

50 ans
d'application de la
loi pastorale
française

Avant-propos

LES ESPACES PASTORAUX sont des milieux façonnés par l'élevage, témoins de l'histoire d'une relation millénaire entre l'homme, le territoire et l'animal.

Leur principale caractéristique est sans doute que la flore y reste essentiellement constituée par des espèces spontanées, même si la végétation a été influencée par l'homme à des degrés divers.

Toutes les formations végétales pâturées possèdent une dynamique qui leur est propre et sur laquelle l'homme agit pour une utilisation rationnelle de l'herbe. L'élevage extensif qui s'exerce sur ces milieux diversifiés est un élevage spécialisé, essentiel au maintien des paysages ouverts et à la beauté des sites. Il participe aussi à la protection des humains, notamment en sécurisant le manteau neigeux en hiver (prévention des avalanches) ou en entretenant des sous-bois dans les zones classées à risque du point de vue des incendies.

L'art du pastoralisme consiste à savoir choisir les espèces animales les mieux adaptées, les périodes d'exploitation, l'intensité et la durée de la pâture. En effet, les éleveurs et les bergers mettent en valeur un patrimoine possédant des caractéristiques écologiques ainsi qu'une diversité biologique exceptionnelles, dans un but de production basé sur le long terme. En cela ils se démarquent des finalités agronomiques

classiques ou du génie écologique qui visent à créer artificiellement des états de milieux répondant à des objectifs immédiats de production, de protection ou de cadre de vie.

Le pastoralisme est axé autour de trois composantes : l'activité de production (l'élevage), le domaine pastoral où elle s'exerce et le mode de vie des populations concernées. Ainsi, les systèmes pastoraux répondent particulièrement aux objectifs de maintien de territoires entretenus et équilibrés où la prise en compte de l'environnement est associée à la recherche de qualité, notamment par des productions, liées aux terroirs, bien identifiées, authentiques et bénéficiant de labels.

À ce titre la diversité des modes d'élevage pastoraux rend parfaitement compte de la diversité générale des filières qui y sont associées et dont les spécificités régionales participent incontestablement à la richesse car le pastoralisme favorise le fonctionnement des écosystèmes locaux et la préservation de la biodiversité.

Les terres pastorales, par la flore et la faune exceptionnelles qu'elles recèlent, sont d'ailleurs souvent situées dans des zones à haute valeur environnementale.

Toutefois la diversité des partenaires, si elle amène des points de vue, des définitions, des analyses, des outils, des pratiques et des effets attendus de la réflexion commune très différents,



© Patrick Fabre

ne doit pas être considérée comme une difficulté mais comme une véritable richesse pour échanger, approfondir et capitaliser sur les démarches dont rend compte cet ouvrage. Notamment dans l'objectif de décloisonner des acteurs réunis autour d'une approche plus globale et pour soutenir les

initiatives qu'ils portent par des politiques publiques accompagnant activement et durablement l'émergence et l'efficacité des dynamiques territoriales locales.

L'Association française de Pastoralisme œuvre dans ce sens depuis presque 40 ans, diffusant auprès du plus grand nombre les connaissances acquises. Ces expériences et ces processus méthodologiques pourront être très utiles dans la mise en place de systèmes à la fois productifs, respectueux des ressources naturelles et de la biodiversité, et nécessaires à l'entretien du paysage.

La loi pastorale a aujourd'hui 50 ans, et il est utile de remettre en perspective les enjeux, les acteurs et les modalités d'action ainsi que les discours et les récits qui caractérisent les activités pastorales afin d'en mesurer les permanences mais aussi les évolutions en identifiant et en questionnant les facteurs de réussite et de régression sur les plans économique, technique, social, environnemental et politique.

Le travail d'analyse sur la genèse et le bilan des décrets issus de la loi pastorale française de 1972 dont il est rendu compte dans ce livre poursuit le double objectif de :

- préserver les systèmes pastoraux en recherchant les possibilités de concilier les exigences économiques et les attentes sociétales ;

- maintenir des systèmes capables d'entretenir l'espace et d'atteindre une efficacité économique suffisante pour assurer leur vivabilité et leur viabilité dans la durée.

