

## DELIBERATION DU BUREAU SYNDICAL 18 MARS 2024

N° 2024-03-11

L'an deux mille vingt-quatre, le dix-huit mars à quatorze heures, le Bureau Syndical, régulièrement convoqué en date du onze mars deux mille vingt-quatre, s'est réuni à Sahune, sous la Présidence de Nicole PELOUX.

<p><u>Nombre de délégués</u> En exercice : 26 Présents (mini 11 dont 6 en salle) : 11</p> <p><u>Nombre de voix</u> En exercice : 35 Présentes : 14 Exprimées par pouvoirs : 10 <b>Total (mini 19) : 24</b></p> <p><b>Quorum atteint</b></p>
---

### Délégué-es présents-es

#### **2 représentants du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes (porteurs de 2 voix chacun)**

Claude AURIAS, Didier-Claude BLANC

#### **1 représentante du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur (porteuse de 2 voix)**

Agnès ROSSI

#### **8 représentants des communes, EPCI et villes-portes (porteurs d'1 voix chacun)**

Sébastien BERNARD, Philippe CAHN, Gilles CREMILLIEUX, Nicole PELOUX, Kevin QUEYREL, Éric RICHARD, Pascale ROCHAS, Christelle RUYSSCHAERT.

### Délégué-es excusé-es ayant donné pouvoir :

Jean-Christophe CAMP à Christelle RUYSSCHAERT, Nicolas DARAGON à Didier-Claude BLANC, Vincent JACQUEMART à Kevin QUEYREL, Marlène MOURIER à Claude AURIAS, Jean-François PERILHOU à Nicole PELOUX, Michel ROLLAND à Philippe CAHN, Danielle TOUCHE à Pascale ROCHAS.

Délégué-es excusé-es : Pierre COMBES, Corinne MOULIN, Lionel TARDY.

Participait également à la réunion (invité) : Sébastien NINON, chargé de mission Parcs naturels régionaux à la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

\*\*\*\*\*

Madame Nicole PELOUX déclare la séance ouverte à 14 heures.

Monsieur Frédéric ROUX est nommé secrétaire de séance

## Objet : Motion sur les espaces pastoraux intermédiaires

*Rapport sans incidence financière*

### Rapport :

La Présidente expose,

Cinq Parcs naturels régionaux (Vercors, Chartreuse, Massif des Bauges, Verdon et Baronnies provençales) se sont associés pour porter un projet d'identification et de qualification des forêts matures et espaces pastoraux intermédiaires. Le programme a notamment abouti à une caractérisation de ces derniers. Ils partagent un certain nombre de caractéristiques avec les estives et alpages : ce sont des surfaces difficilement mécanisables, entretenues par le pâturage, soumises à la prédation, dont l'exploitation nécessite des équipements et des actions d'entretien. Néanmoins, elles s'en distinguent par des caractéristiques spécifiques : des utilisations réparties sur l'année (principalement en intersaison), une gestion généralement individuelle, un foncier souvent morcelé parfois proche des zones urbaines, une forte dynamique d'embroussaillage. Ces travaux ont mis en lumière le fait que les espaces pastoraux intermédiaires étaient encore mal connus et malgré tout leur intérêt, encore trop peu considérés comme des objets de politiques publiques.

Il vous est donc proposé d'approuver la motion co-construite par les cinq Parcs naturels régionaux partenaires et approuvée par ailleurs en bureau de la fédération nationale des PNR le 21 décembre 2023.

Celle-ci met d'une part en avant le rôle de ces espaces pastoraux intermédiaires pour la résilience des exploitations et la richesse écologique de nos territoires et souligne d'autre part la pression de fermeture des milieux qui s'exerce sur eux. Elle préconise la prise en compte de ces espaces autour de cinq types d'actions :

- \* En améliorer la connaissance et la reconnaissance ;
- \* Favoriser l'action collective et l'intégration territoriale ;
- \* Sécuriser le foncier agro-pastoral ;
- \* Conforter les usages agropastoraux sur ces surfaces ;
- \* Renforcer la viabilité économique des systèmes agropastoraux.

