

Animation pastorale des Pyrénées-Atlantiques « Animation territoriale » Compte rendu d'activité pour l'année 2018

RAPPEL DU CONTEXTE ET DES OBJECTIFS

Dans les Pyrénées-Atlantiques les estives sont principalement gérées par des collectivités territoriales (Communes et Commission Syndicales).

En 1972, pour faire face au problème de déprise de certaines régions pastorales de France, la « Loi Pastorale » a instauré trois outils permettant une meilleure gestion de ces espaces :

- **l'Association Foncière Pastorale (AFP)**, qui regroupe l'ensemble des propriétaires de son périmètre, avec comme objet principal d'assurer la mise en valeur pastorale ou agricole et accessoirement forestière des fonds, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ouvrages collectifs .
- **le Groupement Pastoral (GP)** : association d'éleveurs transhumant sur un même secteur afin de gérer l'estive qu'ils utilisent en commun.
- **La Convention Pluriannuelle de Pâturage (CPP)**, qui est un bail rural qui échappe au statut du fermage, et permet la location pluriannuelle et saisonnière d'un espace pastoral.

Depuis plus de trente ans, les services pastoraux français ont accompagné la mise en place et l'animation de ces outils, qui ont l'avantage d'être simples et adaptables à toutes les situations, dans le but de structurer les territoires.

Dans le département des Pyrénées-Atlantiques, on dénombre **141 GP et 21 AFP**.

L'animation des AFP et des GP fait partie, dans tous les départements pastoraux français du cœur de métier de l'animation pastorale. Dans les Pyrénées-Atlantiques les missions de l'animation pastorale s'étendent à l'animation et l'accompagnement de tous les gestionnaires d'estives, toujours dans le but d'améliorer la gestion et l'utilisation du territoire pastoral.

Ce volet d'animation pastorale comprend donc :

- La création, l'animation et l'appui aux GP
- La création, l'animation et l'appui aux AFP et plus globalement l'animation des zones intermédiaires
- Un appui juridique spécifique, avec en particulier la mise en place de conventions pluriannuelles de pâturage spécifiques
- Un travail d'état des lieux auprès de tous les gestionnaires d'estive pour mesurer les impacts de la réforme de la PAC dans la gestion pastorale des estives.

1. Animation des Groupements Pastoraux

OBJECTIFS

Objectif général :

- Pérenniser l'activité pastorale et accompagner les projets innovants par la structuration collective des éleveurs et en renforçant le lien entre gestionnaires et utilisateurs des territoires pastoraux

Objectifs opérationnels :

- structurer les éleveurs autour d'un projet commun : accompagnement à la constitution de groupements pastoraux
- assurer le suivi et accompagner les Groupement Pastoraux dans le cadre de leur activité associative (mise à jour de membres et des statuts, renouvellements d'agrèments...)
- Dynamiser les Groupements Pastoraux existants (promouvoir les échanges d'expériences)
- Promouvoir l'outil « Groupement Pastoral » auprès des éleveurs et des gestionnaires non structurés à ce jour

CONTENU

Face à un besoin en main d'œuvre de plus en plus important dans les exploitations transhumantes, la constitution d'un Groupement Pastoral permet aux éleveurs de s'organiser collectivement afin d'améliorer les conditions de vie et de travail en estive et permet également une mutualisation des moyens.

Cet outil est ainsi fortement plébiscité par les éleveurs transhumants. Cette dynamique se traduit par :

- une augmentation du nombre de projets de travaux dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des GP
- un besoin d'organisation collective renforcé par les aides au gardiennage : embauches, organisation en tour de garde...

La Cellule Pastorale assure l'animation des Groupements Pastoraux à l'échelle du Département. Dans ce cadre, elle est amenée à assurer les différentes missions suivantes :

1. Veille sur le fonctionnement des GP : actes courants de la vie associative

- animation et suivi des Groupements Pastoraux : participation à des Assemblées Générales pour renouvellement d'agrément et/ou vie courante de l'association : mise à jour de statuts et règlement intérieur, dossiers de déclaration de modification des membres du bureau ou de siège social à adresser aux services préfectoraux, présentation de projets de travaux...

2. Création de Groupements Pastoraux

3. Renouvellement d'agrément des Groupements Pastoraux

Chaque renouvellement d'agrément peut être également l'occasion de mettre à jour les membres, le bureau... ou encore, dans certains cas, le contenu des statuts et du Règlement Intérieur. Ces modifications font automatiquement l'objet d'une déclaration auprès des services préfectoraux, par les services pastoraux.

