



HAL
open science

L'accès, la mise à disposition et la gestion en bien commun des estives béarnaises

Chloé Duplaa

► **To cite this version:**

Chloé Duplaa. L'accès, la mise à disposition et la gestion en bien commun des estives béarnaises. Sciences de l'Homme et Société. 2023. dumas-04356761

HAL Id: dumas-04356761

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04356761>

Submitted on 24 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Mémoire de master 2

Université de Pau et des Pays de l'Adour

Département de Géographie-Aménagement

Laboratoire TREE – UMR 6031 – CNRS/UPPA

Chloé DUPLAA

Sous la direction de Isabelle DEGREMONT

**L'ACCÈS, LA MISE À DISPOSITION ET LA GESTION EN BIEN
COMMUN DES ESTIVES BÉARNAISES**

Année universitaire 2022-2023

Master 2

Mention Géographie – Aménagement – Environnement – Développement (GAED)

Parcours « Transition Environnementale, Société, Territoire » (TEST)



Mémoire de master 2
Université de Pau et des Pays de l'Adour
Département de Géographie-Aménagement
Laboratoire TREE – UMR 6031 – CNRS/UPPA

Chloé DUPLAA

Sous la direction de Isabelle DEGREMONT

**L'ACCÈS, LA MISE À DISPOSITION ET LA GESTION EN
BIEN COMMUN DES ESTIVES BÉARNAISES**

Année universitaire 2022-2023

Master 2

Mention Géographie – Aménagement – Environnement – Développement (GAED)

Parcours « Transition Environnementale, Société, Territoire » (TEST)



Stage de 6 mois (du 06/03/2023 au 25/08/2023)

Structure d'accueil du stage et nom du service :
Institution Patrimoniale du Haut-Béarn (IPHB)

Adresse : 2 rue des Barats Maison des Vallées 64400 OLORON
SAINTE MARIE

Maître du stage : Didier Hervé, Directeur de l'IPHB



Avant-propos

Le stage « *Accès et mise à disposition des estives, gestion en bien commun* » a été mis en place à la suite d'une démarche en cours.

En 2022, l'Association des Éleveurs et Transhumants des Vallées Béarnaises (AETVB) a sollicité l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn (IPHB) sur la question de la gestion des estives. Après une concertation entre la Chambre d'Agriculture, l'AETVB, le Centre Départemental de l'Élevage Ovin (CDEO) et l'IPHB, une démarche a été lancée ayant pour objectif de co-construire avec les acteurs des territoires concernés :

- un état des lieux des modalités d'accès aux estives pour les ayants droits ;
- un état des lieux des modalités de mise à disposition des estives pour les éleveurs extérieurs au territoire et les Groupements Pastoraux ;
- un lexique, des protocoles méthodologiques et une boîte à outils.

La Cellule Pastorale 64 est maître d'œuvre de l'action. Elle s'appuiera sur son expérience de terrain et sur la collaboration avec des juristes. La démarche repose sur l'expression libre des acteurs. Des séances d'animation sont prévues : des séances plénières pour poser les bases de réflexion et des groupes de travail : un groupe de représentants des gestionnaires d'estives et un autre d'utilisateurs pastoraux.

Plusieurs restitutions seront faites auprès des instances de l'IPHB : la Commission Agro-Pastorale, le comité de pilotage de l'opération, du Conseil de Gestion Patrimoniale (CGP), (réunion plénière des acteurs du territoire) et du Syndicat Mixte, représentant les élus des collectivités membres de l'IPHB. L'objectif de la démarche est de transmettre des pratiques liées à la pérennisation de la transhumance au cœur de cette gestion en bien commun. Sur le long terme, la démarche pourrait mettre en place une instance de médiation et de conciliation afin de faciliter la communication entre les propriétaires, les gestionnaires et les utilisateurs.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Didier Hervé de l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn (IPHB) pour l'opportunité qu'il m'a offerte et la confiance qu'il m'a accordé sur ce sujet.

Je remercie Elisabeth Joantauzy pour les heures passées à m'enseigner le fonctionnement de la montagne et du pastoralisme. Merci de m'avoir partagé ton intérêt pour notre territoire béarnais.

Je voudrais également exprimer ma reconnaissance envers l'ensemble de l'équipe de l'IPHB. Merci pour votre accueil, vos conseils et le partage de vos expériences sur le monde pastoral.

Je remercie très sincèrement la Cellule Pastorale surtout Laure Gros pour ses précieuses connaissances sur le pastoralisme qu'elle a pris le temps de m'enseigner. Merci également à Agnès Bellec, Pierre Gascoat, Danielle Lassalle et Maïder Lapitz

Je tiens surtout à remercier tous les gestionnaires et les éleveurs pour la richesse de ces conversations autour du pastoralisme et de la vie des vallées béarnaises, pour l'accueil qu'ils m'ont réservé et pour leur passion qu'ils m'ont partagée, surtout en acceptant de me rencontrer en pleine saison.

Je tiens à remercier également Isabelle Degrémont, ma directrice de mémoire, pour sa disponibilité, son accompagnement et ses conseils qui ont alimenté ma réflexion.

Merci à l'équipe de stagiaires, je pense à Fatou, Aurore, Lucas, Thomas, Coralie, Hermance, Baptiste, Clément, Lazare, Adèle et Jeanne pour leur soutien et les bons moments passés ensemble en ville et en montagne !

Enfin, merci à mes proches pour le soutien et les conseils qu'ils m'ont apporté, les longues discussions sur le pastoralisme ainsi que les relectures du mémoire.

Sigles

AETVB : Association des Éleveurs Transhumants des Vallées Béarnaises

AFP : Association Foncière Pastorale

CDEO : Centre Départemental de l'Élevage Ovin

CGP : Conseil de Gestion Patrimoniale

CLE : Commission Locale d'Écobuage

CPP : Convention Pluriannuelle de Pâturage

CS : Commission Syndicale

DPB : Droit à Paiement de Base

EDE : Établissement Départemental de l'Élevage

GDS : Groupement de Défense Sanitaire

GP : Groupement Pastoral

ICHN : Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels

IPBH : Institution Patrimoniale du Haut-Béarn

MAEC SHP : Mesure Agro-Environnementale et Climatiques pour les Systèmes Herbagers et
Pastoraux

MAN : Mises Aux Normes

PAC : Politique Agricole Commune

PNP : Parc National des Pyrénées

SIRE : Système d'Information Relatif aux Équidés

Sommaire

AVANT-PROPOS	5
REMERCIEMENTS	6
SIGLES	7
SOMMAIRE	8
INTRODUCTION	10
1. <i>La montagne et le pastoralisme pyrénéen, une utilisation étagée et une pratique d'élevage ancestrale ancrée dans le territoire</i>	10
2. <i>Le pastoralisme et l'agriculture de montagne : une spécificité reconnue par les politiques publiques</i> ...	14
3. <i>La spécificité pyrénéenne : la propriété, la gestion et l'utilisation communes des surfaces pastorales</i> ...	16
PARTIE 1. LA GESTION EN BIEN COMMUN DES ESTIVES, UNE SPÉCIFICITÉ PYRÉNÉENNE	22
CHAPITRE 1. LE MAINTIEN DU PASTORALISME, ENTRE VOLONTÉ LOCALE ET EUROPÉENNE	22
1.1. <i>Le pastoralisme pyrénéen : une pratique économique territorialisée</i>	22
1.2. <i>Le pastoralisme, un rôle déterminant dans la préservation du paysage montagnard confrontée à la disparition des troupeaux</i>	27
1.3. <i>Les surfaces d'estives intégrées à la Politique Agricole Commune</i>	29
CHAPITRE 2. L'ESTIVE BÉARNAISE, UN ESPACE PASTORAL FONDÉ SUR LA GESTION COMMUNE ET DES PRATIQUES ASSOCIÉES AUX DROITS D'USAGE	33
2.1. <i>L'estive, un « bien commun »</i>	33
2.2. <i>Les us et coutumes, une véritable identité territoriale</i>	41
2.3. <i>Le gestionnaire d'estives au cœur de la gestion d'un « bien commun »</i>	45
CHAPITRE 3. LA GESTION DES ESTIVES BÉARNAISES : UNE MULTITUDE D'ACTEURS D'ÉCHELLES LOCALE, DÉPARTEMENTALE ET NATIONALE	46
3.1. <i>Les propriétaires et gestionnaires dans les vallées béarnaises</i>	46
3.2. <i>Les utilisateurs pastoraux de la montagne</i>	58
3.3. <i>Une coordination territoriale des vallées béarnaises à l'échelle locale, départementale et nationale</i> .	63
PARTIE 2. LE FONCTIONNEMENT DES ESTIVES BÉARNAISES, UN ENJEU CONTEMPORAIN POUR UNE PRATIQUE ANCESTRALE	73
CHAPITRE 1. L'ACCÈS ET LA MISE À DISPOSITION DES ESTIVES BÉARNAISES	73
1.1. <i>Point méthodologique sur la réalisation d'un état des lieux des modes d'accès et de mise à disposition des estives aux éleveurs du Haut-Béarn</i>	73
1.2. <i>Les modes d'accès et de mise à disposition historiques, toujours en vigueur pour les éleveurs locaux et extérieurs</i>	73
1.3. <i>Les modes de mise à disposition des estives en vigueur pour les éleveurs extérieurs au territoire</i>	74
CHAPITRE 2. DES PRATIQUES PASTORALES ANCESTRALES ADAPTÉES AU CONTEXTE ACTUEL	78
2.1. <i>Point méthodologique sur la réalisation des entretiens semi-directifs</i>	78
2.2. <i>Les pratiques légitimes et répétées concernant l'organisation des montagnes</i>	81
CHAPITRE 3. UNE GESTION EN BIEN COMMUN VÉCUE PAR LES PROPRIÉTAIRES, GESTIONNAIRES ET UTILISATEURS PASTORAUX DES ESTIVES BÉARNAISES	90
3.1. <i>Construction d'une typologie des modes de gestion des estives béarnaises</i>	90
3.2. <i>Une gestion en bien commun ancrée mais menacée par les évolutions sociétales</i>	100
CONCLUSION	107
BIBLIOGRAPHIE	110
TABLE DES ILLUSTRATIONS	116
ANNEXE :	119
TABLE DES MATIÈRES	123

RÉSUMÉ	126
MOTS-CLÉS	126

Introduction

Des territoires ont conservé des spécificités ancestrales issues d'activités économiques et culturelles, c'est le cas dans les zones de montagne. La mondialisation n'a pas complètement fait disparaître la pluriactivité et des fonctionnements, qui, bien qu'ils se soient adaptés et aient évolué, restent très présents depuis des siècles. Le pastoralisme est ainsi une activité toujours liée à des questions d'utilisation des espaces et plus généralement de foncier, fortement ancrées dans l'histoire et la tradition. Les vallées béarnaises pyrénéennes en font partie, elles possèdent un système pastoral qui mène à une organisation foncière et des structures de gestion totalement à part dans le cadre juridique français. Dans ce mémoire, les vallées d'Ossau, d'Aspe et de Barétous situées dans le Béarn, au Sud du département des Pyrénées-Atlantiques seront étudiées.

1. La montagne et le pastoralisme pyrénéen, une utilisation étagée et une pratique d'élevage ancestrale ancrée dans le territoire

Dans la loi, la montagne est plutôt définie négativement comme une zone « *caractérisée par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important des coûts des travaux* » (Loi montagne, Art. 3, 4, 1985). En découle donc un principe d'aide publique afin que ces territoires restent attractifs. Dans le cadre d'une définition plus scientifique, la montagne est un « *terme imprécis* », « *plus que la pente, le relief ou l'altitude, elle désigne le paysage et toute la vie : les hommes, leurs activités, leurs modes de vie, leurs difficultés...* » (Bras, Le Berre, et Sgard, 1984). Nous voyons cependant que le paysage montagnard est étroitement lié aux hommes et aux animaux domestiques. La végétation de montagne constitue une ressource pastorale, or celle-ci est étagée en fonction du climat montagnard (Fischesser, 2018). Suivant sa disponibilité, la montée des troupeaux se fait donc progressivement, le système pastoral s'acclimate à la végétation. Ainsi, les paysages sont conditionnés par l'altitude, l'exposition et les conditions climatiques. En montagne, les espèces et les essences font face à ces conditions changeantes et s'adaptent à l'étagement de la végétation. L'étagement collinéen (de 300 à 900 m) est similaire à la plaine hormis la pente. L'étagement montagnard (de 900 à 1 700 m) est le domaine du hêtre, du sapin et du pin sylvestre, l'étagement subalpin (de 1 500 à 2 400 m, étage de la sapinière et de végétation de pins à crochets avec des pelouses et des landes) et alpin (de 2 100 m à 3 000 m, sans végétation forestière remplacée par des landes et des pelouses). À partir de 2 800 m, il s'agit de l'étagement nival où les neiges éternelles recouvrent le sol (Grüber, 1979).

L'exploitation des ressources naturelles est donc très difficile en montagne du fait des pentes et des conditions climatiques. En fonction de la période de l'année, les troupeaux (bovins, ovins, caprins, équins) sont envoyés dans les pâturages en basse ou haute montagne. La transhumance désigne cette migration périodique, d'une part du bétail de la plaine vers la montagne pour trouver de la ressource herbagère en été, et inversement en hiver (Aragon, 2018). Dans ce système pastoral, les fonds de vallée (carte n°1) sont utilisés toute l'année, y compris en hiver contrairement aux autres espaces montagnards : ils abritent les sièges des exploitations agricoles, les terres cultivées et les bâtiments d'élevage. Les parcelles sont essentiellement privées. En début et fin de saison, les zones intermédiaires situées en basse altitude sont pâturées par les troupeaux : la ressource herbagère de fond de vallée ayant été utilisée pendant l'hiver n'est plus suffisante. Les zones intermédiaires (carte n°1) constituent un foncier complexe composé de parcelles privées et communales. Or, la majorité de ces terres sont exploitées collectivement en libre parcours (sans limitations physiques comme des barrières ou des barbelés). Elles nécessitent également un entretien par l'écobuage car ces espaces sont en général pentus et soumis à une végétation naturelle qui prolifère à cet étage montagnard. La valeur pastorale¹ de ces parcelles a donc diminué en raison de l'impossibilité de les rendre mécanisables (Eycheune, 2019). Ainsi, certaines de ces zones sont aujourd'hui en déprise, exposées à des risques naturels et/ou anthropiques comme les incendies. Le délaissement de ces espaces a entraîné la fermeture des milieux, la perte des ressources fourragères et du patrimoine bâti, l'envahissement de la lande et la reconquête forestière. Les quelques troupeaux encore présents dans ces zones intermédiaires permettent donc de maintenir des paysages ouverts et d'y perpétuer des usages pastoraux (Cellule Pastorale 64, 2018) mais de moins en moins pratiqués. Par contre, l'estive est encore au cœur de l'élevage traditionnel de montagne, à base de prairies permanentes. « *Pour les éleveurs d'aujourd'hui comme d'hier, la montagne, c'est l'estive* » (Eycheune 2011, p. 1). L'absence de travail du sol valorise la diversité des végétations par le pâturage, la fauche et la fertilisation organique. L'estive (carte n°1) est un terme utilisé pour désigner le pâturage d'altitude et la période de l'année où les troupeaux pacagent en montagne dans le massif pyrénéen. Ce pâturage d'altitude est constitué de pelouses et de landes, utilisé par les éleveurs transhumants. Les animaux sont donc envoyés

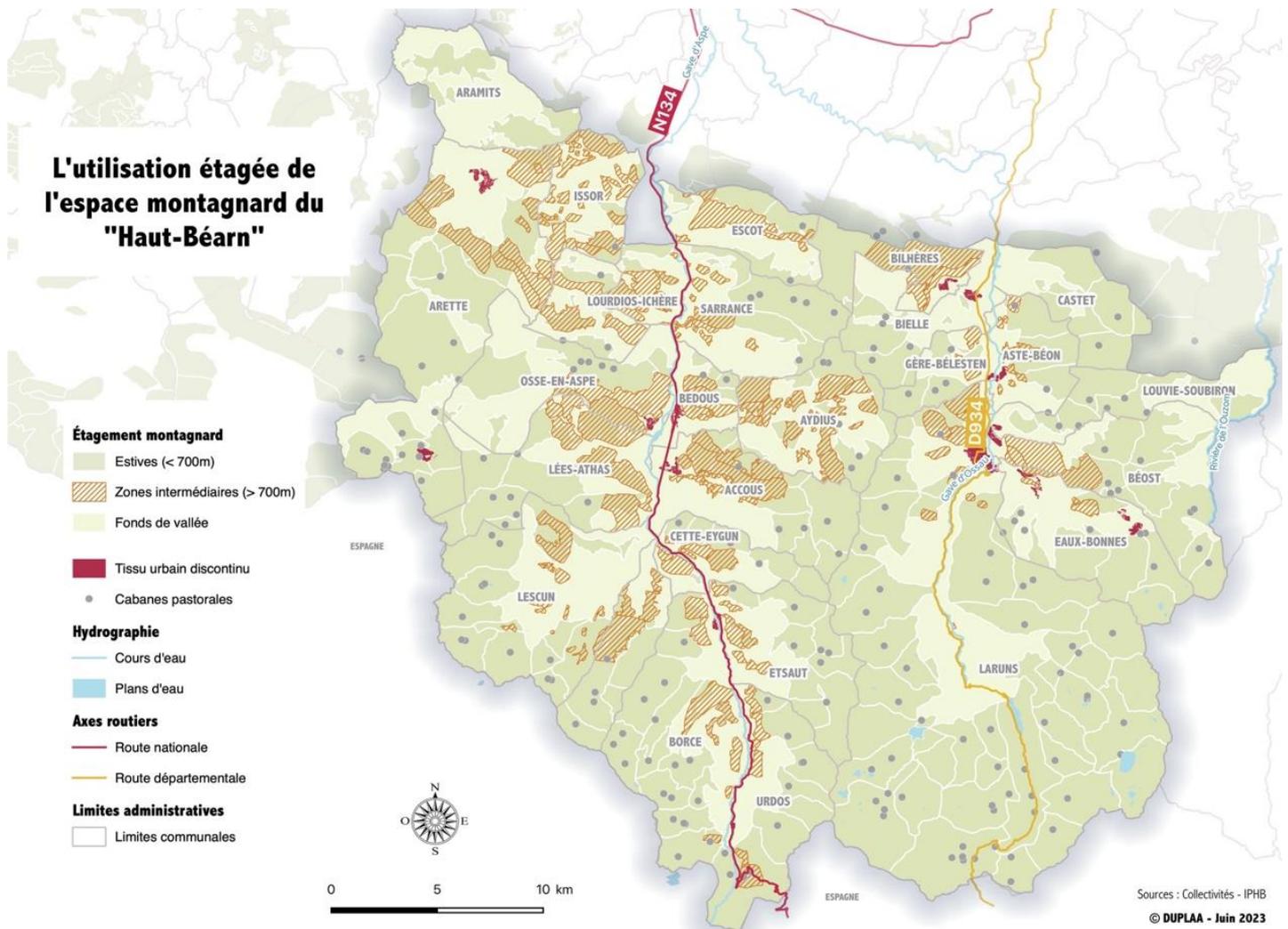
¹ « *Dans une conception agronomique, la valeur pastorale est un indice évalué sur la base de la composition botanique des pâturages. En attribuant une valeur énergétique à chaque point de valeur pastorale, on obtient un potentiel fourrager* » (Laffly et Gascouat, 2016). Elle « *dépend de la quantité et de la qualité de l'herbe disponible, ainsi que de l'altitude de [l'estive] (la production fourragère étant plus faible en altitude) et des contraintes du milieu naturel (fragilité du sol, pente, érosion, embroussaillage...)* » (Pauthenet et Ostermann, 1990, p. 46).

en montagne pour bénéficier des ressources fourragères des estives à partir de la fin du printemps jusqu'au début de l'automne. Les dates varient d'une estive à une autre suivant plusieurs facteurs : l'altitude, le relief et les ressources disponibles. Ces surfaces pastorales sont soumises à une altitude élevée où les conditions climatiques réduisent la durée de la ressource. L'accès est donc limité et la mécanisation impossible du fait des pentes. La gestion des estives est encadrée par une directive européenne de 1999 : en zone de montagne, les surfaces pastorales sont définies par un classement. En France, l'altitude retenue est « *600 m dans les Vosges, 700 m dans les autres massifs, 800 m dans les versants méditerranéens, ou une pente de 20% ou une combinaison d'une altitude minimale de 500 m et d'une pente moyenne de 15%* » (Aubert *et al.*, 2023, p. 2). Outre l'altitude et les pentes, la montagne définie dans la directive s'accompagne d'une reconnaissance de spécificités où la singularité des activités agricoles se distingue à travers « *une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement sensible des coûts des travaux* » (Règlement CE 1257/1999, article 18.1). Les pâturages montagnards sont également localement soumis à des règles d'exploitation souvent très anciennes pour optimiser le renouvellement des fourrages et les préserver. Ils constituent le patrimoine commun des communautés agropastorales depuis des millénaires : « *Les estives pyrénéennes, des espaces en partage sont le siège d'une activité aux modes de gestion et d'utilisation collectives des ressources* » (Lazaro, 2015).



Figure n° 1 : Estive d'Ayous en vallée d'Ossau © DUPLAA

La notion d'unité pastorale (UP) est utilisée pour caractériser les « unités de gestion fonctionnelles au sein d'une estive » (Aubert *et al.*, 2023, p. 172). Ce terme technique permet de faciliter le recensement du territoire pastoral à l'échelle nationale. Les unités pastorales sont délimitées par des critères topographiques (en fonction du vallon ou du versant) ou techniques (utilisé par un type de cheptel). Dans les Pyrénées, les UP sont communément appelés estives.



Carte n° 1 : L'utilisation étagée de l'espace montagnard du « Haut-Béarn »

Au sein de l'espace montagnard, 241 estives se situent dans le « Haut-Béarn »² (carte n°1). La végétation des prairies en altitude propose une ressource peu productive en raison des contraintes du milieu naturel comme la fragilité du sol, la pente, l'érosion ou encore

² Le « Haut-Béarn » désigne la zone IPHB (Institution Patrimoniale du Haut-Béarn), c'est-à-dire les communes adhérentes à cet organisme. L'IPHB est une institution d'échanges et de concertation sur des sujets relatifs à la montagne pour tous les acteurs du Haut-Béarn des vallées d'Ossau, d'Aspe et de Barétous. Les communes sont libres d'adhérer ou non à cette institution.

Mais ce découpage territorial comprend également Bedous, Etsaut, Borce et Osse-en-Aspe : des communes non adhérentes. Dans ce mémoire, le zonage « Haut-Béarn » sera donc utilisé.

l'embroussaillage (Pauthenet et Ostermann, 1990, p. 46). Mais cette pratique est économe, elle développe l'élevage pastoral sans mobiliser les terres cultivables (Eychenne, 2020). Encore aujourd'hui, certains éleveurs ont besoin de la transhumance pour maintenir une viabilité économique fragilisée par l'insuffisance des surfaces individuelles des exploitations pastorales et donc continuer leur activité³. Toutefois, d'autres ont la possibilité de s'approvisionner à l'extérieur pour l'année. Pourtant, la montée en estive se perpétue, elle constitue une pratique traditionnelle maintenue aussi pour des raisons culturelles, quasi identitaires : le « *rapport des éleveurs et des bergers à la « montagne » dépasse largement les aspects techniques et participe des mécanismes de construction sociale et identitaire* » (Eychenne et Lazaro, 2014).

2. Le pastoralisme et l'agriculture de montagne : une spécificité reconnue par les politiques publiques

Le pastoralisme est bien plus qu'une simple activité agricole, il structure naturellement un système complet et complexe tant agro-environnemental que socio-économique. Selon l'Association Française de Pastoralisme, « *le pastoralisme regroupe l'ensemble des activités d'élevage valorisant par un pâturage extensif les ressources fourragères spontanées des espaces naturels, pour assurer tout ou partie de l'alimentation des animaux* » (AFP, 2023). Il se caractérise donc par une ressource spécifique spontanée ou semi-naturelle et à usage extensif et saisonnier (Eychenne et Lazaro, 2014). L'élevage pastoral constitue donc une pratique à part entière à travers la mobilité des troupeaux et des hommes. L'alimentation du troupeau provient en partie du pâturage de vastes espaces ouverts au parcours. Le pastoralisme pyrénéen représente « *l'archétype de cet élevage ancré au territoire, selon une symbolique puissante associant berger, brebis et grands espaces* » (Eychenne, 2018, p. 1). Au-delà d'une activité agricole, le pastoralisme est une activité territoriale qui repose sur son caractère collectif au niveau de l'utilisation et de la gestion locale des surfaces pastorales. Il est ainsi important de comprendre que cette gestion collective des estives et de quelques zones intermédiaires est liée à une imbrication des actions et des acteurs, de niveau local comme nationale et européenne. Ainsi, à partir des années 1970, les pouvoirs publics vont prendre des mesures de soutien à l'agriculture de montagne en raison des difficultés économiques que rencontre le pastoralisme

³ À la fin du XIX^{ème}, les ressources pastorales et forestières ont subi une forte pression démographique. Ainsi, elles n'ont plus répondu plus aux besoins de tous les habitants. Les montagnes se sont donc vidées. L'exode rural s'est directement répercuté sur le paysage pastoral. Sans aucune main d'œuvre, la garde des troupeaux n'est plus assurée et les estives sont en partie abandonnées. Cependant, à partir de 1945, la mécanisation de l'agriculture française ne s'est pas appliquée aux espaces montagnards : « *Les pratiques traditionnelles d'estivage et de transhumance apparaissent comme des vestiges anachroniques voués à disparaître* » (Eychenne, 2011, p. 2).

face à la mondialisation et à la concurrence des pays et des territoires. La loi du 3 janvier 1972⁴ a pour objectif de moderniser et rationaliser l'économie pastorale pour faire face à la déprise (Lazaro, 2015). La loi pastorale a donc fourni des outils adaptés aux modes de gestion collectifs en prenant en compte les traditions et les coutumes ainsi que les divers acteurs et les pratiques. La loi pastorale a généré « *la protection des terres agricoles et le portage du foncier* » à travers des outils qui favorisent l'organisation des utilisateurs (Chevalier, 1989). Elle a, d'un côté, institué les Groupements Pastoraux (GP) qui permettent à des éleveurs de se regrouper pour s'organiser, gérer et utiliser collectivement une ou plusieurs estives. De l'autre côté, elle a créé des Associations Foncières Pastorales (AFP) qui rassemblent des propriétaires privés et publics pour assurer collectivement la mise en valeur des terres pastorales et maintenir les paysages ouverts. Elle a également instauré la Convention Pluriannuelle de Pâturage (CPP) ou bail pastoral, un contrat de location pluriannuelle et saisonnière d'un espace pastoral entre les éleveurs et les communes propriétaires adapté à la gestion. Ainsi, ce cadre institutionnel tient compte des spécificités locales et répond au morcellement des terres et à leurs statuts juridiques multiples qui ont entraîné une diminution de l'exploitation pastorale de la montagne (Lazaro, 2015). Par la suite, en 1985, la loi Montagne reconnaît également *l'agriculture de montagne* « *comme activité de base de la vie montagnarde* » (Chevalier, 1989) qui contribue à « *la production, à l'emploi, à l'entretien des sols, à la protection des paysages* » (Art.18 - Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985). Ainsi, l'approche multifonctionnelle est soulignée et réaffirmée (Eychenne et Lazaro, 2014). Le pastoralisme est désormais soutenu et reconnu, délivrant des aides de la Politique Agricole Commune (PAC) qui prennent bien en compte les spécificités de l'élevage de montagne. Les éleveurs perçoivent donc des aides individuelles et les gestionnaires des estives ont droit à des Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC) collectives. Ces ressources financières sont indispensables tant pour les gestionnaires que pour les éleveurs.

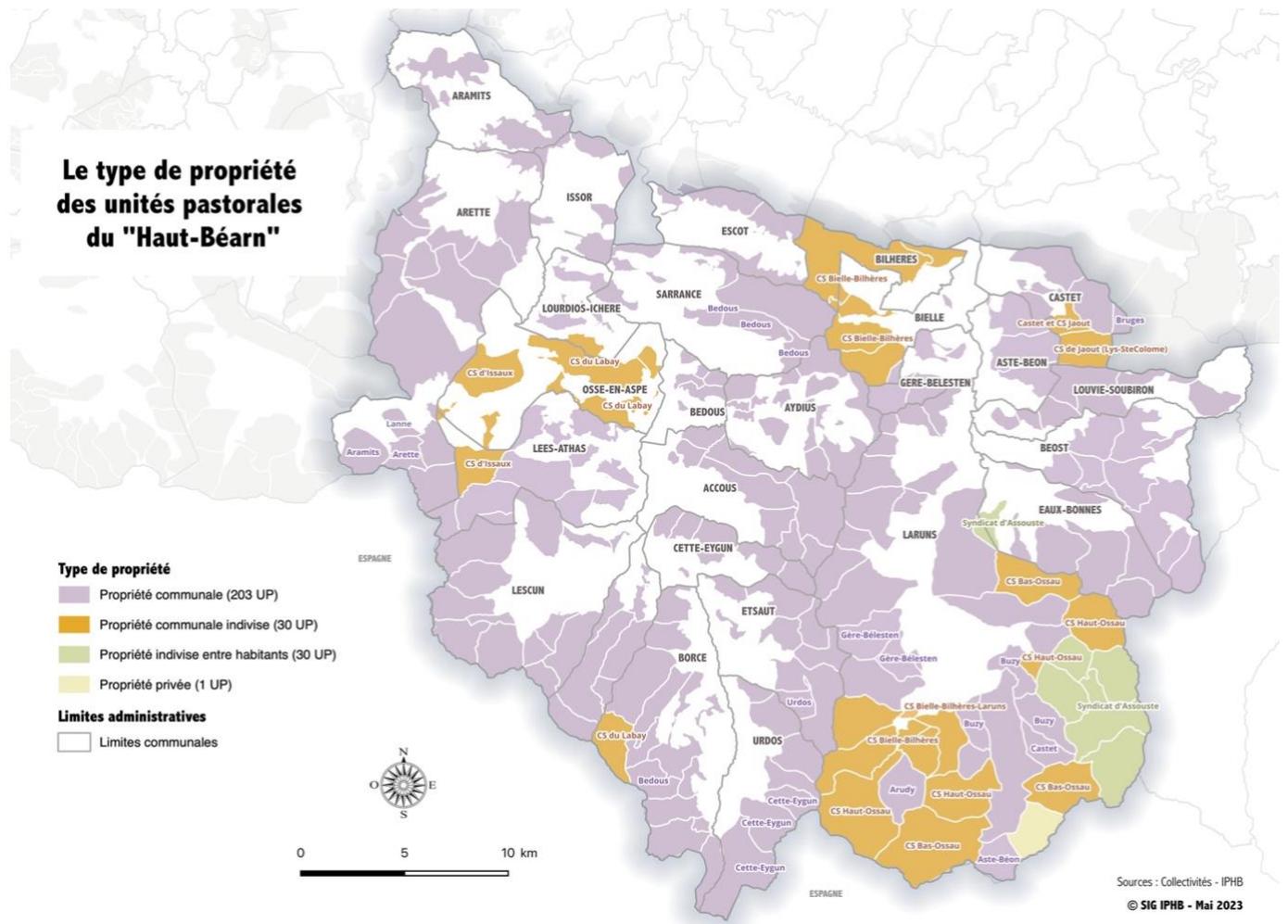
Le fonctionnement des exploitations pastorales a donc largement évolué. Elles se sont adaptées aux évolutions de la société montagnarde en elle-même et aux politiques publiques.

⁴ Loi n°72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale, Légifrance.

3. La spécificité pyrénéenne : la propriété, la gestion et l'utilisation communes des surfaces pastorales

Sur le massif pyrénéen, l'identité du pastoralisme est caractérisée par la propriété, la gestion et l'utilisation communes des estives, singularité formée au cours d'un long processus historique, social et politique : « *La propriété agricole et herbagère est individuelle, tandis que la propriété pastorale est collective, débordant même le cadre de la commune* » (Chevalier, 1949, p. 24). La propriété commune des estives est un héritage maintenu pour perpétuer les modes de vie des communautés pastorales menacés par des politiques qui favorisaient la propriété privée surtout depuis le code napoléonien (Aubert *et al.*, 2023). Seules des situations inopinées comme un délaissement ou une usurpation ont entraîné la privatisation d'une estive (Aubert *et al.*, 2023).

Dans le Béarn, aujourd'hui encore, les UP sont majoritairement en propriété communale. Les communes sont à la fois propriétaires et gestionnaires de 203 UP (carte n°2). Les commissions syndicales, représentantes de propriétaires gèrent 30 UP (carte n°2), situées principalement au sud de la vallée d'Ossau et relèvent de la propriété communale indivise. Une particularité en vallée d'Ossau est le syndicat d'Assouste qui dispose de 6 UP (carte n°2). en propriété indivise entre habitants. Une seule estive est une propriété privée (carte n°2). Les vallées sont donc parvenues à « *maintenir leur emprise sur les biens collectifs* » (Poumarède, 1987, p. 12).



Carte n° 2 : Le type de propriété des unités pastorales du « Haut-Béarn »

Les forêts, les pâturages et l'eau sont ici considérés comme des biens communs. Les ressources pastorales sont donc gérées collectivement par des entités accompagnées par un système de règles communautaires (Ostrom, 1990). Les règles et les entités ont évolué mais le principe s'est maintenu. Entre le XI^{ème} et XII^{ème} siècle, les Fors⁵ du Béarn sont instaurés, ces accords sont établis pour déléguer les droits d'herbe, d'eau, de forêt et de justice (des terres) aux habitants. Ils limitent les pouvoirs des vicomtes et des seigneurs mais font également office de règlements politiques, économiques pour organiser le commerce, la vie pastorale et agricole. De plus, entre les vallées françaises et espagnoles et parfois entre vallées voisines, des *lies et passerries*⁶ ont également été mises en place : ces traités de paix ont permis de régler des

⁵ Les Fors sont les premières lois béarnaises.

⁶ « *Les contraintes naturelles et politiques ont amené les habitants de cette montagne-frontière précoce à tisser de part et d'autre des accords médiévaux qui réglementent le pastoralisme,*

problèmes pastoraux de voisinage et d'échanges commerciaux. Une réglementation stricte a donc été mise en place pour la gestion de ces biens dans un souci de préservation et de transmission aux générations futures. Des autorités de gestion seront désignées pour répondre aux besoins d'une population grandissante et éviter une surexploitation (Vivier, 2019). La gestion des fors béarnais s'appuie donc sur des communautés⁷ locales composées de « jurats », élus par les habitants. Depuis le Moyen-Âge, ces communautés sont plus ou moins organisées « *pour exploiter collectivement et pacifiquement les espaces montagnards indispensables à une économie à dominante pastorale* » (Poumarède, 1987, p. 12). Ces entités sociales apparaissent alors sous le nom de syndicats de vallée pour gérer les pâturages indivis⁸ entre les paroisses. En 1789, lors de la Révolution Française, les syndicats de vallée ont été supprimés et les communautés de voisins sont devenues des communes indépendantes : « *Partout en Europe, les penseurs libéraux prônent le partage des communaux dès le milieu du XVIIIe siècle* » (Eychenne 2020, p. 5). La loi de 1793 sur le mode de partage des biens communaux est toujours en vigueur. L'objectif de base était que les communautés villageoises puissent réclamer les terres qu'elles estimaient usurpées par les seigneurs et cette loi simplifie la récupération et encadre le partage. Elle a tout de même été suspendue en 1795 à la suite de procès intentés pour récupérer les terres réclamées à tort ou à raison (Vivier, 2019). Or, si les biens communaux⁹ sont bien associés aux terres à usage collectif, en montagne pyrénéenne, les pâturages d'altitude étaient donc la propriété collective de plusieurs communes : les habitants d'une ou plusieurs communes avaient donc un droit commun sur les estives. Il a alors fallu intégrer cette singularité des propriétés publiques collectives supra-communales dans le code civil de 1804, en faisant reconnaître des structures de gestion pastorale pyrénéennes comme gérantes des biens communaux. La loi du 18 juillet 1837 a donc institué les commissions syndicales pour la gestion des biens indivis entre commune qui est adaptée au maintien des pratiques traditionnelles et coutumières. Cette spécificité quasi-pyrénéenne permet à différentes communes (et leurs

mais aussi le commerce en général et, un temps, des questions non seulement de police, mais aussi de défense commune. Ce sont les « lies et passeries » » (Brunet, 2002, p. 431).

⁷ *Besiau* est le terme qui était utilisé pour désigner la communauté formée par des *besis* « voisins » habitant sur un même territoire ayant notamment en commun des pâturages, une église paroissiale et un cimetière (Rendu *et al.*, 2016).

⁸ L'indivision renvoie à une propriété commune, cette situation juridique requiert des indivisaires qui disposent des mêmes droits, tous sont propriétaires (Aubert *et al.*, 2023). Ils peuvent élaborer les règles de gestion et demander le partage. Les indivisaires forment une communauté issue d'un intérêt économique ou familial (Bagdassarian *et al.*, 2019).

⁹ Le code civil de 1804 définit les biens communaux comme « *ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis* ».

habitants) de disposer d'un droit d'usage et de jouissance sur ces terres collectives (Aubert *et al.*, 2023). Encore aujourd'hui, ils peuvent en bénéficier, toutefois quelques droits ne sont plus éligibles suivant les territoires et le contexte local. Les sociétés agro-pastorales pyrénéennes ont toujours privilégié la gestion collective : « *un recours majeur confirmant la primauté de l'intérêt pour l'usage de la terre sur son appropriation* » (Crosetti et Joye, 2021, p. 2). Aujourd'hui, dans les Pyrénées-Atlantiques, 80 % des surfaces pastorales sont gérées de manière collective par des entités (Eychenne, 2020).