Il s'appuie également sur des témoignages qui démontrent, dans ce monde où tout s'accélère – y compris le changement climatique – que les acteurs du monde pastoral n'ont pas seulement des revendications mais qu'ils peuvent rester force de propositions tant en termes de nouveaux enjeux que pour tracer de nouvelles perspectives en lien avec les thématiques actuelles et notamment la PAC après 2023.

Les décrets de janvier 1973, comme la loi pastorale française, peuvent être considérés comme un modèle législatif : concrets, profondément innovants, et pourtant très synthétiques. L'analyse de la mise en œuvre des trois outils : AFP, GP et CPP, montre qu'ils constituent depuis 50 ans le socle à partir duquel s'est construite la modernisation du pastoralisme en France.

Dans l'espace de l'Union européenne et au-delà, ces textes, et toute la dynamique qu'ils portent, sont exceptionnels et peuvent être exemplaires.

Car ne l'oublions pas, si les paysages qui nous sont familiers sont le résultat de l'action conjointe d'une dynamique naturelle et des actions humaines qui n'ont cessé de les modeler,

le renouvellement des générations, les évolutions des modes de consommation alimentaires, l'adaptation au dérèglement climatique pour les productions végétales et animales, font partie de ces grands défis qui vont devoir être relevés au cours des prochaines années. Et le pastoralisme extensif, qui s'inscrit dans une stratégie de gestion à long terme de la nature avec ses productions identifiées de qualité, y contribuera grandement.

Un pastoralisme vivant, ce serait le possible qui, n'étant pas totalement réalisé, conserve la capacité de repenser ce qui nous est commun, de créer des formes nouvelles et de continuer d'exister pour le bien du vivant.

Les outils issus de la loi pastorale sont de formidables leviers qui peuvent permettre à l'ensemble des acteurs concernés, dont l'engagement est une condition indispensable et prioritaire de succès, d'œuvrer pour construire un « en-commun » tout en laissant s'exprimer les différences. Aussi, si ce livre permet de bien comprendre ces outils, et de se les approprier dans toute la diversité de leurs utilisations possibles, l'objectif de partage et de transfert de connaissances, porté par l'AFP depuis son origine, sera pleinement rempli.

Bruno Caraguel, président de l'Association française de Pastoralisme

Introduction

CET OUVRAGE A POUR vocation de conter la mise en application des décrets pastoraux de 1973 issus de la loi pastorale française votée le 3 janvier 1972, relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde. Il retrace l'enchaînement des événements marquants qui reflètent à un degré variable les *statu quo* socio-économiques successifs, avec des changements majoritairement incrémentiels mais parfois plus soudains, qu'il est nécessaire de connaître afin de mieux appréhender les circonstances qui ont favorisé l'écriture de ladite loi.

Certains faits/événements auraient pu être davantage mis en valeur : l'histoire ne peut pas être racontée de façon neutre. Différents choix d'informations et de rédaction ont été faits non pas pour retranscrire une chronologie d'événements mais pour faire ressortir les liens entre eux et la lente prise de conscience générale qui a abouti à l'écriture de cette loi et de ses décrets d'application.

Pour décrire et analyser ce qui a conduit à la création de la loi pastorale et de ses décrets d'application, ainsi que les évolutions dans le temps de ces textes, la frise chronologique semble être un bon outil narratif pour trois raisons principales :

- les outils mis en place par décrets sont amenés à changer à la suite d'événements précis pouvant facilement être placés sur un axe temporel ;
- le format de la frise permet d'observer la manière dont ces événements s'enchaînent, à quelle vitesse, si oui ou non un événement en influence un autre, et l'importance de cette influence ;
- la frise est un outil visuel particulièrement approprié pour un usage collectif.

La frise chronologique, adaptée pour caractériser les tendances de gouvernance, est largement utilisée pour suivre l'évolution des politiques agricoles et des politiques de gestion territoriale. De fait, elle est par nature plus pédagogique et simple de compréhension qu'un rapport rédigé.

Cependant, une simple frise chronologique avec une présentation des événements les uns après les autres sur une unique ligne se révèle trop simpliste pour refléter les changements de politiques impactant de près ou de loin le pastoralisme sur plus de cinquante années.

