

Mémoire de Master 1  
**Université Toulouse-Jean Jaurès**  
Mention Géographie – Aménagement - Environnement - Développement (GAED)  
Parcours Gestion et Évaluation des Environnements Montagnards (GEMO)

Année universitaire 2023-2024

**Enjeux et limites de la gestion des terres indivises de montagne au travers  
de la révision d'un dispositif de mise à disposition de surfaces aux éleveurs**  
*Le cas de la Commission Syndicale du Pays de Cize*



Alice MANIÈRE

*Soutenu le 30 août 2024 à Toulouse*

Tutrice pédagogique : Anne PELTIER

Sous la direction de David TOURREUIL

Commission Syndicale du Pays de Cize

## Résumé

Ce mémoire de stage porte sur la gestion des terres indivises en montagne en se focalisant sur le cas spécifique de la Commission Syndicale du Pays de Cize dans les Pyrénées-Atlantiques qui mène un dispositif de mise à disposition de foncier. Celui a pour but de faciliter l'accès à des surfaces agricoles aux éleveurs locaux. Il joue un rôle crucial dans le maintien de l'activité pastorale traditionnelle dans cette région montagnarde s'inscrivant dans le contexte plus général des défis que rencontrent l'agriculture de montagne tels que le morcellement des terres ou l'abandon des surfaces agricoles.

Le dispositif actuel n'est plus adapté et arrive aujourd'hui à ses limites. L'objectif de ce mémoire est d'analyser les enjeux de la gestion foncière collective en montagne, en mettant en évidence les facteurs qui freinent une mise en œuvre optimale de ce dispositif et en proposant des pistes d'amélioration, notamment des critères d'attribution pertinents.

Pour atteindre cet objectif, une approche méthodologique combinant plusieurs outils a été adoptée. L'analyse documentaire a permis de comprendre le cadre historique et juridique du dispositif. Un état des lieux cartographique a été réalisé afin d'avoir une vision globale de surfaces allouées et une enquête de terrain a été menée auprès des éleveurs concernés afin de recueillir des témoignages et des perspectives sur les défis rencontrés.

Cette étude a permis de souligner la nécessité urgente de réviser les critères d'attribution des terres et d'adapter le dispositif pour avoir un regard sur les besoins réels des éleveurs et permettre une attribution et une utilisation optimale des surfaces. En particulier, il est crucial de soutenir de manière plus efficace les petites exploitations transhumantes, qui jouent un rôle essentiel dans la préservation des paysages et de la biodiversité en montagne. Les recommandations formulées visent à pérenniser la mise à disposition des terres tout en répondant aux nouvelles réalités du territoire.

Ce mémoire met en évidence que pour assurer la durabilité de l'activité pastorale en Cize et maintenir une gestion collective des biens communs, il est impératif de moderniser cet outil de gestion foncière qu'est la mise à disposition des surfaces appelées « fougères » en mettant en application des critères d'attribution adaptés et permettant d'avoir un regard sur les exploitations bénéficiaires.

**Mots clés :** gestion foncière, action collective, bien commun, pastoralisme, Commission Syndicale

## Abstract

This internship report focuses on the management of undivided mountain lands, specifically examining the case of the Commission Syndicale du Pays de Cize in the Pyrénées-Atlantiques which implements a land allocation system. This system aims to facilitate access to agricultural land for local herders. It plays a crucial role in maintaining traditional pastoral activities in this mountainous region, within the broader context of challenges faced by mountain agriculture, such as land fragmentation and abandonment of agricultural surfaces.

The current system has reached its limits and is no longer suitable. The objective of this report is to analyze the issues related to collective land management in mountainous areas, highlighting factors

that hinder the optimal implementation of the system and proposing improvements, including relevant allocation criteria.

To achieve this objective, a methodological approach combining various tools was adopted. Document analysis provided insight into the historical and legal framework of the system. A cartographic assessment was carried out to obtain a comprehensive view of allocated areas, and a field survey was conducted with the concerned herders to gather testimonies and perspectives on the challenges faced.

The study underscored the urgent need to revise the land allocation criteria and adapt the system to better address the actual needs of herders, ensuring optimal allocation and use of the land. It is crucial to more effectively support small transhumant farms, which play an essential role in preserving mountain landscapes and biodiversity. The recommendations aim to sustain the land allocation system while responding to the new realities of the territory.

This report highlights that to ensure the sustainability of pastoral activities in Cize and maintain a collective management of common goods, it is imperative to modernize the land management tool, known as the allocation of “fougeraies”, by implementing adapted allocation criteria and closely monitoring the beneficiary farms.

**Keywords :** land management, collective action, common good, pastoralism, Commission Syndicale

## Remerciements

Je tiens à remercier particulièrement David TOURREUIL, Directeur de la Commission Syndicale du Pays de Cize pour son encadrement régulier ainsi que ses explications et conseils précieux tout au long du stage, Marine PIANA, chargée de mission agro-biodiversité et pastoralisme et responsable Natura 2000 à la CSPC pour ses conseils et sa disponibilité et pour m'avoir transmis les informations et documents dont j'avais besoin et Sylvie CHEMBERO, secrétaire de la CSPC pour sa bonne humeur et son aide précieuse pour contacter les éleveurs.

Je remercie également les délégués de la CSPC qui ont su se rendre disponibles pour suivre l'avancement de mon travail lors de réunions et être source de propositions et de discussions lors de la restitution bilan du stage.

J'adresse aussi mes remerciements aux éleveurs de Cize qui ont bien voulu prendre le temps de répondre aux questionnaires et je tiens à remercier spécialement les huit éleveurs qui ont très rapidement accepté de me rencontrer et auprès desquels j'ai pu mener des entretiens individuels très constructifs alimentés par leurs avis sur le dispositif étudié.

Enfin, je remercie mon enseignante référente Anne PELTIER pour son suivi pédagogique régulier, ses conseils, corrections et retours sur la rédaction de ce mémoire.

## Liste des sigles

AFP : Association Foncière Pastorale  
AOP : Appellation d'Origine Protégée  
AMA : Activité Minimale d'Assujettissement  
CAPB : Communauté d'Agglomération du Pays Basque  
CORAM : Collectif des RAces locales de Massif  
CPP : Convention Pluriannuelle de Pâturage  
CS : Commission Syndicale  
CSPC : Commission Syndicale du Pays de Cize  
DJA : Dotation Jeunes Agriculteurs  
DNJA : Dotation Jeunes et Nouveaux Agriculteurs  
DPB : Droit à Paiement de Base  
EHLG : Euskal Herriko Laborantza Ganbara  
EHMEB : Euskal Herriko Mendi Elkargoen Batasuna  
ELB : Euskal herriko Laboriaren Batasuna  
FF : Fougeraie Fermée  
FO : Fougeraie Ouverte  
GAEC : Groupement Agricole d'Exploitation en Commun  
GP : Groupement Pastoral  
ICHN : Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels  
JA : Jeunes Agriculteurs  
MAEC : Mesures Agro-Environnementales et Climatiques  
MSA : Mutualité Sociale Agricole  
PAC : Politique Agricole Commune  
RPG : Registre Parcellaire Graphique  
SAU : Surface Agricole Utile  
SIG : Système d'Information Géographique  
SMI : Surface Minimum d'Installation  
SMA : Surface Minimum d'Assujettissement  
UTA : Unité de Travail Annuel  
UGB : Unité Gros Bétail  
ZI : Zone Intermédiaire

# Sommaire

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introduction.....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>I/ Contexte d'étude.....</b>  | <b>3</b>  |
| 1) La singularité de l'agriculture dans les Pyrénées-Atlantiques.....  | 3         |
| 2) Les Commissions Syndicales, des structures ancestrales de gestion collective des espaces montagnards.....   | 6         |
| 3) Une structure incontournable pour la montagne basque.....   | 7         |
| 4) Le besoin d'actualiser un dispositif ancien de mise à disposition de foncier.....   | 11        |
| <b>II/ Cadre théorique.....</b>  | <b>16</b> |
| 1) L'accès au foncier agricole en zone de montagne.....  | 16        |
| 2) Les notions de privé, public, commun, collectif dans la gestion foncière en montagne..  | 18        |
| 3) Les us et coutumes et les droits d'usages en montagne.....  | 24        |
| 4) L'étude d'un dispositif de mise à disposition de terres indivises de montagne pour les éleveurs mené par la Commission Syndicale du Pays de Cize..... | 26        |
| <b>III/ Cadre méthodologique.....</b>  | <b>27</b> |
| 1) Diagnostic du dispositif actuel.....  | 27        |
| 2) État des lieux cartographique.....  | 28        |
| 3) Choix des méthodes d'enquête employées.....   | 29        |
| 4) Organisation des étapes de travail.....   | 34        |
| <b>IV/ Résultats.....</b>  | <b>35</b> |
| 1) Les fougères ouvertes.....  | 35        |
| 2) Les fougères fermées.....   | 41        |
| 3) Synthèse des critères d'attribution retenus.....  | 45        |
| <b>V/ Discussion.....</b>  | <b>46</b> |
| <b>Conclusion.....</b>   | <b>49</b> |
| <br>   |           |
| <b>Bibliographie.....</b>  | <b>51</b> |

## Introduction

L'agriculture en montagne, et plus spécifiquement le pastoralisme, joue un rôle crucial dans la préservation des paysages, de la biodiversité, et des cultures locales. Toutefois, les défis liés à la gestion foncière en ces zones sont multiples, en particulier dans un contexte où les terres agricoles sont souvent morcelées, difficiles d'accès, et parfois abandonnées. Dans les Pyrénées-Atlantiques, au Pays Basque, la Commission Syndicale du Pays de Cize, une institution historique, se trouve au cœur de cette problématique en gérant des terres indivises depuis des siècles qui représentent environ 17 000 hectares. Cela fait près de 25 ans que des terres sont mises à disposition des éleveurs, via un dispositif que mène la Commission Syndicale pour maintenir l'activité pastorale qui structure historiquement et économiquement ce territoire. Ce dispositif comporte deux types de mises à disposition, les « fougères ouvertes » et les « fougères fermées » dont les objectifs sont bien distincts.

Cependant, le dispositif de mise à disposition de ces surfaces rencontre aujourd'hui diverses difficultés et montre ses limites. Les critères d'attribution ne répondent plus toujours aux besoins actuels, et le dispositif peine à atteindre ses objectifs initiaux. Une autre limite majeure est l'absence de suivi de la situation des exploitations bénéficiaires. La Commission Syndicale ne dispose pas d'une vision claire des évolutions au sein des exploitations, telles que l'embauche de salariés, l'augmentation des surfaces ou du cheptel. Cette lacune empêche une évaluation précise des besoins des éleveurs en terme de surfaces. Cela soulève des questions cruciales quant à son efficacité et son évolution nécessaire pour continuer à soutenir les petites exploitations transhumantes, tout en s'adaptant aux nouvelles réalités des besoins de l'agriculture d'élevage en vallée de la Cize.

Ce mémoire vise à analyser les enjeux et les limites de la gestion des terres indivises de montagne par la Commission Syndicale du Pays de Cize. À travers l'étude du dispositif de mise à disposition des terres, ce travail cherchera à identifier les principaux défis auxquels la Commission est confrontée, à évaluer l'efficacité actuelle du dispositif, et à proposer des pistes d'amélioration pour pérenniser cette pratique collective traditionnelle tout en répondant aux besoins contemporains.

Pour répondre à ces objectifs, une approche méthodologique mixte sera adoptée, combinant des recherches documentaires sur les politiques foncières et agricoles, un état des lieux cartographique des surfaces allouées et une enquête de terrain auprès des éleveurs bénéficiaires (questionnaires et entretiens). Cette démarche permettra d'apporter une vision globale mais précise des dynamiques en jeu, ainsi que des recommandations concrètes pour l'avenir de la gestion foncière en montagne via ce dispositif.

La première partie de ce présent mémoire concerne le contexte d'étude et s'attachera à présenter la singularité de l'agriculture dans les Pyrénées-Atlantiques, en soulignant l'importance du pastoralisme et le rôle des Commissions Syndicales, notamment celle du Pays de Cize. Elle explore la gestion foncière par cette institution, en mettant en lumière la nécessité de réviser le dispositif de mise à disposition des terres, sujet principal de l'étude.

Une seconde partie traitera de l'accès au foncier agricole en montagne, les notions de biens privés, collectifs et communs, ainsi que les us et coutumes qui régissent l'organisation et l'administration des espaces en montagne. Elle se concentre sur la spécificité du massif pyrénéen en matière de gestion collective.

Dans une troisième partie, nous détaillerons la méthodologie adoptée pour analyser le dispositif actuel, incluant un diagnostic, un état des lieux cartographique et la mise en œuvre d'une enquête de terrain par questionnaires et entretiens semi-directifs.

Les résultats de l'étude seront ensuite présentés en distinguant les fougères ouvertes et fermées, et en analysant, pour chacune, la pertinence du dispositif, la perception des terres collectives, et les propositions pour l'avenir.

Enfin, nous discuterons des implications des résultats pour la CSPC et les éleveurs, leur relation avec la problématique initiale, et les perspectives pour la gestion future des terres indivises en montagne.

Nous mettrons aussi en lumière les apprentissages tirés de ce stage, les compétences développées, ainsi que les limites rencontrées.

## I/ Contexte d'étude

### 1) La singularité de l'agriculture dans les Pyrénées-Atlantiques

#### 1.1. Le pastoralisme pyrénéen

Dans le massif des Pyrénées, chaîne de montagne située au sud-ouest de l'Europe, l'activité agro-pastorale a façonné les paysages depuis fort longtemps. C'est au Néolithique moyen (- 4200/- 3700) que ces territoires de montagne ont été largement occupés par les hommes. Ils ont apporté des troupeaux, construit des cabanes de bergers et des parcs pour les bêtes, ouvert le milieu forestier par abattage ou brûlis... Puis après, plusieurs périodes de déprise suivies de périodes d'expansions de ces pratiques agro-pastorales, « l'espace montagnard pyrénéen est totalement anthropisé ». Cette activité a modifié les couverts végétaux et même la composition de certaines forêts (Galop, 2014). Comme auparavant, le pastoralisme pyrénéen est saisonnier et s'adapte à la végétation. En hiver, les troupeaux demeurent dans les fermes des fonds de vallées puis gagnent les zones intermédiaires quand arrive le printemps pour ensuite monter dans les estives l'été. Quand vient l'automne et les premières neiges sur les hauteurs, les troupeaux regagnent les zones intermédiaires puis les granges pleines du foin récolté pendant l'été pour passer l'hiver. 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 se nomme la transhumance (Aragon, 2018). Ce système permet de suivre et d'optimiser la ressource fourragère tout au long de l'année et de mettre en valeur tous les étages de végétation que comportent les montagnes. Ainsi, les éleveurs pyrénéens sont, pour la majorité, réellement dépendants de la montagne qui leur fournit la ressource et l'espace nécessaire à faire vivre leur exploitation.

Cette activité agro-pastorale est donc indispensable pour les éleveurs pyrénéens puisque cela permet d'optimiser la ressource en herbe tout au long de l'année mais aussi d'apporter une plus-value à l'agriculture puisqu'elle est souvent appuyée par des signes de qualité pour la viande (AOP<sup>1</sup> Barèges-Gavarnie), les laitages (AOP Ossau-Iraty, IGP Tomme des Pyrénées). Le pastoralisme apporte également des services culturels puisqu'il s'appuie sur des savoir-faire ancestraux reconnus aux patrimoines culturels immatériel de l'humanité de l'Unesco (Transhumance, Appel à projet CORAM<sup>2</sup>, 2024). Les pratiques pastorales sont aussi à l'origine d'une grande diversité d'espèces et du maintien de nombreux écosystèmes (Carrère *et al.*, 2012).