### Délibération

- ◆ Considérant la motion approuvée en bureau de la fédération des Parcs naturels régionaux le 21 décembre 2023 ;
- ◆ Considérant les orientations I.2 et II.1 de la charte visant respectivement à « Préserver les patrimoines agricoles et forestiers emblématiques » et à « Développer et promouvoir une agriculture de massif diversifiée de qualité » ;

Après en avoir délibéré, et à l'unanimité des membres présents ou représentés, le Bureau Syndical

- **Approuve** la motion approuvant la connaissance, la reconnaissance et la protection des espaces pastoraux hors estives et alpages ;
- **S'engage** promouvoir et diffuser cette motion et à œuvrer, chacun dans son domaine de compétences, à la déclinaison opérationnelle de celle-ci ;
- **Autorise** la Présidente à signer tout acte relatif à cet objet.

Pour extrait certifié conforme  
Aux jour et an susdits

La Présidente  
Nicole PELOUX



Une autre vie s'invente ici





## Espaces pastoraux hors estives et alpages

Bureau du 21 décembre 2023

**Objet** : motion pour une meilleur reconnaissance des espaces pastoraux hors estives ou alpages (ou « espaces pastoraux intermédiaires ») par les acteurs publics

### Contexte

Cette proposition de motion est issue du **Programme POIA Trame des espaces pastoraux de moyenne montagne**, porté par 5 Parcs naturels régionaux du massif des Alpes (Massif des Bauges, Chartreuse, Vercors, Baronnies provençales, Verdon) en partenariat avec les Chambres d'agriculture, le SUACI Montagn'alpes, le CERPAM et financé par l'Etat, l'Union européenne et les régions PACA et AURA.

Elle vise à sensibiliser les décideurs à l'échelle nationale et régionale sur les enjeux des espaces pastoraux hors estives et alpages, peu connus et mal pris en compte dans les politiques publiques.

La motion étant issu d'un projet porté par des Parcs naturels régionaux du massif des Alpes, les recommandations peuvent être plus adaptées à un contexte de montagne. Néanmoins, cette motion peut constituer une première étape dans un travail plus global de sensibilisation aux espaces pastoraux sur l'ensemble des territoires, au-delà du contexte montagne (marais, landes...).

La signature de la motion pourrait être élargi aux PNR et Parcs nationaux qui le souhaitent, ainsi qu'à des partenaires agricoles (Chambres d'agriculture, Association française de pastoralisme, CORAM, structures pastorales locales, etc.).

## Des espaces au croisement de multiples enjeux

### 1/ Des espaces protéiformes et méconnus

En situation intermédiaire entre les surfaces cultivées des plaines et fonds de vallée et les estives et alpages d'altitude, les **espaces pastoraux intermédiaires** désignent l'ensemble des milieux naturels de moyenne altitude qui ne peuvent être que pâturés (et non pas cultivés ou fauchés) et qui sont utilisés à différentes périodes de l'année (et non pas seulement l'été). On parle également de zones pastorales intermédiaires (ZPI) ou de parcours pastoraux. Cette mosaïque de milieux naturels regroupe aussi bien des pelouses sèches que des prairies embroussaillées, des prairies humides, des lisières et des bois pâturés.

Ces « zones intermédiaires » entre plaines et montagnes, entre espaces naturels, forestiers et agricoles sont au croisement de multiples enjeux. Ainsi, **ces espaces partagent un certain nombre de caractéristiques avec les estives et alpages** : ce sont des surfaces difficilement mécanisables, entretenues par le pâturage, soumises à la prédation, dont l'exploitation nécessite des équipements et des actions d'entretien. Néanmoins, **elles s'en distinguent par des caractéristiques spécifiques** : des utilisations réparties sur l'année (principalement en intersaison), une gestion généralement individuelle, un foncier souvent morcelé parfois proche des zones urbaines, une forte dynamique d'embroussaillage. Par ailleurs, ces surfaces restent peu reconnues dans les zones à enjeux biodiversité.