Pour disposer d'une vue synthétique de l'historique, le choix d'utiliser une frise chrono-systémique, outil interdisciplinaire d'analyse des processus de changements, s'impose rapidement.



© Gip CRPGE

Cette forme de frise, qui possède de nombreuses qualités, est particulièrement adaptée à un sujet aussi complexe, multifactoriel et transverse que le pastoralisme : il faut prendre en compte les politiques agricoles françaises, les politiques agricoles européennes, les politiques agricoles spéciales « montagne », les politiques spécifiques aux territoires de montagne, les politiques sur l'aménagement du territoire en général, celles liées au tourisme si elles touchent le domaine pastoral, mais aussi prendre en compte l'histoire des organisations et structures collectives pastorales. Cependant, créer autant de lignes que de catégories citées ci-dessus aurait rendu la frise illisible. Les différentes catégories d'influence ont donc été regroupées dans trois grands ensembles qui forment ainsi les trois niveaux de compréhension (voir la frise ci-après) :

1. La ligne du haut est dédiée aux textes de lois et d'application, aux rapports publiés, aux associations et groupes de travail créés et aux événements en général liés aux **politiques des territoires de montagne et de leurs singularités**. En effet le pastoralisme est dépendant des politiques de montagne et des formes d'organisation collective agricole qui s'y développent.

2. La ligne du centre concerne les textes de lois et d'application, et les rapports et groupes de travail liés aux **politiques agricoles et pastorales françaises** et aux outils des décrets pastoraux et à leurs évolutions dans le temps.

3. La ligne du bas est destinée aux textes de lois et d'application, rapports publiés et événements en général en rapport avec **le droit européen en matière d'agriculture** y compris sa transcription dans le droit français.

L'élaboration de ces axes pose des questions de priorisation, de pertinence et de hiérarchisation dans la page en fonction de la problématique du sujet que l'on veut traiter :

- les éléments qui concernent très directement les outils pastoraux sont tout naturellement placés au centre de la frise avec un graphisme différent des deux autres niveaux ;
- créer une catégorie à part entière sur les territoires de montagne paraît indispensable au regard du nombre d'événements pertinents relevés à ce sujet. De plus, l'attention qu'apportent les pouvoirs publics à partir de la deuxième moitié du XX^e siècle aux « handicaps naturels » auxquels sont confrontées les personnes qui vivent et travaillent sur ces espaces, permet de remettre un « coup de projecteur » sur le pastoralisme ;

- une ligne concernant les législations européennes est créée pour faciliter la lecture. Intégrer les textes européens dans chacune des deux lignes précédentes ne permettrait pas de distinguer clairement les grands changements agricoles entraînés par la formation de l'Union européenne après la seconde guerre mondiale dans un contexte où il faut pouvoir nourrir tout le monde et rémunérer dignement les agriculteurs.

Enfin cette frise est particulièrement bien adaptée pour une large diffusion auprès de l'ensemble des intervenants du monde pastoral, notamment la nouvelle génération des acteurs du pastoralisme au quotidien, les élus passionnés et moins expérimentés sur ces sujets, etc.

Comprendre les origines des outils déclinés dans les décrets pris en application de la loi pastorale de 1972, c'est également être capable d'entrevoir quels changements seraient opportuns pour redynamiser le pastoralisme contemporain, notamment à travers l'expansion de leur utilisation et leur modernisation. L'Association Française de Pastoralisme (AFP) a organisé un atelier des adhérents en décembre 2022, et un colloque en mars 2023 pour évaluer l'importance des enjeux, des débats, des représentations et des pratiques des différentes composantes du pastoralisme.

Questionner la pertinence de la loi de 1972 et de ses décrets d'application met en lumière de nouvelles perspectives en lien avec les thématiques actuelles. Car, de la sécurité alimentaire aux changements climatiques, sociologiques, économiques et écologiques, les élevages et les territoires pastoraux, même s'ils font face à un ensemble de contraintes qui remettent en question leur pérennité, disposent d'atouts indéniables pour répondre aux demandes, de bien-être animal, de biodiversité, de transition écologique et sociale, de maintien de zones rurales viables et vivables, portées par les territoires et l'ensemble des acteurs de la société.

