



**Comité européen
des régions**

NAT-VI/039

136^e session plénière des 7, 8 et 9 octobre 2019

AVIS

Le pastoralisme

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

- demande que, dans la réorientation des aides de la PAC, le pastoralisme et l'élevage extensif et durable soient davantage pris en considération;
- se félicite des propositions de la commission AGRI du Parlement visant à permettre la reconnaissance des surfaces de pâturage à composante arbustive et arborée comme surfaces de production agricole éligibles aux droits de paiement de base et afin que le FEADER puisse continuer à soutenir l'achat de chiens pour la protection du bétail contre les grands prédateurs;
- soutient la proposition de la commission ENVI du Parlement européen qui vise à définir des limites de densité d'animaux sur la ferme et à limiter les subventions aux exploitations dépassant ces limites;
- encourage les États membres et les collectivités territoriales à financer les investissements au sein des espaces pastoraux qui sont souvent dépourvus d'accès mécanisable, à soutenir l'animation foncière agricole et pastorale, à faciliter l'accès au foncier aux éleveurs pastoraux et à créer des systèmes de soutien adaptés aux pratiques de gestion collective;
- demande que la mention «lait, fromage et viande de pâturage» soit réservée à des produits qui garantissent que l'alimentation des animaux provienne à plus de 80 % des pâturages à l'échelle de la saison de pâturage;
- demande que la stratégie en faveur de la biodiversité s'appuie sur un nouveau fonds spécifique pour la conservation des espèces;
- demande à la Commission d'évaluer la nécessité de réviser la directive «Habitat» sur la base du prochain rapport sur l'état de la nature en 2020, en tenant compte des résultats du plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie et de l'état de conservation de la population des différentes espèces et habitats;
- demande à l'UE de développer une politique ambitieuse de défense de la forêt contre les incendies en encourageant la présence des troupeaux dans les bois et landes;
- demande à l'UE de promouvoir les métiers pastoraux.

Rapporteur

Jacques Blanc (FR/PPE)

Maire de La Canourgue

Texte de référence

Avis du Comité européen des régions – Le pastoralisme

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

1. considère que le maintien de l'activité pastorale est essentiel pour la préservation de l'agriculture sur l'ensemble des territoires et pour conserver un tissu rural vivant afin de répondre à l'objectif de cohésion territoriale inscrit au traité de Lisbonne, mais aussi pour atteindre nos objectifs environnementaux, climatiques et de protection de la biodiversité;
2. rappelle que la poursuite de l'activité pastorale est menacée par des difficultés de plusieurs ordres qui ne peuvent être hiérarchisées et ont une incidence différente selon les régions, mais dont certaines peuvent à elles seules mettre en cause sa survie: difficultés dans la prise en compte de sa spécificité pour l'attribution des aides dans la politique agricole commune (pâturages arbustifs et arborés, mobilité, pâturages collectifs...), difficultés liées au contexte économique, concurrence sur le foncier, difficultés dans la transmission des savoirs, contraintes des enjeux environnementaux sur l'organisation du pâturage, concurrence d'usage avec les autres utilisateurs des pâturages et notamment l'utilisation de loisir, enfin, menace des grands carnivores sur les troupeaux;
3. demande que, dans la réorientation des aides de la PAC, le pastoralisme et l'élevage extensif et durable soient davantage pris en considération, compte tenu de leur rôle mieux-disant dans le développement équilibré des territoires et afin d'atteindre nos objectifs environnementaux et climatiques, conformément aux recommandations de l'avis du Comité sur la réforme de la PAC;
4. se félicite de la proposition de la commission AGRI du Parlement sur le règlement régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune, qui vise à amender l'article 4 du règlement sur les plans stratégiques de la PAC afin de permettre la reconnaissance des surfaces de pâturage à composante arbustive et arborée comme surfaces de production agricole éligibles aux droits de paiement de base; demande néanmoins que la version définitive de cet article soit revue afin d'y introduire la notion de surface pastorale pouvant (par exemple sous les arbres) ou non comporter des ressources herbacées. En effet, pour clarifier le statut des surfaces pastorales et leur éligibilité aux aides, les surfaces pastorales doivent être reconnues comme surface agricole distincte des prairies permanentes. La surface pastorale devrait être définie, séparément de la prairie permanente, en retirant toute allusion à la présence nécessaire de ressource herbacée dans la définition des surfaces pastorales; l'ensemble des prairies permanentes et des surfaces pastorales pourrait être regroupé sous l'appellation de pâturages permanents;
5. recommande que les surfaces pastorales utilisées doivent pouvoir être pleinement reconnues comme surfaces de production agricole dans un cadre réglementaire stable, et sûr et incluant un plafonnement effectif des aides de la PAC comme pour les autres filières;
6. rappelle que l'élevage pastoral, appuyé sur des milieux naturels pour alimenter les troupeaux avec des ressources spontanées, mobilise des marges de souplesse et de sécurité pour