REALISATIONS

Indicateurs :

- Nombre de GP créés ou en cours de création : 4 : Iraty Sorho, Vallée du Soussouéou, Musculdy, Laruns
- Nombre de renouvellements d'agrément réalisés : 4 : Adarza, Uthurcharra, Uthurzeheta, Bagosudura
- Nombre de GP accompagnés dans les actes de la vie courante ou encore, dans le cadre de la mise à jour d'actes juridiques : 24

2. Animation des AFP et zones intermédiaires

La zone intermédiaire du département se caractérise par un foncier complexe, où s'imbriquent parcelles privées et parcelles communales, des situations très hétérogènes entre zone intermédiaire en déprise source d'incendie, zone intermédiaire bien entretenue à fort usage pastoral, espaces pastoraux des petits massifs de la montagne basque où il faut prendre en compte le multi-usage de ces espaces. La majeure partie de cet espace reste toutefois exploité collectivement en libre parcours, et fait souvent l'objet d'un entretien par l'écochage.

Les enjeux de ces zones sont multiples :

- **Favoriser l'entretien de ces zones, limiter le risque d'incendie, maintenir des paysages ouverts** : l'utilisation pastorale de ces zones est rendue difficile en raison de la pente qui rend la mécanisation très difficile et du faible niveau d'équipements de ces terrains : accès difficile, ou parcelles et parcours sans accès, manque de points d'abreuvement, de clôtures, absence d'équipements de contention des animaux. Dans ces conditions des secteurs entiers de la zone intermédiaire s'embroussaillent ; ils représentent un risque d'incendie et la maîtrise des écochages est rendue difficile. L'AFP est la structure chargée de favoriser l'entretien de ces espaces par le développement des activités agro-pastorales.
- **Valoriser le potentiel fourrager ces zones intermédiaires** : souvent situées à proximité du siège des exploitations agricoles, les zones intermédiaires représentent un potentiel fourrager. Leur entretien par l'écochage, la remise en valeur, la création d'équipements contribuant au bien-être animal améliorent l'offre fourragère (nombre d'animaux, temps passé) et l'autonomie fourragère des éleveurs.
- **Prendre en compte les autres usagers (activités de loisir, chasse, forêt...)** qui utilisent ces espaces ce qui génère parfois des conflits d'usage entre éleveurs et pratiquants d'activités de loisir. C'est toute la problématique des petits massifs de la montagne basque où les éleveurs doivent défendre leurs pratiques (écochage), leurs usages (pâturage libre des troupeaux), aménager, équiper leurs parcours de la montagne mais aussi faire œuvre de pédagogie pour intégrer, expliquer. A titre d'exemple on pourra se référer aux actions menées par les gestionnaires du massif du Baïgura dont les AFP de Hélette, Mendionde, Macaye, Louhossoa et Bidarray.

L'AFP est un outil qui répond à l'ensemble de ces problématiques car :

- Elle peut agir en tant que **maître d'ouvrage collectif**, ce qui facilite la réalisation de projets d'aménagement pastoraux (un seul interlocuteur représentant l'ensemble des propriétaires concernés).
- Elle **donne de la cohérence dans la gestion d'un territoire représenté par le périmètre de l'AFP**. Elles représentent de véritables instances de gestion du territoire : organisation de l'écobuage, gestion de la charge animale et de sa répartition, remise en valeur de parcelles.... Il est ainsi possible de créer des périmètres de gestion cohérents avec un projet global de territoire.
- Si l'objet principal d'une AFP est la gestion agricole et pastorale, elle peut également, à titre secondaire, porter des projets autres. Elle peut donc **élargir son champ d'intervention à la gestion du multiusage** de son périmètre, en tant que maître d'ouvrage collectif, pour une opération de reboisement, un équipement touristique etc...

21 AFP sont aujourd'hui autorisées dans le département, la plupart sur la zone du piémont basque, et en vallée d'Aspe. La dernière AFP en date (31 mai 2018) est l'AFP de Seberry sur le territoire de la commune d'Etsaut

CONTENU

Accompagnement de la réflexion pour la gestion des zones intermédiaires :

- Continuité de l'animation débutée en 2018 de l'Association des Gestionnaires du Baigura : regroupant les 5 AFP (Mendionde, Helette, Macaye, Bidarray, Louhossoa), et les 2 communes sans AFP : Osses et Irissary.