Indispensable à bien des égards, l'activité agro-pastorale pyrénéenne se heurte aujourd'hui à plusieurs freins. Tout d'abord le nombre d'installation n'est plus suffisant pour assurer un renouvellement générationnel et maintenir le nombre d'exploitations. Cela peut s'expliquer par plusieurs facteurs tels que la pénibilité des tâches quotidiennes, la charge de travail, manque de valorisation économique, image parfois dégradée au sein de la société, la cohabitation avec les autres activités parfois difficile (Ministère de l'Agriculture et de

---

1 Appellation d'Origine Protégée

2 Collectif des Races locales de Massif

l'Alimentation, 2020)... Cette déprise agricole engendre un abandon des terres et a pour conséquence la colonisation des espèces ligneuses sur les pelouses et prairies et donc l'enfrichement progressif des milieux jusqu'alors maintenus ouverts par le pâturage. L'augmentation de la surface des milieux boisés favorise la présence d'espèces forestières qui sont déjà bien présentes dans le reste de la France. En revanche, les espèces de milieux ouverts sont des espèces à fort enjeu de conservation et dont l'évolution des populations est à surveiller au niveau national (Sirami, 2007).

Le massif des Pyrénées se distingue des autres massifs par sa gestion collective des estives. En effet, ces espaces sont gérés collectivement par des groupes d'éleveurs ou des collectivités locales. Cette spécificité sera davantage détaillée dans le deuxième chapitre de ce présent mémoire.

## 1.2. L'agriculture de montagne dans les Pyrénées-Atlantiques

Le département des Pyrénées-Atlantiques est situé au sud-ouest de la chaîne pyrénéenne.

L'agriculture de ce département est intimement liée à sa topographie. En effet, l'occupation du sol peut se découper en deux parties : les cultures fourragères et le maïs grain qui se concentrent sur les zones de plaines et l'élevage qui est principalement implanté sur les coteaux et les montagnes du département.

L'activité agricole est très spécialisée puisqu'elle est principalement centrée sur la filière de l'élevage ovin lait (*cf. Figure 1*).

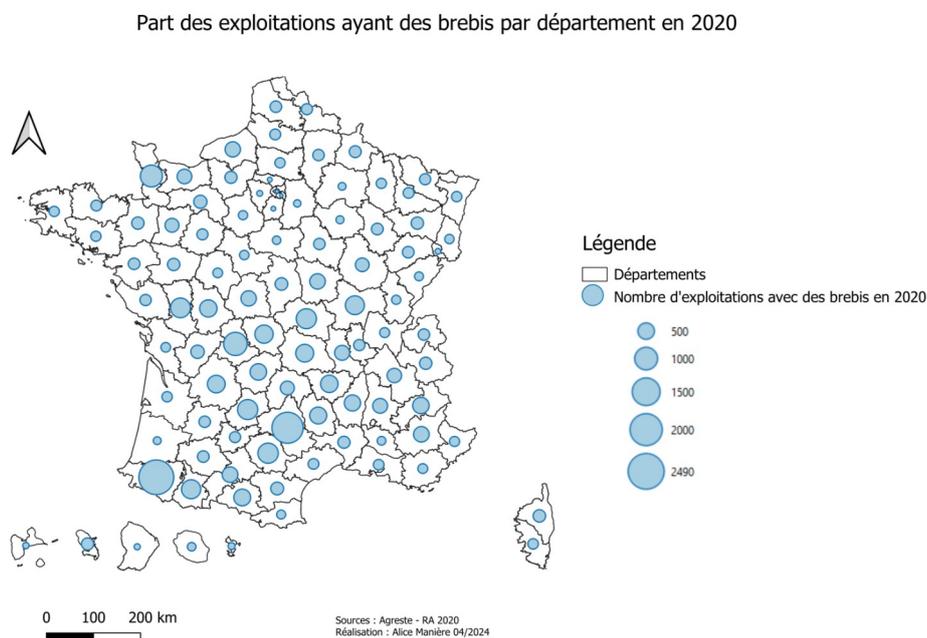


Figure 1: Carte de la part des exploitations ayant des brebis par département en 2020.

Source : Agreste – RA 2020. Réalisation : Alice Manière, 04/2024.

En effet, le territoire constitue le second bassin national de production de lait de brebis, derrière le bassin de l’AOP Roquefort en Aveyron. La brebis laitière a une grande capacité de valorisation des espaces « difficiles », ce qui explique le fait que plus de 90% des exploitations ovines laitières du département sont localisées en zone de montagne et de haute montagne (Chambre d’agriculture 64).

En plus de l’élevage ovin lait, les exploitations du département présentent deux autres orientations productives : les bovins allaitants et les vaches laitières. La mixité d’espèces animales est une particularité remarquable de l’élevage des Pyrénées-Atlantiques à l’échelle nationale, et plus largement à l’échelle européenne. Cette mixité se retrouve dans les exploitations agricoles (24 % des exploitations du département ont un atelier ovins lait et un atelier bovins viande et 38 % à l’échelle des coteaux et montagnes) mais aussi dans les estives (86 % des estives du Pays Basque sont mixtes et 53 % de celles du Béarn) (Moulin et al. 2023).

Les exploitations sont généralement de taille réduite, c’est pourquoi elles privilégient la valorisation d’un produit transformé et la commercialisation en vente directe ou circuit court.

Pour l’activité d’élevage, le climat doux et humide de ce département est particulièrement favorable à la pousse de l’herbe. En effet, ce territoire se caractérise par une prédominance des surfaces en herbe et des pâturages permanents qui représentent 92 % de la SAU<sup>3</sup> du territoire (Ibid, 2022). Les éleveurs des Pyrénées-Atlantiques ont donc largement recours à l’utilisation des pâturages collectifs extensifs (cf. Figure 2) en estive qui représente la majeure partie de l’occupation du sol du département puisque, sur les 6874 exploitations spécialisées dans l’élevage (Chambre d’agriculture 64, 2022), 2000 sont transhumantes. Cette transhumance permet de faire profiter au bétail de la meilleure ressource fourragère, de libérer l’exploitation en plaine pour la période de fenaison pour constituer les stocks pour l’hiver et de réaliser un vide sanitaire dans les bâtiments de l’exploitation.

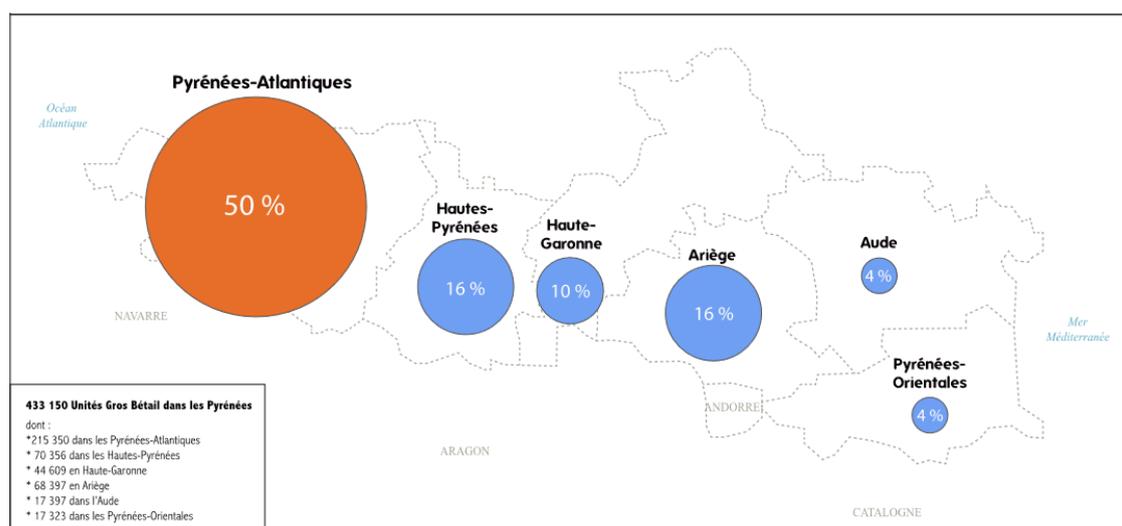


Figure 2: La répartition des UGB transhumantes dans les Pyrénées.

Source : RA – 2010 et SIG IPHB, octobre 2019. Réalisation : Chloé DUPLAA, 2023.

### 3 Surface Agricole Utile

La gestion des estives s'organise de manière collective et, alors que dans le reste du massif ce sont majoritairement des groupes d'éleveurs qui sont en charge de cette gestion, dans les Pyrénées-Atlantiques, ce sont principalement des collectivités propriétaires, soit des communes ou des Commissions Syndicales qui s'en occupent (cf. Figure 9).

La dynamique d'élevage de ce territoire, notamment par la filière ovin lait, et l'importance de l'activité agro-pastorale concourent au maintien « d'une richesse environnementale remarquable » (Chambre d'agriculture 64, 2022). Pourtant, à l'image des dynamiques du pastoralisme pyrénéen, cette dynamique est fragile est mise à mal par des difficultés que rencontrent les exploitations du territoire : résultats économiques fragiles, les effets du changement climatiques sur la ressource en eau, la pousse de l'herbe en montagne et l'apparition de maladies, la prédation, la cohabitation complexe des activités et le regard sociétal sur certaines pratiques... Aussi, de plus en plus de zones, auparavant utilisées pour l'élevage, sont aujourd'hui délaissées.

## 2) Les Commissions Syndicales, des structures ancestrales de gestion collective des espaces montagnards

Les Commissions Syndicales sont des collectivités particulières puisqu'elles sont très anciennes et n'existent pratiquement que dans les Pyrénées et plus particulièrement dans la partie ouest où elles sont très ancrées dans l'histoire de l'organisation sociale des montagnes. Les commissions syndicales sont considérées par beaucoup comme les laboratoires, « prémices » (Hoffman, 2014) ou encore « ancêtres » de l'intercommunalité (Eychenne, 2020).

Elles sont les héritières des syndicats de vallées, institutions dont s'étaient dotés les communautés villageoises pendant l'Ancien Régime (1589-1791) afin de réglementer collectivement l'utilisation des espaces montagnards. « *Les terrains de parcours des troupeaux, estives et montagnes, ainsi que les forêts qui s'y rattachent, se prêtent mal au bornage* » (Poumarède, 1987) et n'ont pas été partagés à la Révolution. Il était donc nécessaire de mettre en place des organismes encadrant les usages de ces terrains, évitant ainsi les conflits. La loi du 18 juillet 1937 a institutionnalisé le statut des Commissions Syndicales. Puis, la loi relative au développement et à la protection de la montagne de 1985 améliore leur régime juridique et les reconnaît comme personnes morales de droit public qui gèrent les communaux du domaine privé des communes indivisaires. Ainsi, les dispositions de l'article L. 5222-1 du Code général des collectivités territoriales prévoient que « *Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, il est créé, pour leur gestion et pour la gestion des services publics qui s'y rattachent, une personne morale de droit public administrée, selon les modalités prévues à l'article L. 5222-2, par une commission syndicale composée des délégués des conseils municipaux des communes intéressées et par les conseils municipaux de ces communes* ».

Cette reconnaissance offre aux Commissions Syndicales une pleine capacité juridique leur permettant de mener à bien cette gestion sur le territoire concerné, lequel est la propriété indivise de plusieurs communes. « *Au même titre que des particuliers, certaines communes*

peuvent posséder des biens ou droits indivis. L'indivision est la situation juridique dans laquelle des biens ou des droits appartiennent à l'ensemble des communes concernées, sans qu'ils puissent être répartis en lots entre elles, ni qu'elles puissent les vendre sans l'accord des autres » (Règlement domanial de la Commission Syndicale de Cize, 2023). À ce titre, la Commission Syndicale peut réglementer l'usage des pacages et des estives, construire des équipements pastoraux, réaliser des coupes de bois, créer des pistes forestières, etc. Même si les domaines d'actions principaux restent la forêt et le pastoralisme, une étude sur les Commissions Syndicales pyrénéennes menée en 1997 par Mairie Conseils (devenu aujourd'hui Territoires Conseils) faisait aussi ressortir les champs d'action suivants : économie pastorale, forêt, entretien de l'espace, protection et valorisation des sites, économie touristique, développement local<sup>4</sup>, équipement de la montagne, thermalisme. Les Commissions Syndicales spécialisent ensuite leurs champs d'action selon l'activité principale de leur territoire.

### 3) Une structure incontournable pour la montagne basque

#### 3.1. La Commission Syndicale du Pays de Cize et son territoire

Le Pays Basque nord contient cinq Commissions Syndicales dont quatre sont à vocation pastorale (cf. Figure 3) : Pays de Cize, Vallée de Baigorri, Pays de Soule et Vallée de l'Oztibarre, la cinquième étant uniquement forestière : la CS du Bois de Mixe.

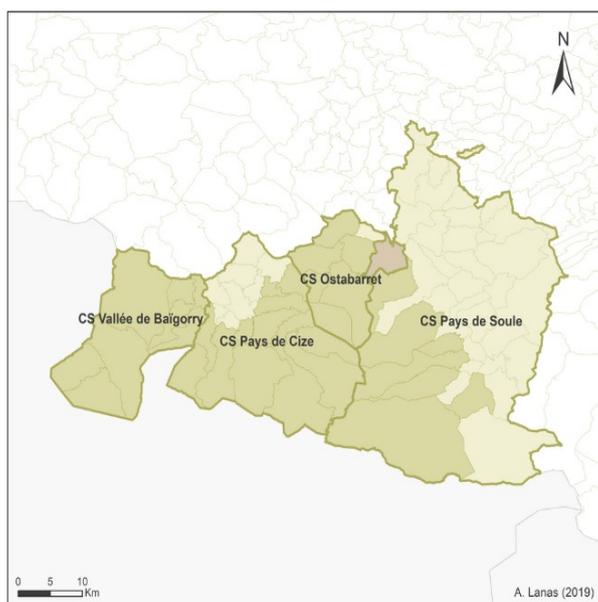


Figure 3: Les quatre Commissions Syndicales du Pays Basque.  
Source : Fiche de présentation d'EHMEB. Réalisation : A. Lanas, 2019.

Ces quatre CS sont organisées en association appelée Euskal Herriko Mendi Elkargoen Batasuna (EHMEB), soit en français Association des quatre Commissions Syndicales

4 L'exemple des Commissions Syndicales basques est à retenir puisque leur action en faveur du développement local du territoire a conduit à un travail concerté avec la CAPB pour porter le projet de création du PNR « Montagne basque » dont la Charte est aujourd'hui en cours de rédaction et la structure de préfiguration en cours d'installation.

basques, dont l'objectif est de mener une réflexion concertée afin de maintenir une montagne basque vivante et habitée.

La Commission Syndicale du Pays de Cize (CSPC) fut créée en 1938 par l'Ordonnance Royale, dite Loi Municipale. Il s'agit donc d'une structure relativement ancienne. Elle est en charge de la gestion et la valorisation des bien indivis des 20 communes qui constituent le territoire et qui s'articulent autour de Saint-Jean-Pied-de-Port qui en est la principale (cf. Figure 4). Il s'agit d'une structure incontournable lorsqu'il est question de gestion, d'entretien et de développement du territoire sur la montagne basque.

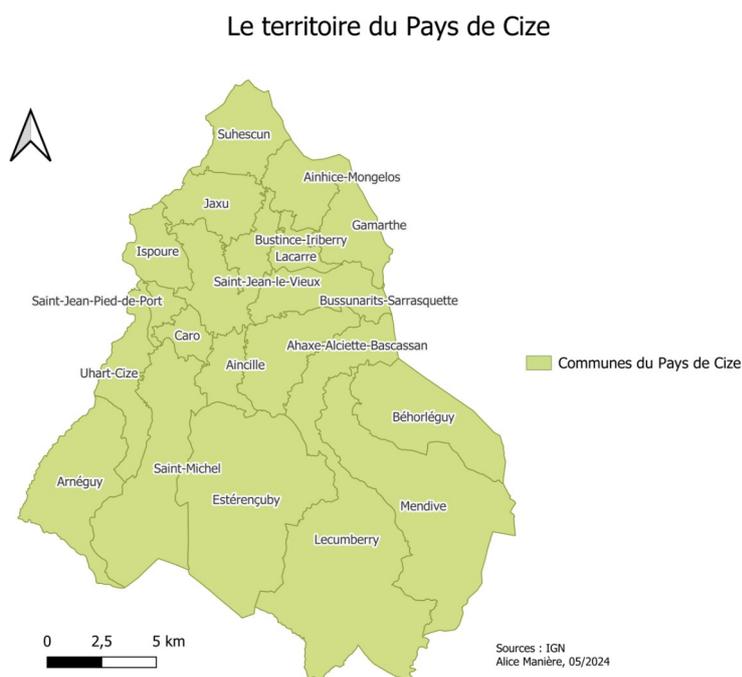


Figure 4: Communes composant le territoire du Pays de Cize.

