Pelotier

1 - Pascale Boyer est également députée (LREM) des Hautes-Alpes siégeant au Groupe national Loup et co-présidente du groupe d'études sur l'élevage pastoral à l'Assemblée nationale.



Pascale Boyer, secrétaire générale de l'Anem et députée des Hautes-Alpes.



La loi pastorale adoptée en 1972 a 50 ans. Elle a apporté des outils juridiques permettant une meilleure gestion des espaces montagnards.

ENJEUX / Le groupe agriculture du Comité de massif des Alpes, le Suaci Montagn'Alpes, le réseau pastoral alpin d'Auvergne-Rhône-Alpes et tous leurs partenaires conduisent plusieurs programmes pour répondre aux enjeux actuels de l'agriculture de montagne.

Anticiper les évolutions et accompagner les mutations de l'agriculture alpine

L'activité pastorale alpine est actuellement confrontée à de profondes mutations qui viennent remettre en cause les fragiles équilibres des exploitations et des filières. L'expansion du loup, la difficile transmission des fermes de montagne, le manque de main-d'œuvre, les évolutions climatiques menacent l'avenir du pastoralisme. Ces problématiques transversales nécessitent anticipation, coopération collective et réflexion en commun pour développer des solutions auprès des alpagistes.

Travail partenarial

Le Suaci Montagn'Alpes (service d'utilité agricole à compétence interdépartementale) des chambres d'agriculture Savoie Mont-Blanc, Isère et Drôme, travaille sur ces questions depuis des années à l'échelle du massif des Alpes. L'organisme présidé par Christophe Léger, élu consulaire et producteur de lait en Haute-Savoie, participe activement au réseau pastoral Auvergne Rhône-Alpes et anime plusieurs programmes opérationnels. Son activité recherche & développement a été transférée à l'association Ceraq créée en juillet 2014 et présidée par François Thabuis, également élu à la chambre d'agriculture Savoie Mont-Blanc et président du groupe agriculture du Comité de massif. Le pastoralisme est au centre du champ d'analyse et d'études prospectives du Suaci Montagn'Alpes : la Pac et la politique montagne, la valorisation des produits, l'environnement, le renouvellement des générations, le multi-usage de l'espace... Directrice du Suaci Montagn'Alpes, Anne Castex évoque quelques programmes partenariaux engagés pour anticiper et accompagner certaines transitions de l'agriculture alpine. Le projet Clim-pasto 2021-2022 mené à l'échelle de tous les massifs français a pour ambition de mesurer l'effet du changement climatique sur les pratiques pastorales et de mieux comprendre les évolutions qui affectent les systèmes en place. Une vaste enquête pastorale



Identifier les facteurs de résilience des différents systèmes pastoraux face aux aléas donne des pistes de solutions reproductibles.

est en ce moment suivie par les chambres d'agriculture des Alpes, du Jura, des Pyrénées et du Massif central pour recenser les adaptations réussies et les initiatives reproductibles sur d'autres territoires. « L'objectif est d'aboutir à un inventaire des stratégies possibles en fonction des types de milieux pastoraux (pastorale, un outil concret pour aider les agriculteurs à être plus résilients sur leur ferme », résume Anne Castex.

Le chien de protection, nouvel enjeu

Le réseau pastoral alpin et le réseau pastoral d'Auvergne-Rhône-Alpes conduisent plusieurs études sur les variations de production fourragère estivale, sur la disponibilité qualitative et quantitative de la ressource en eau et sur le sujet de la prédation. Financé par la région Auvergne-Rhône-Alpes, le plan de sauvegarde du pastoralisme a permis de lancer