### 2/ Des espaces productifs, supports de nombreux services environnementaux

Ces surfaces productives font **partie intégrante des systèmes d'élevage qui les valorisent**, favorisant l'autonomie fourragère et la résilience des exploitations. Elles offrent des ressources fourragères spontanées, renouvelables et de qualité, aussi du fait de leur diversité. Elles peuvent être mobilisées à différents moments de l'année et suscitent de plus en plus d'intérêt dans un contexte de changement climatique : par exemple, la présence de ligneux peut constituer une ressource complémentaire lors des sécheresses et fournir de l'ombrage à l'herbe et aux troupeaux. Les productions issues de ces surfaces sont souvent reconnues par des signes de qualité et participent à la valorisation des races locales et du terroir, qui plus est intéressantes à inscrire dans des circuits courts.

Reconnus au titre de la directive habitats, ces milieux ouverts et semi-ouverts façonnés par l'activité pastorale représentent un **réservoir majeur de biodiversité** et participent au maintien de **continuités écologiques** indispensables au bon fonctionnement des écosystèmes. Ils abritent une diversité d'espèces dont certaines espèces protégées, telles que les papillons du genre *Maculinea*, dépendantes des activités pastorales qui ont façonné ces milieux.

Ces espaces pâturés contribuent à la régulation des cycles biogéochimiques, notamment dans la **préservation des sols et la régulation du cycle de l'eau**. Le maintien de milieux ouverts et la maîtrise de l'embroussaillage jouent également un rôle essentiel dans la **lutte contre les incendies**. Constitutifs des **paysages emblématiques de nos territoires**, ce sont aussi des **lieux traversés par des activités de loisirs et de ressourcement** (randonnées, vtt, etc.).

### 3/ Des espaces sous contraintes, menacés par la fermeture des milieux

Aujourd'hui, ces espaces sont menacés par la **sous-exploitation, la déprise agricole et la fermeture des milieux**, ce qui interroge le devenir des pratiques agropastorales, augmente le risque d'incendie et modifie profondément les équilibres écologiques et les paysages. A l'inverse, on observe localement sur certaines zones une **augmentation des pressions de**

**pâturage** qui menace le bon état écologique des milieux, d'autant plus dans un contexte de tensions sur la ressource fourragère.

La **pression foncière** (urbanisation, énergies renouvelables, concurrences d'autres cultures telles que la viticulture), la **prédation**, les **conflits liés au multi-usage** ou encore le **changement climatique** sont autant de facteurs qui pèsent sur des filières déjà **fragiles sur le plan économique** et particulièrement affectées par la **baisse du nombre d'exploitants**.

#### **4/ Des espaces peu pris en compte par les politiques publiques**

Plus généralement, ces surfaces pâtissent d'une **méconnaissance** de la part de l'ensemble des acteurs (décideurs, collectivités, gestionnaires, voire les agriculteurs eux-mêmes), qui peuvent les percevoir comme des espaces de faible valeur agronomique, économique et écologique.

Le pastoralisme a souvent été abordé via le **prisme montagne**, avec un focus sur les estives et alpages. Or, bien qu'ils partagent avec ces espaces un certain nombre d'enjeux, les espaces pastoraux intermédiaires concernent également d'autres types de territoire (plaine, zones humides, littoral), avec des enjeux spécifiques qui peinent à se faire une place au sein des politiques publiques.

Dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC), le règlement Omnibus (2018) a consacré la **reconnaissance des surfaces pastorales**, y compris des surfaces où l'herbe n'est pas prédominante. L'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) a également permis de sécuriser économiquement les systèmes d'élevages dans les zones de montagne et de piémont ainsi que sur certaines zones humides, en reconnaissance des **contraintes particulières auxquelles ces territoires sont confrontés**.