L'accès aux estives est destiné aux éleveurs locaux des communes concernées : ce sont des « ayants droits ». La mise à disposition des estives est également possible pour les éleveurs extérieurs au territoire. Dans le contexte pastoral pyrénéen, l'accès et la mise à disposition des estives s'effectue selon des règles de gestion qui sont souvent orales mais qui font partie des usages et des règlements coutumiers partagés par les gestionnaires et les utilisateurs. Les modes de jouissance collective ont disparu sauf au niveau de ces pâturages d'altitude en propriété commune. Dans le Béarn, les estives sont donc des biens communaux gérées à travers un dynamisme collectif présent depuis plusieurs siècles. Sur chaque estive, les gestionnaires ont différentes manières d'agir qui sont déterminées par le milieu, le vécu des hommes, les relations entretenues, le type de gestionnaires et d'utilisateurs pastoraux. Nous allons donc nous demander comment la gestion en bien commun des estives béarnaises se maintient-elle et comment fonctionne-t-elle ?

La gestion en bien commun des estives joue un rôle majeur dans le maintien d'un droit coutumier propres à ces vallées béarnaises. Elle représente un outil d'appropriation de ce territoire pour la communauté locale. Gérer des estives requiert des connaissances sur les droits d'usage pour perpétuer une gestion multiséculaire et multigénérationnelle. Nous émettons donc une première hypothèse que la gestion en bien commun d'une estive fait l'objet de compétences pastorales, techniques et administratives, qui sont souvent ancestrales. Elle suppose la mobilisation de compétences ciblées qui doivent nécessairement être coordonnées pour un fonctionnement optimal entre les propriétaires, les gestionnaires et les utilisateurs pastoraux. Surtout que la gestion est également confrontée à l'actuelle réforme changeante de la politique agricole commune (PAC). Les communautés de montagne doivent constamment s'adapter et se réactualiser sans perturber la stabilité du mode de fonctionnement axé sur le collectif et les intérêts privés des acteurs (hypothèse 1).

Nous émettons également une seconde hypothèse, à savoir que cette gestion encore définie par l'oralité entraîne des problèmes d'ordre juridique et relationnel entre propriétaires, gestionnaires et utilisateurs. Ainsi, l'accès pour les éleveurs locaux et la mise à disposition pour les éleveurs extérieurs des estives reste problématique. L'équité est au centre des décisions prises par les gestionnaires, ce qui pourrait remettre en cause la valeur de bien commun. Cette gestion est d'autant plus complexe qu'elle fait face à l'évolution des usages liées aux transformations et à la modernisation de la société (hypothèse 2).

Pour répondre à cette problématique, il a d'abord été nécessaire de comprendre les compétences pastorales, sur le plan technique et administratif, relatives à la gestion en bien commun des estives. Ainsi, une synthèse a été entièrement créée en s'appuyant sur les données existantes et surtout celles recueillies auprès de personnes qualifiées rencontrées lors du stage. Ici, il a été question de définir les usages pastoraux, les acteurs du pastoralisme et le cadre réglementaire (Partie 1). Ensuite, les collectivités locales ont été contactées pour répertorier les modes d'accès et de mise à disposition des estives. Pour finir, des entretiens auprès de propriétaires, gestionnaires et utilisateurs pastoraux des vallées béarnaises ont été menés pour comprendre au cas par cas le fonctionnement et surtout la gestion des estives (Partie 2). Dans une première partie, l'activité pastorale pyrénéenne sera étudiée, de l'économie agricole à l'enjeu environnemental qu'elle représente. Le cadre réglementaire sera ensuite finement analysé pour mieux comprendre l'intérêt des gestionnaires d'estives dans la Politique Agricole Commune. Il sera également question de définir l'estive en tant que « bien commun » fondée sur la gestion et des pratiques liées aux droits d'usage. Au vu de la gestion ancestrale, les *us et coutumes* seront donc définis comme une véritable identité territoriale qui ont une valeur de loi. Pour finir, le rôle du gestionnaire d'estive sera clairement identifié, puis un inventaire des acteurs du pastoralisme béarnais plus ou moins impliqués dans la gestion sera réalisé. Dans une seconde partie, le fonctionnement actuel des estives béarnaises sera finement étudié. Les modes d'accès et de mise à disposition des estives en vigueur seront donc répertoriés afin de comprendre les choix que peuvent adopter les gestionnaires. Ensuite, l'identification des pratiques actuelles pour organiser les montagnes seront décrites, c'est sur la constitution des règles d'utilisation des estives que nous nous pencherons plus particulièrement. Afin de comprendre ces pratiques appliquées pour l'intérêt commun, une typologie des modes de gestion des estives sera donc proposée. Les points de vue des propriétaires, des gestionnaires et des éleveurs seront ensuite examinés : la gestion constitue une force pour le monde pastoral mais elle est fragilisée par le contexte agricole actuel. Au vu de cette évolution, l'inquiétude pour son avenir s'accroît et

sera donc expliquée. Un premier outil pour remédier à ces appréhensions sera présenté : le guide du gestionnaire d'estive qui a récemment été créé pour transmettre les connaissances relatives à la gestion.

PARTIE 1. LA GESTION EN BIEN COMMUN DES ESTIVES, UNE SPÉCIFICITÉ PYRÉNÉENNE

CHAPITRE 1. LE MAINTIEN DU PASTORALISME, ENTRE VOLONTÉ LOCALE ET EUROPÉENNE

Pour les sociétés traditionnelles, le pastoralisme valorise les montagnes pour la pratique économique qu'elle représente et son rôle de préservation des paysages, c'est aussi une activité désormais accompagnée par la politique agricole commune.

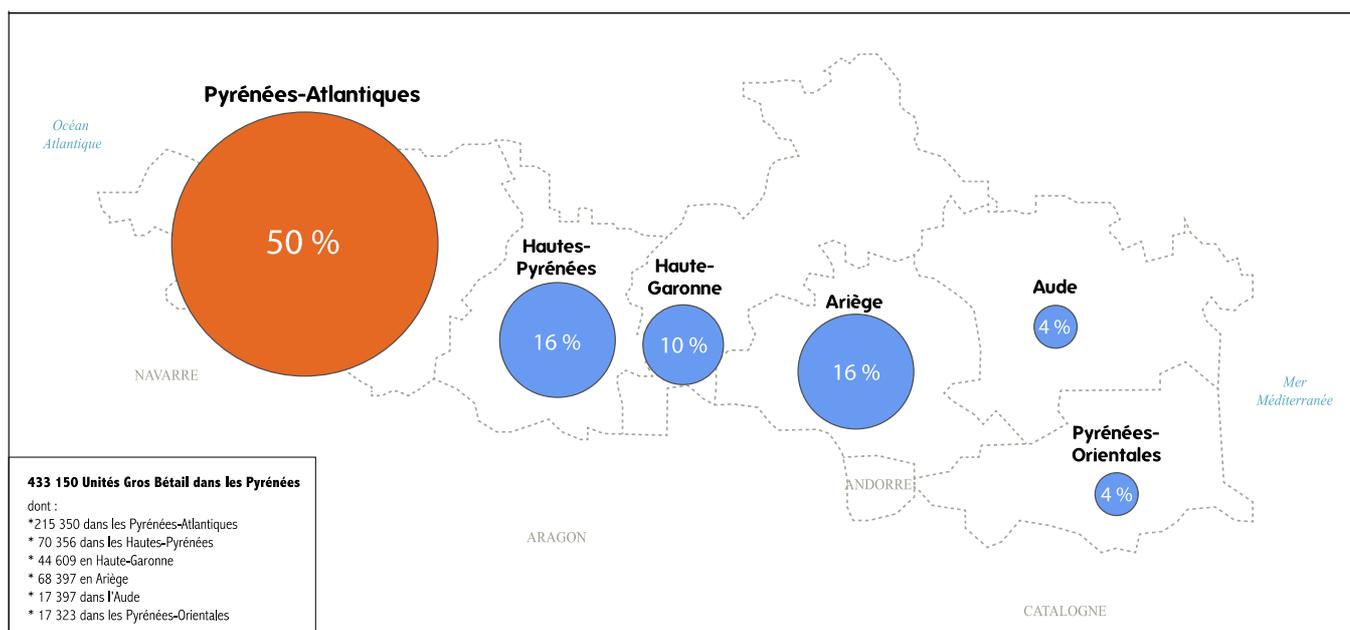
1.1. Le pastoralisme pyrénéen : une pratique économique territorialisée

Les Pyrénées et le pastoralisme sont étroitement liés, l'activité pastorale permet l'organisation sociale et économique des montagnes pyrénéennes découpées en estives collectives.

1.1.1. Le monde pastoral dans les Pyrénées

Dans le massif pyrénéen, en 2018, près de 654 000 hectares de surfaces pastorales sont exploités par les éleveurs transhumants et mis à disposition par les gestionnaires. Les pâturages d'estive représentent un prolongement indispensable à la plupart des exploitations transhumantes. Pour les estives pyrénéennes, le nombre d'éleveurs transhumants est constant depuis 2010.

Dans les six départements pyrénéens (Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne, Ariège, Aude et Pyrénées-Orientales), le pastoralisme concerne 14 % des exploitations pour 6 % de leur surface. Ainsi, en 2018, 75% des surfaces des exploitations transhumantes et 80% surfaces collectives sont concentrées dans seulement trois départements : Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées et Ariège.



Source : Recensement Agricole 2010
SIG IPHB - Octobre 2019

Carte n° 3 : La répartition des UGB transhumantes dans le massif des Pyrénées

En ce qui concerne le bétail, en 2010, dans le massif, 433 150 UGB sont accueillis dans les estives pyrénéennes, 50 % des UGB transhumant dans les Pyrénées-Atlantiques (RA, 2010) (carte n°3). L'UGB¹⁰ est une unité de référence, son objectif est « *d'agrèger le bétail de différentes espèces et âges par l'utilisation de coefficients spécifiques, établis en fonction des besoins nutritionnels ou alimentaires* » (Eurostat). En 2010, les Hautes-Pyrénées et l'Ariège représentent 16% chacun des UGB pyrénéennes. Ainsi, le pastoralisme est largement plus intensif à l'ouest du massif dans les Pyrénées-Atlantiques (RA, 2010).

¹⁰ UGB unité gros bétail : « *l'unité standard utilisée pour le calcul du nombre d'unités de gros bétail (= 1 UGB) est l'équivalent pâturage d'une vache laitière produisant 3 000 kg de lait par an, sans complément alimentaire concentré* » (Eurostat).

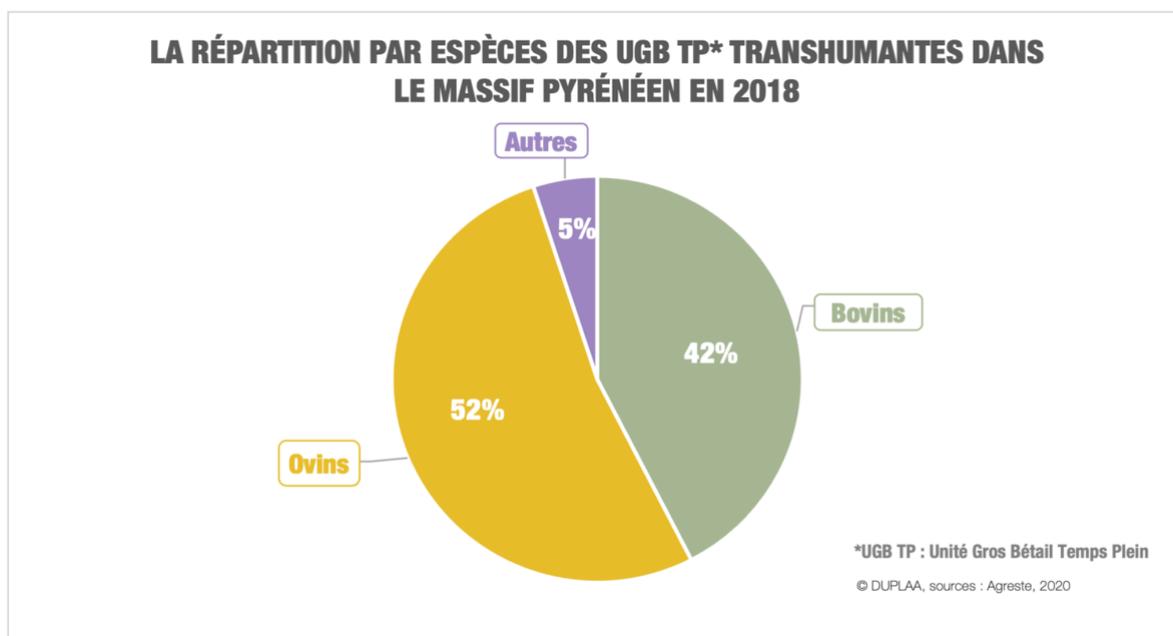


Figure n° 2 : La répartition par espèces des UGB temps pleins transhumantes dans le massif pyrénéen en 2018

Près de 52 % des UGB temps plein¹¹ sont des ovins (figure n°2), plus de 520 000 têtes d'ovins et 100 000 têtes bovines sont accueillies dans les estives chaque année (Agreste, 2020). Le 5% restant prend en compte les équins et les caprins qui sont moins présents en estive. Les Pyrénées-Atlantiques contribuent à 42 % des UGB temps plein en estive dans le massif en 2018 (Agreste, 2020), c'est l'un des seuls départements à concentrer une aussi forte dynamique pastorale. Il présente un certain nombre de spécificités très marquées en matière d'élevage qui le différencient des autres départements. En 2018, près de 2 200 exploitations transhument dans les Pyrénées-Atlantiques sur près de 9 800 présentes dans tout le département (Agreste, 2020). Elles proviennent principalement du département sauf quelques transhumants. Environ, 82% d'entre eux envoient leurs troupeaux sur une seule estive, quant aux autres, ils sont dispersés sur plusieurs estives. Par ailleurs, les estives qui accueillent plus de 20 transhumants augmentent dans les Pyrénées-Atlantiques : passant de 40 à 50 % de 2010 à 2018 (Agreste, 2020). Environ 78 000 hectares, en 2018, sont utilisés par tous les transhumants, ce sont principalement des prairies et des surfaces pastorales (herbe, landes, bois pâturé). L'organisation pastorale est forte dans le département, basée sur une gestion collective. Les pâturages collectifs représentent plus de 91 000 hectares d'estives gérés par environ 111 gestionnaires (Agreste, 2020). Les trois quarts des surfaces sont gérées par des communes et des commissions syndicales, le reste des estives par des groupements pastoraux. Concernant

¹¹UGB temps plein (UGB TP) : calculé en fonction de la durée de présence sur l'estive de l'UGB par rapport à la durée totale d'ouverture de l'estive.

l'utilisation de ces espaces, presque la totalité des troupeaux sont montés au 1er juillet et plus de 80 % sont rentrés au 1er novembre (Agreste, 2020). En 2018, 75 % des troupeaux transhumants en estive sont monospécifiques, c'est-à-dire qu'ils sont composés d'une seule espèce, ainsi, 32% sont des bovins, 32% des ovins, et 8 % des équins en 2018 (Agreste, 2020). Tout de même, un transhumant sur trois monte en estive des troupeaux mixtes, ce sont surtout des bovins et des ovins. La plupart des surfaces pastorales sont utilisées simultanément par différentes espèces. Près de 33 000 bovins et 300 000 ovins transhument soit plus de 27 000 UGB temps plein en 2018 (Agreste, 2020). Une diversité du type d'élevage et de production s'est tout de même maintenue sur le territoire même si la filière ovin-lait est très dynamique : les exploitations sont généralement tournées vers un élevage mixte (ovin-lait / bovin viande). L'élevage laitier est majoritairement situé à l'ouest du massif pyrénéen, au Pays-Basque et en Béarn, alors que les autres territoires se sont spécialisés dans l'élevage allaitant qui permet de produire de la viande.

1.1.2. Le territoire du Haut-Béarn tourné vers la production laitière et fromagère

Le pastoralisme est l'un des socles de la vie dans les vallées béarnaises d'Ossau, d'Aspe et de Barétous. Dans le Haut-Béarn, en 2015, près de 65 000 hectares de pâturage communaux sont exploités, environ 60 000 têtes de bétail et 550 éleveurs ont transhumé sur les surfaces pastorales (IPHB, 2019)¹². En 2015, 500 exploitations agricoles transhument dans les vallées béarnaises (IPHB, 2019). La viabilité économique et sociale de certaines exploitations ne fonctionne pas toujours face à la fragilité du système. Ainsi, entre 2005 et 2015, les exploitations transhumantes ont connu une baisse de 22% (IPHB, 2019). Cette dynamique incite l'agrandissement des exploitations et des troupeaux mais cette baisse est tout de même préoccupante. Le diagnostic pastoral a également mis en évidence l'inquiétude grandissante liée à l'installation et la transmission. En 2015, près de 75 % des exploitants de plus de 50 ans n'ont pas de suite certaine (IPHB, 2019).

D'autant plus, qu'entre 2006 et 2015, une baisse de 6% a été constatée dans le cheptel transhumant (IPHB, 2019). Désormais, la proportion des troupeaux locaux et extérieurs aux communes constitue pour chacun la moitié des UGB transhumantes dans le Haut-Béarn en 2015. Les estives ont donc accueilli plus de troupeaux extérieurs pour compenser la diminution

¹² Toutes les données sur le Haut-Béarn sont issues du diagnostic prospectif pastoral de 2015 réalisé par l'IPHB.

ou l'arrêt des élevages locaux et maintenir une certaine charge animale. Ils proviennent majoritairement du piémont béarnais ou de la Soule.

Toutefois, les estives n'ont pas évolué de la même manière, les situations sont différentes (en fonction du type de bétail, de l'activité laitière ou non, des efforts d'équipements...). « *Si certaines d'entre elles restent dans une dynamique positive, d'autres sont progressivement délaissées* » (IPHB, 2019, p. 11).

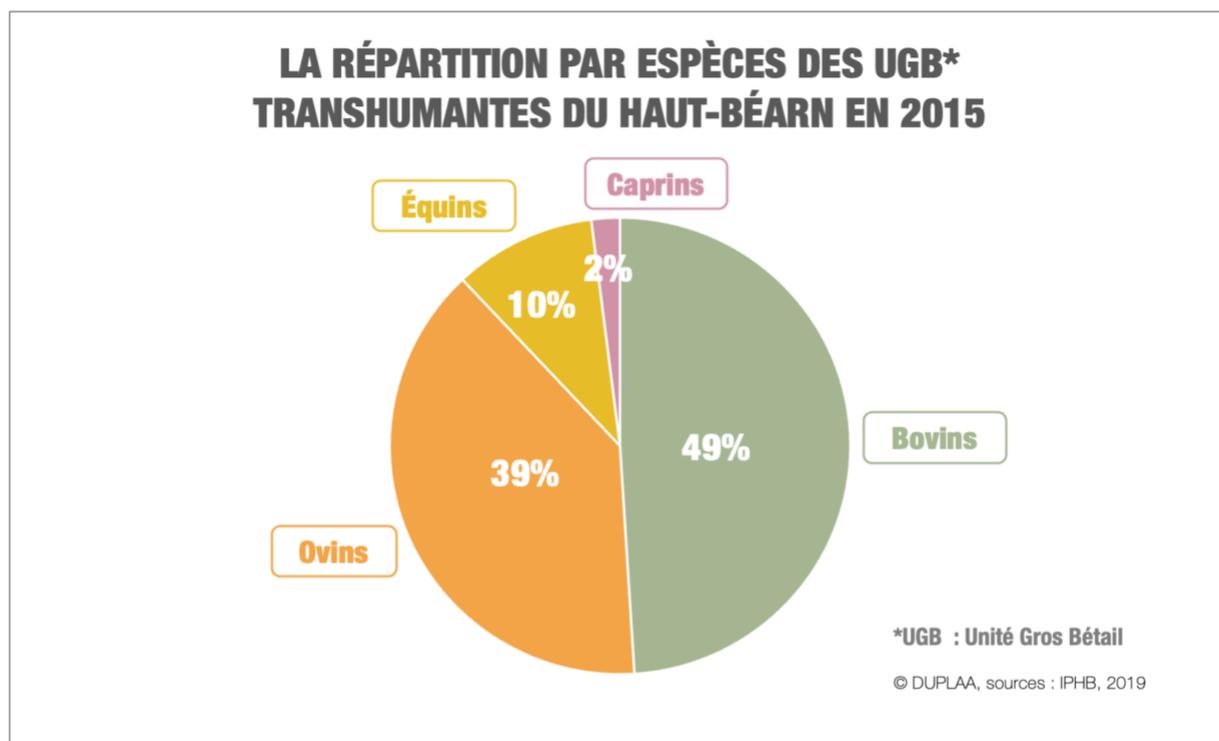


Figure n° 3 : La répartition par espèces des UGB transhumantes du Haut-Béarn en 2015

Le gros bétail représente 59% de la transhumance dans les vallées du Haut-Béarn (figure n°3) dont 50% de bovins et 10% d'équins. Pour les autres cheptels, les ovins représentent 39% des UGB transhumantes et 2% pour les caprins (IPHB, 2019).

Les estives sont indispensables à l'équilibre des exploitations de petite taille des vallées, les conditions de vie et de travail des éleveurs en montagne ont ainsi été améliorées par les collectivités. Depuis les années 1990, les efforts en matière d'équipement et d'aménagement ont permis de freiner la tendance à l'agrandissement et à l'abandon de la traite en estive (IPHB, 2019). En effet, les estives ont été équipées (aires et abris de traite, machines à traire, électrification, dessertes) et mises aux normes fromagères. Le développement de l'activité laitière a donc été favorisée par la reprise de la traite en montagne avec la mécanisation *in situ* qui se maintient en partie grâce aux choix de gestion. La fabrication fromagère en estive est également une pratique encouragée. L'AOP Ossau-Iraty et le fromage d'estives sont des

productions emblématiques des trois vallées du Haut-Béarn qui sont valorisés. Près de 52 % des estives sont laitières (14%) et fromagères (37%) (IPHB, 2019). En conséquence, le maintien de l'activité pastorale fromagère du territoire béarnais a entraîné une déprise rurale inférieure à celle des autres secteurs du massif pyrénéen.

Le développement de la traite et de la fabrication fromagère a été accompagné par un changement de pratiques des éleveurs où la présence humaine en estive est devenue de plus en plus importante. En 2015, 240 bergers (et vachers) sont montés en estive sans compter les accompagnants (enfants,...) et 150 cabanes sont habitées chaque été. Toutefois, 58 % des estives occupées par des éleveurs sont accessibles seulement à pied (IPHB, 2019). À ces changements s'ajoute la récente féminisation du métier de berger, en 2015, 30% des bergers sont des femmes. De plus, près de 60 salariés ont été embauchés dans les estives du Haut-Béarn. Le salariat est une solution pour continuer la production laitière en estive, la demande s'intensifie or, la main d'œuvre qualifiée est rare. Pour y remédier, la formation bergers-vachers transhumants privilégie l'apprentissage sur le terrain.

1.2. Le pastoralisme, un rôle déterminant dans la préservation du paysage montagnard confrontée à la disparition des troupeaux

Le pastoralisme est vital pour les Pyrénées, en plus de sa dimension économique, il joue un rôle essentiel dans l'entretien du paysage montagnard qui est de plus en plus menacé par la prédation.

1.2.1. Le pastoralisme participe à l'ouverture des paysages et au maintien de la biodiversité

Le pastoralisme est une activité structurante des territoires de montagne. La loi du 3 janvier 1972¹³ relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde reconnaît les spécificités et les services rendus par l'élevage, notamment en matière de protection des milieux et de maintien des paysages ouverts. « *Dans les régions d'économie montagnarde où le maintien d'activités agricoles à prédominance pastorale est, en raison de l'altitude, du climat, de la nature des sols, de la vocation générale du terroir, de nature à contribuer à la protection du milieu naturel et des sols ainsi qu'à la sauvegarde de la vie sociale, des dispositions adaptées aux conditions particulières, des dispositions adaptées aux conditions particulières de ces régions seront prises pour assurer ce maintien* » (Art.1 - Loi n°72-12 du 3

¹³ Loi n°72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale, Légifrance.

janvier 1972). Sans le pâturage des troupeaux, la montagne serait moins riche et diversifiée en biodiversité et les paysages se fermentaient. Les espaces ouverts sont indispensables pour la gestion des risques naturels, notamment pour la prévention des incendies et des glissements de terrain, ainsi que pour le maintien des activités touristiques estivales et hivernales. Les espaces montagnards diversifiés ont une valeur esthétique qui offre un meilleur cadre de vie. Ils forment un paysage visuel et culturel. Les éleveurs s'investissent à entretenir les vallées tout en perpétuant des valeurs et des traditions héritées. Le pâturage assure l'essentiel de l'entretien de la montagne avec les « 3 dents » dans l'idéal, une expression désignant le pâturage des ovins, des bovins et des équins réunis, les caprins peuvent également être ajoutés mais ils restent relativement peu nombreux. Ces animaux prélèvent des plantes différentes, ils sont donc complémentaires dans l'espace montagnard (Rendu *et al.*, 2016). Les ovins consomment des herbes tendres et rases et sont sélectifs, les caprins se nourrissent de tous les types de végétaux, les équins choisissent les plantes grossières, les branches feuillues et les ligneux bas. Pour finir, les bovins sélectionnent subtilement leur fourrage et uniformisent les peuplements en délaissant certaines espèces comme le nard (Aragon 2018). Les systèmes traditionnels agro-pastoraux utilisent la mixité entre les bovins et les ovins ayant un intérêt bénéfique sur les pâturages.

1.2.2. Les troupeaux transhumants face aux prédateurs

L'ours est une menace pour les troupeaux transhumants. Aujourd'hui, des ours parcourent le massif des Pyrénées. Leur passage est difficile à détecter au vu des pertes. En plus des brebis tuées, l'ours est aussi un facteur de stress pouvant provoquer la fuite d'un troupeau menant à un affolement général. Les animaux peuvent se séparer et se disperser entraînant des accidents comme des dérochements ou des conséquences sur le long terme comme des avortements. En 2016, sur le massif pyrénéen, 111 attaques pour 154 animaux tués ou blessés ont eu lieu en tant que prédation confirmée sur animaux domestiques (dégâts indemnisés aux éleveurs) Or, fréquemment, les dégâts ne sont pas indemnisés car il est difficile d'identifier les causes de la mort notamment après le passage des vautours (Camarra *et al.*, 2016). En France, le loup est arrivé en 1992 dans le Mercantour. L'espèce a étendu son territoire dans les Alpes, aujourd'hui, la présence du prédateur semble être confirmé dans le massif des Pyrénées.

La prédation ne se résume pas au nombre d'animaux tués mais engendre un changement de pratiques et d'usages, par exemple, les éleveurs doivent rentrer systématiquement leurs troupeaux dans les parcs de nuit pour éviter les attaques. À cela s'ajoute la souffrance de la profession et des pertes de technicité des métiers : l'éleveur doit accomplir des tâches supplémentaires, la conduite est dictée par le risque, la présence physique est permanente sur

l'estive et la charge mentale s'accroît. Au vu de telles contraintes, les espaces pastoraux sont donc progressivement abandonnés (Courtial, 2023).

1.3. Les surfaces d'estives intégrées à la Politique Agricole Commune

La PAC a soutenu les montagnes confrontées à l'impossibilité de mécaniser et au morcellement du foncier. Un dispositif agro-environnemental a donc été mis en place pour apporter une compensation financière aux éleveurs et aux gestionnaires liés aux espaces montagnards. La PAC donne accès à des aides collectives aux gestionnaires d'estives : la Mesure Agro-Environnementale et Climatique collective (MAEC) collective et à des aides supplémentaires pour les éleveurs transhumants : l'Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels (ICHN) et les Droits à Paiement de Base (DPB) « rapatriés » des estives.

Pour obtenir ces aides, le gestionnaire doit donc faire la déclaration des surfaces d'estives (figure n°4). Il déclare d'abord les surfaces « dessinées » c'est-à-dire toutes celles qui peuvent être pacagées par le bétail. Puis, il doit définir les surfaces « déclarées », elles représentent les secteurs réellement pacagés. Selon un pourcentage, les espaces non productifs sont déduits, les surfaces sont « proratisées » pour estimer la qualité de la végétation. Pour bénéficier de la subvention MAEC SHP collective, il doit ensuite cartographier la surface « engagée ». La surface « déclarée » permet aux éleveurs transhumants de « rapatrier » des DPB d'estive (figure n°4).

LE PRINCIPE DE LA DÉCLARATION DES SURFACES D'ESTIVE

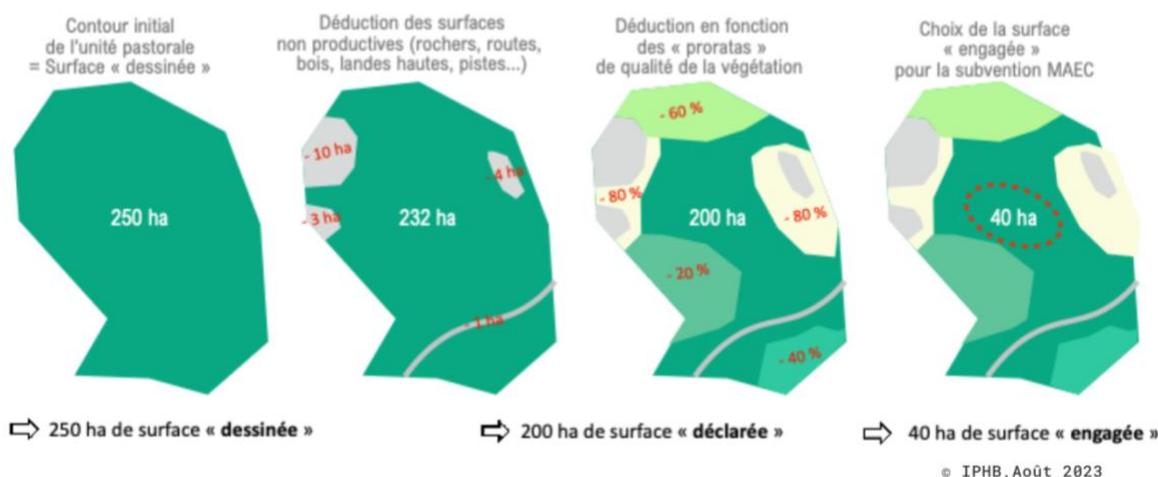


Figure n° 4 : Le principe de la déclaration des surfaces d'estive

1.3.1. L'Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels (ICHN), une mesure pour soutenir l'élevage de montagne

Depuis 1976, l'Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels (ICHN) est une aide versée aux agriculteurs exerçant leur activité dans des zones défavorisées par l'altitude, de fortes pentes et d'autres caractéristiques physiques du territoire. Elle vise à réduire les différences de revenu entre les agriculteurs pour maintenir une agriculture dans les territoires. L'ICHN est versée chaque année par hectare déclaré. Elle est donc distribuée en fonction des surfaces fourragères détenus par les éleveurs en zone défavorisée. Elle prend également en compte les surfaces d'estive. De ce fait, les exploitations transhumantes bénéficient d'aides ICHN supplémentaires. Les surfaces collectives sont réparties entre les éleveurs en fonction du nombre d'UGB temps plein¹⁴ de chacun sur l'estive (INFOPAC, 2023).

1.3.2. Le Droit à Paiement de Base (DPB) d'estives, une aide supplémentaire pour les éleveurs transhumants

Les Droits à Paiement de Base (DPB) constituent une aide versée en fonction des surfaces détenues par l'agriculteur (détachées du type de production agricole) : 1 ha exploité = 1 DPB. Chaque exploitation agricole dispose de DPB activés sur un nombre d'hectares déclarés. Pour tous les agriculteurs, les DPB correspondent à leurs hectares de surfaces agricoles utilisées (SAU). Pour un éleveur transhumant, des DPB d'estives peuvent être « rapatriés » en plus, ils sont ajoutés à ceux de l'exploitation. Chaque année la surface admissible varie si un changement est opéré sur les effectifs ou les dates de montée et de descente en estive. Le gestionnaire d'estives déclare aussi les hectares « rapatriés » pour réaliser les transferts de DPB. Le « coefficient d'estive » est calculé d'après la surface « déclarée » et le chargement en bétail. Les éleveurs se partagent donc les surfaces déclarées et activent des DPB qui ont plus ou moins de valeur en fonction du coefficient. Moins une estive est chargée, plus elle peut rapporter (figure n°5).

¹⁴ L'UGB temps plein est calculé en fonction de la durée de présence sur l'estive de l'UGB par rapport à la durée totale d'ouverture de l'estive.

LE PRINCIPE DE "RAPATRIEMENT" DES SURFACES D'ESTIVE

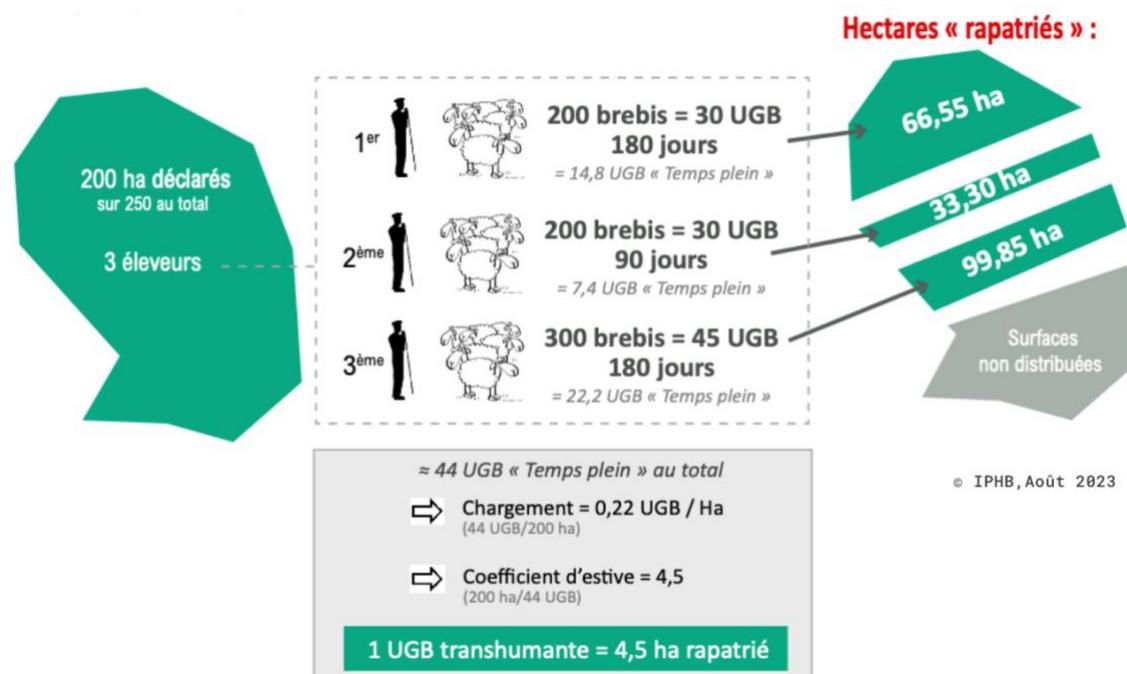


Figure n° 5 : Le principe de « rapatriement » des surfaces d'estive

Chaque changement de situation d'un éleveur entraîne des mouvements de DPB qui peuvent avoir des conséquences pour les autres éleveurs. Lors des réductions d'effectifs ou arrêts de transhumance, les DPB peuvent être perdus pour les éleveurs du territoire. Les acteurs du pastoralisme ont imaginé une « charte des DPB » pour les conserver. Il s'agit d'une démarche d'engagement collectif pour garder la maîtrise du territoire. La charte a pour objectif d'assurer une gestion dynamique des estives. Sa mise en place est une démarche volontaire pour une durée d'un an et renouvelable par tacite reconduction. Un contrat est passé entre les partenaires départementaux, les gestionnaires d'estives et les agriculteurs. Les DPB peuvent se transférer uniquement entre agriculteurs, une clause doit être établie entre le sortant et le reprenneur ans (Chambre d'agriculture, 2022).

Les gestionnaires d'estives y jouent un rôle complexe :

- Ils sont chargés de répertorier auprès des éleveurs volontaires leurs projets de cessation d'activité, d'arrêt de la transhumance ou de diminution du cheptel transhumant ou du temps passé sur l'estive.
- Après un processus en plusieurs étapes, ils proposent ensuite des éleveurs qui pourraient récupérer ces DPB : des nouveaux transhumants ou ceux qui souhaitent augmenter le cheptel transhumant ou le temps passé sur l'estive.
- L'administration valide ou non ces choix.

Des hectares sont rapatriés aux exploitations sur la base de déclarations réalisées par les gestionnaires.

1.3.3. La Mesure Agro-environnementale et Climatiques (MAEC) collective, une aide financière pour le gestionnaire d'estives

À l'origine, la MAEC individuelle est versée aux exploitations agricoles qui s'engagent dans le développement de pratiques vertueuses pour l'environnement ou dans le maintien de pratiques menacées comme le pastoralisme. La rémunération est une compensation basée sur les surcoûts et le manque à gagner (« Les mesures agro-environnementales et climatiques - MAEC », 2021). La MAEC constitue une reconnaissance des services rendus par l'activité pastorale en matière de préservation des milieux et des espèces.