Source : IGN. Réalisation : Alice Manière, 05/2024

Les délibérations et décisions prises par la Commission Syndicale se font de manière semblable au fonctionnement d'un conseil municipal. Les conseils municipaux des communes concernées désignent chacune un délégué appelé syndic. Dans la plupart des cas, les communes désignent des éleveurs transhumants afin de représenter au mieux l'activité majoritaire du territoire. En Cize, les 20 délégués sont des éleveurs transhumants. La Commission Syndicale est présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux (cf. Figure 5).

Depuis 2015, la CSPC porte l'animation d'un Document d'Objectifs Natura 2000 commun aux deux sites FR7212015 « Haute Cize : Pic d'Herrozate et forêt d'Orion » et FR7200754 « Montagnes de Saint-Jean-Pied-de-Port ».

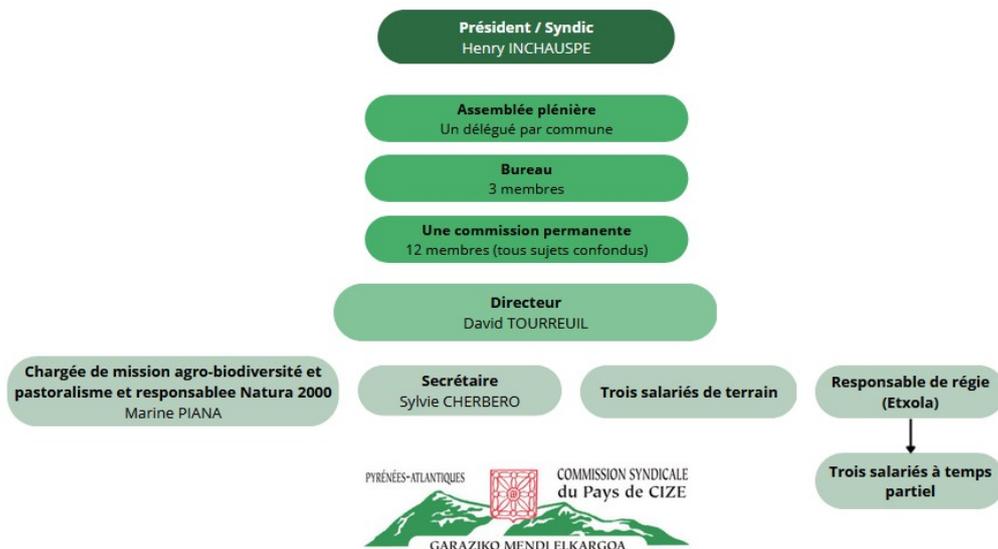


Figure 5: Organigramme de la Commission Syndicale du Pays de Cize.  
Source : Alice Manière

Le Pays de Cize (appelé Garazi en basque) est un pays historique faisant partie de la province basque de la Basse-Navarre dans le département des Pyrénées-Atlantiques (cf. Figure 6).

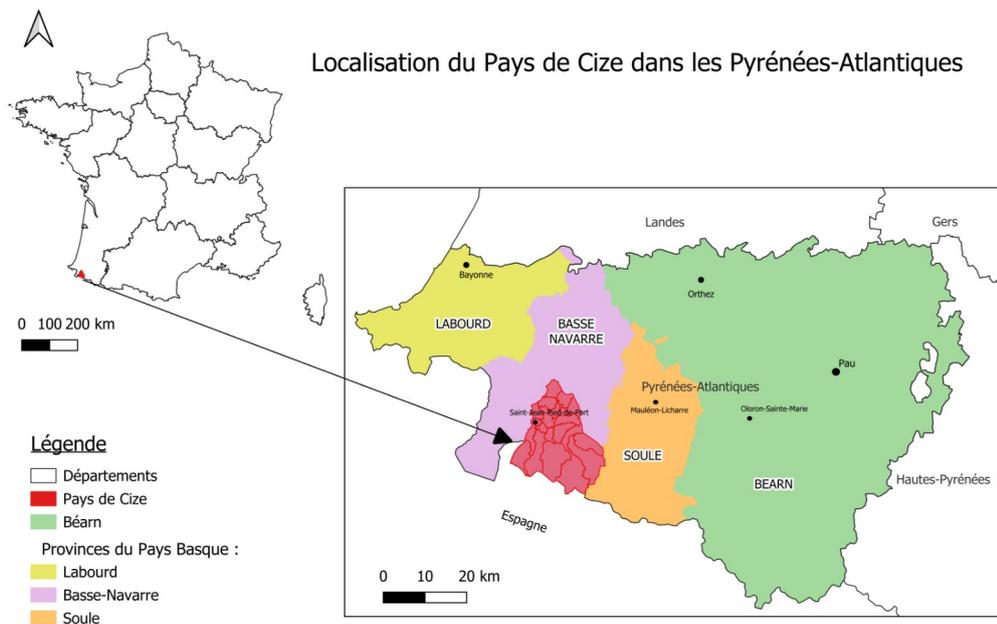


Figure 6: Localisation du Pays de Cize dans les Pyrénées-Atlantiques.  
Source : IGN. Réalisation : Alice Manière, 04/2024

Il est entouré par plusieurs vallées et autres pays historiques : la vallée de Baigorri à l'ouest (avec les communes d'Ascarrat et de Lasse), la vallée d'Ossès au nord-ouest, la vallée de l'Arberoue au nord (avec les communes d'Irissary et Iholdy), l'Ostabarret au nord-est et à l'est (avec les communes de Lantabat, Larceveau, Ibarolle et Hosta), la Soule au nord-ouest

(avec les communes de Larrau et Alcay) et la Navarre espagnole (avec les communes de Valcarlos, Orbaitzeta et Ochagavia). Au Moyen-Âge, ce territoire « *était inclus dans le royaume de Navarre et la capitale, Saint-Jean-Pied-de-Port, contrôlait les cols, assurant le passage entre les versants nord et sud des Pyrénées* » (Normand, 1996).

Les terres indivises sont situées sur 12 communes appelées "communes support". Les autres communes qui sont incluses dans le périmètre de Cize mais qui n'ont pas de terrains en indivision sont appelées "communes membres".

Le territoire s'élève de 200 m (au bord de la Nive) à 1456 m (sommet d'Okabe) d'altitude. Il est donc constitué de versants plutôt abruptes et de vallées encaissées.

### 3.2. La gestion foncière par la CSPC

La Commission Syndicale, en tant que gestionnaire des propriétés communales indivises, se doit de garantir l'accès à ces espaces et aux ressources qui leur sont liées de manière équitable aux éleveurs et autres acteurs du territoire. Ainsi, les éleveurs de la vallée de Cize (« ayants-droit ») disposent d'un droit d'usage sur les estives (transhumance, droit d'herbe) définis et encadrés dans le règlement domanial prévu à cet effet. Cela leur permet d'« utiliser » les biens communs, les ressources pastorales et forestières conformément aux us et coutumes (règles orales que suivent les habitants de la vallée depuis longtemps) et au cadre réglementaire mis en place par la CS (droit écrit). Les éleveurs extérieurs à la vallée de Cize peuvent aussi avoir accès aux estives mais ne sont pas prioritaires et leur accueil sera décidé seulement dans certains cas de figure (estive sou-chargée par exemple). Une redevance appelée « droit d'herbe » doit être versée à la Commission Syndicale et son montant est fixé par délibération pour chaque catégorie d'animaux (bovin, ovin, caprin, équin) et pour une durée de transhumance annuelle. Avant toute montée en estive, l'éleveur doit envoyer à la CS une « déclaration de transhumance », y faisant figurer les informations ne concernant, le nombre de bêtes qu'il désire faire monter et la durée d'estive souhaitée.

Sur le sol syndical, foncier relevant donc du domaine privé de l'indivision communale, se trouve des cabanes pastorales appelées « kaiolar » (ou « cayolar »). C'est un outil pastoral collectif mais il est octroyé aux éleveurs utilisant le parcours<sup>5</sup> auquel il est lié sous condition qu'il soit réservé à l'élevage ovin et à la pratique de la transhumance. Le kaiolar désigne le lieu d'habitation saisonnier de l'éleveur mais aussi l'ensemble des aménagements pastoraux annexes (parc de contention/tri, bergerie, salle de fabrication fromagère, saloir, etc). L'octroi de ces kaiolars est encadrés par un document contractuel appelé Convention d'occupation domaniale.

L'ensemble des terrains indivis des communes du territoire représente 17 000 hectares dont 4000 hectares de forêt (soumises au régime forestier), 10 000 de pâturages (engagés à la PAC<sup>6</sup>) sur lesquels transhument 55 000 ovins, 3000 bovins, 700 équins appartenant à 295 éleveurs.

---

5 Entité définie par le circuit quotidien qu'effectue les bêtes pour se nourrir. Le parcours est attribué à l'éleveur transhumant et ses limites, définies par l'usage, ne doivent pas être franchies car des parcours d'autres éleveurs peuvent être limitrophes.

En plus des estives, un autre dispositif de mise à disposition de foncier aux éleveurs de Cize est également mené par la CSPC. La CSPC est gestionnaire des grands espaces des pâturages d'altitude mais aussi de parcelles en indivision situées en zone intermédiaire de la vallée de Cize. Pour soutenir et répondre à un certain besoin de surfaces des éleveurs du territoire, la CSPC leur met à disposition des terres, via des baux à ferme autrefois et aujourd'hui via des conventions d'occupation domaniales.

Ce dispositif concerne les 10 000 ha des terres pastorales en indivision dont 800 ha sont mis à disposition actuellement à près de 140 éleveurs. Ce dispositif se divise en deux types de mises à disposition : les « ouvertes » et les « fermées »<sup>7</sup>. Pour les surfaces dites ouvertes, les éleveurs doivent s'acquitter d'une somme de 20 € par hectare pour les 5 premiers hectares puis de 2 € par hectare supplémentaire. Pour les surfaces dites fermées, il s'agit d'un prix qui s'était calqué sur celui des baux à ferme, soit 49 € par hectare.

Les objectifs et le fonctionnement de ce dispositif seront davantage détaillés dans la partie suivante (I/ 4)) de ce présent mémoire.

#### 4) Le besoin d'actualiser un dispositif ancien de mise à disposition de foncier

Les missions qui m'ont été confiées ont concerné uniquement l'actualisation prochaine du dispositif de mise à disposition de foncier aux éleveurs de la vallée. Cette thématique s'est déclinée en deux volets : la cartographie de toutes les surfaces mises à disposition et l'analyse du dispositif pour en dégager les enjeux, les limites, argumenter le fait qu'il doit être revu et pour en dégager des pistes d'évolution.

##### 4.1. Un dispositif historique et des objectifs concrets

Afin de garantir la vocation agricole et pastorale des terres de la vallée, la CS a décidé, depuis près de 25 ans, de mettre en place un dispositif de mise à disposition de foncier visant à soutenir les exploitations agricoles du territoire.

Historiquement, ce dispositif avait deux objectifs :

- Octroyer des parcelles aux Jeunes Agriculteurs pour leur permettre d'**atteindre la Surface Minimale d'Installation** (SMI) alors nécessaire à l'époque pour avoir droit à la DJA<sup>8</sup>. Il s'agissait donc d'apporter un soutien administratif et réglementaire aux nouvelles exploitations du territoire.
- Octroyer des parcelles à des éleveurs pour **améliorer leur parcellaire** (sorte de petit remembrement de 1 à 2 ha).

Ces deux objectifs étant très différents, le dispositif s'est alors décliné en deux types de mises à disposition :

---

6 La Politique Agricole Commune est une politique mise en œuvre par l'Union européenne basée sur des subventionnements dans le but de développer et soutenir les agricultures des États membres (vie-publique.fr)

7 Ce nom fait référence au fait que la surface soit clôturée ou non.

8 Dotation Jeunes Agriculteurs

- Les surfaces dites « ouvertes », qui correspondent au premier objectif cité ci-dessus. La surface octroyée n'est pas clôturée. Elle se trouve généralement sur le parcours d'estive de l'éleveur bénéficiaire mais certaines peuvent se trouver sur celui d'un autre éleveur. C'est donc le signataire qui engage cette surface à la PAC mais c'est un autre qui l'utilise.

- Les surfaces dites « fermées », qui correspondent au second objectif. La surface octroyée est attenante à une parcelle de l'agriculteur et y est englobée. L'agriculteur se doit de clôturer l'ensemble ainsi créé.

#### 4.2. Un cadre juridique adapté aux enjeux : la convention d'occupation domaniale

Ces mises à disposition de foncier étaient auparavant établies par la signature d'un bail à ferme (appelé acte administratif) d'une durée de 9 ans mais cela ne permettait pas à la CS de mettre fin au fermage librement puisque, pour casser un bail (avec une dénonciation 18 mois à l'avance), il faut avoir la capacité d'exploiter la terre récupérée (Article L411-59 du Code rural et de la pêche maritime).

La CS se devant d'administrer les biens de manière équitable, elle se doit de maintenir le caractère précaire des mises à disposition afin de pouvoir garder la main sur leur attribution. Alors, depuis 2019, ces baux ont été progressivement remplacé par des conventions d'occupation domaniales (*cf. Annexe 1*). Rédigé en 2013 par un juriste, c'est un document contractuel correspondant davantage aux besoins de la Commission Syndicale. Il était initialement utilisé pour les mises à disposition des cayolars (cabanes de bergers) et a ensuite été repris pour encadrer et mettre à disposition le foncier. Ces conventions sont d'une durée de 9 ans qui sont révocables, sans préavis, ni indemnité.

Le caractère précaire de ce document contractuel est en effet particulièrement adapté à la situation des cayolars dont l'utilisation par les éleveurs et/ou bergers est cantonnée dans le temps et avec le paiement d'une faible redevance. Pour le foncier, la volonté était de garder le même esprit de précarité et donc faire valoir le fait que ces surfaces ne sont pas accordées *ad vitam aeternam*.

Les trois conséquences du caractère précaire de cette convention sont (Lassalle, 2022) :

- La **fragilité du droit de l'occupant** : marqué par plusieurs indices comme la certitude que la convention peut à tout moment prendre fin à la volonté du propriétaire. Pour le foncier, cette fragilité est justifiée par le caractère d'intérêt général de la gestion équitable des biens communs qui incombe à la CS.

- La **limitation du droit de jouissance** de l'occupant : il n'est autorisé qu'en raison de ces circonstances particulières et cette jouissance est limitée à son statut d'éleveur.

- Le paiement d'une **faible redevance** en contrepartie de cette fragilité.

Les conditions de précarité doivent être réunies pour ne pas entraîner l'application du statut de bail. La jurisprudence est très stricte en la matière et n'hésitera pas à requalifier la convention en bail à ferme en cas de mauvaise application ou de doute quant au caractère précaire de celle-ci. Pour les cayolars, la précarité est justifiée et prouvée mais concernant le foncier, c'est

encore fragile puisque la précarité n'est prouvée que par le fait que ces surfaces puissent revenir à la collectivité à un moment ou à un autre. La nécessité de conserver un esprit de précarité dans l'attribution des surfaces se fait donc davantage dans la sensibilisation faite autour de l'intérêt général qui entoure ce dispositif puisque la convention ne suffit pas vraiment à elle seule.

C'est pourquoi ces surfaces mises à disposition s'appellent désormais des « fougères », afin de tenter au mieux d'éviter tout litiges qui pourrait être associé au terme de « location » utilisé pour désigner les baux à ferme.