Néanmoins, il existe à ce jour très peu de dispositifs adaptés permettant de maintenir et accompagner les activités pastorales sur les espaces pastoraux intermédiaires, alors qu'ils sont fortement menacés par le sous-exploitation, la déprise et l'embroussaillage. Cela est d'autant plus vrai qu'en l'absence de dispositifs d'animation spécifiques, les aides PAC, essentielles à la survie des systèmes pastoraux, ont pu également avoir pour effet d'encourager l'agrandissement des exploitations et de rendre difficile l'accès de jeunes agriculteurs aux surfaces pastorales.

Afin de préserver les espaces pastoraux intermédiaires et les services qui leurs sont associés, il est donc essentiel de se doter de stratégies d'intervention qui soient adaptées aux particularités de ces zones pastorales et aux porteurs de projets qui leurs sont spécifiques.

## Recommandations générales

### 1/ Renforcer la connaissance et reconnaissance des espaces pastoraux intermédiaires

Méconnus par l'ensemble des acteurs, les espaces pastoraux intermédiaires ne sont pas identifiés en tant que tels dans les politiques publiques. Leurs spécificités sont souvent effacées derrière une approche « pastoralisme » dont les outils sont plus adaptés aux estives et alpage des zones de haute montagne.

- **Renforcer les outils de connaissance et de suivi** de ces espaces, en prévoyant des financements dédiés :
  - > Renouveler les enquêtes pastorales, qui permettent un suivi de ces espaces à l'échelle macro et sur le temps long (10 ans) ;
  - > Créer un observatoire des espaces pastoraux intermédiaires, à l'image d'Alpages sentinelles, afin de disposer d'un suivi local et opérationnel ;
  - > Renforcer les études sur le lien entre état écologique des milieux et usage pastoral, notamment sur les conséquences de l'arrêt de l'usage pastoral ;
- Mieux intégrer les enjeux de ces surfaces au sein des politiques publiques :
  - > Reconnaître ces espaces dans le code rural au-delà de l'entrée montagne ;
  - > Maintenir la reconnaissance du caractère productif de ces espaces, notamment par l'admissibilité PAC ;
  - > Renforcer la reconnaissance des services environnementaux de ces espaces, notamment via des Ecorégimes adaptés (PAC) et les PSE (hors-PAC) ;
  - > Renforcer la reconnaissance des enjeux biodiversité liés à ces espaces notamment par leur prise en compte dans les zonages prioritaires ;

### 2/ Favoriser l'action collective et l'intégration territoriale

Les espaces pastoraux intermédiaires sont au croisement de multiples enjeux (agriculture, aménagement, biodiversité, tourisme forêt, etc.) qui nécessitent des approches collectives, encore trop peu présentes dans ces espaces.

- **Déployer et financer des Plans pastoraux territoriaux (PPT) ou Plans d'orientation pastoraux intercommunaux (POPI)**, avec des moyens et outils dédiés aux espaces pastoraux intermédiaires distinct de ceux dédiés aux alpages et estives.
- Promouvoir les **dynamiques collectives** autour de la maîtrise du foncier, du portage des projets d'investissement, de l'accompagnement des pratiques pastorales :
  - > Favoriser la création de groupements pastoraux (GP) et d'associations foncières pastorales (AFP) ;
  - > S'appuyer sur les gestionnaires d'aires protégées, notamment les Parcs ;
- Renforcer la concertation pour favoriser le multiusage :
  - > Améliorer l'articulation des **usages pastoraux & de loisir**, notamment par la médiation et la sensibilisation des différents publics ;
  - > Améliorer l'articulation des **usages pastoraux & sylvicoles**, notamment face au risque incendie.