Depuis 1985, le terme de « gestionnaire d'estive » est généralisé dans le cadre de la PAC. Sans avoir le statut d'exploitant agricole, le gestionnaire peut accéder aux subventions agricoles délivrées par l'assignation d'un numéro de pacage aux espaces collectifs. La Mesure Agro-Environnementale et Climatiques pour les Systèmes Herbagers et Pastoraux (MAEC SHP) est délivrée annuellement aux gestionnaires. Elle a été adaptée au vu de leurs responsabilités et des coûts de gestion des espaces. La MAEC collective leur permet de mieux financer tout ce qui contribue au maintien du chargement pour préserver les pâturages d'estives. Elles peuvent être versées à une commune, à une Commission Syndicale ou à un GP qui bénéficie d'une forte délégation de ses missions de gestion. La plupart des gestionnaires utilisent cette aide pour financer les dépenses liées aux équipements, aux améliorations pastorales et au fonctionnement des estives, une rémunération non négligeable (Guillot, 2017). Une minorité fait le choix de redistribuer cette somme aux éleveurs en fonction du nombre d'UGB. À partir de 2023, suite à la signature d'un contrat MAEC, la réforme de la PAC exige la réalisation d'une formation par le gestionnaire. Elle sera à réaliser dans les deux ans (Chambre d'agriculture, 2022).

1.3.4. Une prise en compte difficile des spécificités des surfaces pastorales et du collectif

L'élevage de montagne relativement extensif a longtemps été évincé de la PAC qui met en avant les grandes cultures et l'élevage intensif. Le rôle des gestionnaires s'est complexifié « avec la revalorisation de la reconnaissance des surfaces d'altitude par la politique agricole commune (PAC) » (Eychemme, 2020, p. 8). Initialement, la PAC est conçue pour les exploitations agricoles individuelles, elle n'est pas configurée pour les systèmes complexes. Les gestionnaires peuvent désormais accéder à des subventions agricoles. Ils sont chargés de réaliser la déclaration PAC dont l'estimation des proratas sur les surfaces et des hectares

rapatriés. Les démarches pour la charte de DPB représentent une lourdeur dans la gestion administrative des demandes d'aide. Ils ont dû acquérir de nouvelles compétences pour répondre à la complexité de la procédure. Toutefois, ils sont accompagnés par les services pastoraux du département pour faire la déclaration. En Béarn, l'IPHB est un soutien avec la Cellule Pastorale pour préparer les dossiers PAC en amont et accompagner les gestionnaires dans leurs démarches. Aujourd'hui, l'entrée des estives dans la PAC a fait émerger « *un nouveau système de classification et de compréhension* » que ce soit pour les éleveurs ou les gestionnaires (Eychenne, 2020, p. 15).

Le pastoralisme est à la fois une pratique économique territorialisée et une activité structurelle pour le paysage montagnard, confronté à la prédation, sa disparition peut avoir des conséquences irréversibles sur les montagnes. Il est tout de même intégré à la PAC, un soutien pour les éleveurs et surtout les gestionnaires qui requiert de lourdes compétences administratives. Il ne faut pas oublier que le système pastoral est complexe et qu'il est fondé sur des règles d'usage et des pratiques ancestrales.

CHAPITRE 2. L'ESTIVE BÉARNAISE, UN ESPACE PASTORAL FONDÉ SUR LA GESTION COMMUNE ET DES PRATIQUES ASSOCIÉES AUX DROITS D'USAGE

Chaque estive est soumise à des usages pastoraux nuancés en fonction du contexte local. La valorisation collective de ces surfaces pastorales sont étroitement encadrées par des règles d'usages définies par la communauté, dans le Béarn, elles sont toutes gérées en tant que bien commun.

2.1. L'estive, un « bien commun »

Le « bien commun » est un terme polysémique qui suscite de l'intérêt depuis les années 1970 (Cornu *et al.*, 2017). La notion de « common-pool resource »¹⁵ est décrite par Élinor Ostrom¹⁶ comme un « *système de ressources naturelles ou artificielles suffisamment vaste pour qu'il soit coûteux (mais pas impossible) d'exclure les bénéficiaires potentiels des avantages liés à son*

¹⁵ Common-Pool Resource (CPR) traduit en français par la notion de ressources communes qui désigne le bien commun

¹⁶ Elinor Ostrom (1933-2012) était une politologue, économiste et professeure d'université, d'origine américaine. Elle a reçu un prix Nobel d'économie en 2009 grâce à son analyse de la gouvernance économique. Elle est reconnue pour ses travaux sur la gestion collective des biens communs.

utilisation »¹⁷ (Ostrom, 1990). La définition de la notion de bien commun s'appuie donc sur « i) l'existence d'une ressource en accès partagé, ii) un système de droits et d'obligations (ou « faisceau de droits ») qui précise les modalités de l'accès et du partage des bénéfices associés à la ressource entre les ayants droit et enfin, iii) l'existence d'une structure de gouvernance qui veille au respect des droits, et à la garantie de la reproduction à long terme de la ressource » (Cornu *et al.*, 2017, p. 267)¹⁸. L'organisation et la gouvernance des ressources communes résultent des interactions entre un système et des unités utilisés par les individus. Une distinction doit être faite entre le système de ressources en tant que stock (les prairies de pâturage) et le flux d'unités de ressources produites par le système (les tonnes de fourrage consommées par des animaux sur un pâturage). Toutefois, ils dépendent l'un de l'autre¹⁹. Le pâturage est une ressource renouvelable, le prélèvement ne doit donc pas dépasser sa régénération pour se perpétuer sur le long terme (Ostrom, 1990). Les communautés s'organisent pour protéger, conserver, gérer les biens communs en se partageant la ressource commune. Elles supposent l'existence d'un collectif. Les biens communs sont donc préservés et maintenus à travers ces communautés. L'existence des estives en tant que bien commun « repose sur le niveau de confiance entre les acteurs du commun et des relations qu'ils entretiennent » (Bagdassarian *et al.*, 2019, p. 16). L'auto-organisation des communautés permet de gérer collectivement la ressource. Mais les biens communs ne renvoient pas seulement à des ressources matérielles, ils représentent également des systèmes complexes de règles d'usages définies pour les actions collectives. Les ressources matérielles sont préservées et valorisées par la gestion de ressources immatérielles comme les connaissances, les symboles, les règles ou les processus (Allaire, 2019).

2.1.1. Les « appropriateurs », les « fournisseurs » et les « producteurs »

Le processus de retrait d'unités de ressources d'un système de ressource est nommé « l'appropriation », les éleveurs sont donc des « appropriateurs »²⁰. L'accès peut être limité à un ou plusieurs éleveurs qui utilisent simultanément la même prairie, ils sont liés les uns aux

¹⁷ « The term "common-pool resource" refers to a natural or man-made resource system that is sufficiently large as to make it costly (but not impossible) to exclude potential beneficiaries from obtaining benefits from its use » (Ostrom, 1990, p. 30).

¹⁸ Benjamin Coriat, dans Marie Cornu *et al.*, « Dictionnaire des biens communs », 2017, p. 267-268

¹⁹ « To understand the processes of organizing and governing CPRs, it is essential to distinguish between the resource system and the flow of resource units produced by the system, while still recognizing the dependance of the one on the other » (Ostrom, 1990, p. 30).

²⁰ Le terme « d'appropriateur » est utilisé par Ostrom pour désigner tout individu qui prélève ou utilise de quelque manière que ce soit les unités d'une ressource commune.

autres tant qu'ils la partagent. Ils sont dépendants d'une ressource fourragère commune influencée par toutes les actions qu'ils entreprennent. Ils ont parfois participé à l'élaboration de leurs règles d'usage et ils en assurent le respect.

Si le « fournisseur » organise la distribution de la ressource fourragère à partir des règles d'usages, le « producteur » quant à lui entreprend les activités de construction ou de réparation pour assurer la « subsistance » du système de ressource. Sur le pâturage, il met en place et entretient les équipements pastoraux. Le « fournisseur » et le « producteur » peuvent être une seule ou plusieurs entités (Ostrom, 1990). En montagne, la commune est fréquemment propriétaire et gestionnaire de ses estives c'est-à-dire qu'il est à la fois fournisseur et producteur.

Dans le modèle d'Ostrom, une structure de gouvernance doit être attribuée pour avoir un bien commun. Pour un pâturage, le gestionnaire d'estives coordonne l'action collective, fait évoluer les règles, assure le respect des droits des parties prenantes et maintient la régénération de la ressource partagée, ce qui n'est jamais évident. « *Organiser des appropriateurs pour l'action collective dans le cadre d'une ressource commune est généralement une entreprise incertaine et complexe* » (Ostrom et Baechler, 2010, p. 48). La gestion est perturbée par des éléments externes comme les conditions climatiques qui se répercutent sur la qualité et la quantité des ressources fourragères. Elle subit également le manque de connaissance. C'est pourquoi pour un pâturage, le savoir vernaculaire des acteurs du territoire est à prendre en considération. Ils ont leur propre avis sur le niveau des charges animales nécessaires et sur les périodes d'utilisation des estives. Ce savoir résulte d'une précédente utilisation ou d'une observation. La connaissance locale est donc elle-même à préserver et doit être transmise d'une génération à l'autre. Pour compléter et corriger l'information, la mise en commun et la confrontation des connaissances scientifiques et locales sont des solutions en l'absence de connaissances complètes. Au fil du temps, les appropriateurs acquièrent une meilleure connaissance de l'environnement physique et des conséquences des actions des autres (Ostrom, 1990).

2.1.2. La propriété commune, des droits pour partager la ressource commune

Le bien commun ne suppose pas l'absence de propriété, seulement les usagers partagent l'accès et l'exploitation des ressources. Le droit d'aliéner appartient donc toujours au propriétaire (Cornu *et al.*, 2017). La distinction entre propriété et appropriation par des usagers a nettement été identifiée et documentée (Ostrom, 1990).

Différents types de droits²¹ liés au régime de propriété commune sont ainsi décrits par Schlager et Ostrom (1992)²².

Au niveau opérationnel, les droits de propriété concernent :

- **l'accès** à l'espace concerné par le système de ressources qui correspond au droit d'entrer dans une zone géographique ;
- **le prélèvement** d'unités de ressources, c'est-à-dire le droit d'extraire une ressource.

Au niveau des choix collectifs et de l'administration du système de ressources, les droits de propriété incluent :

- **la gestion** qui régule les conditions d'utilisation du système de ressources et la possibilité d'apporter des améliorations ;
- **l'exclusion** qui détermine les utilisateurs qui ont accès, peuvent bénéficier du système de ressources et leur périmètre ;
- **l'aliénation** qui donne la possibilité de vente ou de cession des autres droits (gestion et exclusion).

Ces droits de propriété permettent d'agir sur les ressources et le fonctionnement du bien commun, ils ont un impact sur la valorisation de la ressource (Allaire, 2019). Ils peuvent être attribués séparément, « *on peut aussi voir ces ensembles de droits comme une échelle allant du simple accès à la pleine propriété* » (Allaire, 2013). La propriété commune exclut les règles de propriété privée, l'exercice de pouvoirs souverains et permet aux usages de coexister et d'être sécurisés.

²¹ « In regard to common-pool resources, the most relevant operational-level property rights are "access" and "withdrawal" rights. These are defined as :

- Access : the right to enter a defined physical property
- Withdrawal : the right to obtain the "products" of a resource » (Schlager et Ostrom, 1992, p. 250).

« In regard to common-pool resources, collective-choice property rights include management, exclusion, and alienation. They are defined as follows :

- Management : the right to regulate internal use patterns and transform the resource by making improvements
- Exclusion : the right to determine who will have an access right, and how that right may be transferred
- Alienation : the right to sell or lease either or both of the above collective-choice rights » (Schlager et Ostrom, 1992, p. 251).

²² Edella Schlager et Elinor Ostrom, Property-Rights Regimes and Natural Resources : A Conceptual Analysis, 1992

2.1.3. Les conditions de réussite pour le bon fonctionnement des biens communs

Les travaux d'Ostrom (1990) mettent en évidence huit principes d'agencement²³ retenus pour le bon fonctionnement d'une gestion des biens communs que nous allons décrire successivement et appliquer aux estives pyrénéennes.

1. les limites clairement définies pour connaître les possibilités de prélèvements pour chacun des individus ;

Dans le cas des pâturages, l'identification des limites est singulière. La pratique définit l'appropriation de l'espace. Ainsi, le partage des estives se fait selon les parcours, la propriété et l'usage. Ici, les limites ne sont pas déterminées par des délimitations administratives ou de propriétés comme pour la plupart des espaces (Bagdassarian *et al.*, 2019). Ces surfaces pastorales disposent de contours variables, une particularité qui entraîne des chevauchements et mène à une interpénétration des espaces limitrophes (Le Couédic, 2010).

2. les règles d'usage des ressources adaptées aux besoins et aux conditions locales ;

Les règles définissant la propriété commune ne doivent pas être autant détaillées et spécifiées que celles de la propriété privée. Les règles relatives aux prairies communales sont adaptées aux conditions locales. Aucun ensemble unique de règles établis ne pourrait répondre aux problèmes liés à la gestion des estives, ce sont des systèmes similaires dans l'ensemble mais néanmoins distincts. La quantité de la ressource fourragère, l'origine géographique des éleveurs transhumants, l'équipement de l'estive, les besoins et les moyens financiers disponibles sont différents.

²³ « 1. Clearly defined boundaries : individuals or households who have rights to withdraw resource units from the CPR must be clearly defined, as must the boundaries of the CPR itself ;

2. Congruence between appropriation and provision rules and local conditions : appropriation rules restricting time, place, technology, and/or quantity of resource units are related to local conditions and to provision rules requiring labor, materials, and/or money ;

3. Collective-choice arrangements : most individuals affected by the operational rules can participate in modifying the operational rules ;

4. Monitoring : monitors, who actively audit CPR conditions and appropriator behavior, are accountable to the appropriators or are the appropriators ;

5. Graduated sanctions : appropriators who violate operational rules are likely to be assessed graduated sanctions (depending on the seriousness and context of the offense) by other appropriators, by officials accountable to these appropriators, or by both ;

6. Conflict-resolution mechanisms : appropriators and their officials have rapid access to low-cost local arenas to resolve conflicts among appropriators or between appropriators and officials ;

7. Minimal recognition of rights to organize : the rights of appropriators to devise their own institutions are not challenged by external governmental authorities ;

8. Nested enterprises : appropriation, provision, monitoring, enforcement, conflict resolution, and governance activities are organized in multiple layers of nested enterprises » (Ostrom, 1990, p. 91 à 101)

3. les dispositifs de choix collectifs ;

Le processus de décision peut inclure tous les individus concernés par les règles de fonctionnement. Les éleveurs peuvent participer aux modifications des règles d'usage en tant que principaux utilisateurs de ces estives. Ils peuvent adapter les règles au fil du temps pour correspondre au mieux aux caractéristiques spécifiques du contexte local et de leur situation.

4. la surveillance ;

Les conditions de la ressource et le comportement des appropriateurs sont surveillés. Les éleveurs eux-mêmes peuvent être les surveillants ou des bergers et vachers salariés peuvent être embauchés. Le gardiennage est adapté à la conduite du troupeau, c'est une pratique conditionnée par la topographie et la nature des ressources qui se transmet dans un cadre communautaire ou familial (Aubert *et al.*, 2023). La surveillance des comportements des éleveurs peut se faire à travers le marquage et le comptage du troupeau. Les bêtes sont marquées pour identifier les différents troupeaux et comptées pour vérifier le respect du chargement, ces pratiques sont ancestrales et non obligatoires.

5. les sanctions graduelles suivant la nature de la transgression de la règle ;

La présence de règles ne garantit pas que les appropriateurs vont les respecter (Ostrom et Baechler, 2010). Des sanctions graduelles sont mises en place en fonction de la transgression des règles. Par exemple en cas de divagation d'un troupeau, la saisie du troupeau est toujours en vigueur. Le gestionnaire peut mettre en fourrière les animaux non autorisés sur un parcours (Aubert *et al.*, 2023).

6. les mécanismes de résolution des conflits ;

Les mécanismes de résolution des conflits, entre appropriateurs ou entre appropriateurs et leurs représentants, garantissent la durabilité du système de règles. Pour les pâturages, ils prennent une forme relativement informelle, chaque gestionnaire d'estives résout les conflits au cas par cas en évitant les mécanismes juridiques, souvent peu adaptés aux règles d'usages.

7. une reconnaissance minimale des droits d'organisation ;

Les autorités gouvernementales extérieures ne doivent pas intervenir dans l'élaboration des règles et des institutions. Par exemple, dans certains cas, les éleveurs locaux en concertation avec le gestionnaire d'estives déterminent qui a le droit d'utiliser l'estive sans intervention externe.

8. la gouvernance est organisée en multiples strates imbriquées.

Les activités d'appropriation, de fourniture, de surveillance, d'application, des règles, de résolution des conflits et de gouvernance sont organisées par de multiples niveaux. Les gestionnaires d'estives jouent un rôle déterminant. Les usagers pastoraux ont tous une responsabilité distribuée selon les règles négociées qui mentionnent également les actions autorisées, les procédures à suivre et les informations à fournir formant une connaissance commune (Bagdassarian *et al.*, 2019). La gestion se fait donc « *en rapprochant la logique du pouvoir limité et celle de la responsabilité collective* » (Rodotà, 2016).

Au final, selon Corinne Eychenne²⁴ (2020), les « principes de conception » énoncés par Ostrom (1990) sont respectés par les modes de gestion des estives pyrénéennes. Les estives constituent un système complexe associant un espace géographique, une période de l'année et des pratiques pastorales. L'efficacité, la résistance et le prolongement de cette gestion depuis plus de deux siècles est donc justifiée par le respect de ces différents principes (Eychenne, 2020). Ostrom décrit ces caractéristiques comme fondamentales pour une gestion réussie des biens communs. Toutefois, ces conditions essentielles au succès ne garantissent pas nécessairement la durabilité de la gouvernance, elle précise qu'ils ne sont pas forcément suffisants.

2.1.4. La « tragédie » et la « comédie » des biens communs

Le bien commun est une notion controversée. Garrett Hardin²⁵ à travers un article intitulé *The Tragedy of the Commons* (1968) pose un regard différent sur cette notion. La « tragédie des biens communs » désigne la dégradation de l'environnement lorsque plusieurs individus utilisent en commun une ressource limitée. Elle symbolise un échec collectif causé par des comportements individuels, ces individus vont retirer un bénéfice des biens communs sans tenir compte de leur renouvellement. Hardin prend l'exemple des prairies communales qui sont des pâturages en « accès libre ». Chaque éleveur monte son troupeau pour bénéficier au maximum de la ressource fourragère qui génère des rendements économiques. Il va donc ajouter de plus en plus d'animaux sans se préoccuper de l'impact de ses décisions sur les actions des autres éleveurs. Selon Hardin, l'accès ouvert des ressources mène incontestablement à un épuisement

²⁴ Corinne Eychenne est maître de conférence en géographie à l'université Toulouse Jean-Jaurès et responsable de la licence professionnelle gestion et animation des espaces montagnards et pastoraux. Ses travaux de recherche sont centrés sur le pastoralisme, la montagne et l'action collective.

²⁵ Garrett Hardin (1915-2003) était un écologue américain, connu pour son article « The Tragedy of the Commons » (1968).

prématuré. La détérioration du bien commun est causée par le surpâturage des troupeaux. Hardin pense que la gestion doit se faire par la privatisation ou la nationalisation du bien (Hardin, 1968).

Pour Ostrom²⁶, en réponse, une confusion est faite entre la propriété commune où les membres d'une communauté définie ont le droit d'exclure les non-membres d'utiliser une ressource et le libre accès où personne n'a le droit légal d'interdire à quiconque d'utiliser une ressource de la propriété commune. Le régime du libre accès a longtemps été considéré comme n'impliquant aucune limite. Ainsi, il en résulte automatiquement la détérioration ou la destruction de la ressource lorsqu'il fonctionne seul (Ostrom, 2000). Des formes d'organisation accompagnées par des règles d'usage sont censées éviter la « tragédie des communs ». Dans le cas étudié, les règles d'usage résolvent une partie du problème lié à la préservation de la ressource. La gestion en bien commun permet de maintenir la viabilité des estives. Ainsi, pour les Pyrénées, ce système unique de gestion fonctionne, c'est pourquoi il doit être conservé, même si les règles d'usage doivent s'adapter à chacune des estives et à l'évolution des sociétés montagnardes.

27

2.1.5. Les valeurs portées autour de la transmission de génération en génération

La gestion en bien commun est ancrée au sein des communautés locales et maintenue par des comportements collaboratifs et participatifs. La solidarité s'est renforcée par la volonté de protéger le vivre ensemble. Or, ce dernier a été « *mis à mal par certaines prescriptions imposées par un rapport de force défavorable à la reconnaissance des valeurs portées par le collectif* » (Aubert et Botta, 2022, p. 54). En effet, les autorités administratives interviennent de plus en plus dans la gestion en bien commun au détriment des communautés. Par exemple, le rapatriement des hectares d'estive pour l'obtention de DPB et le chargement et gestion durable des pâturages mettant en avant l'intérêt individuel et privé au détriment de la gestion. Malgré tout, le sentiment de responsabilité est toujours fortement présent dans les communautés locales. À cela s'ajoute un sentiment d'éthique de la conservation, voire d'amélioration de la

²⁶ « *The Confusion between Common Property and Open-Access Regimes - In a now classic article, Ciriacy-Wantrup and Bishop (1975) clearly demarked the difference between property regimes that are open access, where no one has the legal right to exclude anyone from using a resource, from common property, where the members of a clearly demarked group have a legal right to exclude nonmembers of that group from using a resource (see also Bromley, 1991a, 1992b). Open-access regimes [...] have long been considered in legal doctrine as involving no limits on who is authorized to use a resource. If anyone can use a resource, no one has an incentive to conserve their use or to invest in improvements* » (Ostrom, 2000, p. 335-336).

²⁷ Dans la poursuite du débat scientifique, Carol Rose décrit la « comédie des communs » (1986) qui émet l'idée d'une sous-utilisation de certains usages (Rose, 1986)(Rose 1986). Les biens communs peuvent être abandonnés ou restructurés ce qui met en péril la valeur patrimoniale. Par exemple, une estive devient une friche lorsqu'elle n'est pas pâturée. Cette situation est produite par l'abandon de l'élevage en montagne sur un territoire.

ressource dans l'intérêt des futures générations à propos du bien commun (Rodotà, 2016). Le partage des connaissances, des savoirs, des techniques et des pratiques entre les populations locales permet de perpétuer la gestion pour être transmise aux générations futures : « *Ainsi, au travers des communs, les acteurs du vivre ensemble véhiculent des valeurs morales, produisent des normes juridiques et défendent un idéal de justice sociale et écologique* » (Aubert et Botta, 2022, p. 54).

2.2. Les us et coutumes, une véritable identité territoriale

« *La montagne n'est pas seulement une zone de refuge pour des espèces naturelles, faune et flore, menacées de disparition, elle est aussi un conservatoire de traditions populaires et d'institutions d'origine coutumière qui sont depuis longtemps un terrain privilégié pour l'ethnologie et l'histoire du droit* » (Poumarède, 1987, p. 11). Dans les montagnes pyrénéennes, les coutumes font en effet partie de l'identité des communautés agropastorales. Le droit coutumier désigne un « *ensemble de coutumes, d'usages et de croyances qui sont acceptés comme des règles de conduite obligatoires par les peuples autochtones et les communautés locales. Il fait partie intégrante de leurs systèmes socioéconomiques et de leur mode de vie* » (OMPI, 2016). Il est reconnu et partagé collectivement par toute une communauté locale. Or, aujourd'hui ce droit coutumier est souvent considéré comme « *synonyme d'arriération, de désuétude et d'obsolescence* » (Aubert et al., 2023). Parfois, il est oublié et disparaît de la mémoire collective. Toutefois, ces lois font partie de l'identité et du patrimoine. Elles permettent de définir leurs droits, leurs obligations et leurs responsabilités.

2.1.1. Les usages pastoraux, des règles issues de comportements et de pratiques

L'usage est désigné comme « *une relation entre un sujet, une ressource (située) et une activité* ». Il peut renvoyer à une règle, une pratique ou un comportement, un rôle ou une fonction, une identité ou une appartenance à un groupe social (Aubert et Botta, 2022). Dans le cas étudié, les usages sont des règles issues de comportements et de pratiques. Ce sont des comportements qui par leur répétition deviennent des pratiques et par la démonstration de leur généralité deviennent des usages (Aubert, 2023)²⁸. Grâce à la démonstration de leur généralité et leur répétition dans le temps, ils sont reconnus, invocables et légitimes aux yeux de la

²⁸ La définition des usages est issue de l'intervention de Sigrid Aubert : chercheuse au CIRAD, juriste et membre de l'Institut des usages. Le 31 mai 2023, elle a réalisé une « séance inaugurale » à l'IPHB sur « l'accès et la mise à disposition des estives en patrimoine commun ». Elle a été sollicitée par la Cellule Pastorale dans le cadre de l'étude en cours.

communauté d'usagers. Ils s'appuient sur les savoirs, les connaissances et les pratiques locales (Aubert, 2023). Les usages pastoraux se traduisent par les règles d'utilisation des estives appliquées par la communauté d'éleveurs « ayants droits » qui sont fondées sur des savoirs et des connaissances éprouvées par le temps. Ils sont caractérisés par un fort ancrage territorial car ils sont définis et acceptés dans chacune des communautés locales. Ils concernent les pratiques collectives pour faire « commun ». En Haut-Béarn, si la gestion en bien commun est appliquée sur les estives, son fonctionnement s'axe autour des valeurs et des pratiques héritées tout aussi importantes et patrimoniales. Malgré tout, elle s'appuie généralement sur les usages locaux et rarement sur des textes de lois.

2.1.2. Le droit des usages, une valeur de loi

Les usages ont pourtant la valeur d'une loi. Le droit des usages est reconnu même s'il apparaît comme une perturbation de l'ordre juridique, il complète pourtant le droit étatique. Le régime juridique habituel est en effet inapproprié à la gestion du commun puisqu'il est conçu dans l'esprit de propriété privée. Les usages pastoraux sont difficilement liés aux évolutions pastorales ou juridiques contemporaines. Ils sont souvent ignorés ou méconnus menant à des incompréhensions, d'autant plus que la référence aux usages est encore aujourd'hui largement perpétuée par l'oralité. Il se fait rarement par écrit dans les actes administratifs même si certains sont rédigés dans des délibérations, des jurisprudences ou des règlements pastoraux. Désormais, chaque collectivité territoriale peut rédiger un règlement pastoral des pacages communaux avec l'aide des services pastoraux du département des Pyrénées-Atlantiques. La conception du règlement est basée sur les usages pastoraux et les pratiques actuelles. Toutefois, les gestionnaires d'estives ne peuvent pas se référer seulement à des écrits, ils doivent adapter la gestion au cas par cas en étant vigilant au « *respect des us et coutumes* ».

La gestion en bien commun des estives s'inscrit donc largement dans le droit des usages. Il est donc essentiel de faire reconnaître ces usages. « *La valorisation des usages ne pourrait en effet se réduire à une compilation de normes coutumières et retranscrites telles quelles dans un acte juridique. Cela reviendrait à en scléroser la dynamique, à remettre en question le caractère évolutif des usages pastoraux pourtant fortement dépendants des contextes qui fondent la légitimité des pratiques des ayants droits et des gestionnaires* » (Aubert et al. 2023, p. 135). Ainsi, valoriser les usages pastoraux est une opportunité pour donner une force juridique et défendre l'intérêt commun.

2.1.3. La caractérisation des usages

Ces droits ancestraux sont parvenus à se maintenir malgré les multiples attaques liées au droit face à la propriété et la gestion en bien commun durant le XIXe siècle. Historiquement, les droits d'usage sont initiés dans une économie tournée vers l'autoconsommation, en montagne, les communautés survivent grâce aux forêts et aux estives.

a) Les droits réels au profit d'ayants droit (Aubert *et al.*, 2023)

Les droits d'usage sur les estives sont des « *droits réels attachés à la terre* » (Aubert *et al.*, 2023). Ils sont généralement exercés par les éleveurs de la commune, or d'autres usagers peuvent revendiquer la qualité d'ayant droit sur l'estive : la communauté usagère étant autorisée à prélever des ressources pastorales ou forestières sur des terres de montagne qui appartiennent à la commune (Aubert *et al.*, 2023).

Le **droit de pacage ou de fourrage** est déjà au cœur des pratiques pastorales. Il garantit l'accès à une ressource fourragère ou pastorale pour un troupeau. Les animaux ont le droit de pâturer sur des terres collectives, de s'abreuver dans les points d'eau et de s'abriter dans les forêts sauf interdiction émise par la loi. Il est associé à des droits qui autorise un troupeau à paître sur des terres non cultivées (**droit de « vive pâture »**) et sur un terrain appartenant à un tiers (**droit de dépaissance**). En revanche, le droit de couchage n'est pas forcément associé au droit de pacage : le **droit de pacage « de soleil à soleil »** donne la possibilité de laisser séjourner le bétail dans une estive pendant la nuit. De plus, le **droit de « vaine pâture »**, également appelé droit de compacité ou d'herbes mortes consiste à faire pacager un troupeau sur des terres appartenant à autrui après la récolte. Il existe également le **droit d'affouage** qui relève du régime forestier : il garantit aux habitants d'obtenir du bois pour leurs besoins en contrepartie du paiement d'une taxe versée à la commune, propriétaire de la forêt. Hormis les ressources fourragères et forestières, les ayants-droits peuvent récolter des fruits, des plantes alimentaires et médicinales, ramasser des champignons, des herbages et des végétaux destinés à engraisser les terres, il s'agit du **droit de cueillette**. Il existe aussi le **droit de chasse et de pêche** qui consiste à développer la pluriactivité des communautés agro-pastorales. Ce dernier a été abandonné ou conservé sur les estives selon les propriétaires ou ayants-droits qui se sont rassemblés en associations. Moins connu par le public, le **droit de construction** permet de bâtir sur les estives des habitats pour les troupeaux et les hommes (parc, cabanes...) ou des équipements dédiés à la production et au stockage des produits de l'élevage (saloirs, fromageries...). Dans le Haut-Béarn, ce droit est encore d'actualité dans les estives du Syndicat d'Assouste et de la vallée de Barétous. Cette dernière, territoire contigu au Pays-Basque, a

conservé les droits les plus anciens. Aujourd'hui, ce droit est abrogé sur le reste de l'espace montagnard. Nous pouvons donc affirmer, à l'instar d'Aubert et *al.* que : « *Un grand nombre de droits d'usages des montagnes (réciproques ou non) est encore respecté aujourd'hui tout au long de la chaîne pyrénéenne* » (Aubert et al., 2023, p. 2).

b) Les droits personnels des éleveurs (Aubert et al., 2023)

Les droits personnels associés à des usages pastoraux doivent être pris en compte par le gestionnaire d'estive, il peut les encadrer ou les restreindre. Ils sont détenus par une personne juridique sur une autre.

Le **droit à cheptel** (commande ou gazaille) est encore en pratique dans les Pyrénées-Atlantiques. C'est un bail oral qui permet à un éleveur de s'occuper d'un autre troupeau avec une rémunération financière ou en nature (remise de lait, mise à disposition des terres...). Il assimile une dimension collective à un mode de gardiennage individuel.

Une saisie pouvait être faite par un gestionnaire auprès d'un troupeau en cas de non-respect des droits de pacage et de parcours des éleveurs transhumants. Des **droits de saisie** étaient utilisés pour le bétail illégitime sur les pâturages : le **droit de pignoration** permettait d'obtenir une compensation, un gage était apposé sur un bien (animal, maison) appartenant à l'éleveur et le **droit de carnal** où les animaux étaient mis en fourrière, mis à mort ou consommés. Aujourd'hui, ces droits ne sont plus en vigueur. Seul le **droit de fourrière** peut être utilisé en cas d'une présence non autorisée d'animaux. En montagne ou en fond de vallée, un enclos peut être créé par le gestionnaire d'estives pour parquer les bêtes divagantes.

Cet empilement de droits reste donc une caractéristique contemporaine des pratiques et usages des montagnes béarnaises, un véritable patrimoine immatériel relié au bien commun que sont les estives : « *La zone de montagne est une sorte de refuge pour les formes juridiques ailleurs périmées, une espèce de conservatoire et de musée où, cependant, la vie palpite encore sous les cendres et où les droits d'usage médiévaux apparemment les plus archaïques retrouvent parfois une efficacité surprenante au cœur de l'actualité administrative et judiciaire* » (Brunet, 1978, p. 361).

2.1.4. Le multi-usage sur les estives

La multiplication des usages actuels a généré des bouleversements. Ainsi, les estives sont confrontées aux usages pastoraux, récréatifs et environnementaux :

- le pastoralisme, les éleveurs font pâturer leur bétail ;

- le tourisme d'hiver et d'été, des activités récréatives commerciales ou non se développent ;
- les activités liées au patrimoine naturel comme l'observation, l'inventaire et la protection de la biodiversité avec le Parc National des Pyrénées ;
- les activités liées au patrimoine culturel comme la sensibilisation aux activités locales : pastoralisme, race locale, produits locaux
- les activités récréatives de prélèvement faunistique et floristique, il s'agit de la chasse, la pêche et la cueillette ;
- les travaux et les prestations techniques comme la gestion des forêts par l'Office Nationale des Forêt ou les scieries (Lazaro, 2015).

La montagne est associée à un « *espace de coprésence* » et « *ouvert à tous* ». Les ressources environnementales, paysagères, patrimoniales et récréatives sont soumises à une appropriation multiple qui donne lieu à un mélange des perceptions. Elles sont exposées à des réglementations, à des valorisations économiques ou des reconnaissances supplémentaires, ce qui bien sûr complexifie la gestion (Lazaro, 2015).

2.3. Le gestionnaire d'estives au cœur de la gestion d'un « bien commun »

Le rôle du gestionnaire d'estives est « *d'organiser la gestion pastorale sur des territoires porteurs d'enjeux et d'usage diversifiés : tourisme d'hiver et d'été, biodiversité, paysage, chasse, activité forestière, etc.* » (Eychenne, 2020, p. 6). L'autorité de gestion exerce cette fonction en qualité de représentant de la communauté pastorale, son rôle est associé à une forme de médiation. Le gestionnaire d'estive détient alors des « *usages administratifs liés à la gestion des estives* » (Aubert *et al.*, 2023), ce sont « *des éléments constitutifs d'une stratégie d'entretien et de valorisation de la montagne dont la mise en œuvre reste dépendante des politiques de développement soutenues par les collectivités territoriales. C'est pourquoi il est fréquent que les gestionnaires d'estive soient également des élus* » (Aubert *et al.*, 2023, p. 133). Le gestionnaire d'estives administre les parcours aux éleveurs transhumants pour satisfaire l'accès et la mise à disposition à la ressource et aux équipements pastoraux pour une saison. Il doit répondre aux principaux objectifs de la gestion qui consiste à perpétuer la qualité fourragère, à entretenir la montagne et à garantir l'équité entre les éleveurs.

Dans le cas des estives, la valeur du bien commun pourrait être remis en cause au vu d'une équité maintenue dans les estives au lieu d'une égalité d'accès à la ressource fourragère. Or, il est impossible d'être égalitaire lorsque les règles et les principes de la gestion évoluent en permanence, suivant l'époque et le contexte local : « *Les communs ne sont pas. Ils deviennent.*

Ils vivent et ils meurent et ils naissent. La diversité des acteurs et les jeux de pouvoir entre ceux-ci sont à considérer pour les accompagner » (Aubert et Botta, 2022, p. 22).

En effet : « *Équité n'est pas égalité. Pour trouver l'équité, il faut avoir compris le pourquoi du comment, une notion de justice, faut prendre en compte les intérêts larges des uns et des autres* » (entretien n°3). L'équité et le bien commun fonctionnent donc simultanément, c'est un système transversal.