Accompagnement de tous les gestionnaires du Baigura dans les programmes de travaux en lien avec la gestion des zones intermédiaires.

L'accompagnement de la fusion des 5 AFP ne pourra se faire qu'après la nouvelle réforme de la PAC au vu de la complexité réglementaire qu'elle entraîne notamment du point de vue des DPB. Cette animation a également permis de relancer l'AFP d'Helette qui n'avait plus de président.

- Accompagnement de la commune d'Ossès dans la gestion de ces zones intermédiaires (programmes de travaux en lien avec les éleveurs de 2 secteurs de la commune).

Accompagnement de la création de nouvelles AFP :

- Poursuite du travail d'information, de réflexion sur le projet d'AFP sur la commune de Lourdios.

La création d'AFP repose souvent sur une réflexion issue d'un diagnostic pastoral, d'un diagnostic multiusage d'une situation de déprise agricole alarmante. Le travail d'information des propriétaires, de formalisation d'un projet commun de territoire, de travail sur les statuts, d'enquête foncière repose sur un travail d'animation pastorale de longue haleine. On ne peut pas présager du temps qu'il faudra (3 à 10ans) pour créer une AFP.

Accompagnement des projets des AFP constituées :

- Relance de l'AFP d'Othegaine en vallée d'Ostibarret : AFP sur 6 communes qui souhaitait se dissoudre. Information et accompagnement de la réflexion des élus et éleveurs sur le territoire

qui ont décidé, suite au témoignage de l'AFP d'Arossa, de conserver l'AFP pour la maîtrise foncière et de confier la réalisation des équipements à un GP.

- Animation des AFP de Bidarray et Aubise (commune de Borce), Cette-Eygun, Seberry (commune d'Etsaut) : Préparation des AG, des réunions du Syndicat, appui pour satisfaire aux règles administratives. Accompagnement dans la construction des projets pastoraux.

Amélioration de la gestion de l'espace en lien avec les autres utilisateurs de la montagne

Cette problématique est travaillée par les AFP dans le cadre des groupes de travail de la fédération.

3. Animation de la fédération des AFP et GP

A l'initiative de la Cellule Pastorale, une Fédération des AFP et GP des Pyrénées Atlantiques a été créée en avril 2012 afin de :

- assurer une représentation de ces structures pastorales dans les instances décisionnelles départementales (ex. Comité Technique Pastoral Départemental, Commission Montagne de la Chambre d'Agriculture...)
- permettre aux AFP et GP de se connaître et bénéficier d'un espace d'échange d'expériences et de formation (ex. **gestion administrative et fiscale**)
- communiquer et faire connaître l'intérêt de ces structures

Elle compte parmi ses membres 67 structures (55 GP et 12 AFP).

En 2018 l'accompagnement méthodologique de la Cellule Pastorale auprès de la Fédération des AFP GP 64 s'est structuré autour de deux axes :

Accompagnement de la vie associative

La cellule pastorale apporte un appui aux responsables de la Fédération dans l'animation du contexte pastoral départemental :

- Préparation et aide à l'animation de l'assemblée générale, temps fort de l'Association qui rassemble plus d'une centaine de personnes, pour l'essentiel des membres des AFP et GP adhérent à la fédération (29 structures représentées à l'AG 2018) mais également d'autres acteurs du pastoralisme tels que les financeurs, administrations et collectivités gestionnaires d'estives. En 2018, l'AG s'est tenue sur la commune de Lescun sur invitation du GP de Lees-Athas. La visite des cabanes d'Arduin et Cap de la Baigt autour de la problématique des accès et de la desserte des estives.
- Aide à l'animation des Conseils d'administration (3 réunions en 2018)
- Accompagnement pour un positionnement institutionnel dans les instances représentatives du pastoralisme (Commission montagne, Leader Montagne Basque, IPHB...)
- Appui technique au fonctionnement des outils de communication : appui à la rédaction du bulletin de liaison de la fédération, mise à jour du site Internet

Accompagnement technique du projet de la fédération

En 2016, la fédération a souhaité lancer un travail collectif et a fait appel à l'appui méthodologique et technique de la cellule pastorale.