### 5.3. Un dispositif qui se heurte à plusieurs limites

Une première difficulté concernant ce dispositif est la difficulté à localiser et identifier les surfaces allouées. En effet, les informations de la surface mise à disposition (sa localisation, le nom et l'adresse du bénéficiaire, sa superficie...) sont renseignées dans des classeurs contenant les conventions ou baux accompagnés de plans au format papier. Les délégués de la CS avaient alors du mal à avoir une vision globale de la situation géographique mais aussi de l'état physique de la surface (éligibilité à la PAC, entretien, usage...). C'est pourquoi j'ai été chargée de réaliser un état des lieux cartographique afin de permettre une gestion plus fine et d'avoir un panorama de toutes les surfaces accordées sur un seul et même outil.

Aujourd'hui, il apparaît que le dispositif n'est plus en adéquation avec les objectifs initiaux, notamment pour les fougères ouvertes, et ne permet plus d'y répondre. En effet, premièrement, les besoins de surface au moment de l'installation ne sont plus les mêmes puisque la Surface Minimale d'Installation n'est plus une condition obligatoire pour commencer une activité agricole. Ainsi, l'intérêt du dispositif n'est plus administratif, il est seulement dans l'équilibre financier de l'exploitation. Cela pose donc question sur ce qu'on veut encourager par le biais de ce dispositif. Deuxièmement, de par l'observation d'une dynamique de fermeture sur plusieurs surfaces octroyées (*cf. Figure 7*), celles-ci ne sont plus éligibles en totalité aux aides de la PAC. Or, la CS avait mis à disposition, au départ, des surfaces éligibles en totalité. Cela pose donc la question de l'entretien et de l'usage qui est fait de ces surfaces.



Figure 7: Surfaces allouées dont l'utilisation actuelle par les éleveurs est discutable au regard de la proportion de ligneux.

Source : Conventions d'occupation domaniales, QGIS – Alice Manière

Ensuite, la CS n'a aujourd'hui pas la possibilité de suivre la situation des exploitations bénéficiaires et donc aucun regard sur les évolutions au sein des exploitations et leurs besoins actuels en terme de surface. Ainsi, un éleveur ayant eu besoin de surface pour s'installer autrefois (ou pour d'autres raisons) a pu, depuis l'attribution par la CS, acquérir des surfaces pour agrandir son exploitation ou embaucher des salariés ou augmenter son cheptel...ce qui remettrait en cause sa légitimité à bénéficier du dispositif plutôt qu'un autre. Or, la CS n'a pas encore les moyens d'avoir une vision claire sur les exploitations bénéficiaires puisque aucun critère n'est établi pour évaluer l'éligibilité de celles-ci.

Enfin, pour les fougères fermées, on voit apparaître, dans les perceptions des éleveurs bénéficiaires, une forme de privatisation des terres mises à disposition. L'objectif étant d'améliorer le parcellaire des éleveurs, ceux-ci doivent clôturer la surface allouée. Cette surface étant accolée à leur exploitation, elle devient un réel atout pour eux de par sa proximité. Ainsi, souvent, les éleveurs défrichent cette surface pour en faire une prairie et pouvoir l'intégrer pleinement dans le système d'élevage et de pâturage.

Ainsi, le retour des surfaces actuellement mises à disposition semble donc extrêmement difficile. Elles ont un intérêt financier certain pour les éleveurs et elles sont souvent très intégrées au parcellaire de l'éleveur. « *Dans l'exercice de sa mission, la Commission Syndicale est mue par une recherche d'équité entre les différents usagers de la montagne et la préservation du bien commun et non la prospérité et le profit.* » (Règlement domanial de la Commission Syndicale du Pays de Cize, 2023). La CS se doit donc d'avoir une gestion équilibrée des biens communaux en indivision, et par le biais de ce dispositif, être capable de soutenir de la manière la plus équitable possible les petites exploitations qui rencontreraient des problèmes de viabilité du fait de leur manque de surface. Or, le dispositif actuel ne permet pas à la CS de remplir correctement cette mission et la part des surfaces disponibles pour de nouveaux demandeurs diminue considérablement puisque les surfaces actuellement attribuées ne reviennent pas à la collectivité.

#### 5.4. Perspectives d'évolution

La réflexion autour de l'actualisation du dispositif actuel a débuté en fin d'année 2023 d'après le constat des limites rencontrées et avec la volonté d'y palier. Des premiers critères d'attribution ont été proposés par les délégués de la CS (cf. *Tableau 1*) afin de réguler l'attribution des prochaines surfaces.

**Tableau 1 :** Premiers critères d’attribution réfléchis par les délégués de la CS.

| Fougeraies ouvertes  | Fougeraies fermées   |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Octroi suivant la taille de l’exploitation.</li> <li>• Le nombre d’UTA<sup>9</sup>.</li> <li>• La transhumance.</li> <li>• Les conditions d’entretien.</li> <li>• Les conditions de renouvellement/retour...</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Octroi suivant la taille de l’exploitation.</li> <li>• Le nombre d’UTA.</li> <li>• La transhumance.</li> <li>• La localisation de l’exploitation.</li> <li>• L’amélioration du parcellaire.</li> <li>• Les conditions de l’échange ?</li> </ul> |

Mon travail s’inscrit donc dans une dynamique d’actualisation d’un dispositif ancien qui a besoin d’être revu.

Les éleveurs de Cize contribuent à maintenir de l’activité sur le territoire et à occuper des espaces de plus en plus délaissés et pourtant nécessaires à la préservation des paysages de montagne et de certains milieux ouverts abritant des espèces y étant inféodées. Ces éleveurs font parti intégrante du système agro-pastorale du territoire et représente un modèle paysan transhumant, utilisant pleinement a montagne dans leur système d’élevage.

À l’heure où le nombre d’exploitants s’amointrit et que le besoin de main d’œuvre se fait sentir dans les exploitations de montagne notamment, l’intérêt d’améliorer le foncier prend toute son importance pour :

- une meilleure organisation et une optimisation des conditions de travail,
- l’amélioration des rotations dans les cultures,
- la facilitation et l’augmentation de la surface pâturable,
- l’augmentation de la surface fourragère.

Ainsi, pour l’avenir, par le biais de ce dispositif de mise à disposition de foncier, la CS a la forte volonté de maintenir un certain nombre d’exploitations transhumantes sur le territoire. Il s’agit donc, dans une première mesure, de continuer à maintenir un remembrement dans les exploitations situées contre les terres syndicales, qui sont dans des zones de fortes pentes et très morcelées et dans une autre mesure, d’apporter un soutien économique aux plus petites exploitations pour leur apporter davantage de viabilité.

Ce que la CS désire réellement changer c’est la manière dont sont allouées ces surfaces. Elle désire construire un cahier des charges auquel les exploitations demandeuses devraient se conformer avant de se voir attribuer la surface. Des critères d’attribution applicables et strictes doivent donc être mis en place. Également, la CS désire garder la main sur ces terres qui font partie du bien de l’indivision communale et pouvoir les récupérer plus facilement que ça n’est le cas actuellement.

---

<sup>9</sup> Unité de Travail Annuel : équivaut à la quantité de travail humain fourni sur chaque exploitation agricole pendant une année (INSEE).

En respectant les attentes des délégués de la CS et leur volonté de faire perdurer ce dispositif, j'ai pu proposer, dans un premier temps, de nouveaux objectifs qui guideront la suite de mon travail :

Pour les fougères ouvertes :

- Contribuer (financièrement) à l'équilibre des « petites » exploitations transhumantes par le biais de ces mises à disposition.
- Ne pas perdre le patrimoine de la CS par la mise en place de conditions de retour des surfaces attribuées.

Pour les fougères fermées :

- Améliorer / simplifier le parcellaire de l'éleveur.
- Ne pas perdre le patrimoine de la CS par la mise en place de conditions de retour et d'échange des surfaces attribuées.

## II/ Cadre théorique

### 1) L'accès au foncier agricole en zone de montagne

Depuis une dizaine d'années, la question foncière suscite un intérêt croissant dans la recherche et les politiques d'aménagement, avec deux axes principaux : les conflits d'usage de l'espace et la planification urbaine (Jouve A.-M. et Vianney G., 2012). En effet, les usages des espaces ruraux se diversifient et cela amène une concurrence dans l'occupation de l'espace.

En montagne, la sauvegarde du foncier agricole et la maîtrise de l'urbanisation sont des préoccupations anciennes, particulièrement pertinentes aujourd'hui face à la concurrence entre agriculture et urbanisation, notamment dans les vallées alpines où des logiques de périurbanisation autour des grandes agglomérations sont particulièrement fortes. La gestion du foncier agricole en France repose sur plusieurs outils et dispositifs visant à préserver les terres agricoles, à limiter l'urbanisation et à encourager une utilisation durable des ressources. Tout d'abord, la loi Montagne de 1985 qui a pour but de protéger les spécificités des territoires de montagne, en limitant le mitage de l'espace et en encadrant les projets d'urbanisation impose des règles strictes pour l'aménagement du territoire. Ensuite, les enjeux agricoles sont pris en compte dans les documents d'urbanisme (SCoT et PLU). Les outils de régulation foncière, comme les zones agricoles protégées (ZAP) ou les droits de préemption (exercés par les SAFER ou les communes), jouent également un rôle dans l'accès au foncier agricole. Ils permettent de contrôler les transactions et d'orienter l'usage des terres en fonction des priorités locales, tout en tenant compte de la structure de la propriété foncière. Mais dans tous ces dispositifs, l'agriculture y est surtout considérée sous l'angle de la préservation des terres agricoles face à l'artificialisation des sols, dans le but de maintenir une activité productive et de conserver des espaces naturels, particulièrement dans les zones périurbaines. Cependant, la question foncière en montagne ne se limite pas à la protection des terres agricoles face à l'urbanisation. Un des enjeux majeurs réside dans la valorisation de terres

agricoles peu productives, parfois en déshérence, notamment dans les zones intermédiaires<sup>10</sup>. En effet, dans ces zones, la propriété foncière a toujours été morcelée pour permettre à chaque famille d'accéder à des terres variées en fonction de l'exposition et de la pente, assurant ainsi une complémentarité des ressources. Cependant, avec la mécanisation, la valeur pastorale des zones intermédiaires, pentues et aux dynamiques de végétation rapides, a diminué, rendant ces terres moins attrayantes et accentuant le morcellement et l'indivision au fil des générations. Beaucoup d'héritiers perdent le lien avec ces terres, parfois sans même savoir qu'ils en sont propriétaires. Cette situation, aggravée par des locations orales fréquentes, a entraîné une déprise, créant des problèmes liés aux risques naturels, à l'ouverture paysagère et au rapport au sauvage (Eychenne, 2019). Dans ce cadre, la montagne apparaît comme une catégorie spatiale d'analyse de phénomènes plus généraux qui affectent l'ensemble des espaces ruraux et périurbains (Debarbieux, 2009).

Les montagnes sont des espaces d'une part porteurs d'une attractivité forte et d'autre part présentant des caractéristiques physiques (fortes pentes, risques naturels accrus...) qui contraignent fortement les disponibilités foncières agricoles et constructibles. De part leur attractivité relativement récente, ces territoires soulèvent de nouvelles attentes de la société telles que : plus d'équité résidentielle, favoriser le développement touristique, sauvegarder l'espace agricole, préserver les paysages et l'environnement... (Herrera, 2010). Certains secteurs de montagne, notamment les Alpes comme à Megève ou Chamonix, ont subi les effets d'un modèle de développement touristique promu par les politiques de soutien spécifiques au milieu montagnard. La pression foncière est alors intimement liée à leur attractivité et l'accès au foncier par les populations locales (dont les agriculteurs) est devenu impossible.

Dans d'autres secteurs moins attractifs tels que les Pyrénées, la pression foncière découle davantage de l'abandon progressif des terres par l'activité agricole dû à la perte de leur valeur, la mécanisation rendue difficile par la pente et le morcellement géographique. Cet abandon entraîne une recolonisation par les ligneux, ce qui ne joue pas en leur faveur puisqu'elles deviennent parfois impénétrables et ne sont plus du tout attractive pour les agriculteurs. Ainsi, la part des terres mécanisable et avec une valeur agronomique acceptable disponibles diminue. Elles sont alors difficilement transmissibles et celles qui restent s'arrachent à prix d'or. Pour ces secteurs, la question de la propriété revient régulièrement puisque la place du privé occupe souvent une place prépondérante dans les territoires de montagne.

Le foncier agricole en zone de montagne subit donc des pressions de nature différentes en fonction de l'occupation du sol et des enjeux de chaque territoire. La gestion foncière est intimement liée à la question de la propriété des terres car la manière dont les terres sont détenues influence directement leur utilisation et leur gestion.

---

10 Les zones intermédiaires (ZI) sont situées, dans le schéma du système agro-pastoral, entre les fonds de vallée et les forêts ou pâturages d'altitude (estives). Ce sont des zones traditionnellement utilisées au printemps et à l'automne pour y faire les foins ou pour le pacage des bêtes. Aujourd'hui, elles sont de plus en plus délaissées car difficilement mécanisables du fait de la pente et considérées comme ayant un faible potentiel productif. Elles présentent une dynamique de végétation rapide, sont proches des zones habitées et sont généralement des propriétés privées.

## 2) Les notions de privé, public, commun, collectif dans la gestion foncière en montagne

L'espace montagnard est souvent perçu par les sociétés comme « ouvert à tous », fournisseur de biens collectifs matériels et immatériels (paysage, nature, liberté...) (Eycheune et Lazaro, 2014) mais il est en réalité beaucoup plus complexe. « *L'affirmation selon laquelle les montagnes n'appartiennent à personne ou à tout le monde est devenue si habituelle qu'elle semble évidente pour beaucoup. Cela peut signifier des choses différentes voire contradictoires : que la propriété privée n'existe pas ou ne devrait pas exister dans les régions de montagne ; que les populations locales ou les propriétaires fonciers ne peuvent décider seuls ce qu'il convient de faire et comment se comporter ; que tout le monde devrait prendre soin des montagnes ; que chacun peut grimper, marcher, creuser, cueillir des plantes, etc. où et comme il veut sans aucune contrainte (...)* » (Debarbieux et Price, 2012).

Cette vision est accentuée par la confusion entre les termes de commun, collectif et public lorsque l'on parle de biens et de ressources. Il convient alors de les définir pour en faire la distinction.

### 2.1. Définition des notions

En économie, les biens sont définis par des critères d'exclusivité et de rivalité. L'exclusivité désigne la capacité d'un ou plusieurs individu(s) à empêcher l'accès du bien aux autres individus (notamment par la propriété, l'acquisition individuel du bien). La rivalité désigne l'influence que l'utilisation du bien par un individu aura sur la capacité des autres à l'utiliser. Ainsi, un bien privé va être exclusif et rival, l'individu peut en restreindre l'accès et l'usage qu'il en fait le rend indisponible pour les autres. Les biens communs et collectifs sont tous deux non-exclusifs, on ne peut en restreindre aisément l'accès aux autres, mais se distinguent par le critère de rivalité. Un bien commun se caractérise par une rivalité élevée, il peut s'épuiser lorsqu'il est consommé. A l'inverse, l'usage d'un bien collectif par un individu ne va pas influencer l'usage par les autres bénéficiaires de la ressource. On peut prendre les exemples de la ressource forestière (bien commun) et du ciel étoilé (bien collectif). Le bien collectif tel qu'employé ici fait référence au *public good* anglo-saxon puisque le bien public français renvoie à des biens produits et/ou fournis par la puissance publique (Eycheune et Lazaro, 2014). En revanche, lorsque l'on parle d'espace public, cela fait référence à un espace accessible à tous et toutes, un espace appartenant à la collectivité, ou un espace dont l'usage est géré collectivement par une communauté. Il s'oppose alors à un espace privé dont l'usage peut être restreint (Géoconfluences).