MapLoup, une interface de suivi en temps réel des attaques, bientôt déployée sur l'ensemble des Alpes françaises et qui intéresse le Jura et les Pyrénées. Le dispositif « mon expérience avec les chiens de protection » offre un espace de parole important pour les personnes ayant mal vécu l'approche d'un patou. En 2021, pour 5 000 chiens de protection présents dans les Alpes, 134 signalements sont remontés (80 morsures, 36 pincements et 18 morsures sur chiens de compagnie). L'enquête montre d'ailleurs que seulement quelques chiens sont à l'origine de la majorité des problèmes. Un projet de cartographie des alpages protégés est en préparation pour informer en amont les randonneurs. Une étude vient aussi d'être lancée pour mieux prendre en compte les pertes économiques indirectes (dérachements, stress et baisse de production), y compris pour les bovins, dans l'idée de réévaluer les barèmes d'indemnisation. CarbonAlpes est un nouveau projet destiné à évaluer la contribution des milieux pastoraux au captage du CO2 dans les sols. Les premiers bilans montrent des systèmes économes et identifient des pratiques qui amènent des pistes de progrès. Le projet 2020-2021 Reestap (résilience économique et environnementale des systèmes et des territoires agropastoraux) a cherché à analyser la résistance des systèmes d'élevage pastoraux face à différents aléas (climat, prédation, main-d'œuvre, pression foncière et touristique...). Douze exploitations montagnardes diversifiées d'Auvergne Rhône-Alpes ayant eu recours à des stratégies d'adaptation ont été étudiées. ■

Bertrand Coffy

✓ La fiche de synthèse peut être consultée librement à l'adresse www.suaci-alpes.fr/-5-REESTAP-.

1 - Le réseau pastoral Aura rassemble la Sema (Ain), le Service pastoral de l'Arèche, l'Adem (Drôme), la FAI (Isère), les SEA (Savoie et Haute-Savoie), Auvergne Estives, et le Suaci.
2 - Ceraq : Centre de ressources pour l'agriculture de qualité et de montagne.

AILLEURS / Pastoralisme : un enjeu européen voire mondial

Si la France célèbre en 2022 les 50 ans de sa loi sur le pastoralisme, l'idée de développer un cadre législatif plus large se développe depuis plusieurs années. Dès octobre 2019, le Comité européen des régions avait plaidé pour une meilleure prise en compte du pastoralisme dans la Pac et dans la politique environnementale et sociale de l'Union européenne. Le 14 juin dernier, cette assemblée des représentants locaux et régionaux de l'Union européenne a organisé une conférence ayant pour thème « Le pastoralisme, un atout essentiel pour relever les défis de la durabilité dans l'Union européenne et au-delà ». Cette conférence a donné la parole à des décideurs européens, des représentants de la Commission européenne et du Parlement européen et des organismes de défense du pastoralisme en Europe. Plusieurs tables rondes ont permis d'identifier les défis actuels du pastoralisme européen et de proposer des solutions pour améliorer la durabilité de ce modèle. La dernière d'entre elles portait sur la manière dont l'Europe et plus globalement la scène internationale peuvent davantage soutenir le maintien de pratiques pastorales durables à l'avenir.

Une urgence à agir

Il faut dire que les événements ayant trait au pastoralisme se bousculent aujourd'hui dans l'agenda européen et international. En Europe, le Green Deal porte des ambitions élevées en matière de préservation de l'environnement, d'adaptation au changement climatique et de protection de la biodiversité. Le maintien du pastoralisme se révèle, dans cette optique, essentiel pour atteindre les objectifs fixés. Plus largement, le pastoralisme contribue à plusieurs des objectifs de développement durable formulés par les Nations Unies. Sur initiative du ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de l'Industrie légère mongole, l'année 2026 sera d'ailleurs l'Année internationale des parcours et des éleveurs pastoraux. Un événement qui permettra de plaider pour une gestion durable des pâturages afin d'assurer la sécurité alimentaire à l'échelle globale et de rappeler les menaces qui pèsent sur le pastoralisme à travers le monde. En Europe par exemple, si 30 % des terres sont utilisées pour des pratiques pastorales, une baisse de 12 % des zones de pastoralisme a été observée entre 1990 et 2003. Pour Juan-Andrés Gutierrez, président d'EuroMontana, association pour la coopération et le développement des zones de montagne, les États membres doivent, dès à présent, mettre en œuvre des mécanismes de soutien au pastoralisme dans le cadre de leurs plans stratégiques nationaux en vue de la future Pac. Surtout, il invite la Commission européenne à adopter sans plus tarder un Plan d'action européen pour le pastoralisme qui, dans la lignée de la vision à long terme pour les zones rurales et du Green Deal, doit proposer des mesures concrètes de maintien des pratiques pastorales. ■

Pierre Garcia