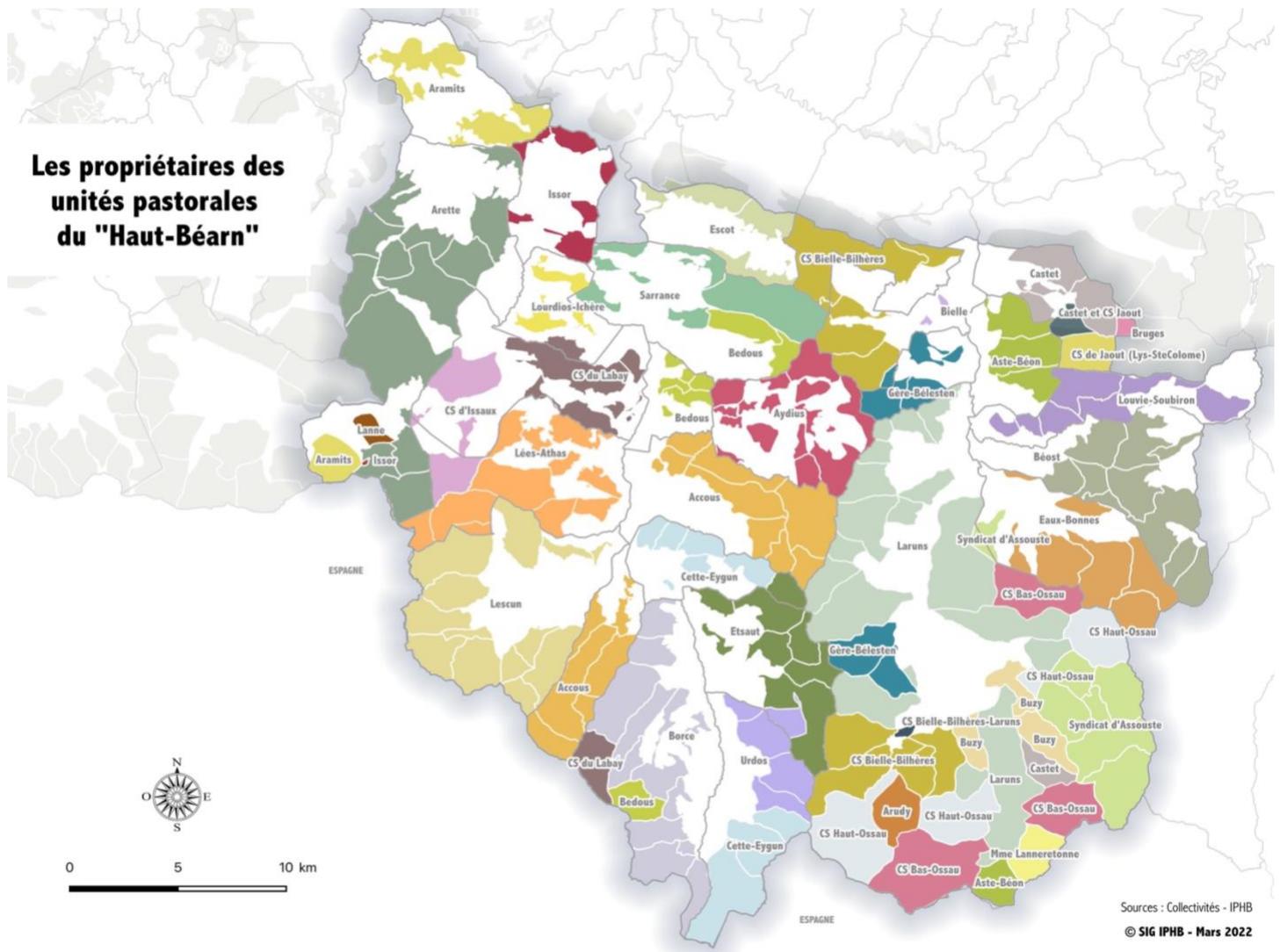
La gestion en bien commun dans les vallées béarnaises s'appuie donc sur des us et coutumes, comme nous l'avons vu, elle implique des ressources en accès partagé, avec des gestionnaires qui définissent des règles les plus équitables possibles en concertation avec les utilisateurs. Des décisions collectives sont prises pour maintenir un chargement de bétail en adéquation avec la qualité fourragère de l'estive et entretenir la montagne et ses paysages dans une optique d'attractivité des pâturages. Elles doivent favoriser une gestion durable fondée sur la recherche de l'équité et la préservation du bien commun tout en prenant en considération les particularités locales (sociales, économiques ou écologiques) (Aubert et al., 2023).

CHAPITRE 3. LA GESTION DES ESTIVES BEARNAISES : UNE MULTITUDE D'ACTEURS D'ÉCHELLES LOCALE, DEPARTEMENTALE ET NATIONALE

Le gestionnaire d'estive défend « *un intérêt commun, celui de la place et le rôle du pastoralisme au sein de la société montagnarde* » (Aubert et al., 2023, p. 133). Il n'est pas le seul à s'impliquer dans la gestion qui doit être coordonnée avec une multitude d'acteurs du pastoralisme.

3.1. Les propriétaires et gestionnaires dans les vallées béarnaises

Dans le Béarn, 90% de la surface est en propriété communale (IPHB, 2023). En vallée d'Aspe et de Barétous, les estives sont majoritairement gérées par des communes. Contrairement à la vallée d'Ossau, une vingtaine d'estives sont gérées par des représentants de communes, les Commissions Syndicales (carte n°4). Les collectivités territoriales veillent au maintien et au développement de l'agropastoralisme sur les estives et les forêts. Les autorités de gestion, représentants de la communauté pastorale, diffèrent d'une vallée à l'autre. Ils assurent la gestion, l'entretien, le développement du territoire et un équilibre social entre les usagers des estives (Poumarède, 1987).



Carte n° 4 : Les propriétaires des unités pastorales du « Haut-Béarn »

3.1.1. Des communes à la fois propriétaires et gestionnaires

Dans le prolongement des modes de gestion des communautés montagnardes d'Ancien Régime, la gestion directe se fait donc par les propriétaires qui sont les communes. Dans le Béarn, elles gèrent les estives.

Les conseils municipaux ont la possibilité de créer une « commission pastorale » qui sont majoritairement des élus mais certaines communes associent les éleveurs à ces échanges.

Cette commission permet de discuter annuellement des préconisations d'organisation et de gestion des estives :

- En amont de la saison d'estive pour préparer la transhumance, faire le point sur les travaux d'entretien et discuter des nouvelles demandes de transhumance ;

- Après la redescente d'estive pour faire le point sur la saison estivale, traiter les problèmes auxquels ont été confrontés les éleveurs et les collectivités pendant la période de transhumance.

Dans le « Haut-Béarn », 12 communes ont une commission pastorale²⁹ et 6 communes n'en n'ont pas (figure n°6).

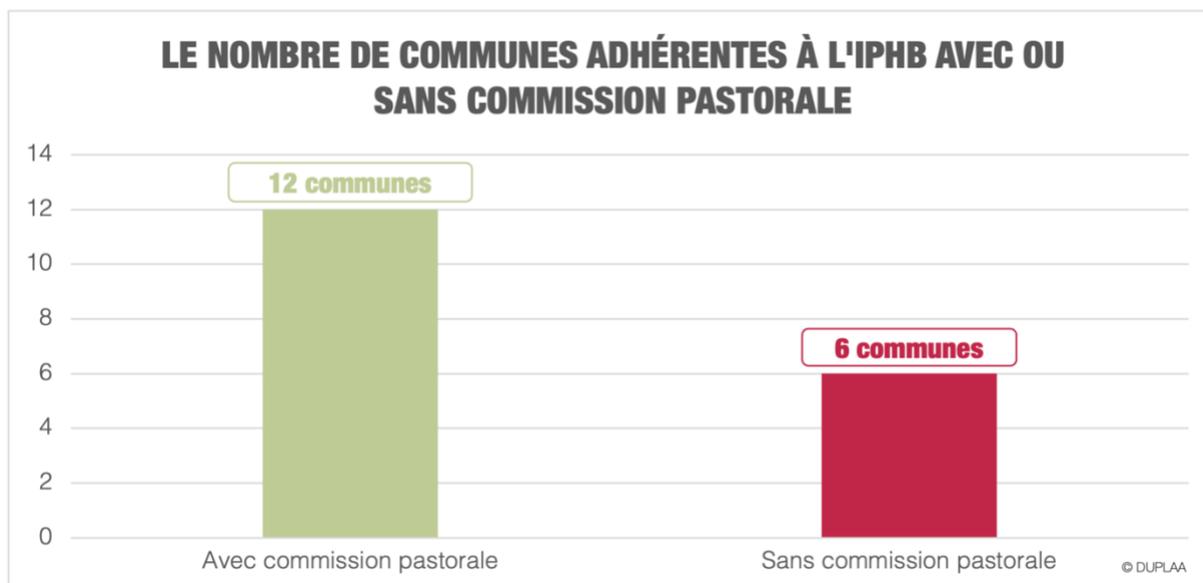


Figure n° 6 : Le nombre de communes adhérentes à l'IPHB avec ou sans commission pastorale

La commission pastorale n'a pas de valeur réglementaire ou légale. Elle n'a pas de légitimité « juridique et administrative » (Valenti et Dubeuf, 2020). Ainsi, les conseils municipaux prennent les décisions relatives à la gestion de l'estive mais si une commission pastorale existe, elle sera consultée.

À travers leur statut de propriétaires, les communes adoptent donc une gestion directe, une forme d'organisation répandue dans les Pyrénées.

3.1.2. Les Commissions Syndicales, une spécificité pyrénéenne ancrée dans l'histoire

Les Commissions Syndicales sont aujourd'hui inscrites dans le Code Général des Collectivités Territoriales (art.5222-1 et suivant) en tant que personnes morales de droit public. « *Leurs attributions sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires en pareille matière* » (art.5222-2). La loi du 18 juillet 1837 a institué les Commissions Syndicales pour la gestion des biens indivis entre communes³⁰ en assurant l'administration et la mise en valeur. En créer est optionnel, d'après la loi municipale du 5 avril 1884, de ce fait, certains conseils

²⁹ Les 18 communes adhérentes à l'IPHB ont été contactées pour connaître les communes avec ou sans commission pastorale.

³⁰ Elles disposent donc des mêmes droits et toutes sont propriétaires des biens indivis (Aubert *et al.*, 2023).

municipaux choisissent de perpétuer eux-mêmes la gestion des terres indivises. Au vu d'une économie traditionnelle sylvopastorale en déclin, les espaces pastoraux sont utilisés pour d'autres activités (stations de ski, usines hydro-électriques...). « *Les règles fixées par les lois de 1837 et 1884 se sont révélées insuffisantes, inadaptées aux modes de gestion modernes qu'exigent ces activités* » (Poumarède, 1987, p. 18). Ainsi, la loi du 9 janvier 1985, la « Loi Montagne » a promulgué un texte de compromis entre la tradition et la modernité. Les structures, les règles de fonctionnement et les attributions des Commissions Syndicales sont réformées tout en maintenant leur vocation spécifique. Elles sont également intégrées dans la coopération intercommunale de manière plus large. Cette loi définit des règles pour « *concilier les intérêts collectifs avec l'autonomie communale* » (Poumarède, 1987, p. 19) afin de remédier au problème lié à la sortie de l'indivision. Ainsi, une commune peut désormais se retirer librement, néanmoins, il faut l'accord unanime de toutes les autres. Ce changement opéré sur le régime juridique résulte de « *l'accroissement du champ d'intervention des Commissions Syndicales, l'assouplissement des conditions de leur fonctionnement [et] la disposition d'un budget propre* » (Poumarède, 1987, p. 22). Les champs d'action sont désormais l'économie pastorale, la forêt, l'entretien de l'espace, la protection et la valorisation des sites, le tourisme, le développement local, l'équipement de la montagne et le thermalisme.

Les Commissions Syndicales constituent encore aujourd'hui une spécificité pyrénéenne ancrée dans l'histoire. Leur système a subi des modifications toutefois, il reste d'actualité. La gouvernance d'une Commission Syndicale est composée d'un président et de délégués. Les décisions sont prises au sein d'un conseil syndical par des représentants de chaque commune, ce sont les délégués des conseils municipaux. Par ce biais, les communes gèrent indirectement ces territoires. Les CS sont donc des représentants de propriétaires (Poumarède, 1987). Dans les Pyrénées, il existe une trentaine de Commissions Syndicales situées majoritairement dans l'ouest. Dans le Béarn, la Commission Syndicale de la vallée d'Ossau est la première à être mise en place en 1853, elle est divisée dès 1855, en Bas-Ossau (9 communes³¹) et Haut-Ossau (8 communes³²). Sur le territoire béarnais, il existe également : CS Bielle-Bilhères (2 communes³³), CS Bielle-Bilhères-Laruns (3 communes³⁴), Syndicat d'Issaux (3 communes³⁵),

³¹ CS Bas-Ossau : Arudy, Bescat, Buzy, Castet, Izeste, Louvie-Juzon, Lys, Sévignacq-Meyracq, Ste-Colombe

³² CS Haut-Ossau : Aste-Béon, Béost, Bielle, Bilhères-en-Ossau, Eaux-Bonnes, Gère-Bélesten, Laruns et Louvie-Soubiron.

³³ CS Bielle et Bilhères : Bielle et Bilhères en Ossau

³⁴ CS Bielle-Bilhères-Laruns : Bielle, Bilhères en Ossau et Laruns

³⁵ Syndicat d'Issaux : Léés-Athas, Lourdios-Ichère et Osse-en-Aspe

Syndicat du Labay (2 communes³⁶) et Syndicat de Jouat. Les Commissions Syndicales ont longtemps été peu répertoriées au niveau des instances nationales. Ainsi, la Fédération des Commissions Syndicales du Massif Pyrénéen a été créée en 1996. L'objectif est de faire reconnaître l'espace montagnard et sa gestion en devenant l'interlocuteur privilégié des acteurs de ce territoire. Il en ressort la nécessité de faire connaître ces structures pionnières de l'intercommunalité en définissant leurs attributions, compétences et limites.

3.1.3. Le Syndicat d'Assouste, une exception de propriétaires indivis

Dans le Béarn, le syndicat d'Assouste est un cas particulier en vallée d'Ossau. L'endettement du seigneur a permis l'achat des droits de la montagne et de la forêt par les habitants d'Assouste. Depuis 1760, près de 3600 hectares de pâturage d'altitude ont un statut privé sur les communes de Laruns et des Eaux-Bonnes, 10 familles du hameau d'Assouste sont propriétaires indivis. En 1856, 13 familles ont acheté le bois d'Assouste soit 174 ha. Elles se sont organisées en syndicat pour les estives et en société pour la forêt. Ils ont été fusionnés en 1986 « *et aujourd'hui, les héritiers des familles concernées, par l'intermédiaire du syndicat, sont propriétaires des estives et des bois* » (Lassalle, 2012, p. 2). Le syndicat est composé d'un président, élu pour 6 ans et habilité à prendre les actes de gestion, d'un vice-président et d'un trésorier.

Le Syndicat d'Assouste est un gestionnaire d'estives. Les propriétaires se réunissent une fois par an pour prendre les décisions notamment sur les travaux. Chaque année, les éleveurs du syndicat sont également réunis pour organiser la location des montagnes. Chacun des propriétaires est à part égale, ils transmettent leurs droits entiers à un héritier identifié car les droits ne sont pas divisibles entre les enfants (Lassalle, 2012). Ils peuvent en faire usage en tant que propriétaires, ils ont des droits de pacage en toute saison, de soutrage, de couper le bois pour le chauffage, de chasse et de pêche (Aubert *et al.*, 2023). Le droit de pacage n'est pas réservé aux propriétaires, des éleveurs extérieurs louent les parcours pour un montant forfaitaire au syndicat (Lassalle, 2012). Ainsi, six unités pastorales sont utilisées par des bergers et un vacher (carte n°4).

3.1.4. Des regroupements d'éleveurs et de propriétaires issus de la loi pastorale de 1972

La loi pastorale de 1972 a mis en place des outils adaptées à la gestion en bien commun pour participer à l'organisation de la montagne. La constitution d'un regroupement d'éleveurs peut constituer une forme de soutien à la collectivité gestionnaire pour appliquer les compétences

³⁶ Syndicat du Labay : Lourdios-Ichère et Osse-en-Aspe

pastorales et techniques. Le regroupement de propriétaires est quant à lui un outil pour optimiser les zones intermédiaires.

a) Le Groupement Pastoral, s'associer entre éleveurs pour s'organiser et gérer collectivement une estive

Le Groupement Pastoral (GP) est la « *forme contemporaine de l'organisation collective du domaine pastoral, impliquant l'engagement des éleveurs dans un projet collectif à long terme, pour l'aménagement et la gestion par les troupeaux des espaces pâturés* » (CERPAM, 2013, p. 5). Cette structure est constituée d'un regroupement d'éleveurs (minimum deux éleveurs) qui souhaite s'organiser et/ou gérer collectivement le pâturage de leurs troupeaux. La création d'un GP permet de sécuriser la transhumance d'éleveurs extérieurs et éventuellement de déléguer une partie ou la majorité des missions de gestion qui relèvent normalement de la collectivité propriétaire. La constitution d'un GP émane généralement d'une proposition d'éleveurs, toutefois, la volonté de la commune est prioritaire. Les éleveurs définissent et construisent une structure simple à gérer avec des règles relatives à son fonctionnement. Une forme juridique reconnue par l'État doit être utilisée, généralement, les GP sont des associations loi 1901. Ils doivent disposer de pâturages en zone de montagne. Le regroupement doit donc bénéficier d'une garantie d'accès à des surfaces de pâturage pour sécuriser l'utilisation du foncier pour une durée minimale de cinq ans. En Béarn, les GP disposent des surfaces pastorales en propriété communale par la conclusion d'un bail pastoral (Convention Pluriannuelle de Pâturage - CPP) ou d'un bail à ferme (une pratique marginale en montagne). Le GP est soumis à un agrément préfectoral pour une durée de 9 ans, à renouveler pour qu'il soit actif. Les éleveurs qui souhaitent mettre en place un GP sont accompagnés par les services pastoraux départementaux pour sa création, son fonctionnement et définir le projet (CERPAM, 2013). Dans les Pyrénées-Atlantiques, les éleveurs peuvent faire appel à la Cellule Pastorale 64 notamment pour rédiger un règlement intérieur. Ce dernier définit les règles de gestion et d'utilisation collective des pâturages : le fonctionnement administratif, technique et financier, les règles de prise de décision, les modalités d'organisation et de déroulement de la saison de pâturage. Par la suite, il est consulté en cas de conflits, de désaccords ou de non-respect des règles.

Dans le département, le GP agit à l'échelle du parcours à l'ensemble des estives d'une commune : il peut donc concerner une partie d'une estive, une ou plusieurs estives ou même toutes les estives d'une commune. Il participe à l'organisation de l'estive : achats groupés et gardiennage des troupeaux. Le mode de gardiennage des troupeaux doit être défini par les adhérents, ils peuvent avoir recours à des bergers/vachers salariés ou des éleveurs membres du

GP peuvent surveiller les troupeaux. Le GP peut également mettre en œuvre des projets d'aménagement et d'équipement des surfaces pastorales exploitées, soutenu par des dispositifs financiers. Ils peuvent se faire lors du lancement du GP comme l'aménagement des UP ou en situation de fonctionnement pour s'adapter aux besoins des utilisateurs, aux attentes règlementaires et au contexte climatique. Les aménagements peuvent être

- simples à mettre en place (parcs de tri, clôtures mobiles, franchissements, matériels de contention...) : ils sont essentiels pour la bonne gestion du troupeau et de l'estive ;
- complexes et coûteux (cabanes, captages, adductions et stockages d'eau, travaux de débroussaillage...) : ils exigent l'appui d'un service technique.

Une concertation est souvent nécessaire avec l'ensemble des acteurs du territoire (propriétaires, élus, gestionnaires environnementaux, chasseurs...). L'objectif est de s'accorder sur les contributions techniques et financières.

Le GP peut bénéficier d'un régime d'aides financières :

- aide au démarrage pour alléger les charges de constitution et de première gestion (fixée entre 3 500 et 6 300 euros en fonction de l'UGB) ;
- subventions de 70% maximum pour la réalisation de travaux d'équipements et d'aménagements pastoraux au même titre que les collectivités locales ;
- aides au gardiennage des troupeaux au même titre que les éleveurs ;
- accès aux MAEC collectives ;
- possibilité de réaliser des emprunts.

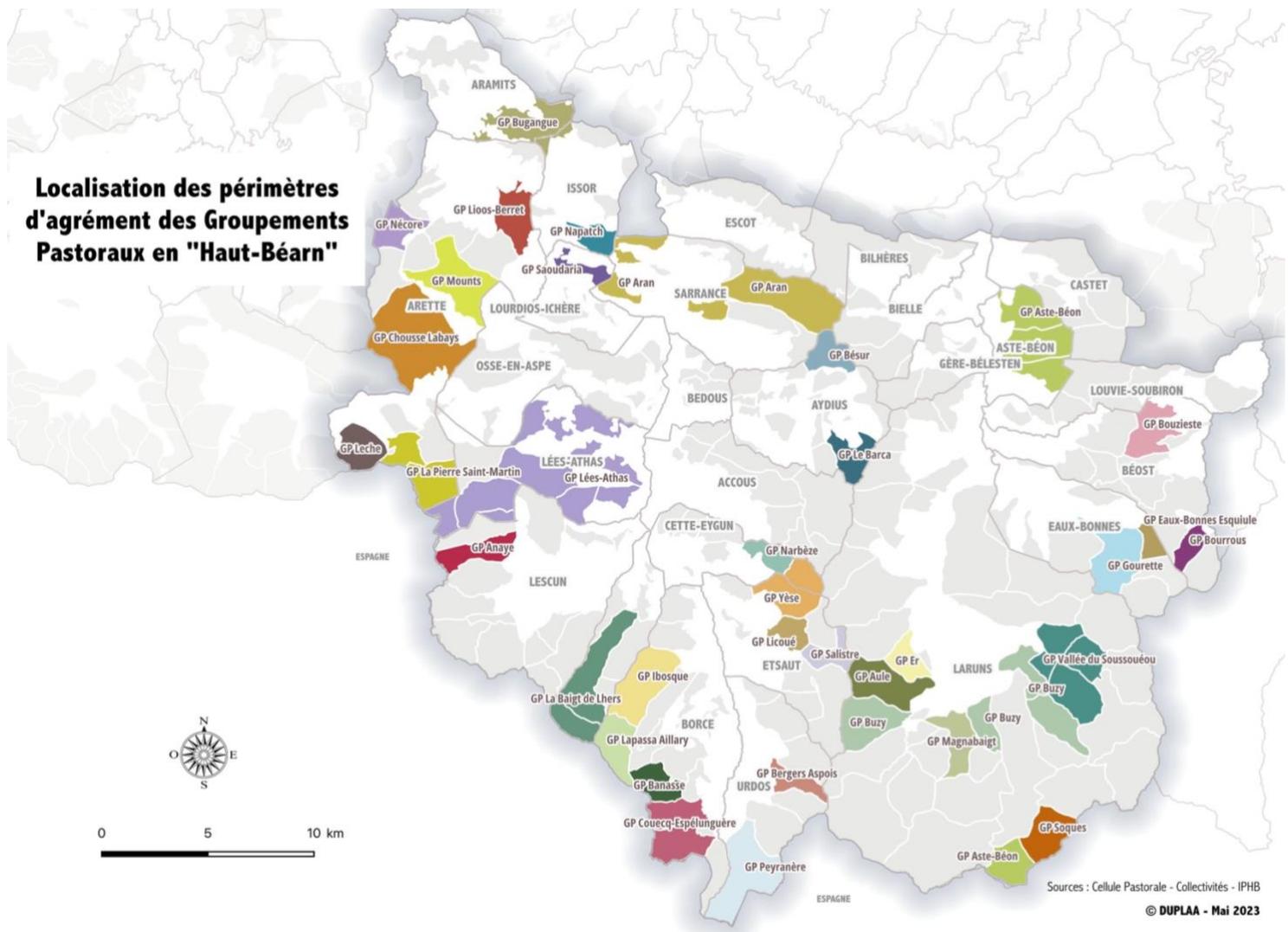
Chaque GP dispose au minimum d'un président et d'un trésorier. Les éleveurs membres s'organisent entre eux et parfois, ils s'occupent eux-mêmes de la gestion pastorale de l'estive, qu'ils soient locaux ou extérieurs, tous ont des droits similaires incluant les prises de décision. Hormis les critères de hiérarchisation des droits d'usage, ils participent équitablement aux choix collectifs.

Le GP est un projet collectif menant à des avantages :

- décharger la commune d'une partie ou de la majorité des missions de gestion pour certaines ou toutes les estives ;
- favoriser une durabilité du fonctionnement du collectif et sécuriser la transhumance des éleveurs extérieurs ;
- permettre à tous les éleveurs de participer à la prise de décision pour assurer une transparence dans la gestion ;
- mutualiser les moyens et mettre en commun les coûts (gardiennage) ;

- organiser collectivement les conditions techniques du pâturage entre tous les éleveurs ;
- constituer un interlocuteur unique pour la commune notamment pour les démarches administratives ;
- mobiliser les mêmes outils financiers que ceux des collectivités pour accompagner les éleveurs dans leurs démarches d'amélioration de la gestion des pâturages (CERPAM, 2013).

Il est possible de créer un GP d'éleveurs locaux, extérieurs ou mixtes. Il peut accueillir des éleveurs en fonction des surfaces qu'il dispose et du cheptel de chacun. Dans le « Haut-Béarn », il existe 37 périmètres d'agrément de GP (carte n°5).



Carte n° 5 : Localisation des périmètres d'agrément des Groupements Pastoraux en « Haut-Béarn »

b) L'Association Foncière Pastorale, un outil de gestion collective de la montagne

À chaque génération, le foncier continue de se morceler surtout en zones dites intermédiaires, l'augmentation du nombre d'indivisions permet à chaque famille d'accéder à des terres et d'obtenir une ressource complémentaire. Toutefois, les propriétaires s'éloignent de leurs terres d'origine et l'abandon du parcellaire accentue la déprise de ces espaces. Les zones sont soumises aux risques naturels et à la fermeture des paysages (Eychenne, 2019). Ainsi, les Associations Foncières Pastorales (AFP) ont été utilisées dans l'objectif de structurer le foncier en instaurant un entretien pastoral pour maintenir l'ouverture des milieux, c'est un regroupement de propriétaires privés et publics de terrains à destination agricole, pastorale ou forestière. Les propriétaires peuvent être des personnes physiques et morales. Les collectivités locales peuvent l'être, il existe également des propriétaires-exploitants et de « simples » propriétaires (Eychenne, 2019).

En 1974, les premières associations foncières apparaissent dans les Pyrénées, puis dans les Alpes. Depuis les années 1980, elles se développent dans le Massif central, le Jura et les Vosges. Elle se sont déployées sur les territoires non montagnards pour couvrir les zones d'économie pastorale et extensive. Aujourd'hui, elles sont majoritaires dans les zones intermédiaires et les montagnes basses, elles se forment sur des propriétés privées en association avec des terres communales. Les AFP sont des « *outils de restructuration foncières* » (Eychenne, 2019), elles se créent sur des espaces en marge, peu convoités et délaissés par l'activité agricole dans les zones intermédiaires ou quartiers de bordes (granges). Cet outil a pour objectif « *d'assurer collectivement la mise en valeur de terrains agricoles ou pastoraux (ainsi que des terrains boisés), [...] de subsister une gestion collective à des gestions individuelles parfois défailtantes* » (Devin et Cipièrre, 2011, p. 14). Elle applique une gestion collective sur des espaces en déprise, sur lesquels les parcelles privées et publiques sont imbriquées. Une AFP permet aux propriétaires désireux de faire entretenir leurs terrains. Leur entretien par pâturage est confié à des éleveurs par convention. Le droit de propriété n'est pas remis en question, il est possible de vendre ou acheter des parcelles à tout moment. Les propriétaires conservent leur statut et l'usage du foncier hors de la période de pâture. L'AFP peut également assurer des travaux nécessaires à l'amélioration, l'entretien et la protection des espaces. Des aménagements pastoraux peuvent être installés pour permettre à des troupeaux transhumants d'accéder aux pâturages des zones intermédiaires. L'AFP peut bénéficier d'un régime d'aides financières pour les financer :

- aide au démarrage et à la création pour les AFP autorisées d'une surface supérieure à 50 ha (elle est composée d'un montant fixe pour couvrir les frais engagés avant la

création soit 4 500 euros et d'un montant variable entre 2 300 et 6 100 euros en fonction de l'UGB) ;

- subventions de 70% pour la réalisation de travaux d'équipements et d'aménagements pastoraux au même titre que les collectivités locales
- accès aux MAEC collectives ;
- possibilité de réaliser des emprunts à des taux bonifiés ;
- dégrèvement d'impôts fonciers.

Une AFP est créée pour 10 ans minimum. L'ensemble des propriétaires se réunit chaque année en assemblée générale afin d'adopter le budget et de se prononcer sur les choix de gestion. Des syndics sont nommés parmi ses membres, qui élisent un président et un vice-président (Brunet et Moulin, s. d.).

Les avantages d'une AFP :

- créer une dynamique partenariale entre les acteurs du territoire pour gérer les espaces délaissés par l'activité agricole ;
- lutter contre le morcellement du foncier qui rend difficile le contrôle de la végétation ;
- regrouper des terrains pour accueillir des troupeaux ;
- réaliser les travaux visant à améliorer l'utilisation comme les clôtures, les abreuvoirs, les dessertes, défrichements... ;
- mobiliser les mêmes outils financiers que ceux des collectivités pour réaliser les travaux.

Toutefois, cet outil est délicat à mettre en œuvre, il est directement lié à l'usage et la gestion de la propriété individuelle ou collective. La concertation est donc primordiale pour élaborer un tel projet de territoire. La création d'une AFP nécessite également des élus, des agriculteurs et des propriétaires accompagnés par des animateurs fonciers pastoraux. L'AFP participe au développement de l'espace rural en agissant comme un intermédiaire entre les propriétaires et les exploitants, les collectivités locales et les pouvoirs publics.

Une AFP peut rassembler des propriétaires volontaires, ceux qui ne se manifestent pas et ceux qui sont défavorables pour créer des périmètres de gestion. Si une collectivité territoriale est propriétaire, l'accord des autres propriétaires n'est plus nécessaire, il l'est seulement lorsque plus de la moitié sont des propriétaires privés. Les collectivités détiennent donc un pouvoir important (Eychenne, 2019).

LES TYPES D'ASSOCIATIONS FONCIÈRES PASTORALES

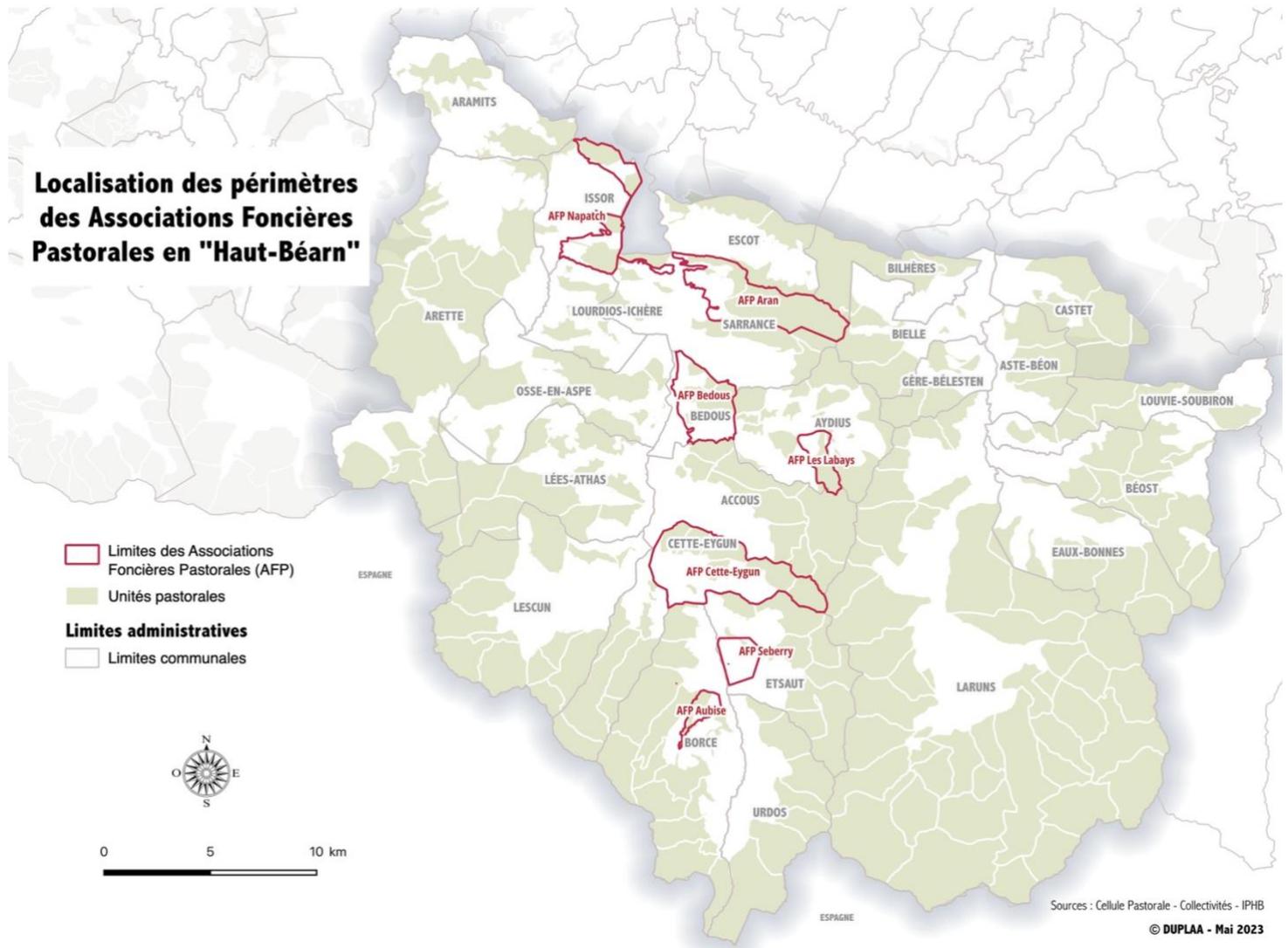


Figure n° 7 : Les types d'association foncières pastorales

Il existe trois types d'AFP :

- **les AFP autorisées** sont soumises à une autorisation préfectorale délivrée après l'adhésion d'une majorité relative de propriétaires favorables et la réalisation d'une enquête publique pour informer le public, récolter les avis et les suggestions pour que l'autorité compétente puisse se décider.
- **les AFP constituées d'office** sont créées par le préfet pour remédier à une situation dangereuse après l'échec d'une AFP autorisée lors de la consultation des propriétaires
- **les AFP libres** sont constituées par des propriétaires volontaires sur des périmètres plus ou moins réduit.

Dans le « Haut-Béarn », il existe 7 AFP (carte n°6), ce sont essentiellement des AFP autorisées, c'est-à-dire qu'elles sont soumises à une autorisation préfectorale et à la réalisation d'une enquête publique.



Carte n° 6 : Localisation des périmètres des Associations Foncières Pastorales en « Haut-Béarn »

« Les AFP sont saisies par certains élus locaux comme de véritables outils au service d'une politique foncière » (Eychemne, 2019). Elles permettent de créer des réserves foncières agricoles ou de développer des projets agricoles territoriales. Pour les agriculteurs, elles constituent un moyen économe pour obtenir du foncier notamment pour les nouveaux installés. Cet outil pastoral a été mis en place pour assurer une activité traditionnelle sur des terres abandonnées. Aujourd'hui, il sert « à réinventer, voire à réenchanter, le paysage agricole en montagne » (Eychemne, 2019).

D'une vallée à l'autre, des outils collectifs peuvent se joindre aux collectivités locales pour se saisir de la question foncière en montagne ou de l'organisation des espaces pastoraux.

3.2. Les utilisateurs pastoraux de la montagne

La communauté d'éleveurs transhumants sont les principaux utilisateurs de ces espaces de montagne. La présence d'éleveurs locaux « ayants-droits » ou extérieurs au territoire est déterminée par l'importance de la déprise agricole à l'échelle locale. Dans les années 1970, les éleveurs dits extérieurs ont remédié à la diminution des éleveurs locaux (Eychenne, 2020). Une estive peut accueillir que des éleveurs de la commune, être en situation de « *co-utilisation locale/extérieure de la ressource pastorale* » ou accueillir seulement des éleveurs extérieurs au territoire (Lazaro, 2015, p. 84).