D'après ces définitions on peut donc parler des espaces de montagne comme d'un bien commun, dont le patrimoine est d'intérêt général. Cette notion suscite de l'intérêt depuis les années 1970 et a été controversée au fil du temps, notamment depuis la publication d'un article influent sur le sujet : *The Tragedy of the Commons*, paru en 1968 dans la revue Science. L'auteur, Garrett Hardin, un écologiste américain affirme que lorsque plusieurs utilisateurs ont accès à une même ressource de valeur, il en résulte une « tragédie des communs ». Prenant l'exemple de paysans ayant librement accès à des pâturages, il affirme que ce libre accès inciterait chaque paysan « à augmenter les effectifs de son troupeau de

*manière illimitée dans un monde qui est limité* » (Hardin, 1968). Nul n'ayant le pouvoir de limiter l'usage de la ressource et chacun s'efforçant d'en bénéficier le plus possible, cela conduirait inexorablement à une surexploitation et un épuisement de la ressource. Selon lui, pour remédier à cette tragédie, il faut privatiser le bien ou une régulation centralisée par l'État afin de gérer la ressource de manière durable. Elinor Ostrom, une politologue américaine conteste alors la théorie d'Hardin dans *Governing the commons* paru en 1990 et hôte le consensus, jusqu'alors général, sur la conception des communs par Hardin. Elle amène l'idée que la propriété en commun peut s'avérer plus efficace, plus juste et plus durable que la propriété privée ou publique afin de gérer durablement les ressources communes. Elle démontre alors que, dans de nombreux cas, les communautés locales élaborent des règles et des normes qui permettent une gestion collective efficace des ressources. D'après elle, ces institutions, bien qu'elles ne soient pas imposées par un gouvernement central ou par la privatisation, peuvent être remarquablement efficaces pour prévenir la surexploitation.

Cette organisation collective dans la gestion des ressources communes s'observent bien souvent en montagne où l'on rencontre des formes anciennes d'appropriation collective des espaces relevant pourtant du droit privé. En effet, le bien commun ne suppose pas l'absence de propriété, seulement les usagers partagent l'accès et l'exploitation des ressources.

## 2.2. Les différents modes de gestion du foncier en montagne

Les modes de gestion du foncier en montagne varient en fonction des caractéristiques de la propriété mais aussi des besoins spécifiques des territoires et impliquent plusieurs dispositifs.

- Propriété privée et gestion dispersée

En montagne, la propriété foncière est souvent morcelée en petites parcelles en raison des héritages successifs, où chaque génération divise la propriété entre ses membres. La gestion de ces terres morcelées devient complexe, car chaque parcelle appartient à différents propriétaires, chacun ayant ses propres objectifs et capacités de gestion. Cela peut entraîner une utilisation sous-optimale des terres et rendre les exploitations agricoles moins viables.

Même si aujourd'hui de nombreuses terres de montagne, notamment en zones intermédiaires, sont abandonnées par l'activité agricole, les sociétés montagnardes, depuis leur installation, ont toujours été confrontées à un milieu naturel particulier, de faible valeur agronomique et économique et difficile à mettre en valeur de part les conditions pédoclimatiques et la forte exposition aux risques. « *De ce fait, elles ont été amenées à développer très tôt des formes originales d'organisation collective touchant aux modes d'usage et à la propriété* » (Lorenzi, 2013). Ainsi, avec une conscience des difficultés rencontrées par les divers acteurs et des pratiques agricoles variées, la loi du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde, dite « loi pastorale », a su mettre en place des outils novateurs permettant la protection du foncier agricole mais aussi la mise en relation entre les différents acteurs et usagers de l'espace pastoral. Cette loi a institué trois types d'outils de gestion collective des espaces pastoraux : les Associations Foncières Pastorales (AFP), les Groupements Pastoraux (GP) et les Conventions Pluriannuelles de Pâturage (CPP).

Concernant la gestion du foncier, l'AFP se révèle un outil idéal pour la gestion collective du foncier en montagne. Les AFP permettent de créer des périmètres de gestion en regroupant de propriétaires de parcelles localisées autour des villages montagnards et à vocation essentiellement agricole et pastorale. « *Ces associations permettent de gérer collectivement le foncier, voire d'en restructurer l'utilisation afin de faciliter et d'optimiser l'exploitation agricole ou pastorale des zones en déprise agricole et la reconquête de parcelles abandonnées.* » (Lazaro, 2016). Cet outil se montre particulièrement efficace dans le cas de communes dont le foncier est divisé entre de nombreux petits propriétaires, où la gestion foncière est défaillante, comme le montre le cas de l'AFP de Malvezie (Haute-Garonne) qui incarne les défis et les transformations auxquels sont confrontés de nombreux territoires ruraux et montagnards français (déclin démographique, déprise agricole, fort morcellement foncier) et qui a su démontrer le pouvoir des AFP de se substituer à des gestions individuelles pour promouvoir une gestion collective d'un foncier pourtant privé (Pellaers, 2024).

- Propriété en indivision et abandon des terres

Dans de nombreux cas, les terres en montagne sont détenues en indivision, où plusieurs héritiers partagent la propriété d'une même parcelle sans en avoir divisé matériellement les lots. Cette situation peut rendre la gestion foncière difficile, car les décisions doivent être prises collectivement, ce qui est compliqué lorsque les intérêts ou les situations des indivisaires divergent. Souvent, certains cohéritiers n'ont plus de lien avec la terre, vivant loin ou ne s'intéressant plus à l'exploitation agricole, ils ne savent parfois même plus qu'ils possèdent de la terre. Cela peut conduire à l'abandon des parcelles, aggravant le problème de la déprise agricole, et rendant la gestion foncière plus difficile pour ceux qui restent sur place.

- Propriété publique et gestion collective

Les organismes publics tels que l'État, les collectivités locales (communes, départements) ou des établissements publics comme les Parc Naturel Régionaux peuvent être propriétaires de terres en montagne. Les terres publiques peuvent être mises à disposition des agriculteurs par le biais de baux ruraux ou des Conventions Pluriannuelle de Pâturage (CPP). Ces contrats permettent d'assurer une utilisation agricole durable, en imposant des obligations de gestion (entretien des pâturages, respect des périodes de pâturage, etc.). Néanmoins, les propriétaires publics peuvent hésiter à louer sur le long terme car les terres peuvent parfois avoir un potentiel de valorisation autre qu'agricole.

Un phénomène particulier se rencontre en montagne, celui de l'indivision communale. En effet, certaines zones sont détenues collectivement par plusieurs communes sans que l'on puisse les diviser. Historiquement, ces terres étaient exploitées par les communautés locales pour des usages communs, tels que le pâturage, la coupe de bois, ou la cueillette (Poumarède, 1987). Avec l'évolution des structures administratives et la répartition des territoires, certaines de ces terres sont restées en indivision entre plusieurs communes. La gestion de ces terres est souvent confiée à une Commission Syndicale créée alors dans ce but. Cela permet de conserver les usages collectifs traditionnels et de mener une gestion concertée entre les différentes communes par l'inclusion d'élus de celles-ci dans la Commission Syndicale. Elle

réglemente l'usage des pacages et des estives, peut construire des équipements pastoraux, elle réalise des coupes de bois, et crée des pistes forestières. Il est important de préciser, après avoir vu les notions plus haut, que ces biens indivis appartiennent au domaine privé communal gérés collectivement par un organisme référent : la Commission Syndicale.

Les Commissions Syndicales peuvent mettre à disposition des terres aux agriculteurs du territoire selon des règles respectant les Us et Coutumes. « *Les ressources sont gérées collectivement par une communauté selon une forme de gouvernance définie par elle-même. Ce sont les personnes concernées par une ressource qui sont légitimes pour en déterminer les règles d'usages. En assurant l'accès équitable et la préservation de la ressource, les personnes et organisations se développent socialement et économiquement* » (Goueythieu, 2017). 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.

Cette forme d'organisation collective est quasi-spécifique au massif des Pyrénées puisqu'on en recense une trentaine, presque toutes dans la partie occidentale de la chaîne.

### 2.3. La spécificité du massif pyrénéen : la propriété, la gestion et les pratiques collectives

Pour comprendre l'originalité des formes collectives liées au pastoralisme pyrénéen il est utile de revenir brièvement sur l'histoire. Les prairies d'altitude étaient autrefois des "terres communes" dont les seigneurs concédaient l'usage aux communautés villageoises de manière collective. Ces droits d'usage (pâturage, collecte de bois, chasse, etc.) étaient si étendus qu'ils étaient parfois perçus comme une forme de propriété par les communautés. Dans l'ouest des Pyrénées, certaines vallées ont même réussi à faire reconnaître la propriété communale de leurs terres, excluant toute prétention seigneuriale, et se sont organisées en "syndicats de vallée" pour gérer collectivement les pâturages indivis entre les paroisses (qui pourront devenir ensuite des Commissions Syndicale comme nous le verrons plus tard). Ces pratiques collectives s'appuient sur la complémentarité des ressources offertes par le relief et permettent une grande flexibilité dans l'utilisation des espaces montagnards. La végétation semi-naturelle des prairies, forêts, et parcours d'altitude, bien que peu productive, est cruciale pour l'élevage pastoral qui permet de ne pas empiéter sur les terres cultivables nécessaires à l'agriculture vivrière. « *Les caractéristiques des parcours d'altitude ne se prêtent pas à un usage individuel qui supposerait de partager la "montagne" et s'opposerait de fait à la nature même des pratiques pastorales qui reposent sur l'utilisation de vastes surfaces et la mise en œuvre de logiques d'adaptabilité et de mobilité.* » (Eychenne, 2020). Aujourd'hui plus de 80 % des surfaces pastorales sont gérées collectivement dans les Pyrénées ; 60 % dans les Alpes (Eychenne, 2020).

La dimension collective est donc un marqueur fort des pratiques pastorales dans les Pyrénées. On y rencontre le collectif sous trois formes (Eychenne, 2020) : la propriété, la gestion et les pratiques.

- La propriété

80 % des surfaces pastorales des Pyrénées appartient à des propriétaires publics (*cf. Figure 8*), soit l'État, les communes et leurs groupements, les sections de communes, tandis que dans les Alpes, la propriété collective ne représente que 48 % (Eychenne, 2019).

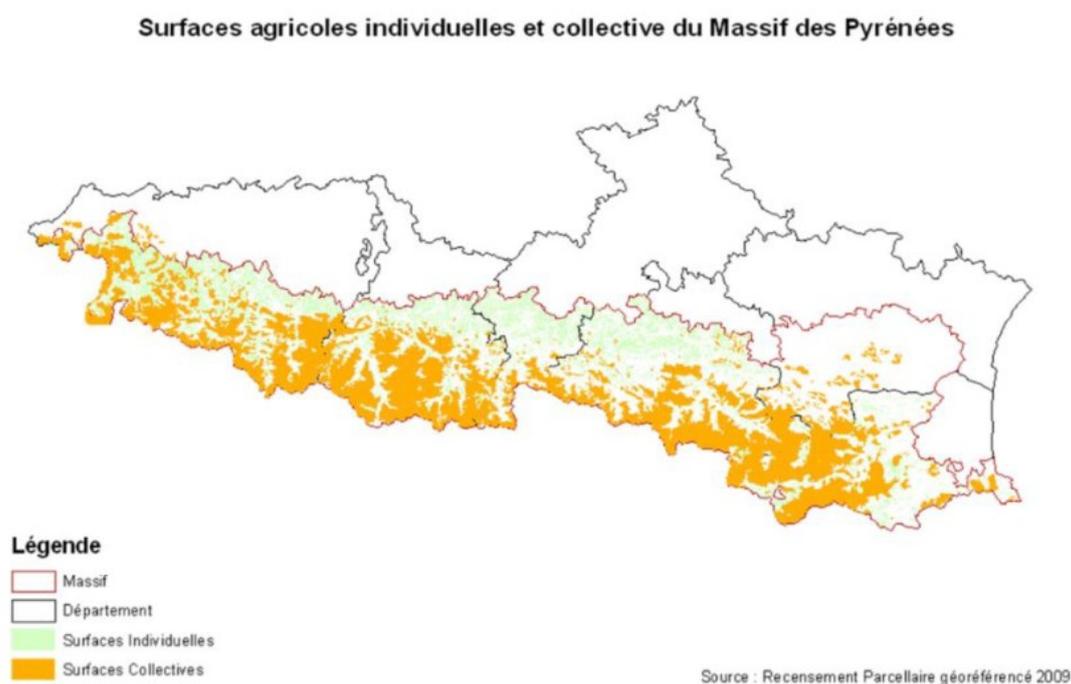


Figure 8: La propriété des surfaces pastorales dans le massif des Pyrénées

- La gestion

Dans les Pyrénées, le foncier agricole est principalement dédié au pastoralisme, avec une gestion collective des pâturages. Les terres sont gérées par les propriétaires (des associations foncières pastorales ou par les collectivités elles-mêmes) ou par les utilisateurs de l'espace (groupements d'éleveur) (*cf. Figure 9*).

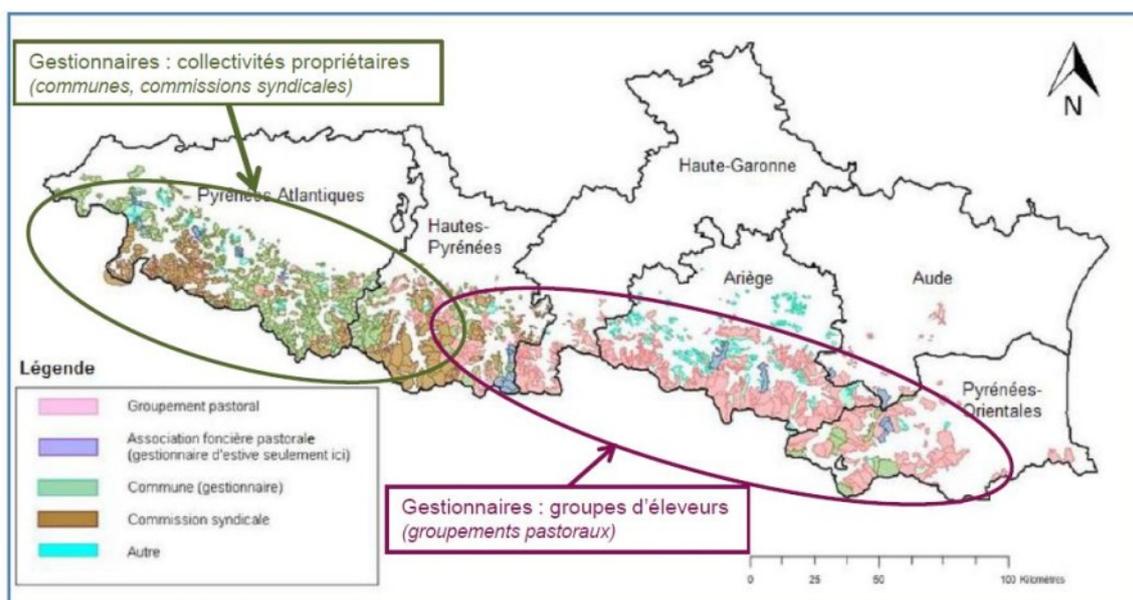


Figure 9: Les acteurs de la gestion collective dans les Pyrénées.

Source : ACAP & SIG Pyrénées – Eychenne, 2019

Les forêts, les pâturages et l'eau sont perçus comme des biens communs. Ainsi, les ressources pastorales sont gérées collectivement par des entités encadrées par un ensemble de règles communautaires.

Dans la majorité des cas, la gestion directe des terres est assurée par les communes, en continuité avec les pratiques de gestion des communautés montagnardes de l'Ancien Régime. Cette continuité est particulièrement marquée et revendiquée dans l'ouest des Pyrénées, où des Commissions Syndicales sont responsables de l'administration des biens indivis des communes (biens syndicaux). Ces organismes travaillent en relation étroite avec les utilisateurs de la montagne qui font bien souvent partis des organes décisionnels. Dans des zones où la déprise agricole est plus intense, comme dans la partie est de la chaîne, on assiste à un éloignement entre les gestionnaires et les utilisateurs puisque les élus ont de moins en moins de lien avec l'agriculture (Eychenne, 2020). Ces derniers confient alors la gestion des terres pastorales aux éleveurs qui s'organisent alors en Groupements Pastoraux (GP). Ce sont eux qui définissent l'ensemble des règles de gestion du territoire pastoral, en se substituant alors aux collectivités propriétaires. Les GP sont nombreux sur le territoire national, ils ne sont pas spécifiques aux Pyrénées puisqu'on en dénombre 1000 dans les Alpes (Eychenne, 2020).