De ce fait, les objectifs de ce livre sont pluriels :

- faire le point sur les origines et les évolutions qu'a connues cette loi cinquantenaire tout au long des chapitres 1 et 2;
- expertiser les dispositifs qui en découlent et en tirer un bilan afin de connaître les besoins d'une meilleure adaptation aux conditions d'exercice actuelles;
- intégrer les spécificités pastorales dans des espaces partagés avec d'autres activités;
- formaliser les capacités du pastoralisme et des activités pastorales à s'adapter aux changements globaux (foncier, urbanisme, forêt, agriculture, multi-usage, changement climatique, politiques régionales de soutien au pastora-

- lisme...) et les mettre en débat. Ces trois objectifs sont développés dans le chapitre 3;
- entamer un travail de réflexion sur les enjeux et les perspectives d'avenir.

En fin d'ouvrage, un contrepoint ouvre une réflexion prospective mobilisant des travaux menés depuis plusieurs années sur l'intérêt et le devenir des espaces pastoraux ainsi que des activités d'élevage qui y sont présentes comme de leur préservation. Il reflète un « point de vue sur l'avenir » proposé par le coordinateur de l'ouvrage après un chapitre 3 sur les enjeux actuels et futurs du pastoralisme. Il découle du constat que, pour approfondir certains aspects des sujets traités et les mettre en perspective, l'imagination est motrice. En la réactivant, on relance la curiosité, donc la connais-

sance, et on contribue à stimuler la réflexion nécessaire pour être force de propositions nouvelles et non plus d'adaptations de l'existant.



© Michel Gourden

SOMMAIRE

Avant-propos.....	4
Introduction	8
L'AVANT 1972. Premières législations françaises à propos de la reconnaissance des activités agricoles de montagne	26
Contexte législatif: un manque de reconnaissance par les politiques publiques	27
<i>Une législation spécifique qui tarde à venir</i>	<i>27</i>
<i>Les limites du système de fermage: vers les conventions pluriannuelles de pâturage (CPP)</i>	<i>30</i>
Contexte historique: 1860-1945, l'élevage pastoral en profond bouleversement	33
<i>L'expérience des soldats de familles agricoles en montagne durant les deux guerres mondiales</i>	<i>33</i>
<i>1914-1950, déstructuration des formes de vie pastorales traditionnelles savoyardes.....</i>	<i>34</i>
<i>Déprise pastorale en montagnes sèches</i>	<i>36</i>
Les enjeux de l'après-guerre	38
<i>1945-1972, une modernisation agricole qui oublie les spécificités de la montagne</i>	<i>38</i>
<i>1950-1970, construction de grandes stations de ski et de centrales hydroélectriques</i>	<i>41</i>
Le temps des enquêtes pastorales: l'exemple alpin	46
<i>L'enquête pastorale de 1949: une initiative innovante.....</i>	<i>46</i>
<i>Des années 1930 aux années 1950: une déprise pastorale dans les Alpes qui touche surtout les éleveurs locaux</i>	<i>51</i>
<i>Retard de la France sur les politiques de montagne et nouvelles dynamiques à la fin des années 1950, début 1960.....</i>	<i>54</i>
<i>L'enquête pastorale de 1963.....</i>	<i>57</i>
Vers la loi pastorale	60
<i>Un mécontentement montagnard croissant et le rôle clé de l'Inerm dans la loi pastorale de 1972</i>	<i>60</i>
<i>La loi pastorale de 1972 et ses décrets: un vote étonnant de rapidité faisant presque l'unanimité au sein des deux assemblées.....</i>	<i>64</i>

HISTORIQUE DE LA LOI PASTORALE(1972-2023). Grands textes législatifs. Implications techniques