s'affranchir des aléas climatiques. Ainsi, les éleveurs ont besoin de surfaces qualifiées de «surfaces tampon», pouvant ne pas être mobilisées chaque année ou pâturées avec des intensités très variables, mais nécessaires en cas de sécheresse saisonnière; ce sont généralement des landes, des zones alluviales et des bois; le changement climatique en cours accroît le besoin de recourir à de telles surfaces; les dispositifs de reconnaissance des surfaces pastorales dans le premier pilier devraient reconnaître et assurer la sécurité juridique de l'utilisation de ces surfaces, qui n'a pas lieu tous les ans et ne peut se prévoir à la date de dépôt des dossiers PAC. De même, le pastoralisme développe des pratiques agroécologiques d'échanges de services écosystémiques en utilisant en complément des surfaces affectées à d'autres usages, notamment des vignes et des vergers, ce qui favorise la réduction des intrants et des pratiques mécanisées; les politiques européennes devraient reconnaître, encourager et trouver des solutions juridiquement sûres pour permettre le développement de ces pratiques, l'éleveur utilisant des surfaces déclarées par un autre agriculteur. De même, le pastoralisme développe des pratiques associées à la sylviculture, appelées «sylvopastoralisme», apportant un bénéfice réciproque à l'acteur forestier comme à l'acteur agricole; les politiques publiques européennes devraient reconnaître et encourager l'usage mixte de ces surfaces et ces pratiques particulièrement favorables, sous certaines conditions, à la défense de la forêt contre les incendies comme à l'adaptation de l'élevage au changement climatique, et respectueuses des nécessités de régénération et de production sylvicoles;

7. soutient la proposition de la commission ENVI du Parlement européen sur le règlement régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune, qui vise à définir des limites de densité d'animaux sur la ferme et à limiter les subventions aux exploitations dépassant ces limites;
8. se félicite de la proposition de la commission AGRI du Parlement visant à amender l'article 68 de ce même règlement afin que le FEADER puisse continuer à soutenir l'achat de chiens pour la protection du bétail contre les grands prédateurs protégés par la directive habitat;
9. demande de rendre obligatoire, pour les États membres ayant des montagnes, la mise en œuvre d'une politique de montagne intégrée utilisant de façon ciblée une partie conséquente des outils mis à disposition (paiements pour les aides à contraintes naturelles, aides aux zones défavorisées du second pilier, sous-programme spécifique pour les zones de montagne) et de la doter d'un budget en phase avec l'importance de ces territoires;
10. demande à l'UE de reconnaître les services écosystémiques fournis grâce aux éleveurs et aux propriétaires forestiers de montagne et de zones méditerranéennes en tant que détenteurs de connaissances locales au sens de l'IPBES (Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques), et d'accorder une compensation juste au regard de ces services écosystémiques fournis pour le bien-être de la population entière;
11. souhaite que chaque État membre ait la possibilité d'appliquer certaines mesures du premier pilier (paiements «verts») et du second pilier sur l'entièreté de la surface pastorale, et non pas uniquement sur la surface éligible aux aides. En effet, certaines mesures, par exemple certaines MAEC localisées comme la DFCI (défense de la forêt contre les incendies), doivent pouvoir être versées sur l'entièreté de la surface physique;