Cela s'est traduit par la mise en place de plusieurs groupes de travail qui ont réfléchi à partir de problématiques travaillées collectivement. Un programme d'action a été présenté au Leader Pays Basque pour le financement des investissements nécessaires à la réalisation de ces projets. L'animation de la réflexion est, elle, financée dans le cadre de l'animation pastorale, l'animation des AFP et des GP faisant partie du cœur de métier de l'animation pastorale.

Depuis 2016, la cellule pastorale accompagne 3 groupes de travail :

- **Un groupe de travail constitué de GP : Comment faire pour débloquer efficacement les situations administratives en remettant l'homme au centre de la discussion ?**

Le travail de réflexion a débouché sur la rédaction d'un bulletin spécial de la fédération. Ce travail s'est terminé en 2017.

- **Un groupe de travail constitué d'AFP : comment encadrer et réglementer les nouvelles activités qui se développent en montagne ?**

Ce groupe a réfléchi à comment améliorer la cohabitation avec les autres usagers de la montagne à travers la mise en place de réglementation et de signalétique spécifique à la problématique des AFP. Cet investissement a nécessité en amont une solide formation juridique qui a abouti à la création d'une convention entre les AFP et les différents prestataires utilisant l'espace pastoral géré par les AFP. Le temps fort de l'année 2017 a été l'organisation de la « *Journée de Bidarray* » qui a permis à la Fédération de présenter ses missions et ses travaux aux partenaires agricoles, touristiques et aux élus et financeurs de la politique de la montagne, mais aussi de lancer des groupes de réflexion multiacteurs sur ces problématiques.

En 2018, le travail s'est poursuivi sur les points suivants :

- Rédaction d'un modèle de convention à proposer aux autres acteurs de la montagne qui souhaitent utiliser le territoire géré par les AFP.
- Travail sur l'information des autres utilisateurs de la montagne : réflexion sur la mise en place d'une signalétique AFP, en lien avec la CAPB. Une visite a été organisée par la cellule pastorale dans les Hautes-Pyrénées pour « échanger avec eux sur leur stratégie de communication en la matière et échanger avec des éleveurs et des gestionnaires d'estive.
- Organisation d'une journée de transmission à destination des autres AFP et de leurs membres sur le travail réalisé depuis 2016 (prévue en Janvier 2019).

- **Un groupe de travail constitué de GP puis de GP et AFP : Comment faire comprendre pédagogiquement aux touristes nos pratiques et le comportement à adopter face aux animaux en fonction des contextes ?**

Ce groupe s'est aussi penché sur les problèmes de cohabitation entre éleveurs et autres usagers de la montagne (touristes, promeneurs) mais avec une entrée pédagogique et des apports de connaissance.

Cela a débouché sur deux axes de travail :

- la création d'un kit pédagogique (ensemble de 3 jeux) destiné aux enfants du CE1 au CM2. Ce jeu est présenté par un éleveur (euse) dans une classe. Il peut aussi servir lors de manifestations pastorales.

- la création d'un livret qui décrit les bonnes pratiques à adopter lorsqu'on se promène en montagne destiné aux hébergeurs, office de tourisme. Ce livret servira aussi aux instituteurs puisqu'il alimente le contenu des 3 jeux présentés dans le KIT.
- En 2018 le kit a été testé dans plusieurs écoles et manifestations. Il a été traduit en basque et en béarnais et dupliqué. La mise en forme du livret a été finalisée.

Récapitulatif des actions financées dans le cadre de l'animation pastorale :

Animation des groupes de travail AFP GP (1 à 2 réunions par mois et par groupe hors période estivale) dont en particulier :

- Accompagnement de la traduction de textes décrivant les recommandations des éleveurs en montagne à l'usage du grand public sur lesquels se sont construits le livret et le Kit en lien avec les prestataires
- Animation pour la finalisation de la mise en forme des outils
- Organisation de la phase de test du kit ;
- Finalisation d'une convention juridique entre les AFP et les prestataires de loisir intervenant sur le territoire des AFP
- Animation de groupe de travail pour la signalétique réglementaire et pastorale des AFP

4. Animation juridique

OBJECTIFS

1 Répondre aux sollicitations :

- des gestionnaires des espaces agro-pastoraux (Commissions Syndicales, Communes^o) qui se posent la question de la pérennité des espaces pastoraux soumis au droit coutumier,
- des utilisateurs des espaces agro-pastoraux (éleveurs, des groupements pastoraux) qui ont besoin d'une assise foncière pour développer leur activité en estive,
- de l'administration qui demande une clarification des baux entre collectivités et groupements pastoraux lors de travaux et aménagements pastoraux.
- Des nouvelles collectivités (CAPB) qui veulent harmoniser leur réglementation avec celle des territoires pastoraux.