La relance d'un cadre de politiques publiques pour la montagne dans les années 1970.....	70
<i>Une année 1973 décisive.....</i>	<i>71</i>
<i>Création de l'Indemnité spéciale Montagne en 1973</i>	<i>74</i>
Mise en œuvre de la loi pastorale	75
<i>Un premier socle: l'enquête pastorale 1972.....</i>	<i>75</i>
<i>Les pionniers de la loi pastorale</i>	<i>79</i>
<i>Premier bilan: Des outils avantageux mais des réticences du monde rural</i>	<i>86</i>
Création des services pastoraux	92
<i>Les pèlerins du ministère de l'Agriculture.....</i>	<i>92</i>
<i>L'importance de s'appuyer sur les initiatives locales</i>	<i>94</i>
Premiers travaux de recherche.....	96
Les années 1980, perspectives pour la montagne	99
<i>Une déprise qui se poursuit en montagne dans les années 1970-1980</i>	<i>99</i>
<i>Orientations des pouvoirs publics en matière de politique montagne à l'orée des années 1980</i>	<i>101</i>
<i>La loi Montagne 1985 : toute la montagne à l'honneur</i>	<i>103</i>
<i>Extension de l'application de la loi pastorale hors montagne</i>	<i>106</i>
Les années 1980, l'âge adulte de la loi pastorale	107
<i>La circulaire de 1980, nouveau socle réglementaire</i>	<i>107</i>
<i>Nouvel état des lieux: l'enquête pastorale 1983 dans les Alpes.....</i>	<i>108</i>
<i>Amplification des travaux de recherche sur l'élevage pastoral dans les années 1980 et 1990</i>	<i>109</i>
Les années 1990. Irruption des politiques environnementales dans le champ pastoral	114
<i>La directive Habitats de 1991</i>	<i>114</i>
<i>L'irruption des loups et des ours</i>	<i>119</i>
<i>Les mesures agro-environnementales européennes: de nouveaux outils.....</i>	<i>120</i>

<i>L'ICHN renforcée et revalorisée</i>	121
Mise à jour du cadre réglementaire d'application de la loi pastorale dans les années 1990	124
<i>Volet foncier</i>	124
<i>Aides au démarrage des AFP et GP</i>	124
<i>Prêts bonifiés</i>	125
<i>AFP hors montagne</i>	126
<i>Prorogation des AFP et accès prioritaire des nouveaux installés dans un GP</i>	126
Les enquêtes pastorales régionales de la seconde moitié des années 1990	127
Le pastoralisme des années 2000	131
<i>La révolution des DPB</i>	131
<i>Le plan d'action en faveur du pastoralisme de 2001</i>	133
<i>La refondation des textes structurant les AFP et les GP</i>	136
<i>Des programmes pastoraux à l'échelle des massifs et des régions</i>	140
Le pastoralisme des années 2010	145
<i>La loi Montagne de 2016</i>	145
<i>L'enquête pastorale dans les Alpes et en Provence de 2012-2014</i>	147
<i>Politiques publiques et prédateurs</i>	147
Bouleversements à l'orée des années 2020	153
<i>La loi Résilience climatique de 2021</i>	153
<i>Le Plan stratégique national de la PAC 2023-2027</i>	154
QUEL PASTORALISME POUR DEMAIN? QUELS OUTILS PASTORAUX?	156
Les métiers pastoraux	161
<i>Éleveurs pastoraux, un travail intense et mal reconnu</i>	161
<i>Le métier de pastoraliste en 2023</i>	162

<i>Des agents pastoraux de l'État: un nécessaire support de l'action</i>	169
<i>Berger: un métier aussi noble que difficile</i>	171
Alliances anciennes, tensions nouvelles	176
<i>Multi-usage, l'acceptabilité de l'élevage pastoral en jeu</i>	176
<i>Pâturage en forêt, bénéfices partagés</i>	177
<i>Biodiversité et pastoralisme: la grande alliance</i>	182
<i>Quand les grands prédateurs ébranlent l'élevage pastoral</i>	184
Deux enjeux prégnants du pastoralisme	190
<i>Souveraineté alimentaire</i>	190
<i>Changement climatique</i>	193
Visibilité du pastoralisme dans la société	200
<i>Reconnaissance des systèmes et des surfaces pastoraux</i>	200
<i>Communiquer auprès du grand public</i>	203
En guise de synthèse	209
Croire en la pertinence des pastoralismes pour affronter demain. Contrepoint de Pascal Grosjean	214
Bibliographie	237
Sigles et acronymes	251
Crédits photos	255
Remerciements	257