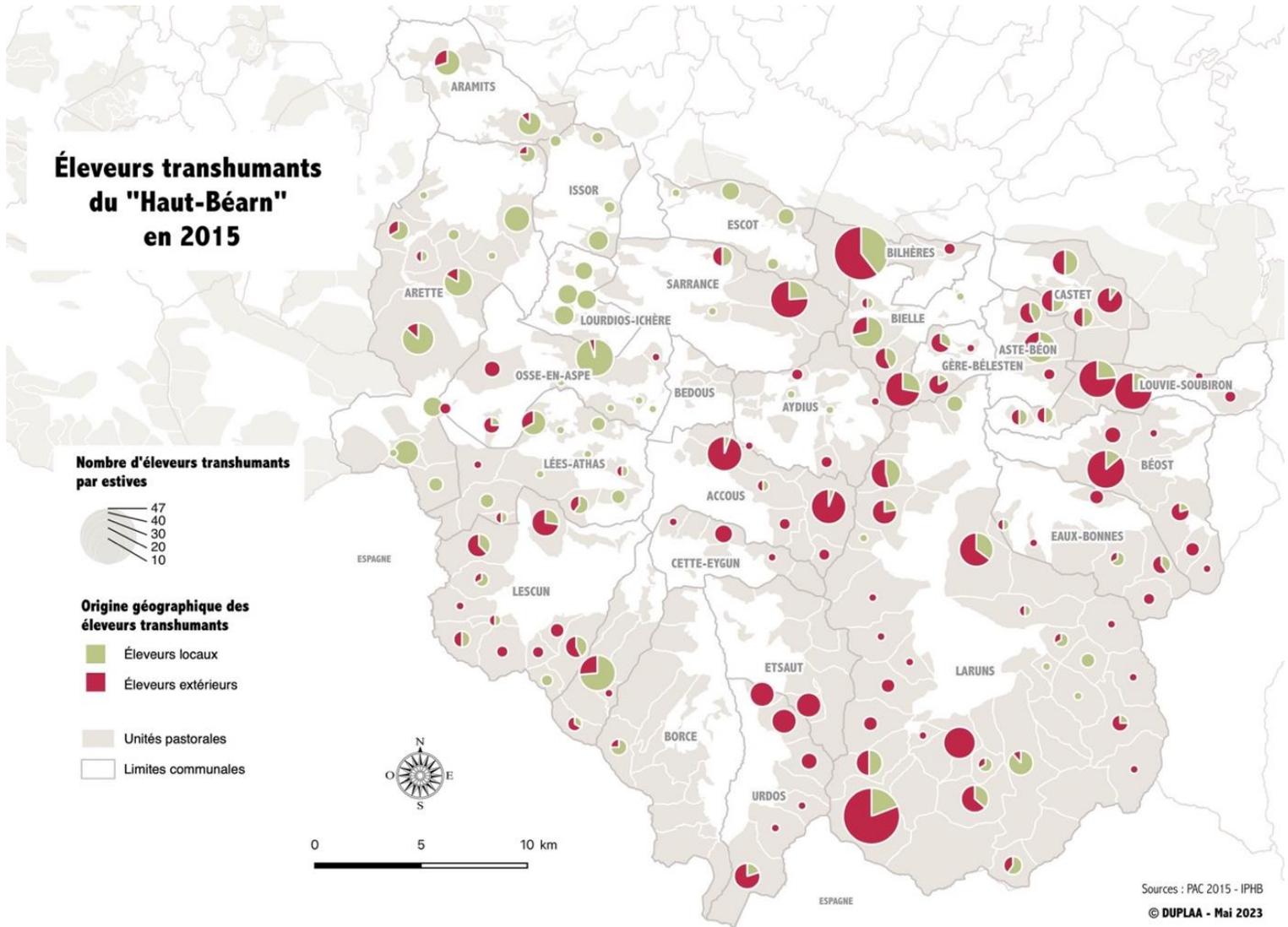
3.2.1. Les éleveurs transhumants reconnus par leur origine géographique

a) Les éleveurs locaux qualifiés d' « ayants-droits »

Un éleveur local ou « ayant droit » peut « *user d'une ressource naturelle, des équipements ou un parcours établi sur tout ou partie d'une estive donnée* » (Aubert *et al.*, 2023, p. 162). Les ayants droits bénéficient du droit de parcours tant qu'ils en ont l'usage. Ils disposent d'une ressource naturelle et parfois d'équipements pastoraux. La qualité d' « ayant droit » repose sur une reconnaissance historique de droits de pacage. Elle permet à l'éleveur d'accéder à l'estive en propriété collective. Le gestionnaire doit donc garantir l'accès aux estives équitablement et durablement pour les « ayants-droits » en assurant au mieux une équité de traitement entre les utilisateurs pour attribuer à chacun ce qui lui est dû (Aubert *et al.*, 2023). Le coût pour l'accès d'une estive est appelé la « bacade locale », cet accord oral est valable pour une seule saison. Toutefois, la place d'un éleveur local est assuré car cette communauté est prioritaire : « *les espaces pastoraux au-dessus des villages de montagne doivent servir d'abord comme ressource pour le maintien de l'élevage dans les villages de montagne. Il ne faut pas que l'on soit à égalité avec les gens qui viennent de la plaine et justement qui ont des gros troupeaux* » (entretien n°1). L'équité prend le dessus sur l'égalité pour établir une justice sociale. Au vu des prérogatives que propose la qualité d'éleveur local, chaque gestionnaire d'estive doit définir ce statut en tenant compte des pratiques traditionnelles et du fonctionnement actuel de sa collectivité. « *L'historique de leur établissement permettra d'en définir la nature. Il revient à l'Autorité de gestion des estives d'en définir au cas par cas le contour au regard de ses pratiques de gestion antérieures et de la réglementation en vigueur* » (Aubert *et al.*, 2023, p. 162). « *L'accès aux estives est redevenu un sujet de tension entre gestionnaires d'estives et éleveurs* » (Aubert *et al.*, 2023, p. 116), il est donc important que le gestionnaire soit explicite et justifie sa définition.

b) Les éleveurs extérieurs au territoire

Les estives sont également ouvertes à des éleveurs dits « *extérieurs* », « *étrangers* » ou « *invités* ». Des estives peuvent être mises à disposition par le gestionnaire pour les éleveurs extérieurs au territoire. Ils permettent de compléter une estive lorsque les troupeaux locaux sont insuffisants pour atteindre le seuil de chargement optimal et donc entretenir l'estive. Un éleveur extérieur ne possède pas le droit de jouissance sur les pâturages comme un éleveur local. L'estive est donc mise à disposition, l'éleveur est autorisé à monter. Le coût pour la mise à disposition d'une estive est appelé la « *bacade extérieure* », cet accord oral est valable pour une seule saison. Il peut être renouvelé ou arrêté subitement sans justification. Cette situation peut avoir lieu lorsqu'un ayant-droit souhaite obtenir une place en montagne. Les éleveurs extérieurs sont souvent les premiers à limiter le nombre d'animaux en cas de surcharge et parfois ils n'ont accès qu'aux quartiers les plus difficiles. Pour sécuriser la place en montagne d'un éleveur extérieur, le gestionnaire peut proposer la mise en place d'un bail pastoral (Convention Pluriannuelle de Pâturage - CPP).



Carte n° 7 : Les éleveurs transhumants du « Haut-Béarn » en 2015

Dans le « Haut-Béarn », 56 % des éleveurs transhumants sont extérieurs au territoire et 44 % sont locaux (PAC, 2015). En vallée de Barétous et d'Aspe, les éleveurs sont majoritairement des ayants-droits. A contrario, en vallée d'Ossau, les éleveurs sont extérieurs au territoire. Ils s'installent souvent dans les quartiers les plus difficiles et les moins accessibles où les éleveurs locaux ne veulent pas monter. Les données sur les éleveurs transhumants sont issus des tableaux de transhumance de la PAC datant de 2015 (carte n°7).

3.2.2. Les éleveurs représentés par des associations et syndicats

a) L'AETVB, l'Association des Éleveurs et Transhumants des Vallées Béarnaises

L'Association des Éleveurs et Transhumants des Vallées Béarnaises, créée en 1990, regroupe des bergers et des producteurs de fromage d'estive. Aujourd'hui, elle compte une centaine d'adhérents. Elle représente l'ensemble des éleveurs transhumants du Béarn dans les instances en charge du pastoralisme et de l'agriculture de montagne. Elle mène des actions de communication collective et offre des services aux adhérents comme la Bourse d'Emploi des Bergers des Pyrénées Atlantiques. Elle permet de répondre aux besoins en main d'œuvre des éleveurs transhumants et fidéliser les bergers salariés sur le territoire en sécurisant leur pluriactivité par un dispositif d'accompagnement personnalisé. L'AETVB fait également la promotion du fromage fabriqué en pleine montagne à travers une marque déposée en 2009 : la « marque d'estive ». Elle permet d'identifier les fromages fabriqués en estive par une empreinte sur laquelle se situe un pic pyrénéen et une edelweiss, une fleur qui pousse en haute montagne au moment de la transhumance.



Figure n° 8 : Troupeau de brebis en vallée d'Ossau © DUPLAA

b) L'association de sauvegarde de la race bovine béarnaise

L'association de sauvegarde de la race bovine béarnaise, créée en 2003, rassemble les éleveurs de cette race pour conserver et organiser la promotion de la vache Béarnaise. Cette race valorise tous les types de surfaces en herbe que ce soit en plaine, sur les coteaux ou en montagne.

Des éleveurs ont voulu protéger cette race rustique en créant l'association. À l'origine, la race de vache « Blonde des Pyrénées » a failli disparaître en 1960. En 1980, un programme de sauvegarde a été mis en place pour assurer la variabilité génétique de la race. Au début du programme, dans les vallées d'Aspe et de Barétous, des animaux avec des souches similaires à l'ancienne race ont été retrouvés donnant le nom de la vache « Béarnaise ». Les effectifs ont peu à peu augmenté grâce à l'Institut de l'Élevage et le Conservatoire des Races d'Aquitaine et aux éleveurs.



Figure n° 9 : Vache béarnaise en vallée d'Ossau © IPHB

3.3. Une coordination territoriale des vallées béarnaises à l'échelle locale, départementale et nationale

Les gestionnaires et les éleveurs du territoire béarnais sont accompagnés par des structures qui interviennent sur le territoire béarnais. Leur rôle est différent, de la concertation à l'accompagnement technique et administratif en passant par la protection de l'espace montagnard.

3.3.1. L'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn, un rôle de coordination basé sur la concertation

a) L'Institution Patrimoniale, une instance unique en France

L'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn (IPHB) est une structure unique en France, un lieu d'échanges et de concertation sur des sujets relatifs à la montagne (pastoralisme, forêt, eau, faune, flore...) pour les acteurs du Haut-Béarn des vallées d'Ossau, d'Aspe et de Barétous. Selon Henry Ollagnon³⁷, les institutions patrimoniales désignent « *des foyers de rencontre, de communication, de négociation [...] pour permettre une implication volontaire et donc progressive, dans l'esprit des règles de bien commun* » (Ollagnon, 1998, p. 482). Cette initiative locale a été lancée après le conflit entre l'État et les élus locaux sur la problématique de la réintroduction de l'ours sur le Parc National des Pyrénées en Haut-Béarn. Un « audit patrimonial » est réalisé par Henry Ollagnon pour redonner une place légitime à tous les acteurs impliqués. Il conclut qu'ils sont tous favorables au maintien d'une population d'ours en adéquation avec la capacité d'accueil du territoire, aucun ne souhaite la disparition totale de l'espèce. La constitution d'un collectif est l'une des propositions de cet audit pour traiter le problème, l'IPHB est créée en 1994. Les conflits d'intérêts sont directement gérés sur le terrain entre les « protecteurs » des ours, les chasseurs, les exploitants forestiers, les randonneurs et les éleveurs. Ce dispositif permet de concilier la protection de l'environnement et le maintien des activités. Une *Charte du Développement Durable des Vallées Béarnaises et de Protection de l'Ours* a ainsi été rédigée et signée par les partenaires pour concilier les attentes et enjeux des acteurs du Haut-Béarn tout en préservant le développement socio-économique et la gestion de la faune sauvage et de l'ours. Elle maintient la vie dans les vallées béarnaises. En signant cette charte, l'État délègue à la gestion locale patrimoniale plusieurs compétences :

³⁷ Henry Ollagnon est un pionnier de la gestion patrimoniale, professeur à l'AgroParisTech, à l'origine de l'unité de formation et de recherche « *Gestion du vivant et stratégies patrimoniales* » créé en 1990. Il est professeur et préside également l'Association patrimoniale internationale qui soutient l'Institut international de stratégies patrimoniales.

- l'activité agro-pastorale qui doit être maintenue pour entretenir de l'espace et préserver l'économie valléenne ;
- la gestion de la forêt qui est à la fois une ressource économique et un moyen de préserver la stabilité des sols pour éviter les avalanches ;
- la gestion de l'eau ;
- la gestion de la faune et des milieux naturels.

Depuis 1994, tous les projets en lien avec ces sujets sont décidés en commun avec le partage du savoir et des connaissances de tous les acteurs. La « gestion en patrimoine commun » est au cœur de l'institution, basée sur l'implication, la concertation et la décision partagée. Les acteurs locaux participent au développement du territoire et aux prises de décisions. L'IPHB constitue un exemple unique de décentralisation pour maintenir et développer les activités en montagne, entretenir l'espace montagnard grâce au pastoralisme tout en préservant la grande faune sauvage et la qualité du territoire. Initialement créée pour la protection de l'ours, en 2006, l'IPHB perd cette compétence.

b) Le fonctionnement de l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn

Des outils ont été mis en place pour la concertation et les actions :

- le **Conseil de Gestion Patrimoniale (CGP)**, une assemblée qui réunit la totalité des partenaires pour débattre et donner un avis sur tous les dossiers des domaines de compétence de l'IPHB. Il est constitué par des élus, des valléens et des personnes qualifiées. Le CGP est l'instance de réflexion, de concertation et de propositions qui est chargé du suivi et de la mise en œuvre de la Charte. Il permet d'échanger les points de vue divergents, voire opposés, de trouver des solutions et d'élaborer des programmes d'action. Au terme de cette confrontation, le CGP rend un avis qui demande l'accord de tous. Des commissions techniques (Agropastorale, Transmission-Installation-Main-d'Œuvre, Forêt et Environnement) préparent et instruisent les projets en amont.
- le **Syndicat Mixte du Haut-Béarn** est une assemblée d'une trentaine d'élus représentant les communes béarnaises, les commissions syndicales, le Conseil Départemental des Pyrénées-Atlantiques et le Conseil Régional Nouvelle Aquitaine. Ils prennent les décisions en tenant compte de l'avis du CGP.
- **l'équipe technique** est composée de sept personnes qui travaille avec les acteurs du territoire. Ils préparent les dossiers, préservent l'application des décisions sur le terrain et assurent un rôle de facilitation entre tous les acteurs.

L'IPHB regroupe de nombreux partenaires (figure n°10), ces acteurs sont chargés de la gestion patrimoniale en bien commun du territoire des vallées béarnaises.



Figure n° 10 : Les partenaires de l'IPHB

L'IPHB permet aux collectivités de se renforcer, d'avoir de la plus-value et des services, les communes sont libres d'adhérer ou de quitter l'institution à tout moment. Aucun acte ou engagement contraint les communes à rester adhérentes. Récemment, la commune d'Osse-en-Aspe a choisi de se retirer de l'IPHB. Le schéma ci-contre date de 2021, ainsi, il est important de préciser que la commune d'Aramits est depuis devenue adhérente à l'IPHB.

Le budget de fonctionnement est assuré à part égale entre l'Union Européenne, l'État, la Région (conseil régional de la Nouvelle-Aquitaine) et le Département (conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques). Les communes adhérentes participent également suivant le nombre d'habitants, ainsi, l'IPHB bénéficie d'un autofinancement intervalléen. Pour les travaux pastoraux, 19 millions d'euros ont été dépensés (figure n°11).

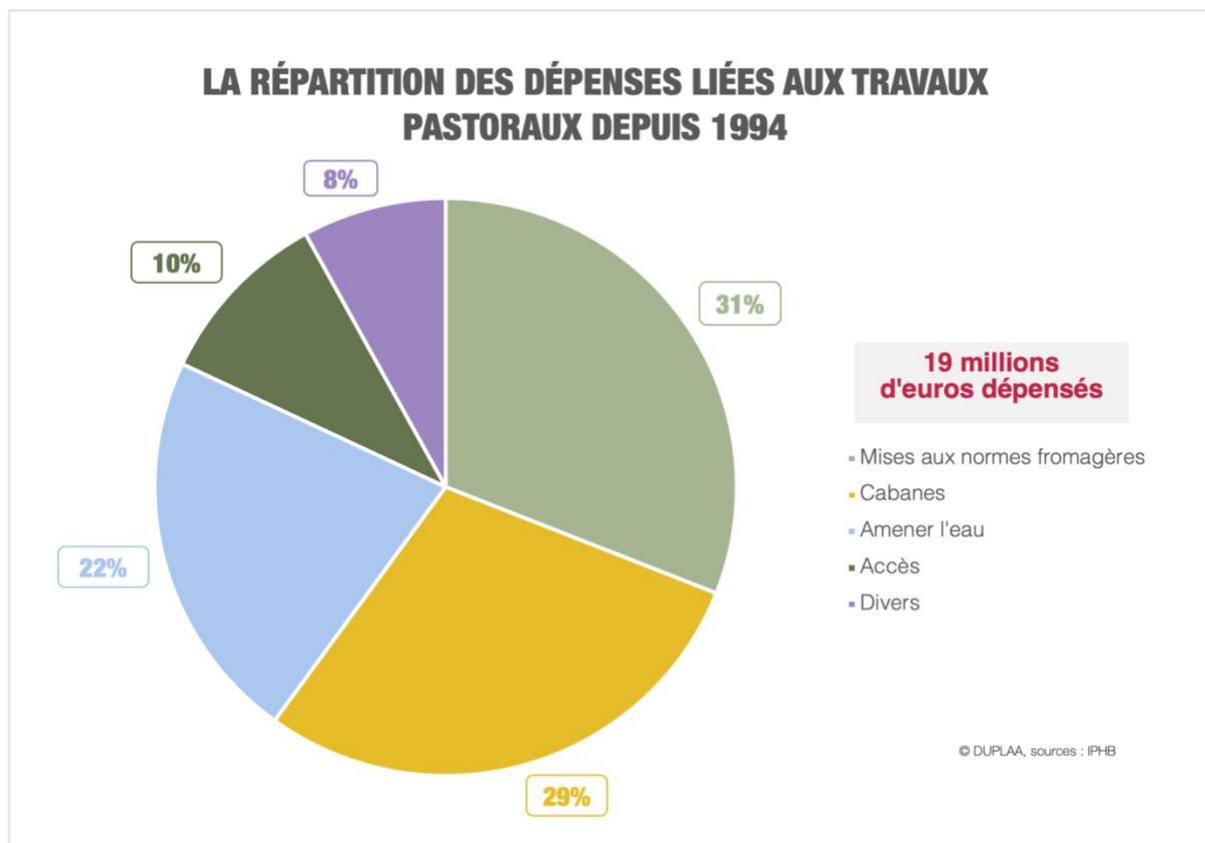


Figure n° 11 : La répartition des dépenses liées aux travaux pastoraux depuis 1994

Les conditions de travail des bergers ont été nettement améliorées depuis ces travaux pastoraux. Des pistes supplémentaires desservent les estives et des cabanes ont été construites. Toutes les fromageries d'estives ont été mises aux normes européennes.

En soutien à l'activité pastorale, l'IPHB organise également des opérations d'hélicoptage et de muletage pour transporter le matériel des bergers en estive. En début de saison, tout l'équipement est acheminé, en fin de saison, il faut en plus descendre toute la production fromagère. Le muletage représente 170 rotations chaque année pour 37 bergers. Les opérations d'hélicoptage sont toutes condensées début juin. L'IPHB organise également l'hélicoptage de gros bétail accidenté, 192 animaux ont été secourus depuis la mise en place du dispositif, l'éleveur finance seulement 30% de l'intervention (IPHB, 2023). L'institution s'assure également du bon fonctionnement des radiotéléphones et met en sécurité les sentiers pastoraux avant chaque saison d'estive. Un suivi est réalisé à travers un dispositif mis en place par l'IPHB

sur 128 sources d'estives en Béarn et au Pays basque. De plus, elle réalise le Diagnostic Pastoral, aujourd'hui appelé Schéma de Développement des Activités Pastorales des Vallées Béarnaises. Cette étude est réitérée tous les 10 ans à peu près et a pour objectif de disposer d'éléments d'analyse des besoins et de diagnostic de l'activité pastorale pour identifier les moyens d'actions à mettre en place et les priorités. En conséquence, elle permet de contractualiser une politique d'amélioration pastorale adaptée sur les 10 à 15 ans à venir.

3.3.2. La Cellule Pastorale 64, une animation pastorale, un accompagnement technique et administratif

La cellule pastorale départementale (64) accompagne les éleveurs et les gestionnaires dans la réalisation de projets destinés à améliorer et optimiser la gestion des surfaces pastorales. Elle propose un appui technique et dispose d'un service d'animation pour élaborer des projets en adéquation aux besoins. Elle participe à la création et au développement d'AFP et de GP. Elle contribue à la réalisation des travaux d'améliorations pastorales en accompagnant les porteurs de projets. Elle participe à la réalisation des diagnostics pastoraux en tant que maître d'œuvre. La cellule pastorale réalise également des expertises juridiques pour simplifier et sécuriser les relations entre propriétaires, gestionnaires et utilisateurs.

Elle regroupe les services pastoraux de la Chambre d'agriculture, du Centre Départemental de l'Élevage Ovin (CDEO) ainsi que des consultants : un expert botanique, ancien enseignant dans un lycée agricole et une experte juridique, ancienne responsable de la formation berger.

- La **Chambre d'agriculture** propose une animation pastorale et un appui à la réalisation des démarches administratives comme les dossiers PAC, les MAEC et la charte de gestion des DPB en estive.
- Le **Centre Départemental Élevage Ovin (CDEO)** fournit des services génétiques et constitue un appui technique pour les éleveurs ovins du département et les autres acteurs de la filière. Cette coopérative a pour but de défendre et d'améliorer la génétique des races locales. De plus, le centre ovin dispose d'un service d'animation pastorale et d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour accompagner les projets d'améliorations pastorales et un suivi des travaux. Les animateurs pastoraux s'occupent de l'ingénierie administrative, technique, juridique et financière de ces projets.

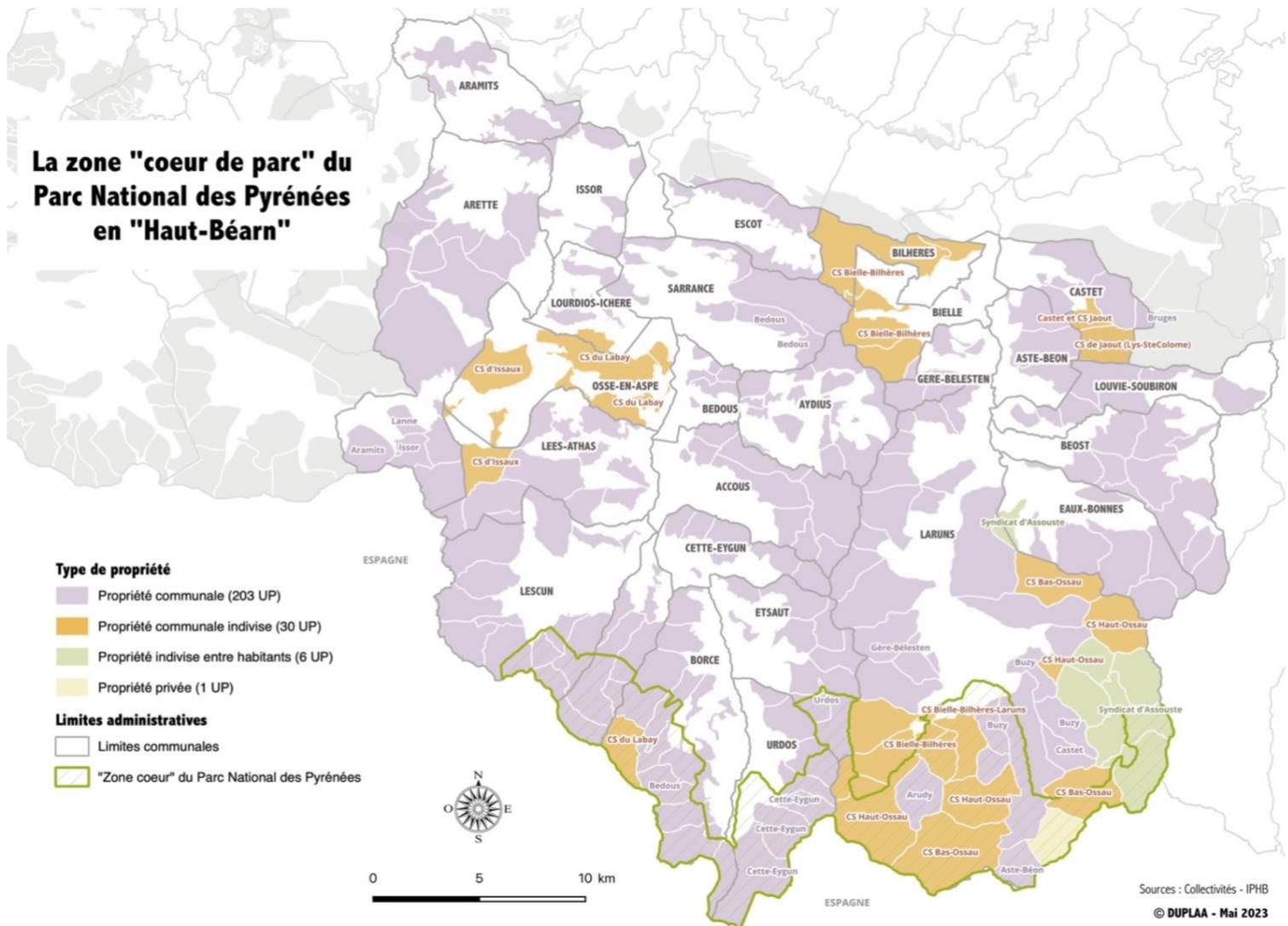
Les services pastoraux des Pyrénées-Atlantiques sont donc composés du CDEO, de la Chambre d'Agriculture et de plusieurs experts.

3.3.3. Le PNP, le Parc national des Pyrénées

Le Parc National des Pyrénées (PNP) est créé en 1967, il est présent en Béarn et Bigorre, de la vallée d'Aspe, à l'ouest, à la vallée d'Aure, à l'est. Il constitue l'un des périmètres de protection instaurés lors de la prise de conscience environnementale. Il a « *longtemps constitué l'archétype de l'espace naturel remarquable à soustraire à l'action de l'homme* » (Clarimont, 2013). Le PNP préserve des espaces ayant des « *qualités paysagères et biologiques remarquables, favorise l'accueil et la sensibilisation du public et contribue au développement économique, social et culturel du territoire* » (Ibid.). Il est composé d'une zone centrale, désignée comme le « cœur de parc », très règlementée et une zone périphérique, appelée « l'aire optimale d'adhésion », moins règlementée pour mener à l'acceptation sociale du parc, elle est basée sur le volontarisme des communes. L'espace naturel délimité constitue un patrimoine à préserver. Or, « *la construction patrimoniale des espaces de nature se heurte à des résistances locales* » (Ibid.). Le PNP est sous la tutelle de l'État, une confiscation de l'autorité est vécue par les populations locales, l'État a donc la main sur le territoire. Le Parc est mal accepté par les acteurs locaux, il est contesté par les chasseurs, la pratique cynégétique est interdite en zone cœur. La profession agricole redoute une réduction de leurs droits d'usage. Les communautés villageoises craignent de perdre le contrôle de leur territoire. En zone cœur de parc, les communes sont propriétaires des terres à usages pastoraux et forestiers antérieurs à la création du Parc. Toutefois, le décret de 1967 tient compte des pratiques pastorales et des usages ancestraux qui perdurent dans les estives. Ainsi, il conserve les traditions séculaires en préservant les usages agro-pastoraux. À travers cette perception, l'activité humaine n'est plus considérée comme une menace. « *La prise de conscience des effets de l'exode rural et agricole non seulement sur les paysages (fermeture), mais également sur l'équilibre de la faune sauvage ajoutée à une approche dynamique des écosystèmes conduisent à considérer l'activité humaine comme une condition de la survie des espèces et non plus comme une entrave à leur développement* » (Fortier, 2009 : 129) » (Ibid.). En 1970, le PNP a contribué à l'activité touristique en améliorant l'accès en haute montagne et en créant des aménagements. Le PNP oscille entre une logique conservationniste et économique, peu compatibles. Dès 1973, le Parc participe également au maintien des pratiques pastorales à travers l'équipement des estives. À partir de 2002, en zone parc, il participe à l'indemnisation pour les dégâts de la faune sauvage sur les troupeaux. Il est considéré comme exemplaire en termes d'attractivité et d'accessibilité pour tous. « *Le projet de réforme du Parc national des Pyrénées a eu pour effet de faire ressurgir des tensions latentes et de rouvrir le vieux débat sur la pertinence d'un tel périmètre de protection* » (Ibid.).

En 2006, une réforme du Parc national des Pyrénées est instaurée par une loi. La représentation des collectivités et des acteurs du territoire est accentuée dans la gouvernance au sein du conseil d'administration. Pourtant, dans les vallées pyrénéennes, une polémique s'est constituée autour de cette réforme, un regain de conflictualité est constaté. Elle remet en avant la dépossession du territoire subit par la population. L'objectif de protection de la nature du PNP n'est donc pas remis en question.

Paradoxalement, le Parc tente de préserver le pastoralisme et de protéger les espèces remarquables. La cohabitation entre la faune sauvage et les populations est complexe, certains s'inquiètent de cet ensauvagement des zones de montagnes. L'avis des acteurs oscillent entre les contraintes imposées par l'État et l'attachement au label. Ces évènements mettent en avant la complexité d'instaurer une acceptation d'un tel projet patrimonial imposé par l'État. « *Le parc national constitue aujourd'hui une figure de protection hybride, à la fois sanctuaire naturel, outil au service du développement territorial et lieu de mémoire témoignant de l'évolution de l'idée de parc dans la société française* » (Clarimont, 2013).



Carte n° 8 : La zone « cœur de parc » du Parc Nationale des Pyrénées en « Haut-Béarn »

La zone « cœur de parc » est présente sur des estives de 10 communes différentes, de quatre CS et du Syndicat d'Assouste (carte n°8).

Les propriétaires, les gestionnaires et les utilisateurs sont donc accompagnés par l'IPHB et la Cellule Pastorale départementale pour organiser l'activité pastorale. Les services de l'État, les financeurs et un grand nombre d'acteurs sont également concernés (figure n°12).

LES MULTIPLES ACTEURS DU PASTORALISME BÉARNAIS

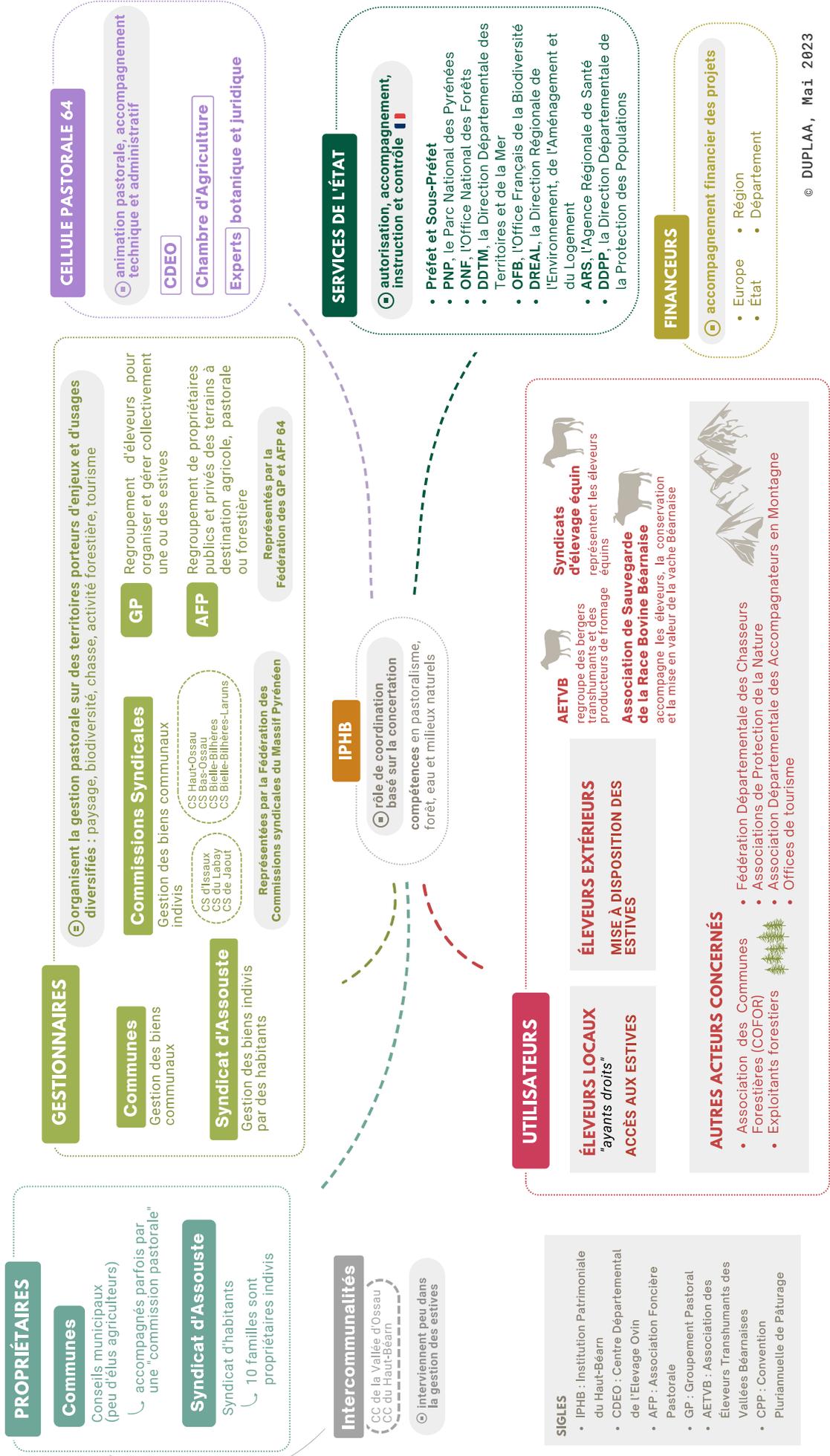


Figure n° 12 : Les multiples acteurs du pastoralisme béarnais

La gestion en bien commun des estives est une spécificité pyrénéenne complexe mais organisée. Elle est fondée sur des droits d'usage qui ont une valeur de loi. Au vu du caractère ancestral de ces usages pastoraux qui sont définies par l'oralité, les gestionnaires doivent en permanence être attentifs aux évolutions pour optimiser la gestion. Les décisions sont prises de manière équitable sur les estives en s'adaptant à l'époque et au contexte local toujours dans l'idée d'une justice sociale. Pour gérer ces estives, les gestionnaires doivent acquérir des compétences. L'intégration des surfaces pastorales au dispositif agricole européen soumet les éleveurs et les gestionnaires à un nouveau système de classification qui exige d'acquérir des aptitudes en termes de démarches administratives. Ils sont tout de même accompagnés par des structures locales et départementales. L'organisation des montagnes est donc perpétuée par la mobilisation de compétences bien précises. L'implication de tous les acteurs et surtout de la communauté locale est vitale pour coordonner la gestion et perpétuer l'intérêt commun. Après avoir analysé l'origine et le fondement de la gestion en bien commun, le fonctionnement des estives béarnaises sera étudié.

PARTIE 2. LE FONCTIONNEMENT DES ESTIVES BÉARNAISES, UN ENJEU CONTEMPORAIN POUR UNE PRATIQUE ANCESTRALE

CHAPITRE 1. L'ACCÈS ET LA MISE À DISPOSITION DES ESTIVES BÉARNAISES

Une estive peut accueillir essentiellement des éleveurs locaux, être co-utilisée par des locaux et des extérieurs ou recevoir uniquement des éleveurs extérieurs. Le terme d'accès aux estives est utilisé pour les éleveurs locaux. Il est question de mise à disposition pour les éleveurs extérieurs au territoire. Les modes d'accès et de mise à disposition peuvent être annuelle ou pluriannuelle, c'est-à-dire que la place en montagne d'un éleveur peut être sécurisée sur plusieurs saisons.

1.1. Point méthodologique sur la réalisation d'un état des lieux des modes d'accès et de mise à disposition des estives aux éleveurs du Haut-Béarn

Au total, 24 collectivités ont été contactées par téléphone pour obtenir les résultats. Les interlocuteurs étaient les secrétaires de mairie, les maires ou les responsables du pastoralisme dans la commune. Une demande a été faite pour obtenir les modes d'accès et de mise à disposition de chacune des estives. Les données ont été récupérées oralement ou par écrit, elles ont ensuite été répertoriées dans un tableau pour chacune des collectivités contactées. De plus, ce travail a permis d'identifier les communes ayant une « commission pastorale ». Une seule commune n'a pas transmis les données après plusieurs relances³⁸.

1.2. Les modes d'accès et de mise à disposition ancestraux, toujours en vigueur pour les éleveurs locaux et extérieurs

Les modes d'accès et de mise à disposition historiques rejoignent les usages locaux. Ils sont appliqués sur les estives depuis des siècles et ils perdurent donc dans les sociétés montagnardes.

1.2.1. La bacade, un moyen de paiement ancestral pour l'usage pastoral des estives

« *Droit en nature ou en argent historiquement payé par les gens de la plaine ou des basses vallées aux communautés de haute montagne pour l'usage des estives (droits comptés par tête de bétail bovin, ovin, caprin ou équidé)* » (Aubert *et al.*, 2023, p. 162). La bacade est une taxe versée par les éleveurs transhumants pour leur droit de pacage par tête de bétail bovin, ovin,

³⁸ Un conflit de parcours a eu lieu entre temps sur la commune.

caprin ou équin. Elle a longtemps constitué le seul revenu des collectivités locales, cette taxe permet d'entretenir l'estive, les cabanes, les sources et la surveillance des troupeaux lorsqu'un berger ou un pâtre est embauché. Le montant est fixé par la collectivité par délibération, il varie selon l'origine de l'éleveur qu'il soit de la commune ou extérieur au territoire. Les « bacades extérieures » sont traditionnellement beaucoup plus élevées que les « bacades locales », c'est un usage ancestral justifié comme un choix équitable, dans une idée de justice. Pourtant, une collectivité rencontrée a choisi de fixer les mêmes montants pour les éleveurs locaux et extérieurs (entretien n°10). « *Chaque gestionnaire d'estive fixe librement le montant des bacades* » (Aubert *et al.*, 2023, p. 162). En revanche, il est établi différemment en fonction du type de bétail. En moyenne, « *une unité de compte du bétail correspondant à un bovin, un équidé ou dix ovins* » (Rendu, 2016, p. 270). Toutefois, certaines collectivités modifient le prix suivant le niveau d'équipements et de services de l'estive.

1.2.2. La « location à la montagne », un forfait annuel pour les éleveurs du Syndicat d'Assouste

Les éleveurs utilisateurs des estives du Syndicat d'Assouste louent les parcours pour un montant forfaitaire annuel. Le moyen de paiement pour utiliser une estive est intitulé par le président du syndicat d'Assouste : « le prix de location à la montagne ». Le montant varie en fonction de l'équipement de la montagne, il n'est pas fixé par tête de bétail comme les bacades.

1.3. Les modes de mise à disposition des estives en vigueur pour les éleveurs extérieurs au territoire

Dans le monde pastoral, l'augmentation des éleveurs extérieurs a eu une incidence sur les modes de mise à disposition. Le bail pastoral, bien adaptée à la gestion en bien commun, constitue désormais une sécurité pour l'utilisation des estives.