2 Créer des outils et un système de veille

- Créer de nouveaux outils juridiques dans le contexte de la réglementation des espaces pastoraux par les AFP
- Mettre en place un système de veille sur la signalétique pastorale et sa cohérence avec les textes réglementaires et la jurisprudence pastorale.
- Faire preuve de pédagogie pour aider à l'appropriation des résultats
- Veiller au respect du droit coutumier et des usages pastoraux sur des territoires en mutation administrative (sur la montagne basque avec la création de la CAPB).

3 Capitaliser, constituer une banque d'outils, recenser les expériences (casothèque).

CONTENU

Les problématiques juridiques se sont déplacées en 2018 autour de plusieurs thématiques.

-La remise à jour des règlements communaux des estives.

De plus en plus de commune se posent la question de l'écriture de leurs règlements qui sont souvent assis sur le droit coutumier et sont oraux (Bedous, Accous en vallée d'Aspe). C'est une tendance de fond qui s'inscrit dans le double contexte d'une baisse des éleveurs dans les conseils municipaux et la diminution des éleveurs transhumants sur les estives entraînant une certaine interprétation des règles.

-l'appui à des structures collectives (Association des gestionnaires du Baigura, la Fédération des AFP GP, le groupement d'employeur de Cize) pour clarifier et rendre lisible sur le plan juridique leur action dans le nouveau contexte administratif de la CACB et des autres acteurs du territoire.

-le suivi du lien entre la signalétique des AFP et le statut juridique des AFP (un travail collaboratif a été mis en place avec le CRPGE des Hautes Pyrénées).

-un suivi juridique des textes encadrant les questions d'accès par mini pistes a été entrepris avec les communes (Asson, Arthez d'Asson) les GP (GP de la Curde, GP de l'Ozoum) et l'IPHB.

2 Etat des lieux des nouveaux équilibres dans la mise à disposition des estives

La réforme de la PAC entraine de profondes modifications dans la prise en compte des soutiens aux exploitations transhumantes et aux gestionnaires d'estives, en particulier : la disparition de la PHAE, la création d'une nouvelle MAEC, un nouveau fléchage des crédits dans l'ICHN, de nouvelles règles d'attribution des DPB sur les surfaces d'estive.

Les équilibres financiers en place sur les territoires, la plus part du temps autour de la PHAE sont aujourd'hui rompus, et de nouvelles lignes doivent être retrouvées. Afin de se faire, la chambre d'agriculture a proposé de faire réaliser un état des lieux à la cellule pastorale visant à décrire les pratiques et les impacts de la réforme du point de vue des gestionnaires d'estives et du point de vue de éleveurs, afin de pouvoir disposer de bases de discussions claires, pour accompagner les territoires (éleveurs et gestionnaires) dans leur décisions futures.

Cet état des lieux a été finalisé en 2017 et a permis de décrire tous les impacts du changement de fléchage des aides, en lien avec les modes de gestion des estives.

OBJECTIFS

Sur la base de l'état des lieux réalisé en 2017, informer les éleveurs transhumants et les gestionnaires d'estives, accompagner les gestionnaires dans leurs réflexions.

CONTENU

- **Organisation de réunions de restitution des résultats de l'étude dans des réunions d'information**
 - Ces réunions ont été ouvertes aux éleveurs et aux gestionnaires d'estives sur la base d'une réunion par canton (9 réunions)
- **Accompagnement individuel des gestionnaires d'estive qui en feront la demande :**

- Pour une expertise de leur contexte local : intervention auprès des communes de Bedous, d'Accous, des Eaux-Bonnes, d'Armendarits, St Pée sur Nivelles, Urdos, Etsaut, AFP d'Arrossa, AFP de Seberry, AFP d'Hiru-mendi.
- Pour la mise en œuvre de la charte de gestion des DPB pour le côté gestionnaires qui auront besoin d'un accompagnement spécifique pour concilier au mieux leurs objectifs de gestion pastorale et l'obtention des aides par les éleveurs transhumants : animation auprès de 70 gestionnaires.

Test du kit pédagogique



Assemblée Générale fédération AFP GP