Les gestionnaires collectifs définissent les règles d'utilisation des pâturages collectifs :

- Droits d'accès (éleveurs, nombre d'animaux), prix (redevance, bacade,...)
- Dates de montée et descente
- Embauche de pâtres (berger ou vacher) salariés
- Conduite des troupeaux (plan de gestion, règles sanitaires, choix des reproducteurs,...)
- Choix équipements et financement

- Travaux collectifs
- etc.

Ils sont responsables des engagements des surfaces dans le cadre de la PAC :

- Déclarations PAC
- Contractualisations MAEC<sup>11</sup>

- Les pratiques

Les pratiques pastorales sont également concernées par un fort niveau de collectif. Leur organisation diffère en fonction des territoires, des usages, des gestionnaires... En Ariège par exemple, les pratiques collectives sont très développées et on assiste à des mélanges de troupeaux ce qui va de paire avec la gestion sanitaire en commun et les choix fait pour la reproduction. Ailleurs, l'utilisation de l'espace se fait davantage par quartier, chaque éleveur a son parcours et ne doit pas empiéter sur celui des voisins. En revanche, lorsqu'il existe des GP, les mélanges de troupeaux sont fréquents et les éleveurs du GP s'arrangent pour la rénovation ou la création d'équipements pastoraux (parcs de tris, cabanes, abris abreuvoirs, clôtures, voies d'accès, panneaux d'informations...) ou l'emploi d'un berger salarié, etc. La fabrication fromagère peut également être organisée en commun lorsqu'il y a une salle de fabrique partagée par plusieurs éleveurs.

Les gestionnaires des estives organisent, selon le règlement, l'utilisation des pâturages. Ils définissent les dates de montées, de descente, la durée d'estive, le nombre d'animaux maximal pouvant monter, imposent des règles sanitaires selon les normes en vigueur, gèrent la ressource et l'approvisionnement en eau, planifient et organisent la rénovation ou la création des équipements pastoraux...

L'emploi de pâtres salariés est souvent organisées en commun et peut-être accompagnée par des dispositifs appelés *Bourse d'emploi des bergers* menés par des associations ou par les services pastoraux tels que celle des Pyrénées-Atlantiques pour le Béarn et le Pays-Basque ou celle proposée par les services pastoraux des régions AURA, PACA et des cantons Suisses francophones. Ces organismes permettent alors de faciliter le lien entre les éleveurs à la recherche de bergers et les bergers en recherche d'emplois.

### 3) Les us et coutumes et les droits d'usages en montagne

L'identité des sociétés agro-pastorales montagnardes a été forgée par les usages coutumiers, autrement appelés « us et coutumes ». « *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). Les usages répétés de pratiques, dans ce cas, pastorales, lorsqu'ils sont acceptés par tous, définissent des règles de gestion non écrites, appelées alors coutumes, que suivent les communautés locales montagnardes. Les us et coutumes s'appuient sur les pratiques locales

---

11 Mesures Agro-Environnementales et Climatiques

mais aussi les comportements, les savoirs et connaissances (Aubert, 2023). Ce sont des habitudes très anciennes qui font partie intégrante du système socio-économique et du mode de vie des sociétés (OMPI<sup>12</sup>, 2016), ce qui en fait une source de droit reconnue par les tribunaux. Toutefois, la coutume ne peut aller à l'encontre d'une loi. Les us et coutumes peuvent devenir du droit écrit par la rédaction de règlements ou par des délibérations.

Ces us et coutumes ont été en quelque sorte abrogés par l'abolition des privilèges lors de la nuit du 4 août 1789 et l'article 7 de la Loi du 30 ventôse An XII (21 mars 1804) qui a aboli les coutumes générales et locales. Cela pourrait laisser croire que les coutumes n'ont plus de force dans le droit français mais ce serait inexact. En effet, ces coutumes sont nées en dehors des textes officiels et donc ne pourraient être abolies par ceux-ci. Ensuite, le Code civil a fait revenir la coutume dans le droit civil français sous l'intitulé d'« usages ». En matière de droits réels immobiliers, c'est-à-dire de droits sur des choses, le Code civil évoque plutôt des « droits d'usage » (Articles 578, 625 à 631,...).

Les droits d'usage peuvent découler de ces coutumes orales locales partagés par les gestionnaires et les utilisateurs mais aussi de jurisprudence ou de chartes anciennes. Ils sont reconnus par le droit depuis la promulgation du Code Forestier en 1827 (Règlement domanial de la Commission Syndicale de Cize, 2023). « *Au sens strict, les droits d'usage correspondent à l'autorisation accordée à une communauté usagère de prélever une ressource (ici pastorale) sur des terrains ne lui appartenant pas.* » (Eychenne, 2008). Ces droits font référence au glanage<sup>13</sup>, au pacage<sup>14</sup>, à la vaine pâture<sup>15</sup>, aux coupes de bois, à l'affouage<sup>16</sup>, à la chasse...

Aujourd'hui, les droits d'usage continuent de structurer les modalités d'accès à l'espace et la gestion des ressources pastorales en montagne. En effet, le régime juridique habituel est inapproprié à la gestion du commun puisqu'il est conçu dans l'esprit de propriété privée. Du fait du caractère majoritairement commun des terres pastorales des Pyrénées, ces droits d'usage s'y retrouvent particulièrement prégnant encore de nos jours. Ils sont encadrés par des règlements rédigés par les collectivités gestionnaires qui se sont basés sur les textes législatifs et sur les us et coutumes. Il peut exister des règlements pour chacun des usages s'exerçant sur les biens communs.

Il est important de faire reconnaître ces usages afin de continuer à faire valoir l'intérêt commun. « *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*

---

12 Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle

13 L'usage du glanage consiste à ramasser les fruits, légumes, céréales... laissés dans les champs après que l'agriculteur aient effectué la récolte et donc normalement voués à la perte.

14 Le droit de pacage permet aux éleveurs de faire paître leurs troupeaux sur des terres communes, souvent sur des pâturages d'altitude (alpages ou estives).

15 La vaine pâture consiste à laisser paître le bétail sur les terres après la récolte, souvent dans les prés, champs et friches appartenant à d'autres propriétaires.

16 L'affouage désigne une pratique remontant au Moyen-Âge qui est toujours d'actualité et qui concerne les forêts communales. Cela consiste à ce que la commune décide d'attribuer des lots de bois de chauffage à ses habitants, lesquels versent, en contrepartie, une taxe à la commune, propriétaire de la forêt.

*pourtant fortement dépendants des contextes qui fondent la légitimité des pratiques des ayants droits et des gestionnaires » (Aubert et al. 2023).*

Concernant les estives, leur accès est permis par le droit de pacage et de transhumance. Il est destiné aux éleveurs locaux<sup>17</sup> qui sont prioritaires : ce sont des « ayants droits ». La mise à disposition des estives est également possible pour les éleveurs extérieurs au territoire, appelés « non ayants-droit », « extérieurs », « tiers », « étrangers », « invités » ou autre en fonction des territoires. Une redevance doit être versée à la collectivité gestionnaire appelée « droit d'herbe » compté en fonction du nombre de tête de bétail bovin, ovin, caprin ou équin et est encadrée par un accord oral appelé « bacade ». Cette redevance permet au gestionnaire d'entretenir l'estive, les cabanes, les sources et la surveillance des troupeaux lorsqu'un pâtre est embauché et son montant est fixé par la collectivité après délibérations (Duplaa, 2023).

#### 4) L'étude d'un dispositif de mise à disposition de terres indivises de montagne pour les éleveurs mené par la Commission Syndicale du Pays de Cize

Les Commissions Syndicales sont des structures très anciennes et particulièrement ancrées dans les montagnes pyrénéennes. Elles représentent une gestion collective des biens communs caractéristique de la partie ouest du massif. Elles ont acquis, depuis la loi de 1985 dite « loi Montagne », le statut de personne morale de droit public. Elles sont en charge de la gestion des communaux du domaine privé intercommunal en indivision.

Sur la montagne basque, c'est une structure incontournable lorsqu'il s'agit de gestion, d'entretien et de développement du territoire.

Le Pays Basque subit actuellement une grande pression foncière notamment sur les terres agricoles causée par l'artificialisation liée à l'extension urbaine et, en zone de montagne, par l'abandon des espaces, notamment en zones intermédiaires. Chaque année plus de 600 hectares de terres perdent leur vocation agricole au Pays Basque nord<sup>18</sup> (SAFER Nouvelle-Aquitaine). L'accès à ce foncier constitue donc un véritable enjeu pour préserver l'activité paysanne qui est très présente au Pays Basque et d'une grande importance pour ce territoire historiquement rural et pastoral. « *Trouver du foncier disponible dans le secteur est de l'ordre de l'impossible voire du miracle.* » (Éleveur de Béhorléguy au moment de son installation).

L'activité agro-pastorale a une grande importance dans la préservation des environnements montagnards. Elle contribue à empêcher la fermeture des milieux, c'est à dire l'envahissement des arbustes et forêts et cela permet de maintenir une dynamique de milieux ouverts essentielle pour de nombreuses espèces végétales et animales. Le pastoralisme façonne les paysages montagnards depuis l'installation des sociétés au Néolithique. Ces paysages ouverts font partie de l'identité du Pays Basque basée sur le triptyque homme-nature-culture. De plus, le maintien des prairies et des pâturages en bon état grâce au pâturage prévient l'érosion des

---

17 C'est à dire des éleveurs issus des communes sièges des estives en question, d'une des communes propriétaires indivises dans le cas de territoires syndicaux ou d'une des communes reconnues comme usagères sur les estives domaniales (Eycheenne, 2017).

18 Le Pays Basque nord désigne la partie française de ce territoire.

sols et les glissements de terrain, tout en réduisant le risque d'incendies, car les troupeaux consomment la végétation sèche susceptible de s'enflammer.

La révision du dispositif de mise à disposition de foncier adopté par la Commission Syndicale du Pays de Cize s'inscrit dans ce contexte.

Ce dispositif de mise à disposition doit être retravaillé. Rencontrant différentes difficultés, il soulève des questions quant à son traitement et son évolution. Les critères d'attribution ne sont plus toujours pertinents et il ne répond plus à ses objectifs de départ. Néanmoins, la Commission Syndicale a la volonté de pérenniser ce dispositif. Ainsi, ce présent mémoire aborde la nécessité d'une réforme de ce dispositif pour qu'il puisse continuer à jouer un rôle crucial dans le maintien de l'activité pastorale, essentielle pour la préservation du tissu rural et agricole du Pays de Cize, tout en s'adaptant aux nouvelles réalités et besoins des éleveurs locaux. La problématique choisie pour guider ce présent mémoire est la suivante :

*Enjeux et limites de la gestion des terres indivises de montagne au travers de la révision d'un dispositif de mise à disposition de surfaces aux éleveurs : le cas de la Commission Syndicale du Pays de Cize.*

Mon travail consiste donc premièrement à analyser ce dispositif de mise à disposition de foncier au regard des objectifs, des critères d'attribution, enjeux actuels et des différentes limites qu'il rencontre aujourd'hui. Pour cela, une partie de documentation a été nécessaire ainsi qu'une prise de contact avec des personnes ressources. Puis, il s'agit dans un second temps, de proposer de nouveaux objectifs et critères d'attribution plus strictes qui permettront d'y répondre.

Plus globalement, il s'agit donc de construire une démarche à suivre argumentée, lisible et claire pour proposer aux élus décisionnaires de la Commission Syndicale du Pays de Cize des objectifs et critères permettant d'aller vers une redéfinition de ce dispositif de mise à disposition de foncier en accord avec les orientations à venir.

### III/ Cadre méthodologique

#### 1) Diagnostic du dispositif actuel

Dès le début de ma réflexion, plusieurs questionnements se sont imposés et ont ensuite guidé les étapes de mon étude :

- Quelles sont les limites à ce dispositif ?
- Que veut-on encourager au travers ce dispositif ?
- Selon quels critères d'attribution ?
- Quel poids ont ces mises à disposition dans l'équilibre des exploitations ?
- Quel est l'intérêt des fougères ouvertes si elles ne servent plus qu'à l'équilibre financier de l'exploitation ?
- Que faire des mises à disposition non entretenues / éligibles ? Les déplacer ? Où ?

Pour répondre à ces questions, il a fallu, dans un premier temps, collecter suffisamment de données sur le dispositif actuel pour pouvoir en dégager les enjeux et limites rencontrées pour ensuite démontrer la nécessité de réviser la manière dont le dispositif fonctionne. Ce diagnostic préalable s'est construit au commencement de l'étude sur la base de discussions avec le Directeur de la CS, de lecture de bilans de réunions préalables sur le sujet ainsi que de rencontres avec des acteurs spécialistes qui ont pu apporter des éléments de réponses à mes questionnements. En effet, au regard du contexte dans lequel se trouve le dispositif actuel, des éléments techniques manquaient pour mener une réflexion solide et argumentée. Pour rappel, le dispositif rencontre aujourd'hui des limites quant aux besoins de surface au moment de l'installation qui ne sont plus les mêmes qu'auparavant, l'intérêt porté par les éleveurs semble n'être plus que financier et la CS a tout de même la volonté de maintenir un dispositif de soutien aux petites fermes de la vallée. Ainsi, j'ai pris contact avec des personnes ressources travaillant au sein d'organismes spécialistes du sujet de l'agriculture au Pays Basque : un chef de projet installation à la Chambre d'agriculture des Pyrénées-Atlantiques et un salarié d'EHLG<sup>19</sup> spécialiste en accompagnement réflexion territoire, foncier agricole et observatoire économique. Ces deux personnes ont pu répondre à mes questionnements sur les sujets suivants :

- Quel est le processus actuel d'installation des jeunes et nouveaux agriculteurs et quels sont leurs besoins en terme de surface ?
- Quel poids ont ces mises à disposition dans l'équilibre des exploitations agricoles ?
- Comment définir une « petites » fermes ?

Une première présentation de ces éléments a ensuite été faite auprès des délégués qui ont validé mon protocole de travail.

## 2) État des lieux cartographique

Parmi les besoins de la Commission Syndicale, il y avait celui de cartographier les mises à disposition sur un logiciel de SIG<sup>20</sup> afin de rassembler, sur un même outil, toutes les informations nécessaires à l'identification des surfaces allouées actuellement. En effet, aujourd'hui, les informations sur les surfaces se trouvent dans des pochettes rangées dans des classeurs contenant : le contrat ou bail d'attribution, les différents documents attestant d'un changement de signataire ou autre(s) changement(s) et une photocopie du RPG<sup>21</sup>, des tracés de géomètres ou fait à la main, pour les plus anciennes, avec un dessin de la parcelle allouée. La volonté de la Commission Syndicale était d'avoir une vue d'ensemble de toutes les surfaces allouées et d'avoir accès rapidement aux informations les concernant, ce que le rangement en classeurs ne permettait pas.

---

19 Euskal Herriko Labantza Ganbara (EHLG) est une association proposant un service d'accompagnement des paysans du Pays Basque, souvent qualifiée de chambre d'agriculture alternative du Pays Basque.

20 Système d'Information Géographique

21 Registre Parcellaire Graphique

Aussi, cette tâche a permis de me familiariser avec le territoire et d'avoir une idée de la fermeture de certaines surfaces qui semblent n'être alors plus utilisées par l'éleveur et probablement plus éligibles en totalité aux aides de la PAC.