1.3.1. La Convention Pluriannuelle de Pâturage, un bail pastoral pour garantir une place en montagne aux éleveurs extérieurs

La Convention Pluriannuelle de Pâturage (CPP) est un outil contractuel adapté au contexte montagnard et aux modes de gestion collectifs. Elle permet d'apporter autant de garanties à l'exploitant qu'au propriétaire sur plusieurs années. Les CPP « *sont des contrats entre les éleveurs et les propriétaires fonciers, le législateur ayant décidé de créer cette nouvelle forme d'exploitation résultant d'un compromis entre la location de droit commun et le bail à ferme* »

(Lorenzi, 2013). Ce bail pastoral échappe au statut du fermage en instaurant une location pluriannuelle et saisonnière d'un espace pastoral. Il s'étend sur une durée minimale de cinq ans, renouvelée par tacite reconduction. Le propriétaire peut utiliser les terres pour d'autres usages pendant une partie de l'année, il se décharge tout en conservant son droit d'aliénation. C'est un usage alterné, intermittent ou concurrent du terrain dans une même année. La CPP « *ne fait pas obstacle à la conclusion par le propriétaire d'autres contrats pour l'utilisation [...] à des fins non agricoles pendant, notamment, la période continue d'enneigement ou d'ouverture de la chasse, dans des conditions compatibles avec les possibilités de mise en valeur pastorale ou extensive* » (Code rural - article L481-1³⁹).

L'arrêté préfectoral⁴⁰ portant la réglementation des CPP dans les Pyrénées-Atlantiques est très succinct. En effet, il précise seulement que le montant du loyer annuel est déterminé d'un commun accord entre le propriétaire et le locataire. Il est issu d'une volonté partagée entre les collectivités, les professionnels et l'administration d'établir le cadre réglementaire sans interférer avec les conditions de mise à disposition des espaces pastoraux par les collectivités telles qu'elles sont appliquées dans la gestion collective. En revanche, dans d'autres départements, les arrêtés préfectoraux vont parfois préciser les conditions de mise en place de CPP dans le cadre des espaces pastoraux, en fonction du contexte local. Ils peuvent définir la capacité de pâturage, le type de bétail autorisé, la valeur locative des espaces pastoraux, l'autorisation d'exploiter l'estive ou encore prévoir des travaux d'aménagement, d'équipement ou d'entretien sur l'estive à la charge de chacune des parties.

Dans les Pyrénées-Atlantiques, un argumentaire⁴¹ a été rédigé sur la dispense de demande d'autorisation d'exploiter pour attribuer une CPP afin de ne pas interférer dans les règles de gestion en bien commun des espaces pastoraux collectifs. Ainsi, exiger une autorisation d'exploiter risque de jeter la confusion dans l'organisation pastorale globale.

Les CPP constituent une sécurité d'exploitation pour les éleveurs sur plusieurs années. Ils peuvent justifier de la maîtrise foncière et s'engager dans des projets d'aménagements pastoraux et des démarches de contractualisation agroenvironnementale. Pour les propriétaires, ce contrat propose plus de souplesse que le bail à ferme où la durée de location est limitée. La CPP est régulièrement « *proposée pour pérenniser les droits d'usage* » (Lorenzi, 2013).

³⁹Article L481-1 et suivant du code rural cadrent les conditions d'application des CPP et se réfèrent notamment à la nécessité de mise en place d'un arrêté préfectoral visant à préciser la déclinaison locale de ce cadre.

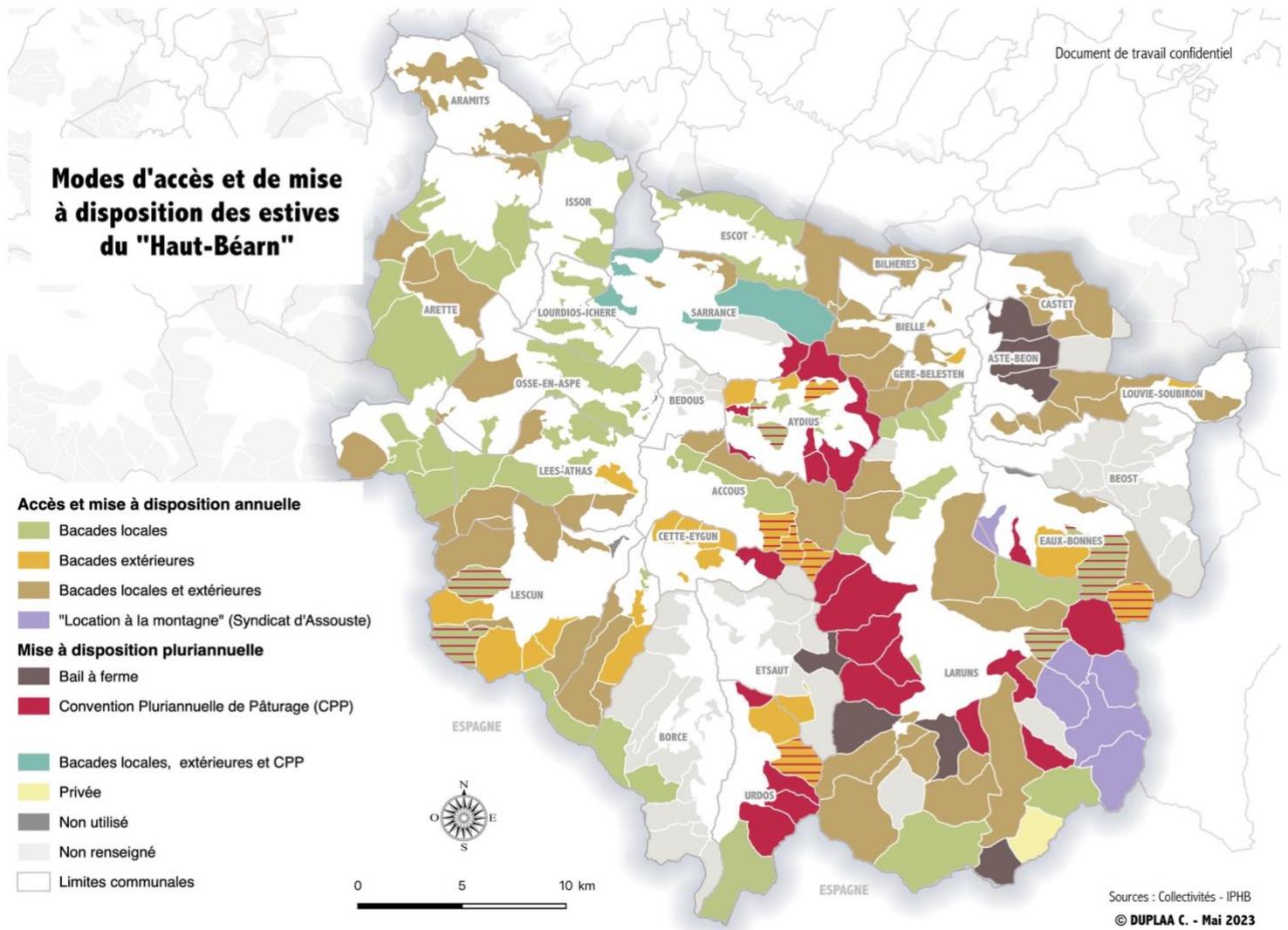
⁴⁰Arrêté préfectoral N°2013157-0011 portant la réglementation des conventions pluriannuelles d'exploitation agricole ou de pâturage dans les Pyrénées-Atlantiques (06/06/2013).

⁴¹« Argumentaire concernant la dispense de demande d'autorisation d'exploiter pour l'attribution d'une convention pluriannuelle de pâturage dans les Pyrénées-Atlantiques » rédigé par Claude Soulas, le 23/03/2022.

1.3.2. Le bail à ferme ou rural, une pratique marginale en montagne

Il existe une autre mise à disposition des estives, une pratique marginale : le bail à ferme ou rural. Il est normalement utilisé seulement pour les propriétés privées. Cependant, il a été utilisé exceptionnellement pour les propriétés communales avant la mise en place du bail pastoral (CPP).

Le bail à ferme est un contrat « classique » de location de terres ou de bâtiments agricoles par un propriétaire à un exploitant pour exercer une activité agricole. Il a une durée minimale de 9 ans, sans opposition valable, il est renouvelé automatiquement. Il est impossible d'exclure l'exploitant de ces surfaces. Le bail rural peut être écrit ou verbal tant qu'il est mis à disposition contre un paiement. Ce dernier est annuel et il est effectué par l'exploitant au propriétaire (Articles L416-1 à L416-9). Ce mode de mise à disposition renvoie à un « *verrouillage des terres* » (entretien n°1) par l'exploitant, le propriétaire ne peut plus agir sur l'estive. L'exploitant obtient une certaine stabilité équivalente à la propriété du sol, il a un accès direct aux aides PAC et souvent, il est chargé de la gestion de ces terres pastorales. L'appropriation des terres par l'éleveur ou le GP est sans limite.



Carte n° 9 : Les modes d'accès et de mise à disposition des estives du « Haut-Béarn »

Dans le « Haut-Béarn », concernant les modes d'accès et de mise à disposition des estives annuels : 160 UP sont en bacades et 6 UP en « location à la montagne ». Pour les modes d'accès et de mise à disposition des estives pluriannuels : 35 UP ont des CPP et 7 UP sont en bail à ferme (carte n°9).

Les modes d'accès et de mises à disposition des estives sont plus ou moins historiques, certains d'entre eux ont été créés pour répondre au changement de l'activité pastorale. Ils ont donc évolué en même temps que les pratiques pastorales.

CHAPITRE 2. DES PRATIQUES PASTORALES ANCESTRALES ADAPTÉES AU CONTEXTE ACTUEL

Les pratiques légitimes et répétées des gestionnaires sont issues des pratiques ancestrales qui ont été adaptées par les éleveurs en fonction des changements agricoles et de la modernisation de la société.

2.1. Point méthodologique sur la réalisation des entretiens semi-directifs

Rencontrer les propriétaires, gestionnaires et utilisateurs d'estives ont permis d'obtenir une approche personnelle sur la gestion des estives. Les entretiens individuels sur un échantillon précis d'acteurs du territoire ont alimenté les connaissances et la théorie déjà acquises, par des informations pratiques plus approfondies et spontanées. La vision de chacun des gestionnaires sur leur propre mode de gestion et celui des instances de gestion fait ressortir ce qui fonctionne ou non d'un territoire à un autre.

2.1.1. Élaboration d'un guide d'entretien en fonction des acteurs ciblés

L'élaboration d'entretiens semi-directifs a permis de mener une étude qualitative sur les modes de gestion pour les comprendre, les analyser et connaître leurs forces et leurs faiblesses. Le guide d'entretien (annexe n°1) repose sur une trame principale et certaines questions sont adaptées selon le profil de l'enquêté. Elles débutent par une brève présentation du gestionnaire ou de l'utilisateur. L'objectif est de déterminer ses missions réalisées dans le Haut-Béarn et de comprendre son intervention dans la gestion des estives. Ensuite, les questions posées permettent de décrire le fonctionnement de certaines structures comme un GP ou une AFP. Cette description a pour objectif de connaître la date de création, le nombre des membres et les surfaces gérées. Pour les communes, des questions sont posées sur l'existence d'une commission pastorale, son fonctionnement et ses missions.

Pour comprendre la vision de chacun des gestionnaires et des utilisateurs interrogés, il est demandé de définir le rôle du gestionnaire d'estive. S'en suit des questions sur les prises de décision liées à la gestion pastorale : la présence d'un règlement pastoral écrit, la définition d'un ayant-droit, le choix des éleveurs extérieurs, les dates de montée, de descente et de fermeture, le montant des bacades ou des CPP, l'évaluation et la fixation du taux de chargement et l'attribution des cabanes. Les entretiens permettent également d'identifier le rôle de chacun dans la gestion des démarches administratives, la prise en charge des investissements et l'entretien des équipements pastoraux. De plus, l'enquêté est interrogé sur les avantages et les

limites de son mode de gestion. Les questions suivantes permettent d'identifier les conflits d'usage connus ou ceux à gérer par le gestionnaire ou l'utilisateur et connaître les solutions envisagées ou mises en place. Par la suite, il est demandé son avis global sur la gestion des estives sur le territoire pour entrevoir une première analyse réalisée par l'enquête pour comprendre les avantages et les limites. Des éléments de définition sont également demandés sur la gestion en bien commun, en plus de ses avantages, ses limites et ses apports au territoire béarnais. Pour finir, des questions sont posées sur les évolutions et les perspectives de la gestion. La perception de l'enquête sur l'avenir de la montagne béarnaise est importante à connaître et à comprendre. L'enquête a également été interrogé sur la façon dont la bonne gestion des estives peut être perpétuée pour la transmettre aux générations futures.

Les réponses à ces questions ont surtout montré que le mode de gestion est propre à chacun des gestionnaires, toutefois, les pratiques se ressemblent.

2.1.2. Sélection des propriétaires, des gestionnaires et des utilisateurs interrogés

Interroger des propriétaires, des gestionnaires et des utilisateurs a permis d'étudier les modes de gestion actuels. Les acteurs ciblés ont été des élus de communes, des présidents ou délégués de Commissions Syndicales, des membres d'AFP, des présidents ou des membres de GP, des éleveurs et des bergers.

Au total, 15 personnes ont été sollicitées, toutes ont accepté une rencontre pour échanger. Le choix des personnes à interroger a été fait en concertation avec l'équipe de l'IPHB. Il a fallu tenir compte de la singularité des modes de gestion, or un échantillon représentatif de la réalité n'est pas envisageable. Le mode de gestion est propre à chacun, ils gèrent leurs estives en fonction de leurs spécificités locales. L'échantillonnage a été réfléchi en fonction de la diversité des gestionnaires d'estives. Ainsi, quatre personnes représentées une commune en tant que maire ou élu municipal, deux délégués et un président d'une CS ont été rencontrés. Un président de Syndicat a également été interrogé. Au total, cinq GP ont accepté un entretien, j'ai également échangé avec deux présidents, un co-président et deux membres de GP. Il a également été choisi de rencontrer un ancien technicien du Centre Départemental de l'Élevage Ovin (CDEO) qui fait partie de la Cellule Pastorale 64 (tableau n°1).

BILAN DES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS					
N° DES ENTRETIENS	DATES	DURÉE	ÉLEVEURS	FONCTIONS	STRUCTURE REPRÉSENTÉE
Entretien n°1	13/06/2023	1h57	Retraité	Élu municipal et délégué	CS
Entretien n°2	15/06/2023	1h04	-	Élu municipal et délégué	CS
Entretien n°3	19/06/2023	2h02	-	Technicien	CDEO
Entretien n°4	03/07/2023	1h25	Retraité	Président d'un GP	GP
Entretien n°5	04/07/2023	2h48	-	Ancien maire	Commune
Entretien n°6	04/07/2023	1h11	Actif	Président	Syndicat
Entretien n°7	06/07/2023	1h53	Actif	Membre de l'AETVB	AETVB
Entretien n°8	07/07/2023	1h42	Actif	Maire	Commune
Entretien n°9	07/07/2023	1h12	-	Élu municipal	Commune
Entretien n°10	10/07/2023	2h01	-	Président	CS
Entretien n°11	17/07/2023	2h36	Actif	Membre d'un GP	GP
Entretien n°12	20/07/2023	52min	Actif	Co-président	GP
Entretien n°13	25/07/2023	48min	Actif	Président	GP
Entretien n°14	01/08/2023	1h05	-	Maire	Commune
Entretien n°15	18/08/2023	58min	Actif	Membre d'un GP	GP

LÉGENDE :

-  Il s'agit de la même CS : les élus sont de la même commune mais l'un d'eux est un ancien éleveur
-  Il s'agit de la même commune avec des visions différentes : le président du GP et un élu municipal
-  Il s'agit de la même commune avec des visions différentes : l'ancien maire et un éleveur de la commune

Tableau n° 1 : Bilan des entretiens semi-directifs

Le tableau ci-contre met en avant les structures représentées par chacune des personnes interrogées, certains sont issues du même territoire. En effet, deux élus municipaux sont délégués dans la même CS. Toutefois, leur regard sur la gestion est totalement différent puisque l'un est un ancien éleveur local et l'autre est un élu municipal non originaire du Béarn. Il en est de même pour une commune où un président de GP a été interrogé puis un élu municipal. Et pour finir, l'ancien maire d'une commune et un éleveur local actuellement en activité ont été rencontrés ce qui a permis de comprendre les évolutions de la gestion. Au vu de la redondance de certaines collectivités interrogées, il aurait fallu étendre le périmètre d'enquête à d'autres gestionnaires (tableau n°1). Toutefois, ce choix est justifié par le fait qu'il a fallu être vigilant

pour éviter les situations conflictuelles actuelles. D'autant plus qu'une des personnes ciblées initialement n'a pas été sollicitée en raison d'un conflit émergent dans une commune. Les acteurs du territoire avec plusieurs « casquettes » ont donc été privilégiés pour obtenir une analyse plus poussée des diversités et des particularités entre les modes de gestion. De nombreux enquêtés sont à la fois gestionnaires et utilisateurs. Un ancien maire étant une « personne ressource » pour l'IPHB a également été rencontré. Il n'est plus directement lié gestion en bien commun mais il a tout de même participé à plusieurs missions sur le territoire du Haut-Béarn.

J'ai eu recours à un premier contact par téléphone pour expliquer la démarche, avant de rencontrer les personnes ciblées. Pour la plupart, il s'est fait lors de réunions à l'IPHB ou lors du premier appel passé pour réaliser l'inventaire des modes d'accès et de mise à disposition des estives.

2.2. Les pratiques légitimes et répétées concernant l'organisation des montagnes.

Échanger avec les acteurs du « Haut-Béarn » a permis d'identifier les pratiques utilisées pour la gestion des estives (figure n°13). Elles ont évolué et se sont adaptées en fonction des changements règlementaires et agricoles pour perpétuer une bonne gestion.



Figure n° 13 : La gestion des estives

2.2.1. Connaître le territoire pastoral

Pour optimiser la gestion, il est important de connaître le territoire. Dans les vallées béarnaises, le savoir des éleveurs est encore vivace. Ils ont des connaissances sur le niveau des charges animales nécessaires et sur les périodes d'utilisation. Ils sont consultés ainsi que toutes les personnes ayant des connaissances sur les estives (membres du conseil municipal, habitants...). Cependant, les connaissances locales peuvent être parfois insuffisantes ou bien biaisées par des préoccupations qui ne prennent pas toujours en compte l'intérêt commun. Les gestionnaires doivent donc chercher des moyens objectifs pour identifier la valeur pastorale, du potentiel fourrager et de la charge de leurs estives. « *Dans une conception agronomique, la valeur pastorale est un indice évalué sur la base de la composition botanique des pâturages. En attribuant une valeur énergétique à chaque point de valeur pastorale, on obtient un potentiel fourrager* » (Rendu *et al.*, 2016). Ainsi, les diagnostics prospectifs pastoraux de l'IPHB peuvent contribuer à ce manque de connaissances, réalisés environ tous les 10 ans où le potentiel fourrager est calculé pour chaque estive. Le diagnostic pastoral permet également à chaque gestionnaire de se situer dans le territoire du Haut-Béarn, de prendre connaissance des tendances d'évolution et de réfléchir au projet pastoral de la collectivité en lien avec celui du territoire.

2.2.2. Définir et accueillir les « ayants-droits »

La définition des « ayants-droits » évolue comme tous les usages et différents critères peuvent être choisis selon les collectivités :

- être originaire de la commune et y payer des impôts suffit parfois pour bénéficier de la reconnaissance du statut d'ayant-droit ;
- avoir le siège social de l'exploitation sur la commune, ce critère est problématique, il peut se dissocier du lieu où se pratique l'activité d'élevage grâce à un titre de propriété ou de location. Certains éleveurs utilisent ce biais pour obtenir l'accès aux estives en tant qu'ayant droit sans subir les contraintes de l'activité agricole en montagne ;
- avoir les bâtiments de l'exploitation sur la commune peut ouvrir le droit d'accès à l'ensemble du troupeau ;
- être propriétaire d'une résidence sur la commune;
- être locataire dans la commune ;
- résider dans la commune plus de six mois de l'année, le gestionnaire peut préciser la durée de présence.

Toutefois, la définition ne doit pas être réductrice à de simples critères, sinon, le gestionnaire ne peut pas tenir compte des exceptions. Certains éleveurs peuvent être associés au régime d'ayants-droits sans répondre formellement à cette liste. Par exemple, la qualité d'éleveur « semi-local » a été imaginée par un gestionnaire (entretien n°13). Ce statut désigne les éleveurs possédant des parcelles sur la commune mais dont le troupeau n'est pas présent l'hiver. Dans ce cas, le montant des bacades et les dates de montée et de descente sont fixés à des niveaux intermédiaires entre ceux des éleveurs locaux et ceux des extérieurs.

2.2.3. Choisir les éleveurs extérieurs

Si les cheptels locaux sont insuffisants, les gestionnaires définissent les besoins éventuels en bétail extérieur sur certaines unités pastorales.

Les éleveurs extérieurs sont choisis par le gestionnaire :

- en fonction de l'effectif du troupeau pour remplir le chargement manquant ;
- en évitant les troupeaux issus des zones sanitaires très exposées ;
- en fonction des motivations de l'éleveur : l'intérêt qu'il porte pour le territoire, l'engagement et l'implication dans l'action collective ;
- en privilégiant l'entente avec l'éleveur.

Le gestionnaire peut donc tenir compte de critères techniques, sanitaires ou relationnels. Après avoir sélectionné les éleveurs transhumants, il peut choisir les modes de mises à disposition des estives qu'ils soient annuelles (bacades extérieures) et/ou pluriannuelles (CPP).

2.2.4. Établir les règles d'utilisation des estives

L'activité pastorale est organisée sur les prairies d'altitude pour perpétuer l'élevage de montagne. La conduite des troupeaux est donc gérée en respectant la réglementation agricole et sanitaire. Pour maintenir l'attractivité des estives et améliorer les conditions de vie et de travail des éleveurs, des règles sont adoptées sur les équipements pastoraux en estive.

a) Gérer la conduite des troupeaux en estive

▪ Réglementer le type de bétail en estive

Sur le territoire du Haut-Béarn, seules les brebis, les vaches et les juments peuvent monter en estive, les taureaux, les béliers et les étalons sont interdits. La présence de ces animaux est dangereuse en montagne. Ainsi, l'enregistrement du bétail transhumant permet de contrôler le type de bétail monté en estive.

■ **Vérifier le respect des règles sanitaires des troupeaux**

Le gestionnaire doit s'assurer du respect des règles sanitaires des troupeaux transhumants. Ils doivent montrer qu'ils ne sont pas porteurs de maladies contagieuses. L'autorisation de transhumance ne peut être fournie à l'éleveur par le gestionnaire que lorsqu'il reçoit le certificat sanitaire d'autorisation de transhumance. Ce certificat est délivré par l'EDE (Établissement Départemental de l'Élevage) pour les bovins, le GDS (Groupements de Défense Sanitaire) pour les ovins et le SIRE (Système d'Information Relatif aux Équidés) pour les équins. Les éleveurs doivent respecter les règlements sanitaires lors de l'entrée en estive mais aussi durant toute la période en estive.

■ **Définir les dates de montée et de descente**

Les dates de montée et de descente en estive :

- varient d'une année à l'autre sur la même estive en fonction des conditions climatiques qui déterminent la pousse de l'herbe ;
- varient au sein de la commune suivant l'altitude de chaque estive ;
- varient en fonction de l'origine de l'éleveur (local ou extérieur au territoire) : dans certaines collectivités, les troupeaux locaux ont le droit de pacager toute l'année sur des surfaces collectives de basses altitudes.

Certains gestionnaires tiennent compte des avis des éleveurs pour fixer les dates avant de prendre leur délibération.

Le préfet a rendu obligatoire des dates de descente officielles car elles n'étaient pas mises en place par les gestionnaires. Le gestionnaire a tout intérêt à fixer les dates de descente pour éviter que l'administration s'en charge comme prévu initialement. Elles permettent de déresponsabiliser les collectivités en cas d'incident (si un troupeau reste en estive en automne). L'éleveur endossera donc la responsabilité et sera chargé de régler les frais relatifs au sauvetage des bêtes.

■ **Marquer et compter éventuellement les bêtes**

Ces pratiques sont ancestrales dans certaines collectivités et non obligatoires. Les bêtes sont marquées pour identifier les différents troupeaux et comptées pour vérifier le respect du chargement. Historiquement, l'identification des animaux est faite par des marques distinctives (tâche ou signe d'une couleur) aux animaux avant la montée en estive (figure n°14). Elles justifient le respect des conditions sanitaires et de traçabilité exigées par les règlements.



Figure n° 14 : Le marquage lors de la transhumance à Lourdios-Ichère © IPHB



Figure n° 15 : Le marquage lors de la transhumance en vallée d'Ossau © IPHB

Une autre technique est utilisée pour marquer et compter les bêtes, une CS se sert d'un fer qui est trempé dans du goudron chauffé (figure n°15). Les initiales de la collectivité sont inscrites

sur la bête. La marque se retire peu à peu en hiver. Aujourd'hui, marquer les animaux lors de l'entrée en estive renvoie à une tradition locale. La plupart des gestionnaires ne contrôlent pas les troupeaux en estive. Un « *contrôle de cohérence* » est fait lors de la déclaration de transhumance. « *En montagne, il y a toujours quelqu'un derrière un arbre* », « *on n'est pas des flics, on fait comprendre aux gens que c'est dommage d'abîmer une relation de confiance* » (entretien n°2). D'autant plus que l'éleveur a intérêt à déclarer le bétail transhumant puisque plus le troupeau est conséquent, plus il y a d'aides : « *aucun contrôle mais on le sait et les éleveurs déclarent, s'ils ne le font pas, ils perdent des primes* » (entretien n°3).

■ **Poser des clôtures**

En estive, les gestionnaires doivent installer des clôtures pour sécuriser les zones dangereuses, protéger les sources d'eau, séparer les estives ou les espaces communaux et privés. Deux types de clôtures sont utilisés :

- des clôtures mobiles (électrifiées ou non) : une demi-journée ou une journée entière est consacrée à monter les clôtures en début de saison et à les démonter en fin de saison.
- des clôtures fixes : un système de fil à détendre en hiver est installé pour éviter les dégradations causées par la neige.

■ **Employer éventuellement un berger ou un vacher**

Pour favoriser l'organisation collective, le gestionnaire peut décider d'embaucher des bergers ou des vachers et en définir les modalités. L'aide au gardiennage dont il peut bénéficier est la même que celle des éleveurs : de 60 à 70%. La garde des troupeaux est une pratique territoriale qui se transmet dans un cadre communautaire ou familial, elle diffère suivant la montagne en étant conditionnée notamment par la topographie et la nature des ressources fourragère. Les modes de gardiennage sont adaptés à la conduite du troupeau. Or, des recommandations techniques sont faites pour la prédation de l'ours et du loup. Les politiques publiques préconisent des types de clôtures, de chiens de protection (les patous) et des choix de parcours parfois incohérents pour certaines estives.

■ **Faciliter l'entente entre les éleveurs**

Le gestionnaire règle les conflits pour maintenir une cohésion sociale sur les estives, c'est « *plus du relationnel avec les transhumants qu'entre les usagers de la montagne et les communes* » (entretien n°14).

Il peut attribuer des sanctions : simple amende, mise en fourrière, privation de droits ou exclusion des troupeaux temporaire ou définitive. Or, les sanctions ne sont rarement voire

jamais appliquées, le gestionnaire tente de trouver des solutions : « *si le bétail va sur la commune voisine, on s'arrange pour ramener les bêtes* » (entretien n°14). Les droits de parcours sont régulièrement à l'origine des problèmes relationnels entre les éleveurs : « *c'est toujours des histoires d'hommes ou de femmes. Ce n'est pas, ce n'est pas beaucoup plus. Ça ne va pas chercher beaucoup plus loin* » (entretien n°4). « *L'humain est au cœur du problème* » (entretien n°8). La mésentente entre éleveurs peut générer une mauvaise gestion pastorale et une surcharge des parcours d'estive. Le gestionnaire doit donc rapidement identifier les problèmes pour réussir à les temporiser et les régler avant que la situation ne dégénère. « *Il faut écouter les autres* » (entretien n°4), discuter et communiquer avec les éleveurs concernés pour poser le problème et trouver des solutions. Le président d'une CS estime qu'un « *conflit d'usage est le résultat d'un échec au départ, échec des responsables qui doivent négocier un problème dans la montagne* » (entretien n°10). Les conflits mal maîtrisés entraînent des tensions qui peuvent conduire à des déséquilibres sur les estives. En effet, le plus souvent, les conflits pastoraux naissant sur l'estive sont des facteurs de déstabilisation des usages locaux. À ce stade, le gestionnaire doit donc jouer un rôle de médiateur et de conciliateur pour perpétuer la bonne gestion des estives.

b) Gérer les équipements pastoraux

■ Attribuer les cabanes

La cabane est attribuée au parcours, la mise à disposition est donc gratuite pour l'éleveur. Pour acter juridiquement la location des cabanes, une commune (entretien n°8) a mis en place des prêts à usage : ce sont des contrats souples sans contrepartie financière mais une caution ou une assurance peut être demandée. Le prêt est aussi appelé commodat et exclut le statut de fermage. Le coût de la location de la cabane est généralement compris dans le montant de la bacade ou de la location. Une commune (entretien n°14) a cependant choisi de mettre en place des baux de location qui sont des contrats avec une contrepartie financière : le coût est de 150 à 200 euros par saison. Ils financent l'utilisation des estives et les analyses de potabilité d'eau.

Une assurance doit être souscrite par la collectivité pour chaque cabane et par l'éleveur utilisateur. Les prêts à usage ou les baux de location permettent de faciliter la contractualisation d'une assurance par l'éleveur.

■ Réaliser les équipements pastoraux et fixer les règles de participation des éleveurs à l'entretien des équipements

La réalisation des améliorations pastorales est majoritairement faite par le propriétaire de l'estive. Pour assurer la répartition des équipements entre les éleveurs et le gestionnaire, les règles peuvent être inscrites dans une convention écrite comme c'est le cas pour une CS interrogée (entretien n°10). Pour la cabane, une commune réalise un état des lieux (entretien n°12) pour décrire l'état du matériel et une commune met en place une caution.

- **Autoriser l'utilisation des pistes pastorales**

La collectivité doit autoriser aux éleveurs par une réglementation la circulation des véhicules à moteur sur les pistes pastorales carrossables.

- **Organiser les écobuages et le girobroyage**

Des chantiers d'écobuage et de débroussaillage peuvent être menés sur les estives par les collectivités pour réouvrir les milieux ou faciliter l'impact des troupeaux.

L'écobuage ou feu pastoral est une pratique pastorale ancestrale utilisée depuis 8 000 ans pour entretenir la montagne qui consiste à brûler la végétation pour entretenir la montagne (Aragon 2018). Elle est encadrée et réglementée étant donné que cette pratique est dangereuse. Si la commune est dotée d'une Commission Locale d'Écobuage (CLE) agréée, elle instruit les demandes, puis, le maire donne les autorisations. Le jour de la mise à feu, le responsable doit contacter les pompiers et le maire, au minimum, une équipe de 4 personnes doit participer. En cas de débordements, « *la commune et les éleveurs sont responsables* » (entretien n°7).



Figure n° 16 : Écobuage à Lées-Athas © DUPLAA

Lorsqu'il est impossible de réaliser un écobuage à cause d'une forêt à proximité ou d'une importante quantité de végétaux. Le girobroyage ou le débroussaillage mécanique est utilisé. Il doit être régulier pour être efficace sinon la végétation reprend rapidement le dessus. Pour tous les travaux de girobroyage, la commune fait appel à une entreprise privée.

D'autres démarches administratives doivent être réalisées par le gestionnaire d'estives : enregistrer les demandes de transhumance, faire les déclarations PAC, facturer les bacades et les locations, s'occuper des salaires éventuels des bergers ou des vachers et cartographier et déclarer les écobuages.

Ces pratiques fondent le paysage écologique, économique et social et permettent de maintenir des montagnes « vivantes ». Les estives sont organisées autour de ces pratiques, toutefois, elles sont adoptées différemment en fonction du mode de gestion utilisé.

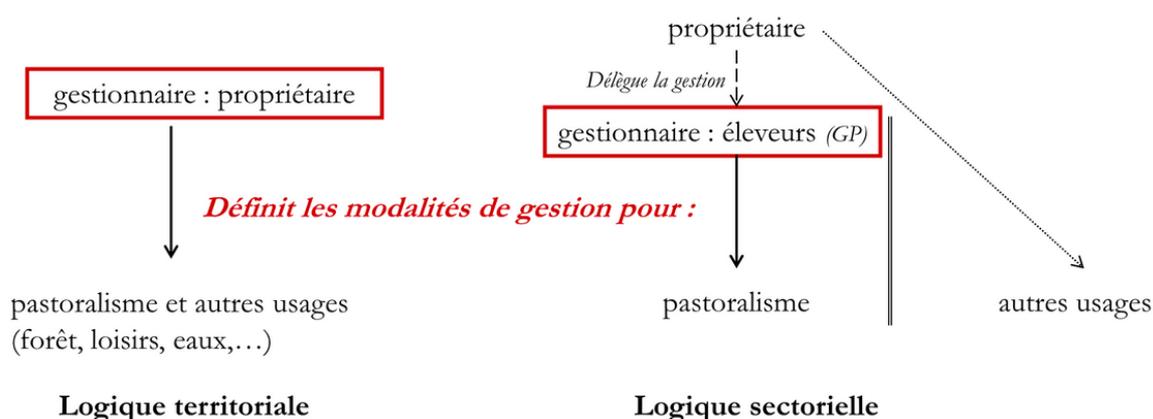
CHAPITRE 3. UNE GESTION EN BIEN COMMUN VÉCUE PAR LES PROPRIÉTAIRES, GESTIONNAIRES ET UTILISATEURS PASTORAUX DES ESTIVES BÉARNAISES

La gestion des estives vécu par les acteurs du territoire a permis de créer une typologie des modes de gestion des estives béarnaises. Entre la gestion directe et déléguée, chacun des gestionnaires choisi la plus adaptée à son territoire.

3.1 Construction d'une typologie des modes de gestion des estives béarnaises

À partir des travaux de Corinne Eychenne (2020), deux logiques de gestion ont été identifiées : la gestion réalisée par les propriétaires et celle par les éleveurs à travers les GP (figure n°17).

DEUX LOGIQUES DE GESTION



© EYCHENNE, Juin 2019

Figure n° 17 : Les deux logiques de gestion identifiées par Corinne Eychenne

Dans le premier cas, la gestion est faite par le propriétaire dans une logique territoriale, c'est-à-dire qu'elle définit les modalités de gestion du pastoralisme et des autres usages (Eychenne, 2020). « *L'activité pastorale [s'inscrit] dans une vision globale de gestion de la montagne* » (Eychenne, 2020, p. 7). La commune est gestionnaire de son propre territoire et « *décisionnaire des usages et des aménagements* » (Valenti et Dubeuf, 2020, p. 38). A contrario, la gestion déléguée aux éleveurs par un GP s'inscrit dans une logique sectorielle, « *les autres usages et enjeux sont pris en compte comme des éléments de contexte, positifs ou négatifs mais extérieurs* » (Eychenne, 2020, p. 7). Le pastoralisme est la seule activité au centre de la gestion, les autres usages sont attribués au propriétaire. La commune peut donc rester passive sans que la valeur économique de l'unité pastorale dépérisse (Masson, 2016). Dans cette logique, les éleveurs ont une responsabilité vis-à-vis des aménagements et des infrastructures (Valenti et Dubeuf, 2020). « *Ces deux grandes logiques se déclinent et s'hybrident selon les profils des*

élus et des éleveurs eux-mêmes » (Eychenne, 2020, p. 7). En effet, la proximité plus ou moins importante des élus avec le monde pastoral exercera une influence sur le mode de gestion appliquée sur l'estive. D'autant plus qu'un éleveur attaché au territoire aura tendance à plus s'investir qu'un autre qui transhume dans l'intérêt d'obtenir le seul bénéfice économique qui est la ressource fourragère.

Les modes de gestion sont uniques pour chacun des territoires. Les travaux d'Eychenne sont menés sur le territoire des Hautes-Pyrénées. Or, dans les Pyrénées-Atlantiques, les modes de gestion sont encore différents, même si des similitudes apparaissent. La « gestion déléguée » est déclinée en plusieurs niveaux en fonction des missions attribuées à un GP qui sont plus ou moins prononcées. À l'aide de la Cellule Pastorale 64, j'ai donc réalisé une typologie pour les estives du Haut-Béarn. Les déclinaisons de ces modes de gestion se sont confirmées lors des entretiens semi-directifs. En effet, connaître la répartition des missions de délégation de gestion a permis de catégoriser les GP. Les échanges avec les gestionnaires d'estives ont également permis de comprendre la distribution des délégations aux GP.