12. propose, pour soutenir le maintien de l'agriculture dans les zones défavorisées et à handicap, que l'indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN) soit obligatoire pour les États membres où elle peut s'appliquer;
13. encourage les États membres et les collectivités territoriales à financer les investissements au sein des espaces pastoraux qui sont souvent dépourvus d'accès mécanisables. La création d'infrastructures (logements de bergers, parcs de contention, clôtures, aménagements de points d'eau...), la réalisation de travaux d'entretien ou de débroussaillage sont indispensables pour une gestion durable de ces territoires;
14. estime qu'il faut soutenir l'animation foncière agricole et pastorale à l'échelle locale. Lorsque le foncier est partagé entre de nombreux propriétaires, la mise en place d'une organisation foncière adaptée est un élément indispensable pour obtenir un pastoralisme dynamique;
15. encourage les États membres et les collectivités territoriales à faciliter l'accès au foncier aux éleveurs pastoraux, notamment par des conventions pluriannuelles spécifiques garantissant le seul usage pastoral pour les éleveurs ou les collectifs utilisateurs;
16. encourage les États membres et les collectivités territoriales à créer des systèmes de soutien adaptés aux pratiques de gestion collective. Afin de se doter des infrastructures et des moyens humains nécessaires à l'usage des surfaces pastorales, les éleveurs pastoraux ont été amenés à développer très tôt des formes originales d'organisation collective touchant aux modes d'usage sans atteinte à la propriété. Ils autorisent tout à la fois le regroupement pour l'usage pastoral de propriétés privées et de terrains communaux, au sein d'un même périmètre et d'une seule entité de gestion. Ils sécurisent la relation avec l'administration et les différents types de partenaires ou d'utilisateurs;
17. demande à l'UE de continuer à promouvoir le développement des produits agricoles sous signes de qualité et à créer de la valeur ajoutée grâce à la protection des produits agroalimentaires de qualité issus de l'élevage pastoral. Il faut notamment encourager les États membres à mettre en œuvre la mention facultative de qualité «produits de montagne», mention qui n'est toujours pas mise en œuvre dans la majorité des pays malgré son adoption en 2014;
18. demande que la mention «lait, fromage et viande de pâturage» soit réservée à des produits qui garantissent que l'alimentation des animaux provienne à plus de 80 % des pâturages à l'échelle de la saison de pâturage;
19. constate que les éleveurs souffrent d'une concurrence déloyale résultant d'importations à bas coût qui menacent la survie du pastoralisme en Europe. Cette situation conduit l'UE à compenser cette concurrence par des aides pour l'élevage pastoral comme pour d'autres filières; demande à l'UE de peser de tout son poids de premier importateur et exportateur mondial de denrées alimentaires pour modifier les règles du commerce international agricole (OMC, 1994) dans le sens de relations commerciales plus justes et plus solidaires, conformément à l'avis du Comité sur la PAC post 2020;

20. se félicite du projet pilote lancé et soutenu par le Parlement européen visant à créer des plateformes régionales sur les loups, les ours, les gloutons et les lynx afin de gérer les situations de conflits, demande que les conséquences de la prédation et la protection des troupeaux y soient pleinement reconnues et prises en charge dans le cadre de plans de gestion appropriés et que tous les dispositifs légaux y soient discutés, y compris ceux autorisant les prélèvements dans l'esprit de les rendre plus dissuasifs, et note que certaines régions ont également créé de leur propre initiative des plateformes de discussion;
21. demande de mettre en œuvre la coopération transfrontalière pour le pastoralisme de manière à éviter des instabilités résultant de mesures contradictoires et non adaptées à l'espace européen dans son ensemble;
22. demande que la stratégie en faveur de la biodiversité s'appuie sur un nouveau fonds spécifique pour la conservation des espèces. Ce fonds devrait prendre en charge l'indemnisation des dégâts occasionnés par les grands carnivores, dont le coût est en forte augmentation, ainsi que la protection des troupeaux, qui peut consommer une part de plus en plus importante du FEADER alors que ce budget est en forte réduction. À défaut de créer un nouveau fonds, les instruments financiers existants au niveau régional le cas échéant, national et de l'Union (dont le FEADER) devront être utilisés;
23. demande à la Commission d'évaluer la nécessité de réviser la directive «Habitat» sur la base du prochain rapport sur l'état de la nature en 2020, en tenant compte des résultats du plan d'action pour le milieu naturel, la population et l'économie et de l'état de conservation de la population des différentes espèces et habitats. Une éventuelle révision de la directive «Habitat» devra étudier la possibilité de modifier à l'avenir les annexes via la procédure de comitologie afin de réagir plus rapidement à l'évolution de certaines populations et de revoir à la baisse ou à la hausse le statut de protection par pays ou entité territoriale, lorsque cela est justifié par l'évolution positive ou négative des populations des espèces protégées et par la menace sur les activités pastorales;
24. demande à la Commission d'intégrer davantage les sciences agronomiques et zootechniques dans les études scientifiques afin de soutenir les décisions politiques. Elles doivent être fondées sur les meilleures connaissances disponibles dans le domaine des sciences naturelles, agronomiques et sociales, sur une base de retour d'expériences suffisamment large et sur des temps suffisamment longs pour orienter les politiques publiques. En particulier, détailler les situations particulières des études de cas analysées portant sur le pastoralisme et les grands carnivores est nécessaire afin de comprendre les conditions locales et de voir dans quelle mesure les exemples concernant la protection des troupeaux et la gestion des grands carnivores sont efficaces et susceptibles d'enrichir ou non la réflexion collective et les orientations dans d'autres territoires, et de tirer les leçons des difficultés et des échecs pour élargir les possibilités d'adaptation des textes européens et des mesures nécessaires aux réalités de terrain afin de mieux gérer les espèces et notamment le loup;
25. demande à la Commission de promouvoir la recherche sur la reconnaissance des propriétés organoleptiques des produits provenant du pastoralisme et des animaux mis au pâturage;