### 3/ Sécuriser le foncier agropastoral

La gestion du foncier est l'un des principaux leviers pour la préservation des espaces pastoraux intermédiaires. En effet, ces espaces sont mal identifiés dans les documents d'urbanisme, ils ne bénéficient pas d'une gouvernance foncière structurée comme les estives et sont généralement perçus comme peu productifs, ce qui les rend particulièrement vulnérables aux pressions d'urbanisation.

- Renforcer la prise en compte des ZPI dans les documents d'urbanisme (SRADDET, SCOT, PLUi) :
  - > Prévoir un statut spécifique adapté, à l'intermédiaire des espaces agricoles (A), naturels (N) ou forestiers (F) ;
  - > A minima, faciliter l'autorisation des aménagements nécessaires au pastoralisme sur ces espaces, quel que soit leur zonage.
- Préserver le foncier agropastoral face aux pressions :
  - > Favoriser la création de Périmètres de protection des espaces naturels et agricoles périurbains (PENAP/PAEN) et Zones agricoles protégées (ZAP) par les collectivités ;
  - > Mieux encadrer le développement de projets d'énergie renouvelable sur les zones pastorales, en particulier dans les aires protégées : a minima, l'avis du Parc doit être demandé lorsque le projet concerne son territoire.
- **Remobiliser les zones pastorales** abandonnées / sous-utilisées :
  - > Limiter les effets de rente associés aux DPB (EX. plafonnement) ;
  - > Créer des incitations fiscales à la mise en location agricole sur ces espaces ;
  - > Renforcer la mobilisation des terres en friche, des terres incultes, des biens vacants et sans maîtres ;
  - > Renforcer les aides à la réouverture des milieux, notamment dans la PAC.
- Renforcer la prise en compte de ces espaces dans les dispositifs **d'accompagnement à l'installation-transmission** :
  - > Créer une bonification des aides à l'installation pour les systèmes pâturant ;
  - > Tenir compte du devenir des ZPI lors de la transmission.

### 4/ Conforter les usages agropastoraux sur ces surfaces

Les espaces pastoraux intermédiaires sont caractérisés par des contraintes d'exploitation comparables à celles des estives et alpages, auxquelles s'ajoute une forte dynamique d'embroussaillage. La valorisation de ces milieux implique donc des équipements spécifiques ainsi que des techniques de gestion adaptées.

- Répondre aux **besoins en aménagements et équipements** spécifiques de ces surfaces : accès aux parcelles, accès à l'eau, protection contre la prédation, sécurité au travail, logement des éleveurs et bergers, etc.
  - > Prévoir des enveloppes financières dédiées (distinctes des alpages et estives).
- Accompagner la technicité pastorale :
  - > Renforcer les financements des MAEC dans ces espaces et veiller à leur prise en compte dans les zonages prioritaires ;
  - > Prévoir des financements dédiés à la réalisation de diagnostics, et à l'animation de groupes d'échange et de formations (EX. Patur'ajuste) ;
  - > Renforcer l'accompagnement de l'écobuage et du brûlage dirigé, en faisant le lien entre les enjeux environnementaux et les enjeux DFCI.

## 5/ Renforcer la viabilité économique des systèmes agropastoraux

La préservation des espaces pastoraux intermédiaires et des services associés est intimement lié aux activités agropastorales et des hommes et des femmes qui en vivent. Au-delà des aides PAC qui restent aujourd'hui indispensables à la survie de ces systèmes, il est nécessaire de renforcer leur viabilité économique en valorisant

- Maintenir et cibler les **aides PAC**, tels que l'ICHN et les aides couplées, en les ciblant davantage sur les systèmes pâturant ;
- Valoriser les productions issues du pastoralisme :
  - > Développer un étiquetage distinguant produits issus des systèmes pâturant ;
  - > Renforcer la prise en compte des surfaces pastorales intermédiaires dans les cahiers des charges des SIQO, marques, labels ;
  - > Développer les filières territoriales et les circuits courts autour de ces produits, notamment via les Plans alimentaires territoriaux (PAT).