3.1.1. Une gestion directe réalisée par des propriétaires ou des représentants de propriétaires des estives

Les modes de gestion traditionnels des estives sont associés à une gestion directe réalisée par les collectivités locales que ce soient les communes ou les commissions syndicales. « *Les gens d'ici garde la main sur leur territoire* » (entretien n°9). Pour un ancien maire, il faut assumer la responsabilité de la propriété communale : « *on ne peut pas se désintéresser de la gestion de 90% de son territoire* » (entretien n°5), d'autant plus qu'elle fait partie de l'histoire locale. Au sein des collectivités, la gestion des estives est faite par les élus des conseils municipaux. « *Les gens sont élus mais pas à vie, les délégués et le président d'une CS durent 6 ans, ce ne sont pas forcément des agriculteurs donc aucun favoritisme et une certaine neutralité* » (entretien n°2). Ils ont été choisis par les habitants de la commune, donc ils ont une certaine légitimité et ils restent seulement quelques années contrairement au président d'un GP. Le mode de gestion direct est historique, auparavant, les communautés villageoises étaient à la fois bénéficiaires et fournisseurs. Or, aujourd'hui, la collectivité est devenue seulement le fournisseur de la ressource fourragère. La diversification des sociétés montagnardes a entraîné un éloignement entre utilisateurs et propriétaires. Depuis les années 1970, la déprise agricole a mené à la diminution du nombre d'agriculteurs et donc leur participation aux affaires municipales a également chuté. Aujourd'hui, « *les éleveurs n'ont pas beaucoup de temps, ça devient lourd d'être éleveurs et la réglementation est de plus en plus rigoureuse* » (entretien n°2). Un élu

municipal délégué dans une CS met en avant la charge de travail des éleveurs qui est de plus en plus lourde. Les agriculteurs encore présents dans les communes de montagne ne s'impliquent pas voire peu dans les conseils municipaux. Les modes de gestion traditionnels sont donc confrontés à la diminution voire une absence des premiers usagers de ces estives. Au sein des communes gestionnaires du Haut-Béarn, seuls cinq maires sont agriculteurs (dont un ouvrier agricole) sur les 27 communes. Dans les conseils municipaux, seulement 16%⁴² des élus sont des agriculteurs actifs ou retraités. La présence de la profession agricole dans les conseils municipaux s'est peu à peu dissoute. Un élu délégué dans une CS constate qu'« *avant, beaucoup de gens connaissaient l'élevage notamment les frères, les sœurs et les parents des éleveurs* » (entretien n°2), ce n'est plus le cas. Aujourd'hui, les élus sont donc peu familiarisés avec le pastoralisme, ils ne sont plus directement concernés par l'usage des estives. Le manque de connaissances pastorales constitue parfois un frein à la gestion des estives. Par exemple, un éleveur extérieur a dû laisser sa place en montagne à un éleveur de la commune. Il a été averti tardivement, ce n'est pas un « *problème de forme pas sur le fond* » (entretien n°7). Une solution a donc été mise en place par la commune, l'éleveur peut transhumier en contre-bas. Or, les brebis sont habituées à monter. « *Le gestionnaire n'est pas berger, il ne sait pas que les brebis sont habituées au parcours et qu'elles vont forcément remonter* » (entretien n°7). Les intérêts des gestionnaires et des utilisateurs ne sont pas toujours concordants.

3.1.2. Une gestion partiellement ou fortement déléguée à un Groupement Pastoral

Le Groupement Pastoral, constitué uniquement d'éleveurs transhumants s'est avéré être une solution face à la perte de la profession agricole dans les conseils municipaux. « *À un moment donné, il faut que les gens [les communes sans élus agriculteurs] se recentre et donne la compétence aux compétents [GP]* » (entretien n°6). Ce gestionnaire d'estives est un ancien maire et aujourd'hui, il porte un regard extérieur sur la gestion actuelle des estives. Il estime que la commune devrait déléguer des missions de gestion à un GP sachant que les élus n'ont pas forcément de compétences au niveau de la gestion pastorale.

Dans un GP, « *tout est en commun, tout est mutualisé : les dépenses sont regroupées et divisées en fin de saison* » (entretien n°15). Pour un fonctionnement optimal, « *il faut une cohésion d'équipe où les gens se sentent bien et les animaux se sentent bien* » (entretien n°13).

⁴² Ce pourcentage est issu d'un calcul réalisé en tenant compte de tous agriculteurs actifs ou retraités au sein des membres des conseils municipaux de chacune des communes du « Haut-Béarn ».

La création d'un GP n'est pas forcément synonyme de délégation de gestion. Dans certains cas, les éleveurs se regroupent en GP seulement pour acheter du matériel pour les troupeaux transhumants (machine à traire) ou réaliser des travaux sur l'estive en bénéficiant d'aides spécifiques. La gestion n'est donc pas déléguée (niveau 1), les éleveurs s'organisent entre eux pour améliorer leurs conditions de vie et de travail (figure n°18). Selon la Cellule Pastorale des Pyrénées-Atlantiques, 80% des GP du « Haut-Béarn » sont concernés.

Dans d'autres cas, certaines communes choisissent de déléguer quelques missions de gestion. La gestion est donc partiellement déléguée (niveau 2), les éleveurs s'organisent entre eux et gèrent une ou plusieurs estives ou même toutes les estives d'une commune en tenant compte des missions déléguées au GP (figure n°18). Cette gestion permet d'impliquer et de responsabiliser les éleveurs. « *Les agriculteurs souffrent d'individualisme et autres, ils ont besoin de solidarité* » (entretien n°14). Ainsi, « *Il faut trouver un équilibre pour réussir à travailler ensemble* » (entretien n°9). Le GP est donc consulté pour avis et pourra être force de proposition. Il est une « *annexe du conseil municipal pour décharger les élus des décisions qui ne les concernent pas vraiment, le maire ne peut pas décider qui va venir sur une estive, qui fait quoi...* » (entretien n°14). Selon un maire, certaines pratiques liées à la conduite des troupeaux sont à décider par les éleveurs et le conseil municipal valide ou non leurs décisions.

Dans le « Haut-Béarn », une commune a choisi de déléguer la majorité des missions de gestion à un GP. La délégation n'est pas totale car le pouvoir sanitaire et de police ne peuvent en aucun cas être délégués. La gestion est donc fortement déléguée (niveau 3). Dans ce cas, le GP est considéré comme un « gestionnaire d'estives » (figure n°18). Selon la Cellule Pastorale des Pyrénées-Atlantiques, un seul GP du « Haut-Béarn » est concerné. Confier la gestion à la profession agricole permet aux éleveurs « *de se retrouver entre eux et conserver une dynamique constructive dans la commune* » (entretien n°14).

LES NIVEAUX DE DÉLÉGATION POUR UN GROUPEMENT PASTORAL (GP)

Volonté de la commune de créer un Groupement Pastoral (GP) sur un périmètre choisi

Minimum 2 éleveurs

Agrément de 9 ans

Gestion non déléguée

Niveau 1 : aucune délégitation

Pas de délégitation de gestion :
organisation des éleveurs entre eux

GP constitué pour faire des travaux

80% des GP dans la zone IPHB

Gestion partiellement délégituée

Niveau 2 : faible délégitation

Délégitation de certaines missions de
gestion et organisation des éleveurs

GP constitué pour participer à une gestion partagée

Exemples :

- GP A participe à la gestion pastorale : donne un avis sur les dates de montée et descente, le choix des éleveurs extérieurs...
- GP B participe à la gestion pastorale et s'occupe des démarches administratives : déclarations PAC, transfert de DPB, facturation de 50% des bacades et des locations...

Gestion fortement délégituée

Niveau 3 : forte délégitation

Délégitation de la majorité* des missions
de gestion et organisation des éleveurs

GP considéré comme un "gestionnaire"

1 seul GP dans la zone IPHB

*le pouvoir sanitaire et de police ne peuvent pas être délégitués

© DUPLAA, Juin 2023

Figure n° 18 : Les niveaux de délégitation pour un Groupement Pastoral (GP)

Dans un GP, « chacun des éleveurs à son mot à dire même si la majorité l'emporte » (entretien n°15). Pour un membre d'un GP ayant des délégitations de gestion : « on peut réfléchir plus facilement lorsque l'on est peu nombreux autour de 6, pas plus de 10 » (entretien n°11). Au conseil municipal, ils sont au minimum 11 élus. Selon l'éleveur, il est plus facile de prendre des décisions et de discuter. A contrario, un président de GP sans délégitation estime que « si le GP commence à faire la loi, ce n'est pas bon. Nous on n'est pas assez nombreux à 8 dans un GP » (entretien n°12). Le rôle du GP est fragile, c'est une instance où les éleveurs adhèrent et le président est choisi par les membres du GP. « Il est président de tous ses copains, quand des copains se mettent en travers de son chemin, il n'a plus de légitimité et souvent il démissionne » (entretien n°4). Au vu de son expérience dans la gestion en tant qu'ancien maire et actuellement président de GP, l'éleveur explique que le GP a connu quatre présidents depuis sa création. Ainsi, dans l'idéal, le président du GP doit être un élu ou un ancien élu qui serait imprégné de la notion de gestion en bien commun pour éviter que l'intérêt privé soit le moteur du GP. « Il faut un homme devant et il faut qu'il soit représentant de la commune » (entretien n°4). D'autant plus que le président peut rester à vie à la tête du GP. De ce fait, ce serait une solution adaptée pour suivre et veiller au bon fonctionnement de la gestion. Selon un président

de GP et élu au conseil municipal : « *ce n'est pas écrit sur la convention de pâturage mais ce que je trouve très bien c'est que le président soit au conseil municipal* » (entretien n°13).

Dans l'idéal, le GP doit également réaliser un bilan annuel pour échanger et garder un lien entre le GP et la commune. Cette préconisation a été discutée avec un maire ayant un GP sur sa commune : « *le partenariat avec le GP n'est pas terrible* » (entretien n°8). Le maire a estimé que dans l'idéal, il souhaiterait connaître la situation actuelle car aucun contact n'est établi avec le GP. Il souhaiterait éventuellement un bilan sur le déroulement de la saison en estive et les éventuels changements qu'ils souhaitent faire sur les équipements liés aux besoins des éleveurs, comme c'est déjà le cas dans certaines communes.

Au travers des échanges, les présidents et les membres de GP n'ont pas forcément conscience des niveaux de délégation de GP, ils connaissent seulement leur mode de fonctionnement. Pour les six personnes interrogées liées à une gestion directe réalisée par des communes sans GP et des CS, le GP est constamment assimilé à une forte délégation (niveau 3). Un manque de connaissance donne lui à une mauvaise image : « *j'ai une mauvaise image des GP* » (entretien n°5). Un ancien maire reconnaît qu'il voit le GP avec une forte délégation de gestion comme une menace à la gestion directe. Il est associé à un sentiment de dépossession du propriétaire lorsqu'il délègue les compétences de gestion. « *Il peut choisir qui il veut et décide seul de la politique, de la gestion sans le contre-pouvoir des élus or la propriété est bien communale* » (entretien n°2). En ce sens, la contractualisation entre la collectivité et les éleveurs du GP est donc à rédiger avec précision surtout au niveau des délégations. Sur le long terme, une des craintes de la constitution d'un GP est qu'« *au fil du temps dans l'attrition qu'il n'y est plus que les amis et devenir une association de copains qui gère un terrain privé communal* » (entretien n°2). Ainsi, cette situation peut mener à l'exclusion de certains éleveurs et à une « *coalition d'intérêts privés* » (entretien n°2). Le GP « *glisse d'une gestion en bien commun vers un corporatisme* » (entretien n°2). Selon un élu, les membres du GP adoptent un comportement qui défend seulement les intérêts des éleveurs.

Selon le technicien du CDEO, « *il faut sortir du clivage abruti, les GP sont dangereux, ils vont foutre en l'air les communes, c'est eux qui veulent le pouvoir* » (entretien n°3). « *Les GP ne sont pas gestionnaires chez nous* » (entretien n°3). En effet, contrairement aux Hautes-Pyrénées, les GP constitués dans les Pyrénées-Atlantiques visent à organiser les éleveurs entre eux et soutenir les conseils municipaux sans prendre la gestion totale sur les estives.

3.1.3. La complexité des modes de gestion des estives

Les structures liées à la gestion peuvent être multiples sur une commune. Plusieurs estives d'une collectivité peuvent avoir des modes de gestion différents (tableau n°2). Par exemple, pour une commune, deux unités pastorales sont gérées directement et cinq autres sont soumises à une gestion faiblement déléguée à un GP (entretien n°4). Lors des entretiens semi-directifs, les personnes interrogées ont expliqué le mode gestion dont ils ont la charge et celui présent sur leur territoire. Au total, 11 modes de gouvernance⁴³ différents ont été étudiés (tableau n°2).

LES MODES DE GESTION DES ESTIVES UTILISÉS PAR LES ACTEURS INTERROGÉS						
N° DES ENTRETIENS	STRUCTURE REPRÉSENTÉE	STRUCTURES LIÉES À LA GESTION	GESTION DIRECTE		GESTION DÉLÉGUÉE	
			Sans GP	Avec GP	Faible	Forte
Entretien n°1	CS	CS	x			
Entretien n°2	CS	CS	x			
Entretien n°3	CDEO	-	-	-	-	-
Entretien n°4	GP	Commune, GP et AFP	x sur 2 UP		x sur 5 UP	
Entretien n°5	Commune	Commune	x			
Entretien n°6	Syndicat	Syndicat	x			
Entretien n°7	AETVB	Commune	x			
Entretien n°8	Commune	Commune, GP et AFP	x sur 7 UP		x sur 2 UP	
Entretien n°9	Commune	Commune, GP et AFP	x sur 2 UP		x sur 5 UP	
Entretien n°10	CS	CS	x			
Entretien n°11	GP	GP				x sur 1 UP
Entretien n°12	GP	Commune et GP		x sur 2 UP		
Entretien n°13	GP	GP				x sur 4 UP
Entretien n°14	Commune	Commune et GP			x (toutes les UP de la commune)	
Entretien n°15	GP	Commune et GP	x 4 UP		x (1 UP)	

Tableau n° 2 : Les modes de gestion des estives utilisés par les acteurs interrogés

⁴³ Sans compter les doublons des deux communes (entretiens n°4 et 9 - entretiens n°5 et 7) et d'une CS (entretiens n°1 et 2) et le technicien du CDEO (entretien n°3) : 11 modes de gouvernance ont été étudiés avec les 15 personnes ont été interrogées.

Dans le schéma ci-contre, les communes sont redondantes dans les modes de gestion. En effet, certaines estives sont soumises à une gestion directe et d'autres à une gestion faiblement déléguée à un GP (figure n°19).

LES MODES DE GESTION DES ESTIVES BÉARNAISES



Figure n° 19 : Les modes de gestion des estives béarnaises

a) La répartition des missions de gestion entre une commune et un GP

Les exemples issus des entretiens sont étudiés pour comprendre les répartitions des missions de gestion.

▪ **Niveau 1 : aucune délégation**

Le GP sans délégation (niveau 1) doit automatiquement faire des demandes à la commune avant d'installer des équipements pastoraux. Pour les estives, le GP a financé des clôtures, des machines à traire et le terrassement. « *Le GP est seulement présent pour faire des travaux et des demandes mais pas pour tout gérer* » (entretien n°12).

▪ **Niveau 2 : faible délégation**

Chaque collectivité choisit les délégations de gestion pour chacun des GP. Les GP étudiés avec une délégation partielle (niveau 2) participent à la gestion pastorale en donnant un avis sur les dates de montée et descente, le choix des éleveurs extérieurs ou encore le chargement optimum pour les estives. Pour le premier cas, « *la commune ne peut pas décider d'un projet d'intervention ou autres sans l'avis du GP et inversement, le GP vice versa ne peut pas fonctionner sans l'avis de la commune* » (entretien n°4). Pour les démarches administratives, seule la facturation des bacades et des locations est divisée entre la commune et le GP. L'avantage est que le secrétariat de la commune et du GP est animé par la même personne. Le GP a donc acheté du matériel pour les troupeaux (parcs de contention, aires et abris de traites,

clôtures). Pour le deuxième cas, la facturation des bacades et les MAEC collectives reviennent à la commune. La collectivité souhaite éviter la richesse financière du GP. « *Sans argent en jeu, il s'occupe essentiellement de la gestion pastorale* » (entretien n°14). Pour le troisième cas, le GP est essentiellement constitué d'éleveurs extérieurs contrairement aux exemples précédents où des éleveurs locaux sont également membres. Il perçoit les MAEC collectives et les bacades qui représentent l'autofinancement du GP. Il a donc financé des équipements pour les troupeaux et des petits travaux pour entretenir les cabanes (remplacement d'une fenêtre et du cumulus). Il a également embauché une bergère pour garder les brebis grâce à l'aide au gardiennage accordée à tous les GP (entretien n°15).

▪ **Niveau 3 : forte délégation**

Au vu de la contractualisation, la Cellule Pastorale estime qu'un seul GP à une gestion fortement déléguée (niveau 3), il est composé d'éleveurs locaux (entretien n°13). Or, un autre GP rencontré peut être assimilé à ce niveau de délégation. En effet, un GP d'éleveurs extérieurs (entretien n°11) agit sans aucune intervention de la collectivité, il peut être considéré comme un « gestionnaire d'estive ». L'estive est louée par un bail à ferme ce qui permet une stabilité similaire à celle de la propriété du sol, le GP gère complètement cette terre pastorale. Le GP a donc un accès direct aux aides PAC en s'occupant des déclarations et il est autofinancé par les bacades. Il a donc financé des aménagements pastoraux habituellement réalisés par le propriétaire de l'estive comme la salle de fabrication et le saloir. La collectivité n'est pas consultée car elle ne reconnaît pas l'existence du GP alors qu'il est actif et détient un agrément. Pourtant, les éleveurs du GP transhument sur l'estive depuis les années 1990.

Pour le GP d'éleveurs locaux ayant une forte délégation, il s'occupe de la moyenne montagne où les animaux restent toute l'année. Le maire a choisi de déléguer ces missions de gestion et de mettre en place un bail à ferme (entretien n°13). Le GP perçoit donc les aides PAC et les bacades pour investir sur les estives en fonction des besoins des éleveurs. Dans ce cas, la commune intervient notamment sur les gros travaux en s'occupant des cabanes et le GP prend les décisions et lorsqu'elles sont actées, il les soumet à la commune.

Chaque GP au sein des niveaux de délégation fonctionne différemment, il est donc impossible de catégoriser préciser les missions de gestion effectuées pour chacun d'entre eux. Toutefois, les responsables de la réalisation et l'entretien des équipements ont été identifiés.

b) La répartition de la mise en place et de l'entretien des équipements pastoraux entre les gestionnaires et les éleveurs

Chaque estive est aménagée en fonction des besoins des éleveurs : des cabanes, des mises aux normes, des aménagements pour l'eau, l'électricité, l'accessibilité et les troupeaux peuvent être mis en place. Par exemple, un troupeau laitier nécessite plus d'installations qu'un troupeau tari.

La mise en place des équipements pastoraux est majoritairement réalisée par le propriétaire de l'estive. Les investissements peuvent être fait par la collectivité, le GP, l'AFP ou les éleveurs suivant l'équipement. Le tableau ci-contre répertorie les différentes possibilités.

Tableau n° 3 : La répartition de la mise en place des équipements pastoraux

QUI PEUT METTRE EN PLACE LES TRAVAUX PASTORAUX ?	Collectivités territoriales (communes et CS)	Groupements Pastoraux (GP)		Associations Foncières Pastorales (AFP)	Éleveurs
		Aucune délégation de gestion	Délégation des missions de gestion		
CABANES ET MISES AUX NORMES					
Cabanes	x		x		
Fromageries / saloirs	x		x		
Chauffe-eau	x		x		
EAU					
Captages et adductions	x			x	
Réserves d'eau	x		x	x	
Abreuvoirs	x		x	x	
Périmètres de protection des sources	x		x	x	
ÉLECTRICITÉ					
Panneaux solaires simples ou 220V	x				x
Pico-centrales	x		x		
Paganelles	x				x
AMÉNAGEMENTS POUR LES TROUPEAUX					
Aires et abris de traite	x		x		
Machines à traire	x	x			x
Parcs de contention	x				
Clôtures (fils, piquets et batteries)	x	x	x	x	
ACCESSIBILITÉ					
Pistes et chemins d'accès	x			x	
Écobuage	x				
Girobroyage et débroussaillage	x				

L'entretien des équipements pastoraux est également réparti entre le gestionnaire et les éleveurs utilisateurs de l'estive. Généralement, le gestionnaire est en charge des grosses réparations alors que l'éleveur s'occupe de l'entretien courant (tableau n°4).

Tableau n° 4 : La répartition de l'entretien des équipements pastoraux

QUI PEUT ENTREtenir LES ÉQUIPEMENTS PASTORAUX ?	Collectivités territoriales (communes et CS)	Groupements Pastoraux (GP)		Associations Foncières Pastorales (AFP)	Éleveurs
		Aucune délégation de gestion	Délégation des missions de gestion		
LÉGENDE : xx entretien hors normes x entretien courant					
Personnes responsables des travaux d'entretien	Maire, Président ou Directeur de CS, pâtre, cantonnier et/ou bénévoles	Président et/ou membres du GP		Président et/ou membres de l'AFP	
CABANES ET MISES AUX NORMES					
Cabanes	xx		x		x
Fromageries / saloirs	xx		x		x
Chauffe-eau	xx		x		x
Hivernage et ouverture	x		x		x
EAU					
Captages et adductions	xx		x		x
Réserves d'eau	xx		x	x	x
Abreuvoirs	xx		x	x	x
Périmètres de protection des sources	xx	x	x		x
ÉLECTRICITÉ					
Panneaux solaires simples ou 220V	xx		xx		x
Pico-centrales	xx				x
Paganelles	xx				x
AMÉNAGEMENTS POUR LES TROUPEAUX					
Aires et abris de traite					x
Machines à traire		x			x
Parcs de contention					x
Clôtures (fils, piquets et batteries)	x	x	x	x	x
ACCESSIBILITÉ					
Pistes et chemins d'accès	x			x	x
Débroussaillage	x			x	x
Écobuage (pare-feux)	x		x	x	x

Les personnes responsables des travaux d'entretien sont différentes suivant les gestionnaires (tableau n°4). Les communes et les CS parviennent à trouver des bénévoles (chasseurs, habitants, élus municipaux...) pour participer à l'entretien du matériel.

3.2. Une gestion en bien commun ancrée mais menacée par les évolutions sociétales

La gestion en bien commun constitue une force pour le monde pastoral, les gestionnaires et les éleveurs échangent et s'entraident pour s'occuper des estives, un territoire pour lequel ils

ont un fort attachement. Pourtant, les comportements individualistes en partie alimentés par les aides PAC viennent perturber cette cohésion.

3.2.1. La gestion en bien commun, une force pour le monde pastoral

La gestion en bien commun permet de discuter et d'échanger : « *on ne gère pas directement, on en parle, on fait connaître* » (entretien n°4). « *Tout le monde a droit à la parole* » (entretien n°10). Le droit des usages est ouvert aux échanges et à la concertation. « *L'obligation de liens et de dialogues entre gestionnaires et éleveurs qui fait qu'il y a ce dynamisme autour de l'activité pastorale* » (entretien n°1) qui a contribué à sauver le pastoralisme et à le préserver pour maintenir le paysage, la cohésion du métier d'éleveur et les faire cohabiter. Les estives ont été aménagées en respectant les réglementations pour améliorer les conditions de vie et de travail des éleveurs. « *Le dynamisme du pastoralisme est lié aux liens très fort entre les gestionnaires et le monde de l'élevage* » (entretien n°1). L'entraide et le soutien permettent « *lorsqu'il y en a un qui perd cette dynamique, un autre en redonne* » (entretien n°4). L'intérêt commun prend le dessus sur l'intérêt privé. « *La gestion en bien commun apporte de la cohésion sociale et des garanties de durabilité* » (entretien n°3). Elle permet également la cohabitation de divers profils d'éleveurs en offrant une chance à chacun. Tout le monde a une place en montagne, « *des petits éleveurs peuvent s'installer et profiter des terres communal* » (entretien n°2). « *Tout le monde doit être sur le même piédestal, il faut accepter et tolérer qu'il y ait tout le monde* » (entretien n°6). De ce fait, la gestion en bien commun permet de maintenir les estives en dehors des spéculations financières. Elle freine la concentration des exploitations en montagne puisque les terres ne sont pas à vendre. Certains agriculteurs achètent dans les vallées et le piémont pour avoir accès à de la ressource fourragère. L'intérêt et l'attachement pour le territoire béarnais est au cœur de la gestion des estives : « *Tous dans le même bateau, avec des désaccords et des divergences, mais tous là parce que l'on tient à notre territoire et il faut essayer de le préserver* » (entretien n°9). Un élu a débuté l'entretien en justifiant son implication sur le territoire qui est motivée « *par la gestion du territoire qui défend l'histoire et la gestion locale mérite d'être défendu au regard de l'histoire et de la culture locale. Cette capacité qu'on ces communautés à s'affranchir d'un pouvoir central ou féodal et gérer leurs affaires par elles-mêmes à travers des institutions, des collectivités. Toutes sortes de groupements, de gens, de personnes qui débattent de manière consensuelle et qui arrivent à des décisions qui sont très engagées pour défendre leur patrimoine et en même temps le garder dans une forme de modernité. Ici, on essaie de conjuguer modernité et tradition béarnaise. C'est toujours très difficile : critiqué par les traditionalistes et les modernistes mais les Béarnais sont quand même*

dans une culture de l'équilibre assez remarquable » (entretien n°2). Toutefois, l'intérêt commun porté au territoire n'est parfois pas suffisant.

3.2.2. La gestion en bien commun face à un nouveau contexte agricole

Les communautés montagnardes ont longtemps cherché un équilibre entre la protection du bien commun et l'équité entre tous les éleveurs. Il est parvenu à se maintenir grâce à un système de coopération territoriale et de gouvernance locale, aujourd'hui il est perturbé par des évolutions de la société.

a) Les effets néfastes de la PAC

La PAC est favorable pour les éleveurs et gestionnaires d'estives d'un point de vue financier. Toutefois, elle complique la gestion des estives en favorisant les systèmes d'élevage « *extensifs* » de type « *ranching* » qui sont caractérisés par de faible chargement dans les pâturages. Elle n'incite donc pas les éleveurs à partager les prairies : « *dès que l'on augmente le troupeau, on fait perdre de l'argent aux autres* » (entretien n°4). La PAC entraîne donc une forte pression exercée sur les collectivités pour limiter la charge animale en estive. « *Il faut faire attention à ce qu'il n'y ait pas de déviation* » (entretien n°3). Près de la moitié des éleveurs et des gestionnaires rencontrés lors des entretiens (7 personnes) ont fait part de leurs inquiétudes quant aux situations d'opportunisme dans les estives présentant un fort coefficient. « *Moins c'est chargé, plus il y a de primes à ramener sur la ferme* » (entretien n°1). Certains éleveurs ont compris le fonctionnement de la PAC et sont devenus des « chasseurs de primes ». Un maire a été contacté par un éleveur souhaitant disposer d'une centaine d'hectares sur la commune, non pas pour monter son troupeau mais seulement pour obtenir les aides. En tant que gestionnaire d'estives, « *il faut savoir déceler les anomalies et les fraudes* » (entretien n°14). Au préalable, il doit donc détecter les éleveurs dont le seul but est d'avoir plus d'aides. Un éleveur interrogé reconnaît leur importance : « *quand je vois ce que je rapporte en étant sur le communal dans mon contrat de PAC, c'est déstabilisant, il faut rester la tête froide...* » (entretien n°7). Les aides peuvent paraître démesurées, « *elles ont donc besoin d'être expliqué à tous les utilisateurs de la montagne* » (entretien n°5) au vu de l'incompréhension générale : « *La PAC peut constituer un reproche, c'est eux qui la touchent, le gestionnaire a plus d'intérêt financier alors que pour l'utilisateur, c'est devenu un gagne-pain* » (entretien n°8). Elle est donc venue pervertir le système local, le lien avec la montagne est perdu surtout lorsque les éleveurs sont extérieurs au territoire, ils ne sont pas sur place et donc ils oublient leurs responsabilités en tant que transhumants : « *l'argent ne résout pas tout, il fausse beaucoup de choses [...] il ne*

faut pas venir en estive pour simplement rechercher des primes, chacun doit assumer pourquoi il est en place » (entretien n°5). Sur le long terme, ces situations d'opportunisme peuvent se répercuter sur la ressource pastorale, les estives vont être confrontées à une sous-utilisation. En Béarn, cet effet d'aubaine potentiel est limité par le chargement en bétail important et par la vitalité de l'activité laitière.

b) L'intérêt individuel dans le monde pastoral

La pérennisation de la gestion en bien commun est confrontée aux évolutions de la société contemporaine. L'intérêt général est difficile à défendre face aux intérêts particuliers. Le temps passé à s'investir pour la gestion des estives est fait bénévolement. Le désintérêt est un risque de la gestion en bien commun, ce processus est appelé la « tragédie de la passivité » (Masson, 2016)⁴⁴. Gérer des estives nécessite un coût et du temps de la part des gestionnaires et des utilisateurs, chacun s'investit plus ou moins. « *La seule l'implication des élus n'est pas suffisante [...], elle a besoin de l'implication des éleveurs mais ils sont pris par leurs histoires personnels* » (entretien n°2). Aucune autorité de gestion interrogée délaisse complètement la gestion des estives. Ce n'est pas une généralité mais à travers des exemples concrets, des actions confirment un certain désintérêt en fonction des acteurs du territoire. « *L'individualisme prend de la place, le monde pastoral a évolué mais pas dans le bon sens, ce n'est pas si facile, il faut résister à ce système nouveau* » (entretien n°8). Le sens du collectif se perd, la performance individuelle s'est développée dans le monde pastoral (entretien n°2). Ainsi, les coûts d'implication sont parfois supérieurs aux bénéfices, de ce fait, certains éleveurs n'agissent pas. Le président d'un GP considéré comme un gestionnaire d'estives donne l'exemple de l'installation des clôtures. « *Avant une solidarité dans le GP, mais plus ça va et moins les gens viennent donc j'ai pris l'initiative de faire appel à une entreprise* » (entretien n°13). Il a choisi de faire appel à une entreprise pour installer et retirer les clôtures à chaque saison, ce n'est pas toujours le cas, habituellement, les éleveurs membres s'en chargent. Le service est donc payé par le GP et se répercute dans le montant des bacades. « *Je ne souhaitais pas que le GP soit tributaire de la mauvaise foi de chacun, c'est-à-dire de ne pas vouloir entretenir les clôtures* » (entretien n°13). Selon un élu municipal, « *les mentalités ont beaucoup changé, les gens sont d'une exigence et d'une intolérance* » (entretien n°9). Aujourd'hui, certains éleveurs font appel

⁴⁴ Florent Masson, un professeur de droit privé et sciences criminelles. Il a rédigé sa thèse de doctorat en droit privé sur « la propriété commune » dans laquelle il utilise le terme de la « tragédie de la passivité ». Il désigne le désintérêt pour la gestion qui constitue un risque de la gestion directe, il s'agit d'une autre forme de « tragédie des biens communs » d'Hardin.

à la commune pour des travaux d'entretien minimes, par exemple, un maire a été contacté pour changer une simple ampoule dans une cabane (entretien n°8).

Le gestionnaire joue un rôle pour conserver l'intérêt commun, mais les intérêts individualistes et financiers s'intensifient. Ainsi, le sens de la gestion globale se perd, les acteurs du territoire s'éloignent et se détachent peu à peu de la gestion en bien commun.

3.2.3. Les perspectives de la gestion en bien commun des estives béarnaises

Les évolutions actuelles de la société montagnarde n'est pas la seule préoccupation des gestionnaires et des éleveurs rencontrés. L'avenir de la gestion des estives est une source d'inquiétudes pour ceux qui y sont confrontés quotidiennement.

a) Une forte inquiétude pour l'avenir de la gestion des estives

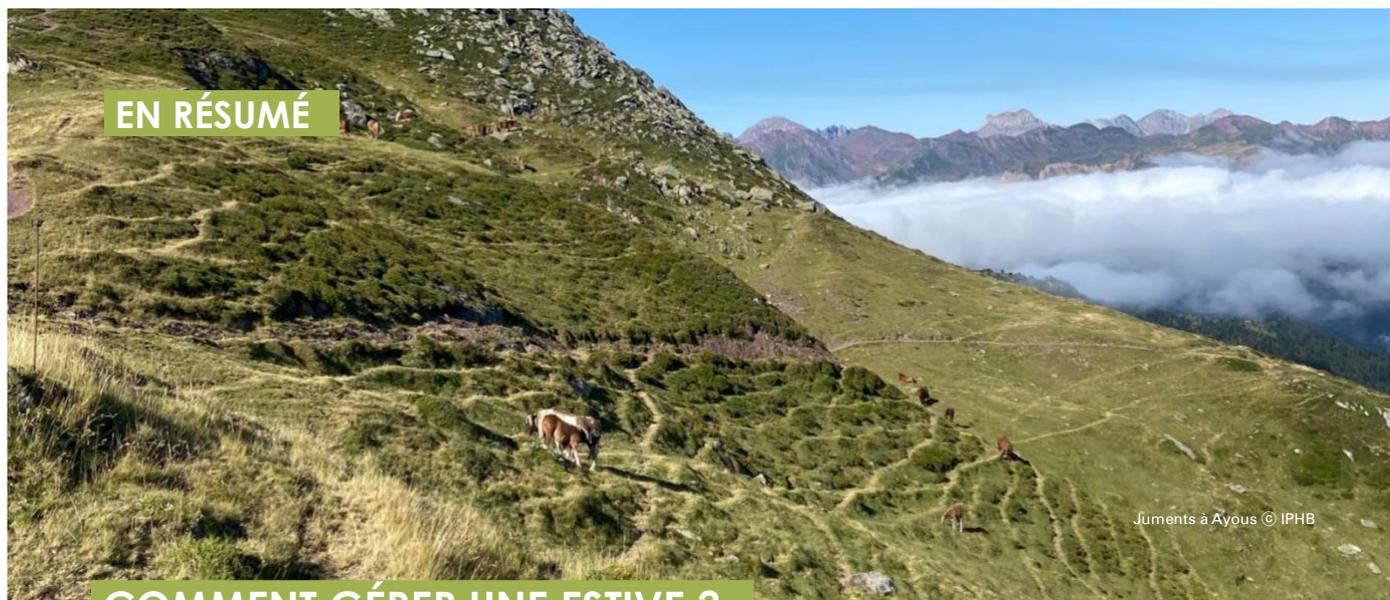
La gestion en bien commun est fragilisée par une mémoire en perte. À ce stade, les droits et les usages ne sont pas complètement oubliés, mais il faut « *avoir conscience qu'il y a de moins en moins de mémoire* » (entretien n°3). Le technicien du CDEO justifie ce manque de mémoire par « *trop d'assurance sur le fait que c'est ancré en nous, on ne voit pas ce qui bouge* » (entretien n°3). L'écrit est donc une solution pour ne pas oublier les usages pastoraux. Paradoxalement, il inquiète car il faut créer une trame commune et explicative mais qui ne s'impose pas aux collectivités gestionnaires. Aujourd'hui, la dimension règlementaire et administrative guide en partie la gestion des estives. L'une des craintes du gestionnaire est donc la perte d'autorité sur ces terrains pastoraux : « *une volonté des valléens de gérer, de ne pas se faire imposer les choses, de faire voir que l'on était capable de gérer* » (entretien n°3). Il y a un danger d'ordre politique, celui de l'emprise des intercommunalités : « *des velléités de gérer à la place des communes, ce qui est un peu fâcheux* » (entretien n°2). Elles souhaitent prendre la compétence pastorale, ce qui constitue une menace. Il faut donc « *faire valoir les intérêts de la commune face à l'État* ». Toutefois : « *Le sentiment est que c'était la fin de quelque chose, c'est fini, ça ne sera plus comme avant* » (entretien n°3). « *La coutume est une évolution et une négociation sans arrêt, ce n'est pas figé mais il faut prendre le temps et avoir les instances, les réflexes, les moments de régulation et se donner du recul* » (entretien n°3). Ainsi, pour s'adapter sans perdre les usages et les coutumes transmis par l'oralité, un guide du gestionnaire d'estives a été créé pour recenser les pratiques légitimes et répétées actuellement utilisées sur les estives béarnaises.

b) Le guide du gestionnaire d'estives, un outil destiné aux collectivités locales

Les usages et les pratiques locales doivent être transmis pour perpétuer la bonne gestion des estives. Un guide du gestionnaire⁴⁵ d'estive a donc été réalisé lors du stage. Il porte exclusivement sur les usages pastoraux des estives. Il fait le point sur les modalités d'accès et de mise à disposition des estives aux éleveurs transhumants. Pour réunir les éléments nécessaires, j'ai utilisé les résultats issus des entretiens réalisés auprès de propriétaires, de gestionnaires et d'utilisateurs d'estives béarnaises afin de compléter les données de la Cellule Pastorale 64 et de l'IPHB. L'objectif du guide est donc de perpétuer la bonne gestion des estives et transmettre la connaissance des droits et usages aux générations futures, les nouvelles générations ne les connaissent pas forcément. Le guide a pour objectif de « *rafraîchir* » la mémoire collective, d'adapter les usages et de donner de l'information sur le cadre réglementaire.

Le contenu du guide présente d'abord le fonctionnement des estives béarnaises. La propriété est expliquée ainsi que l'implication des communes et des CS dans la gestion. Le rôle du gestionnaire d'estives est défini avec les objectifs, le principe de la gestion et les acteurs du pastoralisme béarnais. Ensuite, les usages pastoraux, la loi pastorale de 1972, la loi montagne de 1985 et la PAC sont décrits en tant que cadre réglementaire des estives. S'en suit, l'explication des missions de gestion où les différentes pratiques de chacun des gestionnaires interrogés sont exposées. Des fiches pratiques ont également été rédigées pour expliquer le fonctionnement des GP et des AFP. Le guide permet de comprendre la façon dont sont gérées les estives et de choisir au mieux le mode de gestion pour le territoire local (figure n°20).

⁴⁵ Il s'intitule : « *Guide du gestionnaire d'estive dans les vallées béarnaises - Les usages pastoraux : l'accès et la mise à disposition des estives* »



EN RÉSUMÉ

Juments à Ayous © IPHB

COMMENT GÉRER UNE ESTIVE ?