Tout d'abord, nous avons opté pour le logiciel de cartographie QGIS, car la CS et moi-même sommes plus familiers avec cet outil. Il s'agissait donc de prendre chaque feuille du classeur correspondant à une surface et, d'après les informations écrites, repérer l'emplacement de la surface pour la cartographier. Il fallait aussi s'appuyer sur le logiciel Télépac (portail numérique du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation pour les aides de la PAC) afin d'être sûre que la surface ne concerne pas un îlot engagé par la CS, ainsi que sur le service web SIG IsiGéo (développé par la société Géomatika pour les collectivités et entreprises) afin de savoir à qui appartenaient les parcelles alentours et si celles inscrites sur les contrats appartenaient bien à la CS.

A chaque surface dessinée sur QGIS, la table attributaire était remplie avec les informations qu'il m'a semblé nécessaire de faire apparaître pour identifier la surface soit : nom, prénom, société, commune d'exploitation, commune de la surface, section et numéro de parcelle, surface allouée, surface du polygone, concordance de la surface avec le RPG (Oui/Non/?) et l'éligibilité à la PAC selon moi (Oui/Non/?).

Ma démarche pour cartographier les surfaces mises à disposition consistait à :

1. Sélectionner la parcelle concernée via la table attributaire de la couche du cadastre.
2. Repérer la surface à l'aide du dessin fait sur le RPG accompagnant (habituellement) chaque contrat de mise à disposition.
3. Comparer avec les îlots dessinés sur Télépac et les propriétés sur IsiGéo lorsque nécessaire.
4. Dessiner un polygone correspondant à la surface dessinée.
5. Saisir les informations correspondantes dans la table attributaire.
6. Vérifier la correspondance de la surface via la calculatrice de champ en mettant à jour le champ existant intitulé « surf\_polyg » et en calculant avec la formule :  $\$area/10000$  pour obtenir la surface du polygone alors dessiné en hectares.

Pour commencer, le travail me paraissant long de premier abord, j'ai décidé de passer une demi-journée entière à me consacrer à cette tâche pour évaluer le nombre de surface que je pourrais cartographier en ce temps donné. Il m'est alors apparu qu'un quart d'un classeur pouvait être traité en une demi-journée, sachant qu'il y avait quatre classeurs (deux fougères ouvertes et deux fougères fermées), cela m'a paru faisable et j'ai alors décidé de m'y consacrer à certains moments de battement ou lorsque j'estimais avoir fini ce que j'avais à faire.

### 3) Choix des méthodes d'enquête employées

Afin de confronter les premiers éléments de réflexion théorique avec la réalité du territoire et pour approfondir les éléments de réponses aux questionnements initiaux, une enquête de terrain a été menée.

En premier lieu, une recherche quantitative a été retenue dans l'objectif de collecter des données statistiques rapidement exploitables et quantifiables et faire apparaître des tendances et des éléments pouvant ensuite amener une méthode plus qualitative et approfondie. Le choix s'est aussi porté sur cette méthode car elle offre la possibilité de s'adresser à un grand nombre de personnes concernées par l'objectif de l'étude. Pour ce faire, un questionnaire a été proposé aux éleveurs bénéficiaires des mises à disposition, soit 122 personnes sollicitées. Il a été présenté aux délégués de la CS qui ont partagé leurs avis, notamment sur quelques questions qui leur paraissaient peu claires et qui ont donc été reformulées. Ils ont ensuite validé l'envoi du questionnaire.

Dans un deuxième temps, des entretiens individuels semi-directifs ont été réalisés afin d'approfondir certains éléments du questionnaire et recueillir les avis, points de vue et propositions des éleveurs bénéficiaires. Le choix de la méthode s'est porté sur des entretiens semi-directifs. Ils permettent d'avoir une réelle discussion avec l'interrogé tout en suivant un fil directeur pour amener vers des thématiques définies à l'avance pour répondre aux objectifs de la recherche. De plus, le sujet de l'étude pouvant se révéler délicat pour certains éleveurs, il était très probable que davantage d'éléments ressortiraient d'échanges en face à face.

### 3.1. Les questionnaires

#### 3.1.1. Objectifs

L'objectif d'étude au travers de ce questionnaire était de répondre à des questions de départ : Quel type d'exploitation est actuellement bénéficiaire des mises à disposition ? Quelle est la vision des éleveurs quant à cette surface ? Quelle place occupe-t-elle dans l'exploitation ? Comment envisagent-ils l'avenir du dispositif ?

Des hypothèses concernant la réponse à ces questions ont pu être émises au préalable et le questionnaire est venu dans le but de confirmer ces idées ou d'en identifier de nouvelles. D'après le diagnostic de départ, l'hypothèse serait que :

**Les exploitations bénéficiaires sont de taille relativement petite, le revenu agricole est le principal, il y a peu d'utilisation de ces surfaces, le dispositif permet de consolider les petites exploitations en terme financier et en terme d'amélioration du foncier et le retour des surfaces à la collectivité serait difficile à envisager.**

Il s'agissait donc de recueillir des données sur les exploitations bénéficiaires, sur la surface qui leur est mise à disposition et son impact ainsi que sur des propositions pour l'avenir du dispositif.

Ce questionnaire avait aussi pour objectif de se vouloir clair, avec des réponses rapides et compréhensibles.

#### 3.1.2. Construction et mise en œuvre

Le dispositif étant formé de deux types de mises à disposition ayant des caractéristiques bien différentes (les fougères ouvertes et les fougères fermées), deux questionnaires distincts

ont donc été rédigés et proposés aux éleveurs bénéficiaires (*cf. Annexe 2*). L'objectif étant de recueillir le plus de réponses possibles pour obtenir des grandes tendances, tous les éleveurs ont été sollicités pour répondre aux questionnaires, soit 122 personnes.

Au regard de l'objectif d'étude, le questionnaire s'articule autour de trois parties :

1. L'éleveur et son exploitation agricole
2. La surface mise à disposition
3. Les perspectives pour l'avenir

Ces thématiques se composent de différentes questions pour la plupart fermées avec des cases à cocher (Oui/Non, propositions de réponses, échelle de satisfaction) et quelques unes plus ouvertes notamment pour les propositions d'avenir.

Des questions ont été posées afin de vérifier les hypothèses de départ : la SAU de l'exploitation, l'intérêt de la surface, le caractère principal de l'activité agricole... D'autres permettent d'apporter des données nouvelles et inconnues comme par exemple : l'âge des bénéficiaires, leur utilisation de la surface, l'évolution de la situation de l'exploitation et leurs idées pour l'avenir.

L'envoi au format papier a été choisi afin d'atteindre le plus efficacement possible le public visé : des éleveurs qui, pour certains, ne regardent pas souvent leurs mails et qui, d'après les dires des membres de la Commission Syndicale, ont parfois du mal avec les démarches informatiques qui se font de plus en plus nombreuses. Le délai de réponse a été fixé à 10 jours au regard de la durée du stage puis a été allongé au 30 mai afin de recueillir davantage de réponses.

Puis, le questionnaire a aussi été proposé au format informatique dans le but d'offrir deux moyens de réponses et de convenir au plus grand nombre des destinataires. L'envoi du mail contenant le lien vers le questionnaire a également servi de rappel à ceux l'ayant reçu au format papier et n'ayant pas encore répondu. Un SMS a ensuite été envoyé à ceux n'ayant toujours pas répondu afin de faire un second rappel. Ainsi, de nombreux moyens ont été utilisés pour récolter le plus de réponses possibles.

### 3.1.3. Traitement

Un traitement statistique a été effectué en déterminant quels éléments allaient pouvoir être intéressants à analyser au regard des objectifs de recherche.

Tout d'abord, les réponses aux questionnaires ont été saisies dans un tableur puis, des diagrammes ont été réalisés lorsqu'ils étaient pertinents et pour les réponses entre Oui et Non, des pourcentages ont été effectués. Ensuite, les remarques qualitatives énoncées par les répondants ont été relevées et hiérarchisées par fréquence et par thématiques. Tous ces résultats ont été récapitulés dans une synthèse écrite et présentée au Directeur de la Commission Syndicale.

### 3.1.4. Limites

Tout d'abord, le choix qui a été fait d'envoyer le questionnaire au format papier a rendu cette méthode coûteuse. En terme de ressource financière, avec l'impression d'une grande quantité de papier mais aussi en terme de temps puisqu'il fallait organiser l'envoi postal.

Également, l'analyse s'est révélée limitée puisque certaines questions ont sûrement été mal comprises et donc nécessitent d'être prises avec un certain recul et méritent d'être approfondies. A titre d'exemple, pour les fougères ouvertes, lorsque l'on demande si les éleveurs utilisent la surface, la majorité des réponses est « OUI ». Néanmoins, il est possible que ce ne soit pas le signataire qui l'utilise, puisque certaines mises à disposition peuvent se retrouver sur le parcours d'autres éleveurs.

## 3.2. Les entretiens semi-directifs

### 3.2.1. Objectifs

L'objectif de mener des entretiens semi-directif était, dans un premier temps, d'éclaircir des éléments du questionnaire qui semblaient avoir été mal compris et/ou qui méritaient un approfondissement. Dans un deuxième temps, il s'agissait de discuter autour de la vision des éleveurs, de questionner leur rapport au dispositif et d'en démontrer la pertinence (ou non). Puis, il s'agissait de les sensibiliser à nouveau au caractère collectif de ces terres et d'aborder des conditions d'échange de surfaces (pour les fougères fermées) et de retour. Enfin, il était question de recueillir des propositions en vue d'une adaptation du dispositif dans les années à venir ainsi que de leur proposer des pistes d'évolution au travers de nouveaux critères d'attribution.

### 3.2.2. Construction et mise en œuvre

Les entretiens sont réalisés après la réception et la synthèse des résultats des questionnaires. Ces derniers ont révélés certains points, probablement mal compris ou soulevant des questionnements, qui méritaient d'être approfondis et discutés. Ainsi, les éleveurs rencontrés lors des entretiens ont été choisis d'après leurs réponses au questionnaire et conseillés d'après la connaissance du gestionnaire.

Pour les fougères ouvertes, les personnes ont été choisies suivant les caractéristiques ci-dessous (certaines étant propre à seulement un éleveur), formant un échantillon hétérogène d'éleveurs avec diverses situations :

- Avec des projets d'installation futurs
- Ayant un regard critique
- Faisant une utilisation hivernale des surfaces
- Ayant connu des évolutions dans la ferme, un large vécu de plusieurs situations
- Avec une connaissance du dispositif

Pour les fougères fermées, les personnes ont été choisies selon les caractéristiques suivantes formant un échantillon plutôt homogène : de petites structures en zone de montagne, pour

lesquelles le parcellaire est compliqué. Cet échantillon se révèle caractéristique de l'attribution de ce type de surfaces. Ce sont des exploitations qui :

- sont de petites structures
- se situent en zone de montagne
- sont compliquées en terme de parcellaire
- font réellement usage de ces surfaces

Ainsi, une quinzaine d'éleveur ont été pré-ciblés pour répondre aux entretiens. Puis, l'échantillon s'est restreint à ceux voulant bien répondre aux appels et acceptant de faire un entretien.

Un guide d'entretien ouvert et structuré autour de trois grands thèmes a été rédigé (*cf. Annexe 4*) :

1. La pertinence du dispositif pour l'exploitation
2. Le caractère collectif des terres
3. Les propositions pour l'avenir du dispositif

Ces trois thèmes ont été choisis afin de correspondre aux objectifs fixés (*cf. partie 3.2.1 de ce présent mémoire*).

Huit éleveurs ont pu être rencontrés, quatre pour les fougères ouvertes et quatre pour les fougères fermées. Chaque entretien a été enregistré après accord de tous les interviewés. Ce choix a été pris pour permettre d'être davantage présente dans la discussion et être attentive aux réponses de l'éleveur pour pouvoir y rebondir. Des notes ont aussi été prises afin de mettre en avant les éléments clés, ne pas perdre le fil et pouvoir ramener la discussion sur des points importants.

### 3.2.3. Traitement

Pour les premiers entretiens, j'ai choisi de faire des retranscriptions mot pour mot d'après l'écoute des enregistrements. Je l'ai fait sans l'aide d'outil de retranscription car, après avoir essayé, probablement l'accent prononcé de certains éleveurs ne permettait pas au logiciel d'être correct. Mais j'ai sous-estimé le temps que me prendrai cette méthode et je suis ensuite passé à une grille où je retranscrivais les éléments en classant les réponses dans les trois thèmes de l'entretien. Ainsi, cela a facilité mon analyse qui a pu se faire rapidement et de manière transversale en reprenant les éléments retranscrits dans la grille.

Afin de compiler tous ces entretiens, une grille d'analyse a donc été produite afin de pouvoir comparer, hiérarchiser et faire ressortir les éléments de réponses au vu des questionnements et objectifs de départ. Celle-ci a été remplie d'après les enregistrements, les notes prises au cours des entretiens et la grille de retranscription.

### 3.2.4. Limites

Le temps a été la principale limite de cette méthode. En effet, je n'ai pu réaliser que huit entretiens sur la vingtaine que j'avais imaginé au départ. En revanche, d'après l'échantillon provenant de réponses aux questionnaires qui se révélaient plutôt homogènes et la redite de certains éléments dans les derniers discours, j'estime que ces huit entretiens sont plutôt représentatifs et leur analyse est pertinente.

Le choix d'avoir abandonné la retranscription mot pour mot pour gagner du temps en classant les éléments de réponse dans une grille a peut-être éclipsé quelques remarques extérieures au sujet d'étude que je n'ai pas su placer mais qui aurait pu être remarquées, ce que la retranscription mot pour mot permet d'identifier.

### 4) Organisation des étapes de travail

Mon travail s'inscrivait dans une démarche dont les premières modalités et les besoins avaient été réfléchis en amont et appuyée par la volonté forte des délégués de la CSPC de réformer ce dispositif. Ainsi, j'ai pu leur rendre compte de l'état d'avancement de mon travail ainsi que leur présenter et proposer un cadre et des étapes d'étude. A la fin, j'ai pu leur restituer, au cours d'une réunion de bilan, les résultats de mon travail, les amener à délibérer sur des propositions de critères et aboutir à des idées argumentées pour mener le dispositif à l'avenir.

Mes étapes de travail (*cf. Figure 10*) ont été, tout d'abord, de réaliser un travail de bibliographie et de familiarisation avec le contexte et le fonctionnement du dispositif. J'ai aussi pris contact avec des personnes ressources pour alimenter la réflexion autour de différents sujets. La cartographie s'est réalisée tout au long du stage, après avoir évalué le temps que prenait ce travail, j'ai pu m'organiser pour avoir fini à temps, tout en ne délaissant pas le reste de mes missions. Les questionnaires, après avoir été validés par une première réunion bilan avec les élus, ont été envoyés au format papier puis les relances ont été faites courant le mois de mai. Une synthèse des résultats obtenus a été réalisée puis la grille d'entretien a été rédigée. Les entretiens ont été réalisés à la mi-juin sur une période de 2 semaines environ puis les résultats obtenus ont été synthétisés puis analysés. D'après ces enquêtes, de nouveaux critères d'attribution des surfaces ont été proposés aux élus au cours d'une dernière réunion de fin de stage.