26. demande à l'UE de développer une politique ambitieuse de défense de la forêt contre les incendies en encourageant la présence des troupeaux dans les bois et landes, ce qui nécessite au préalable leur reconnaissance comme espace de production comme vu précédemment;
27. se félicite du projet «Patrimoine et EU» de l'UNESCO qui vise à utiliser le levier du patrimoine mondial pour renforcer la durabilité économique et sociale des territoires ruraux en Europe, et encourage les institutions européennes à soutenir cette initiative. Les paysages pastoraux se retrouvent en effet sur la liste du patrimoine mondial, non seulement en tant que paysages culturels, mais aussi comme paysages reliques ou bien comme objets de représentation dans des sites rupestres, ce qui renforce l'attractivité touristique des territoires;
28. demande à l'UE de promouvoir les métiers pastoraux. Les États devraient mieux valoriser le travail effectué par l'éleveur pastoral comme par le berger salarié et améliorer la visibilité de ce métier au sein et en dehors du secteur agricole. Une meilleure formation, notamment sur la conduite des animaux au pâturage et leur gestion sanitaire, mais aussi sur la protection des troupeaux et la gestion des chiens de protection, ainsi que la mise en place de formules de parrainage avec des praticiens expérimentés, permettraient une meilleure transmission des savoirs. En ce qui concerne les bergers, l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail dans les pâturages d'altitude comme dans les parcours de l'exploitation, notamment en zone méditerranéenne, l'investissement dans les infrastructures permettant de leur fournir ces conditions de vie décentes et ces conditions de travail correctes, l'établissement de conventions collectives et la mise en place de bourses à l'emploi pour trouver des travailleurs saisonniers sont autant de mesures incitatives à développer plus largement. Dans son avis sur l'innovation et la modernisation des zones rurales, le Comité des régions recommandait notamment de moderniser l'offre de formation professionnelle dans les régions rurales et de l'adapter aux conditions de concurrence mondiale et aux besoins des entreprises locales, ainsi que d'accroître les fonds du FSE consacrés à la formation professionnelle dans les zones rurales, qui est actuellement très faible.

Bruxelles, le 9 octobre 2019

Le Président
du Comité européen des régions

Karl-Heinz Lambertz

Le Secrétaire général ad interim
du Comité européen des régions

Pedro Cervilla

II. PROCÉDURE

Titre	Le pastoralisme
Références	
Base juridique	Article 307, 4 ^e alinéa, du TFUE
Base réglementaire	Avis d'initiative
Date de la saisine du Conseil/du Parlement européen/Date de la lettre de la Commission	
Date de la décision du Bureau	4 décembre 2018
Commission compétente	Commission des ressources naturelles
Rapporteur	Jacques BLANC (FR/PPE), Maire de La Canourgue
Note d'analyse	Mars 2019
Examen en commission	17 juin 2019
Date de l'adoption en commission	17 juin 2019
Résultat du vote en commission (majorité/unanimité)	Majorité
Date de l'adoption en session plénière	9 octobre 2019
Avis antérieurs du Comité	
Date de la consultation du réseau de monitoring de la subsidiarité	