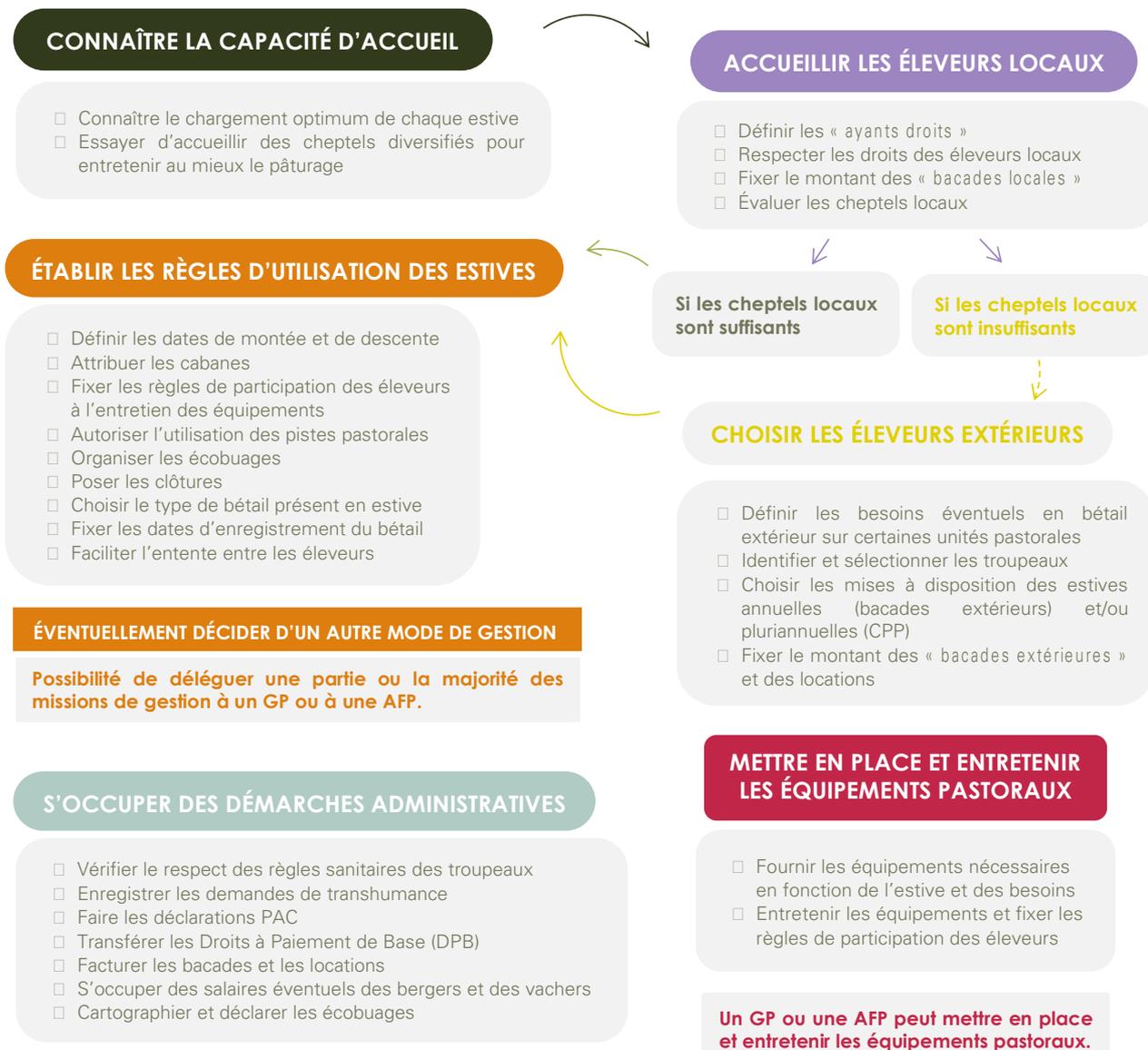


Figure n° 20 : Extrait du guide du gestionnaire d'estive

Conclusion

L'étude menée au sein de ce mémoire a pour objectif de comprendre le fonctionnement et le maintien de la gestion en bien commun des estives béarnaises. Elle joue un rôle déterminant dans la conservation d'un droit coutumier propres à ces vallées et s'avère être un outil d'appropriation de ce territoire pour la communauté locale.

La gestion en bien commun des estives est une spécificité pyrénéenne qui s'appuie sur des *us et coutumes*. Toutefois, gérer des estives, aujourd'hui, requiert des connaissances sur les usages pastoraux et certaines compétences sont à développer par les gestionnaires et les éleveurs. Le pastoralisme est à la fois une pratique économique territorialisée et une activité structurelle pour le maintien du paysage montagnard qui demande un savoir-faire. En effet, la conduite des troupeaux en estive exige des compétences pastorales qui ont évolué au vu du contexte local de chaque territoire. L'intégration des estives à la politique agricole commune a également apporté un nouveau système de classification qui exige d'acquérir des aptitudes administratives. Ces compétences sont également nécessaires pour aménager et équiper les estives, en effet, pour obtenir les financements et réaliser les travaux, les gestionnaires doivent monter des dossiers. Pour toutes ces démarches administratives, ils sont accompagnés par les structures locales et départementales, ainsi, les acteurs du pastoralisme mettent à profit leurs compétences pour maintenir une bonne gestion des estives. L'évolution des pratiques pastorales a également nécessité des équipements pastoraux de plus en plus complexes qui suscitent des compétences techniques pour entretenir et réparer le matériel. De ce fait, l'organisation des montagnes est donc perpétuée par la mobilisation de compétences bien précises coordonnées en partie par la communauté locale. L'intérêt commun est ici défendu au vu du caractère démocratique de cette gestion pastorale locale qui nécessite l'implication des gestionnaires, des utilisateurs pastoraux et d'autres organismes. Toutefois, il est parfois mis à mal par les intérêts privés des éleveurs. Les comportements individualistes n'échappent pas à la gestion en bien commun et des déviations sont alimentées par l'intérêt financier suscité par la PAC, ils sont donc à surveiller pour éviter que cet effet d'aubaine se développe sur le territoire béarnais.

Au-delà des compétences requises pour gérer une estive, l'empilement historiques des usages pastoraux est au cœur du système pastoral. La gestion des estives est fondée sur des droits d'usage qui ont une valeur de loi. Le caractère ancestral de ces usages pastoraux est encore perpétué par l'oralité, les gestionnaires doivent en permanence être attentifs aux

évolutions pour optimiser la gestion. Veiller au respect de ces usages n'est pas simple, les décisions sont prises de manière équitable sur les estives en s'adaptant à l'époque et au contexte local. Les ayants-droits sont donc prioritaires pour obtenir une place en montagne et la gestion est faite dans une idée de justice sociale. Ainsi, l'accès pour les éleveurs locaux et la mise à disposition pour les éleveurs extérieurs des estives sont ancestrales et tiennent compte de cette équité. Ils sont tout de même parvenus à s'adapter à la gestion évolutive en créant le bail pastoral. Dans le Béarn, le système pastoral local est complexe mais il est organisé. Chaque estive est soumise à des usages pastoraux nuancés en fonction du contexte local. Ainsi, le gestionnaire peut opter pour une gestion directe qui est ancestral mais menacée par la diminution des agriculteurs au sein des conseils municipaux. Il peut également choisir de déléguer plus ou moins la gestion à des GP pour remédier au manque de connaissances pastorales dans les collectivités locales. Or, ce mode de fonctionnement est exposé à des risques d'éloignement entre la profession agricole et les élus gestionnaires d'estives. L'avenir de la gestion est donc une source d'inquiétudes. La gestion est d'autant plus complexe qu'elle fait face à l'évolution des usages liée aux transformations menant potentiellement à la perte de la mémoire collective. La mise en place d'outils est une solution pour transmettre ces connaissances aux futures générations : le guide du gestionnaire d'estive est l'un des premiers pour le territoire béarnais.

La complexité de ces situations qui relie les usages ancestraux et l'évolution moderne des estives mérite un temps d'appropriation et de réflexion pour les gestionnaires. À travers une étude en cours de création, des arguments seront mis en place pour mieux faire comprendre le sens de l'action de ces gestionnaires et d'en montrer la modernité au-delà d'une problématique coutumière souvent décrite comme archaïque ou conservatrice. La démarche réalisée par la Cellule Pastorale permettra de constituer plus largement un socle de connaissances communs autour du droit des usages en « rafraichissant » la mémoire collective. Le travail entrepris formalisera une prise de conscience et donnera lieu à une appropriation collective de la façon dont est géré le territoire. Les acteurs du pastoralisme pourront mieux communiquer et transmettre les pratiques pastorales, ancestrales ou contemporaines, compte tenu des enjeux (climatiques, sanitaires, sociaux, économiques) tous liés à la pérennisation de la transhumance au cœur de cette gestion. L'étude sera nourrie du respect du bien commun et de l'équité.

« Aujourd'hui, on a l'opportunité de faire bouger les choses et on en a le devoir pour montrer le bien-fondé au niveau juridique et sociétal, au sens des règles de vivre-ensemble et d'assurer la suite pour les générations futures, c'est ce que l'on défend » (entretien n°3).

Bibliographie

Ouvrages

AUBERT Sigrid et BOTTA Aurélie, *Les communs, un autre récit pour la coopération territoriale*. Quae. Nature et société, 2022.

AUBERT, Sigrid, DIAGUE François-Xavier, LASSALLE Danielle, DEVIN Hélène, et PIQUET Jacques-Raymond, *La valorisation des usages pastoraux pyrénéens*. Institut des usages, Tome 3, LexisNexis, 2023, URL : <https://institutdesusages.com/sites/default/files/ouvrages/Valoriser-les-usages-Tome-3.pdf>.

CORNU Marie, ORSI Fabienne et ROCHFELD Judith, *Dictionnaire des biens communs*, PUF. Dictionnaires Quadrige 2, 2017.

FISCHESSER Bernard, *La vie de la montagne*, Paris: Delachaux et Niestlé, 2018.

OSTROM Elinor, « Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action », *The Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge, New York: Cambridge University Press., 295 p.,1990.

OSTROM Elinor et BAECHLER Laurent, « *Gouvernance des biens communs: pour une nouvelle approche des ressources naturelles* », Planète en jeu, Bruxelles [Paris]: De Boeck, 2010.

RENDU, Christine, *Estives d'Ossau: 7000 ans de pastoralisme dans les Pyrénées*. Toulouse : Le Pas d'oiseau, éd, 2016.

Articles scientifiques

ALLAIRE Gilles, « Les communs comme infrastructure institutionnelle de l'économie marchande », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, n° 14, 2013, URL : <https://doi.org/10.4000/regulation.10546>.

ALLAIRE Gilles, « L'ambivalence des communs », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Vol. 10, n°1, 2019, URL : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.13442>.

- ARAGON Anne « La transhumance ovine dans les Pyrénées: pratique ancestrale et solution d'avenir, aspects zootechniques et sanitaires », Thèse d'exercice, Médecine vétérinaire, Ecole Nationale Vétérinaire de Toulouse – ENVT, 146 p., 2018
- BAGDASSARIAN Isabelle, PENERANDA Adrien et BARON Catherine. « Évolution d'un commun d'altitude : entre matérialité et immatérialité - Le cas de la montagne basque de Soule en Pyrénées-Atlantiques », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Vol. 10, n°1, 2019, URL : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.13377>.
- BRAS Catherine, LE BERRE Maryvonne et SGARD Anne, « La montagne, les géographes et la géographie », *Revue de Géographie Alpine*, Vol. 72, n°2, pp.141-53, 1984, URL : <https://doi.org/10.3406/rga.1984.2561>.
- BRUNET Michel, « Droits d'usage, propriété foncière et projets d'aménagements dans les Pyrénées ». *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, vol 49 n°3, pp.361-73, 1978, URL : <https://doi.org/10.3406/rgpso.1978.3558>.
- CHEVALIER Michel, « Les caractères de la vie pastorale dans le bassin supérieur de l'Ariège - Persée », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, Tome 20, n°1-2, pp.5-84, 1949
- CHEVALIER Michel, « La "Loi Montagne" et sa mise en œuvre (1981-1988) », *Annales de géographie* vol 98, n°545, pp.84-91, 1989.
- CLARIMONT Sylvie, « La patrimonialisation des espaces naturels en débat : la réforme du Parc national des Pyrénées (France) », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, n° Hors-série 16, 2013, URL : <https://doi.org/10.4000/vertigo.13549>.
- COURTIAL, Anouk, « Loup et élevage : l'expérience du service pastoral de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur ». Intervention. Chorges - Hautes-Alpes: CERPAM, 2023
- EYCHENNE Corinne, « Estives et alpages des montagnes françaises: une ressource complexe à réinventer », *La ressource montagne, entre potentialités et contraintes*, L'Harmattan, , 141-61, 2011
- EYCHENNE Corinne, « Le pastoralisme entre mythes et réalités : une nécessaire objectivation - l'exemple des Pyrénées », *Géocarrefour*, vol 92, n°3, 2018, URL : <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.10987>.

- EYCHENNE Corinne, « Les enjeux liés à la gouvernance du pastoralisme collectif dans les Pyrénées ». *Séminaire « Elevage et développement durable des territoires » La gouvernance de l'élevage dans les territoires*, 2019a., URL : https://umr-selmet.cirad.fr/content/download/4477/32333/version/1/file/1.+eychenne_elevage_et_ddt_2019.pdf.
- EYCHENNE Corinne, « L'association foncière pastorale : un outil de gestion collective du foncier en montagne à fort potentiel d'innovation ». *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n° 47, pp.129-43, 2019b, URL : <https://doi.org/10.4000/soe.5539>.
- EYCHENNE Corinne, « Les gestionnaires collectifs d'espaces pastoraux entre reconnaissance et fragilisation : un angle mort de la politique agricole commune ? », 21p., 2020.
- EYCHENNE, Corinne et LAZARO Lucie. « L'estive entre « biens communs » et « biens collectifs » », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, pp.102-2 (mars). 2014, URL : <https://doi.org/10.4000/rga.2297>.
- GRÜBER Michel. « Étages et séries de végétation de la chaîne pyrénéenne », *Ecologia Mediterranea* vol. 5, n°1, pp.147-74, 1979, URL : <https://doi.org/10.3406/ecmed.1979.957>.
- GUILLOT Fanny, « La contractualisation des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) dans le cadre de Natura 2000 sur les estives collectives ariégeoises: atouts, limites et perceptions », Mémoire d'ingénieur agronome SAADS, option développement agricole et rural au sud, spécialité RESAD, Montpellier SupAgro., 2017, URL : <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03805381v1/document>.
- HARDIN Garrett, « The Tragedy of the Commons », *Science, New Series*, vol. 162, n°385, pp.1243-48, 1968.
- LAZARO Lucie, « Estives en partage: une approche relationnelle des externalités du pastoralisme collectif pyrénéen », Thèse de doctorat en géographie et aménagement, Université Toulouse 2 – Jean Jaurès, 2015, URL : https://theses.hal.science/tel-01343286/file/Lazaro_Lucie_1.pdf.
- MASSON, Florent « La propriété commune », Thèse de doctorat en droit privé, Paris: Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2016.

OLLAGNON Henry, « Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité : une application à la nature et au vivant : pour une écologie de l'action », Doctorat en sciences économiques, Paris, Université Paris I, 1998.

Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI), « Droit coutumier et savoirs traditionnels », 2016, URL : https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/fr/wipo_pub_tk_7.pdf.

OSTROM Elinor, « Private and common property rights », pp. 323-79, 2000.

OSTROM Elinor et SCHLAGER Edella, « Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis », *Land Economics* vol.68, n°3, pp.249-43, 1992, URL : <https://doi.org/10.2307/3146375>.

PAUTHENET Yves, et OSTERMANN Ole, 1990, « Etude de la valeur pastorale des pâturages d'altitude », *Revue de Géographie Alpine*, vol. 78 n°4, pp. 46-51, URL : <https://doi.org/10.3406/rga.1990.4225>.

POUMAREDE, Jacques. « Les commissions syndicales dans les Pyrénées ». *Droit et ville*, Vol. 24, n°1, pp.9-29, 1987, URL : <https://doi.org/10.3406/drevi.1987.1185>.

RODOTA Stefano, « Vers les biens communs. Souveraineté et propriété au xxie siècle », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n°16, pp.211-32, 2016, URL : <https://doi.org/10.4000/traces.6632>.

ROSE Carol « The Comedy of the Commons: Custom, Commerce, and Inherently Public Property », *The University of Chicago Law Review* vol.53, n°3, pp.711-81, 1986..

VIVIER Nadine, « La gestion en commun, au gré des idéologies », *Paysans & société* vol. 378, n°6, 2019, pp.44-50, URL : <https://doi.org/10.3917/pes.378.0044>.

Publication – Études :

Agreste, 2020, « Panorama du pastoralisme pyrénéen ».,

URL https://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/pastoralisme_vd_cle033984.pdf.

BRUNET Carole et MOULIN Christophe, « Guide pratique pour le fonctionnement et la création des Associations Foncières Pastorales autorisées », s. d., URL : https://extranet-isere.chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/Auvergne-Rhone-Alpes/119_Extr-Isere_img/Territoire/2021/Guide_pratique_VF_MEP-avec_compression-avec_compression.pdf.

CAMARRA J.J, SENTILLES J., GASTINEAU A., et QUENETTE P.Y. « Suivi de l'ours brun dans les Pyrénées françaises (Sous-populations occidentale et centrale) ». Rapport annuel. Direction de la recherche et de l'expertise, 2016, URL : http://www.nature-comminges.asso.fr/wp-content/uploads/2017/04/Rapport_Reseau_Ours_Brun_2016.pdf.

Cellule Pastorale 64, « Animation pastorale des Pyrénées-Atlantiques « Animation territoriale » ». Compte rendu d'activité pour l'année 2018.

Chambre d'agriculture. 2022. « PAC 2023-2027 : qu'est ce qui va changer ? » 2022. <https://paca.chambres-agriculture.fr/la-chambre-dagriculture-du-vacluse/pac-2023-2027-quest-ce-qui-va-changer/>.

« Chapitre VI : Dispositions particulières aux baux à long terme. (Articles L416-1 à L416-9) - Légifrance ». s. d. Consulté le 14 septembre 2023. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071367/LEGISCTA000006152253/#LEGISCTA000006152253.

DEVIN Hélène, et CIPIERE Annie, « Guide des associations foncières pastorales », Association Française de Pastoralisme, 2011, URL : <http://cardere.fr/doc/XclasseurAFP.pdf>.

IPHB, « Diagnostic prospectif pastorale des vallées béarnaises 2015 -2025 », 2019.

LASSALLE Danielle. 2012. « Description des usages pastoraux, du type de gestionnaire, et des questions liées à la pérennisation de l'usage pastoral du hameau d'Assouste, commune

des Eaux Bonnes Vallée d'Ossau ». Boîte à outil juridique de la Cellule Pastorale des Pyrénées-Atlantiques. Document de travail. Etcharry Formation Développement.

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation « Les mesures agro-environnementales et climatiques - MAEC », Annexe 10, La politique agricole commune 2015-2022, 2021.

Réseau Pastor'@lpes, et CERPAM, « Guide Pratique pour la Création et le Fonctionnement des Groupements Pastoraux », 2013, URL : https://cerpam.com/wp-content/uploads/2019/05/Guide-GP-2013-Version-imprimerie_compressed.pdf.

VALENTI Marion et DUBEUF Jean-Paul, « Le diagnostic approfondi d'estive et la mise en discussion des perspectives de gestion et d'usage pastoral Diagnostic pastoral de l'estive de Vivario Vallée du Manganellu / Monte d'Oru », Rapport Technique, Chambre régionale d'Agriculture de Corse, 2020, URL : <https://hal.inrae.fr/hal-03340265/document>.

Table des illustrations

Figure n° 1 : Estive d'Ayous en vallée d'Ossau © DUPLAA	12
Figure n° 2 : La répartition par espèces des UGB temps pleins transhumantes dans le massif pyrénéen en 2018	24
Figure n° 3 : La répartition par espèces des UGB transhumantes du Haut-Béarn en 2015	26
Figure n° 4 : Le principe de la déclaration des surfaces d'estive	29
Figure n° 5 : Le principe de « rapatriement » des surfaces d'estive	31
Figure n° 6 : Le nombre de communes adhérentes à l'IPHB avec ou sans commission pastorale	48
Figure n° 7 : Les types d'association foncières pastorales	56
Figure n° 8 : Troupeau de brebis en vallée d'Ossau © DUPLAA.....	61
Figure n° 9 : Vache béarnaise en vallée d'Ossau © IPHB.....	62
Figure n° 10 : Les partenaires de l'IPHB	65
Figure n° 11 : La répartition des dépenses liées aux travaux pastoraux depuis 1994	66
Figure n° 12 : Les multiples acteurs du pastoralisme béarnais	71
Figure n° 13 : La gestion des estives.....	81
Figure n° 14 : Le marquage lors de la transhumance à Lourdios-Ichère © IPHB	85
Figure n° 15 : Le marquage lors de la transhumance en vallée d'Ossau© IPHB	85
Figure n° 16 : Écobuage à Lées-Athas © DUPLAA.....	89
Figure n° 17 : Les deux logiques de gestion identifiées par Corinne Eychenne	90
Figure n° 18 : Les niveaux de délégation pour un Groupement Pastoral (GP).....	94
Figure n° 19 : Les modes de gestion des estives béarnaises	97
Figure n° 20 : Extrait du guide du gestionnaire d'estive.....	106
Carte n° 1 : L'utilisation étagée de l'espace montagnard du « Haut-Béarn »	13
Carte n° 2 : Le type de propriété des unités pastorales du « Haut-Béarn ».....	17
Carte n° 3 : La répartition des UGB transhumantes dans le massif des Pyrénées	23
Carte n° 4 : Les propriétaires des unités pastorales du « Haut-Béarn »	47
Carte n° 5 : Localisation des périmètres d'agrément des Groupements Pastoraux en « Haut-Béarn »	53
Carte n° 6 : Localisation des périmètres des Associations Foncières Pastorales en « Haut-Béarn ».....	57
Carte n° 7 : Les éleveurs transhumants du « Haut-Béarn » en 2015.....	60

Carte n° 8 : La zone « cœur de parc » du Parc Nationale des Pyrénées en « Haut-Béarn » 70

Carte n° 9 : Les modes d'accès et de mise à disposition des estives du « Haut-Béarn » 77

Tableau n° 1 : Bilan des entretiens semi-directifs..... 80

Tableau n° 2 : Les modes de gestion des estives utilisés par les acteurs interrogés 96

Tableau n° 3 : La répartition de la mise en place des équipements pastoraux 99

Tableau n° 4 : La répartition de l'entretien des équipements pastoraux 100

Annexe

Guide d'entretien – « Accès et mise à disposition des estives et gestion en bien commun »

Objectifs :

- comprendre, répertorier, analyser les modes de gestion
- connaître les forces et les faiblesses

→ adapter la grille en fonction de l'enquêté

Cible : acteurs de la gestion : communes, commission syndicales, AFP, GP, éleveurs, bergers

Introduction : En stage à l'IPHB, je travaille sur l'accès (éleveurs locaux – « ayants droits ») et la mise à disposition (éleveurs extérieurs) des estives qui se font selon des règles de gestion concertées entre les gestionnaires et les utilisateurs. Je rencontre les acteurs du territoire, comme vous, pour répondre à mes questions.

1. Présentation de l'enquêté et fonctionnement de la structure

objectif : connaître les missions de la personne enquêtée pour comprendre son intervention dans la gestion des estives en bien commun

- Pouvez-vous vous présenter ?
 - Quel est votre métier, quelles sont vos missions sur le territoire du Haut-Béarn ?
 - Pourriez-vous me présenter votre parcours ?

Pour GP et AFP

- Pouvez-vous me présenter le GP ou AFP ?
 - Depuis quand existe-t-il ?
 - Combien d'adhérents compte le GP ou AFP ? Combien d'éleveurs sont concernés (GP) ? Combien de propriétaires sont concernés (AFP) ?
 - Quelles estives sont gérées par le GP ou AFP ?

2. Modes de gestion

objectif : comprendre le mode de gestion et les missions de la personne, entrevoir une première analyse réalisée par l'enquêté pour comprendre les avantages et les limites

Pour les anciens éleveurs

- Étiez-vous engagé dans cette gestion, quel était votre rôle ?

a) Rôle et prérogatives du gestionnaire d'estive

- Quel est le rôle d'un gestionnaire d'estive ?

Pour les communes

- Qui a la charge de la gestion pastorale au sein de la commune ?
- Comment fonctionne la commission pastorale ? Quelles sont ses missions ? Qui en fait partie ?
- Quelle est l'importance du budget pastoral par rapport au budget global de la commune ? Comment cette proportion a-t-elle évolué ?
- **Quelles sont vos missions en matière de gestion pastorale ?**
 - Comment gérez-vous les estives ? Qui prend les décisions ?
 - Avez-vous un règlement pastoral écrit ?
 - Comment définissez-vous un ayant droit ?
 - Comment les éleveurs extérieurs sont-ils choisis ?
 - Comment les dates de montée et de descente (généralement le petit bétail qui le respecte) sont-elles déterminées ? Sont-elles différentes selon les estives ?
 - Est-ce que des dates de fermeture ont été mises en place ?
 - Comment le montant des bacades (origine de l'éleveur et type de bétail) ou des CPP est-il fixé ?
 - Comment évaluez-vous le taux de chargement ? Comment est-il fixé et maintenu ?
 - Comment les cabanes sont-elles attribuées ? Sont-elles louées ? (des assurances sont-elles souscrites ou l'éleveur s'en charge ?)
- **Qui s'occupe des démarches administratives ?**
 - facturation des bacades
 - déclarations de transhumance
 - déclarations PAC, transferts DPB
 - Qui reçoit la MAEC collective ?

- Est-elle conservée par le gestionnaire ? Entièrement ou partiellement ?
Quels sont vos critères de distribution ?

- **Quels équipements pastoraux avez-vous mis en place ? Quels travaux souhaiteriez-vous et pourriez-vous mettre en œuvre ?**
 - Quelles règles sont appliquées sur l'utilisation du matériel ?
 - Comment le matériel est-il entretenu ?
 - Qui s'occupe de l'entretien ?
 - hivernage des cabanes, des fromageries et des saloirs
 - et pour l'ouverture ?
 - pistes et chemins d'accès (remise en état, sécurisation)
 - équipements professionnels : parc de contention, clôtures, aires et abris de traite, abreuvoirs, machine...,
 - équipements complexes : cabanes, fromagerie, saloirs, eau (captages, adduction d'eau, périmètre de protection, chauffe-eau), électrification (panneau solaire, paganelle)...

- **Qui décide et prend en charge les investissements ?**
 - débroussaillage/girobroyage d'ouverture
 - petits chantiers : travaux de rafraîchissement intérieurs de cabanes, poses d'abreuvoirs, ...
 - équipements professionnels : parc de contention, clôtures, aires et abris de traite...
 - équipements structurants
 - complexes : cabanes, fromagerie, saloirs, MAN
 - eau (captages, adduction d'eau, périmètre de protection),
 - pistes d'accès – (bétonnage, pare-feu)
 - remplacement de matériel nécessaire au bon fonctionnement d'un équipement communal : électrification (panneaux solaire et chauffe-eau)...

b) Forces et faiblesses du mode de gestion

- Quelles sont les avantages de cette gestion ?

- Quels conflits d'usage avez-vous connu/eu à gérer ? Comment les avez-vous résolus ?
Quelles autres limites rencontrez-vous ?

c) Avis global sur la gestion des estives sur le territoire

- Avez-vous constaté des différences entre les instances de gestion (communes, CS, GP) ? Lesquelles ?
- Laquelle vous semble la plus adaptée ? Pourquoi ?
- Que pensez-vous de la gestion directe / déléguée ?

3. Perception de la gestion en bien commun

- Que signifie pour vous la gestion en bien commun ?
- Quels sont les leviers et les freins de la gestion en bien commun ?
 - Quels sont ses avantages ? Qu'apporte-t-elle au territoire béarnais ?
 - Quelles sont ses limites ?

4. Évolutions et perspectives de la gestion et du territoire

- Comment la gestion en bien commun a-t-elle évoluée (règlement oral et écrit) ? Quelles évolutions vous ont marqué ?
- Comment voyez-vous l'avenir de la montagne béarnaise et de cette gestion ?
- Quelles décisions pourraient influencer ces évolutions ?
- Selon vous, comment peut-on perpétuer la bonne gestion des estives pour la transmettre aux générations futures ?

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
REMERCIEMENTS	6
SIGLES	7
SOMMAIRE	8
INTRODUCTION	10
1. <i>La montagne et le pastoralisme pyrénéen, une utilisation étagée et une pratique d'élevage ancestrale ancrée dans le territoire</i>	10
2. <i>Le pastoralisme et l'agriculture de montagne : une spécificité reconnue par les politiques publiques</i> ...	14
3. <i>La spécificité pyrénéenne : la propriété, la gestion et l'utilisation communes des surfaces pastorales</i> ...	16
PARTIE 1. LA GESTION EN BIEN COMMUN DES ESTIVES, UNE SPÉCIFICITÉ PYRÉNÉENNE	22
CHAPITRE 1. LE MAINTIEN DU PASTORALISME, ENTRE VOLONTÉ LOCALE ET EUROPÉENNE	22
1.1. <i>Le pastoralisme pyrénéen : une pratique économique territorialisée</i>	22
1.1.1. Le monde pastoral dans les Pyrénées	22
1.1.2. Le territoire du Haut-Béarn tourné vers la production laitière et fromagère	25
1.2. <i>Le pastoralisme, un rôle déterminant dans la préservation du paysage montagnard confrontée à la disparition des troupeaux</i>	27
1.2.1. Le pastoralisme participe à l'ouverture des paysages et au maintien de la biodiversité	27
1.2.2. Les troupeaux transhumants face aux prédateurs	28
1.3. <i>Les surfaces d'estives intégrées à la Politique Agricole Commune</i>	29
1.3.1. L'Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels (ICHN), une mesure pour soutenir l'élevage de montagne	30
1.3.2. Le Droit à Paiement de Base (DPB) d'estives, une aide supplémentaire pour les éleveurs transhumants	30
1.3.3. La Mesure Agro-environnementale et Climatiques (MAEC) collective, une aide financière pour le gestionnaire d'estives	32
1.3.4. Une prise en compte difficile des spécificités des surfaces pastorales et du collectif	32
CHAPITRE 2. L'ESTIVE BÉARNAISE, UN ESPACE PASTORAL FONDÉ SUR LA GESTION COMMUNE ET DES PRATIQUES ASSOCIÉES AUX DROITS D'USAGE	33
2.1. <i>L'estive, un « bien commun »</i>	33
2.1.1. Les « appropriateurs », les « fournisseurs » et les « producteurs »	34
2.1.2. La propriété commune, des droits pour partager la ressource commune	35
2.1.3. Les conditions de réussite pour le bon fonctionnement des biens communs	37
2.1.4. La « tragédie » et la « comédie » des biens communs	39
2.1.5. Les valeurs portées autour de la transmission de génération en génération	40
2.2. <i>Les us et coutumes, une véritable identité territoriale</i>	41
2.1.1. Les usages pastoraux, des règles issues de comportements et de pratiques	41
2.1.2. Le droit des usages, une valeur de loi	42
2.1.3. La caractérisation des usages	43
a) Les droits réels au profit d'ayants droit (Aubert <i>et al.</i> , 2023)	43
b) Les droits personnels des éleveurs (Aubert <i>et al.</i> , 2023)	44
2.1.4. Le multi-usage sur les estives	44
2.3. <i>Le gestionnaire d'estives au cœur de la gestion d'un « bien commun »</i>	45
CHAPITRE 3. LA GESTION DES ESTIVES BÉARNAISES : UNE MULTITUDE D'ACTEURS D'ÉCHELLES LOCALE, DÉPARTEMENTALE ET NATIONALE	46
3.1. <i>Les propriétaires et gestionnaires dans les vallées béarnaises</i>	46
3.1.1. Des communes à la fois propriétaires et gestionnaires	47
3.1.2. Les Commissions Syndicales, une spécificité pyrénéenne ancrée dans l'histoire	48
3.1.3. Le Syndicat d'Assouste, une exception de propriétaires indivis	50
3.1.4. Des regroupements d'éleveurs et de propriétaires issus de la loi pastorale de 1972	50
a) Le Groupement Pastoral, s'associer entre éleveurs pour s'organiser et gérer collectivement une estive	51
b) L'Association Foncière Pastorale, un outil de gestion collective de la montagne	54
3.2. <i>Les utilisateurs pastoraux de la montagne</i>	58

3.2.1. Les éleveurs transhumants reconnus par leur origine géographique	58
a) Les éleveurs locaux qualifiés d' « ayants-droits »	58
b) Les éleveurs extérieurs au territoire	59
3.2.2. Les éleveurs représentés par des associations et syndicats	61
a) L'AETVB, l'Association des Éleveurs et Transhumants des Vallées Béarnaises	61
b) L'association de sauvegarde de la race bovine béarnaise	62
3.3. <i>Une coordination territoriale des vallées béarnaises à l'échelle locale, départementale et nationale</i>	63
3.3.1. L'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn, un rôle de coordination basé sur la concertation	63
a) L'Institution Patrimoniale, une instance unique en France	63
b) Le fonctionnement de l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn	64
3.3.2. La Cellule Pastorale 64, une animation pastorale, un accompagnement technique et administratif	67
3.3.3. Le PNP, le Parc national des Pyrénées	68
PARTIE 2. LE FONCTIONNEMENT DES ESTIVES BÉARNAISES, UN ENJEU CONTEMPORAIN POUR UNE PRATIQUE ANCESTRALE	73
CHAPITRE 1. L'ACCÈS ET LA MISE À DISPOSITION DES ESTIVES BÉARNAISES	73
1.1. <i>Point méthodologique sur la réalisation d'un état des lieux des modes d'accès et de mise à disposition des estives aux éleveurs du Haut-Béarn</i>	73
1.2. <i>Les modes d'accès et de mise à disposition ancestraux, toujours en vigueur pour les éleveurs locaux et extérieurs</i>	73
1.2.1. La bacade, un moyen de paiement ancestral pour l'usage pastoral des estives	73
1.2.2. La « location à la montagne », un forfait annuel pour les éleveurs du Syndicat d'Assouste	74
1.3. <i>Les modes de mise à disposition des estives en vigueur pour les éleveurs extérieurs au territoire</i>	74
1.3.1. La Convention Pluriannuelle de Pâturage, un bail pastoral pour garantir une place en montagne aux éleveurs extérieurs	74
1.3.2. Le bail à ferme ou rural, une pratique marginale en montagne	76
CHAPITRE 2. DES PRATIQUES PASTORALES ANCESTRALES ADAPTÉES AU CONTEXTE ACTUEL	78
2.1. <i>Point méthodologique sur la réalisation des entretiens semi-directifs</i>	78
2.1.1. Élaboration d'un guide d'entretien en fonction des acteurs ciblés	78
2.1.2. Sélection des propriétaires, des gestionnaires et des utilisateurs interrogés	79
2.2. <i>Les pratiques légitimes et répétées concernant l'organisation des montagnes</i>	81
2.2.1. Connaître le territoire pastoral	82
2.2.2. Définir et accueillir les « ayants-droits »	82
2.2.3. Choisir les éleveurs extérieurs	83
2.2.4. Établir les règles d'utilisation des estives	83
a) Gérer la conduite des troupeaux en estive	83
b) Gérer les équipements pastoraux	87
CHAPITRE 3. UNE GESTION EN BIEN COMMUN VÉCUE PAR LES PROPRIÉTAIRES, GESTIONNAIRES ET UTILISATEURS PASTORAUX DES ESTIVES BÉARNAISES	90
3.1 <i>Construction d'une typologie des modes de gestion des estives béarnaises</i>	90
3.1.1. Une gestion directe réalisée par des propriétaires ou des représentants de propriétaires des estives	91
3.1.2. Une gestion partiellement ou fortement déléguée à un Groupement Pastoral	92
3.1.3. La complexité des modes de gestion des estives	96
a) La répartition des missions de gestion entre une commune et un GP	97
b) La répartition de la mise en place et de l'entretien des équipements pastoraux entre les gestionnaires et les éleveurs	99
3.2. <i>Une gestion en bien commun ancrée mais menacée par les évolutions sociétales</i>	100
3.2.1. La gestion en bien commun, une force pour le monde pastoral	101
3.2.2. La gestion en bien commun face à un nouveau contexte agricole	102
a) Les effets néfastes de la PAC	102
b) L'intérêt individuel dans le monde pastoral	103
3.2.3. Les perspectives de la gestion en bien commun des estives béarnaises	104
a) Une forte inquiétude pour l'avenir de la gestion des estives	104
b) Le guide du gestionnaire d'estives, un outil destiné aux collectivités locales	105
CONCLUSION	107
BIBLIOGRAPHIE	110
TABLE DES ILLUSTRATIONS	116

ANNEXE	119
TABLE DES MATIERES	123
RÉSUMÉ	126
MOTS-CLÉS	126

L'ACCÈS, LA MISE À DISPOSITION ET LA GESTION EN BIEN COMMUN DES ESTIVES BÉARNAISES

Chloé DUPLAA

Université de Pau et des Pays de l'Adour

Département de Géographie-Aménagement

Laboratoire TREE – UMR 6031 – CNRS/UPPA

RÉSUMÉ

Le pastoralisme est une pratique économique territorialisée et une activité structurale du paysage montagnard. La gestion en bien commun des estives est une spécificité pyrénéenne qui s'appuie sur des *us et coutumes* et constitue un outil d'appropriation pour la communauté locale. Gérer des estives, requiert des connaissances sur les usages pastoraux, perpétués par l'oralité, et des compétences pastorales, techniques et administratives à adopter par les propriétaires, les gestionnaires d'estives et les éleveurs. La gestion est d'autant plus complexe qu'elle fait face à l'évolution des usages liée aux transformations de la société menant potentiellement à la perte de la mémoire collective. L'étude menée au sein de ce mémoire a pour objectif de comprendre le fonctionnement et le maintien de la gestion en bien commun des estives béarnaises.

MOTS-CLÉS

Pastoralisme– montagne– gestion en bien commun – estives– Haut-Béarn