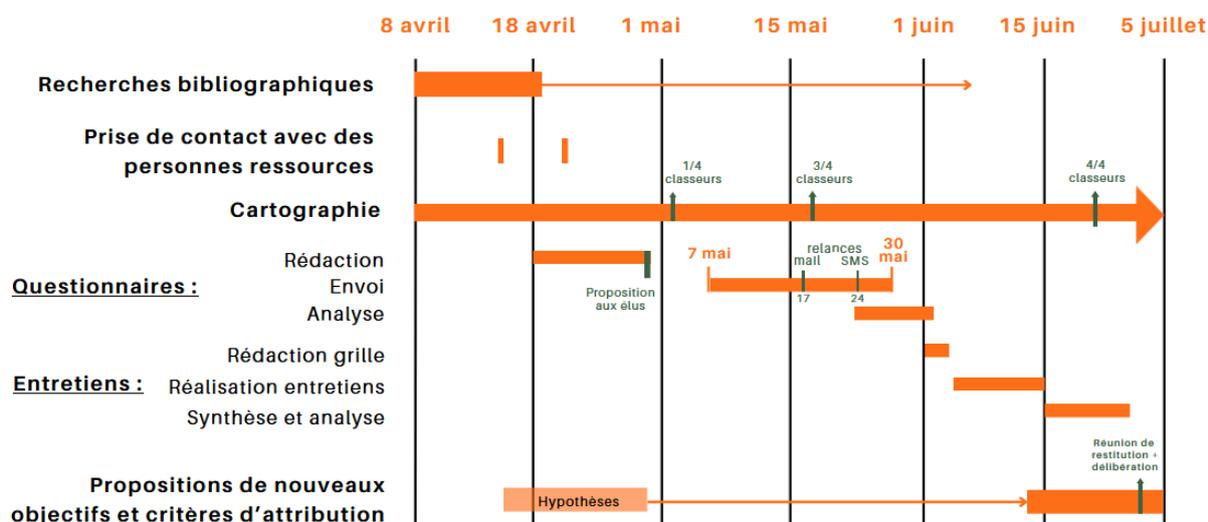


Figure 10: Calendrier des tâches effectuées dans le temps.

## IV/ Résultats

### 1) Les fougères ouvertes

Les résultats expliqués ci-après proviennent de recherches bibliographiques, des échanges avec les personnes ressources, des 36 réponses au questionnaire et des 4 entretiens réalisés pour ce type de mise à disposition.

#### 1.1. La pertinence du dispositif à l'échelle de l'exploitation

Tout d'abord, il apparaît qu'aujourd'hui, le besoin de surface n'est plus le même au moment de s'installer. En effet, jusqu'en 2014, pour avoir accès à la DJA, il fallait atteindre une demi-SMI (Surface Minimale d'Installation) qui était de 8 ha. On observe d'ailleurs que beaucoup de fougères ouvertes mises à disposition font cette superficie puisque l'objectif de la CS avec les fougères ouvertes était d'aider les JA à s'installer. Également, les mises à dispositions permettaient de pouvoir constituer un GAEC<sup>22</sup> puisqu'il fallait que chaque nouvel associé apporte de la surface, ce qui n'est plus une clause obligatoire aujourd'hui. La référence à cette SMI est maintenant remplacée par la SMA (Surface Minimale d'Assujettissement) qui est l'un des critères pour atteindre l'AMA (Activité Minimale d'Assujettissement) et ainsi avoir le statut d'exploitant agricole (cotisant solidaire ou chef d'exploitation) et être affilié à la MSA<sup>23</sup>. Cette AMA est constitué de trois critères non cumulatifs : la surface minimum d'assujettissement (SMA), le temps de travail consacré à l'activité agricole et les revenus professionnels générés par l'activité agricole (msa.fr). On peut donc n'avoir que 3 ha de surface mais remplir l'un des autres critères et atteindre l'AMA. L'AMA remplace donc en quelque sorte la SMI aujourd'hui par le critère de surface (SMA).

22 Groupement Agricole d'Exploitation en Commun

23 Mutualité Sociale Agricole

La SMA est fixée par arrêté préfectoral. En polyculture-élevage dans la Montagne Basque, elle est égale à 8 ha (Article 2 de l'Arrêté préfectoral).

Aujourd'hui, pour avoir droit à la DNJA<sup>24</sup>, il n'y a plus que des critères économiques et de viabilité de l'exploitation. Alors, même si la surface d'exploitation ne constitue plus un critère réglementaire, elle entre tout de même en jeu dans la viabilité économique de l'exploitation du jeune ou nouvel installé. C'est pourquoi, le choix de la CS s'est maintenu sur le fait de soutenir les jeunes en cours d'installation par ce type de mises à disposition de surface.

Concernant le besoin de surface en terme d'équilibre pour l'exploitation, il est apparu que, même si chaque exploitation est différente, ce sont, pour le plupart en Cize, des petites structures de montagne avec un chargement (UGB<sup>25</sup>/ha) très élevé et elles ont toutes besoin des aides financières que leur apportent les surfaces mises à disposition. Outre l'apport strictement financier, cela permet aussi d'optimiser les plages de chargement qui permettent de bénéficier au maximum des aides de l'ICHN<sup>26</sup> (cf. *Tableau 2*).

| Modulation par le chargement | Montagne I et II (UGB/ha) |
|------------------------------|---------------------------|
| 100 % ICHN                   | 0,2 – 1,7                 |
| 90 % ICHN                    | 1,71 – 2,5                |
| Base ICHN (70€/ha)           | > 2,5                     |

**Tableau 2** : Plages de chargement définies par l'ICHN correspondant aux exploitations de Cize (zone de Montagne I et II).

Source : EHLG

Au regard du caractère de la taille des exploitations, le besoin d'établir des critères concrets pour définir une petite ferme s'est fait ressentir. Il est apparu que sur le territoire local mais aussi national, la reconnaissance de l'importance des petites fermes devait passer par une définition, car, comme la Confédération Paysanne le dit dans sa prise de position sur les petites fermes : « Nommer, c'est exister ! ». Ainsi, plusieurs études ont été menées sur le sujet. La Confédération Paysanne, syndicat agricole pour lequel soutenir davantage les petites exploitations permettrait d'assurer l'avenir agricole des territoires, a proposé en 2016 dans la publication d'un livret consacré aux petites fermes et à leur intérêt pour la société, des critères de définition de ces fermes à l'échelle européenne. Ces critères s'appuient sur la définition validée en 2002 par le Conseil supérieur d'orientation de l'agriculture qui avait été mise en place à l'époque pour mettre en œuvre des contrats territoriaux spécifiques aux petites exploitations (qui n'ont jamais vu le jour).

24 Dotation Nouveaux et Jeunes Agriculteurs

25 Unité Gros Bétail : unité de référence permettant de calculer les besoins nutritionnels ou alimentaires de chaque type d'animal d'élevage.

26 L'Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel est une aide qui vient soutenir les agriculteurs installés dans des territoires où les conditions de productions sont plus difficiles qu'ailleurs, du fait de contraintes naturelles ou spécifiques, comme la montagne entre autre (agriculture.gouv.). Pour pouvoir bénéficier plus ou moins de l'ICHN en zone de montagne, des plages de chargement sont définies : une plage optimale pour laquelle le paiement est de 100 % et des plages modulées à la baisse pour des chargements plus élevés.

Propositions de critères par la Confédération Paysanne après plusieurs études sur le sujet :

- Un chiffre d'affaire HT (incluant les aides du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC) inférieur à :
  - 50 000 € pour 1 UTA,
  - 75 000 € pour 2 UTA,
  - 100 000 € pour 3 UTA,
  - 125 000 € pour 4 UTA et plus.
- Un montant maximum d'aides du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC :
  - 15 000 € pour 1 UTA,
  - 20 000 € pour 2 UTA et plus.
- Une surface maximum (hors landes et parcours) de :
  - 30 ha pour 1 UTA,
  - 40 ha pour 2 UTA,
  - 50 ha pour 3 UTA,

Mais, selon la Confédération Paysanne, « la définition de la petite ferme ne peut être harmonisée à travers l'Europe car les réalités de l'agriculture divergent fortement entre pays européens. Chacun doit définir la petite ferme à partir de sa propre réalité. ». D'après moi, les réalités de l'agriculture divergent même au sein d'un pays et c'est aux instances locales de donner la définition qui correspond le mieux aux réalités de leur territoire. Le Pays Basque, par exemple, a ses propres spécificités, notamment la zone de montagne et il est important d'établir des critères se basant sur des observations et des chiffres propres au territoire en question. Ainsi, plusieurs instances se sont mises à travailler sur le sujet et à proposer des critères comme le groupe de travail *Maintien des petites fermes*, composé de membres du syndicat ELB<sup>27</sup>, puis en 2024, la CAPB<sup>28</sup> a décidé de mettre en place un accompagnement financier à hauteur de 3000 € à destination des jeunes et nouveaux agriculteurs désirant s'installer en petite ferme. Cette aide est attribuée selon trois critères cumulatifs modulés selon le nombre de personnes travaillant sur la ferme à l'année (cf. *Tableau 3*).

**Tableau 3** : Critères cumulatifs à respecter pour bénéficier de l'aide NJA<sup>29</sup> aux petites fermes de la CAPB.

Source : Chambre agriculture 64

| <b>Critère 1</b>  | <b>Critère 2</b>                                   | <b>Critère 3</b>   |
|---|--|--|
| Chiffre d'affaire HT (hors aides PAC) inférieur à :   | Aides maximum du 1 <sup>er</sup> de la PAC de :    | SAU hors landes et parcours maximum de :   |
| 56 027 € pour 1 UTA<br>70 034 € pour 1,5 UTA<br>84 041 € pour 2 UTA<br>112 054 € pour 3 UTA<br>140 068 € pour 4 UTA | 16 808 € pour 1 UTA<br>22 411 € pour 2 UTA et plus | 30 ha pour 1 UTA<br>40 ha pour 2 UTA<br>50 ha pour 3 UTA<br>60 ha pour 4 UTA et plus |

*UTA = Unité de Travail Agricole qui comprend l'exploitant(s) et le(s) salarié(s).*

*Montant aides 1<sup>er</sup> pilier de la PAC = total des aides du 1<sup>er</sup> pilier en y déduisant l'Aide Complémentaire au revenu Jeune Agriculteur (ACJA).*

**Remarque** : pour les installations hors cadre familial (HCF) – non issu du milieu agricole (NIMA), seuls les critères 2 et 3 sont demandés.

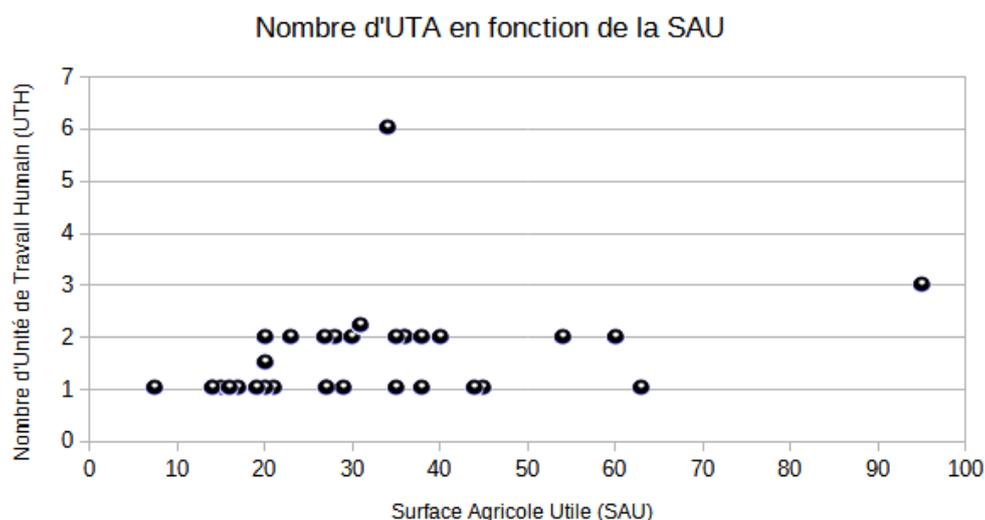
27 Euskal herriko Laborarien Batasuna

28 Communauté d'Agglomération du Pays Basque

29 Nouveaux et Jeunes Agriculteurs

Ces critères ont été présentés aux délégués de la CS qui les ont approuvés, tout en mettant une nuance en disant qu'il est tout de même indispensable de regarder au cas par cas puisque toutes les exploitations sont différentes, notamment en montagne.

Concernant l'échantillon de personnes enquêtées, les informations économiques n'ont pas été demandées, en revanche, au regard du critère de surface retenu, presque tous les éleveurs rencontrés sont considérés comme ayant des petites fermes puisqu'il est précisé « hors landes et parcours », or, la SAU énoncée par les éleveurs prend en compte les landes, ce qui signifie que leur surface prairiale est encore plus réduite que sur le graphique ci-dessous (cf. Figure 11).



**Figure 11:** Nombre d'UTA en fonction de la SAU (dont landes).

Source : Réponses au questionnaire FO.

Chaque point de ce graphique représente une exploitation avec en abscisse sa SAU (Surface Agricole Utile) et en ordonnée le nombre d'Unités de Travail Annuel (UTA), soit le nombre de personne travaillant à temps plein sur une année sur l'exploitation.

Tous les éleveurs questionnés et rencontrés sont exploitants à titre principal et transhumant sur les montagnes de Cize. Cela correspond à ce que la CS veut encourager puisque même si, jusqu'ici, il n'y avait pas de critères, ces deux conditions étaient indispensables à l'attribution des surfaces et doivent le rester puisque la volonté de la CS est de soutenir une agriculture professionnelle et transhumante.

Concernant l'utilisation que font les éleveurs de ces surfaces, la majeure partie, soit 83 % dit, dans le questionnaire, utiliser la surface allouée, notamment puisqu'elle se trouve souvent sur le parcours d'estive et qu'elle sert donc au pacage des bêtes (cf. Figure 12).

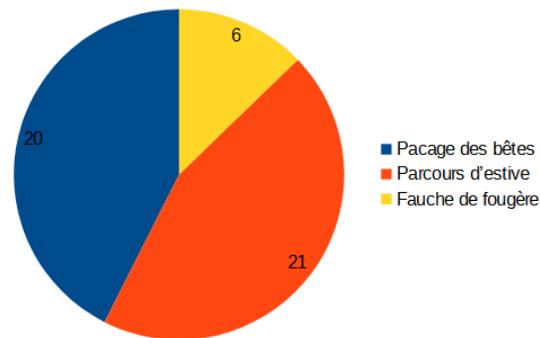


Figure 12: Utilisation des fougeraies ouvertes par les éleveurs.

Source : Réponses au questionnaire FO.

Or, ces réponses sont à prendre avec du recul puisque, lors des rencontres avec les éleveurs, l'un m'a répondu que ce n'était en fait pas lui qui l'utilisait vraiment et qu'elle se trouve sur le parcours d'estive d'un autre berger qui y fait pacager ses bêtes. Pourtant, cette même personne avait répondu « Oui » à la question « utilisez-vous la surface ? » du questionnaire. Cela confirme ce qui avait été pressenti au début sur le fait que certaines questions avaient pu être mal comprises. J'estime que, puisqu'une personne sur huit rencontrées n'utilise pas la surface lui-même, d'autres doivent être dans le même cas. De plus, ceux ayant la surface attribuée sur leur parcours d'estive l'utiliseraient quand même s'ils ne l'avaient pas à disposition puisqu'elle se trouve sur l'estive qu'ils occupent. Seulement peu d'entre eux ont répondu utiliser la surface pour sa ressource fourragère : la fougère ou le pacage des bêtes en hiver. Cela pose alors la question de l'utilisation qui est faite de ces surfaces, de leur entretien par l'éleveur bénéficiaire et donc de l'intérêt de ces surfaces.

L'apport financier fait toujours plus ou moins partie de l'intérêt pour ces surfaces puisqu'il est mentionné dans 92 % des réponses du questionnaire et il revient toujours plus ou moins dans les entretiens. Lorsque l'on pose la question « Quel impact cela aurait sur l'exploitation si vous n'aviez plus cette surface ? » presque tous répondent que l'impact serait avant tout financier, au regard des aides rapportées par la PAC, pour les surfaces déclarées mais aussi un impact sur le chargement en lien avec les plages de l'ICHN.

### 1.2. La perception du caractère collectif des terres et les conditions de retour

Le fait que ces surfaces mises à disposition sont des terres appartenant à la collectivité et qu'aujourd'hui leur attribution serait revue a été expliqué dans un texte de présentation en amont du questionnaire ainsi que lors des entretiens.

Malgré cela, 94 % des éleveurs ayant répondu au questionnaire disent ne pas envisager un retour de la surface à la collectivité, expliquant ensuite la perte, principalement financière, que cela occasionnerait pour leur exploitation. En revanche, lors des entretiens, tous les éleveurs semblaient d'accord sur le fait que ces surfaces doivent retourner à la collectivité lorsqu'on en a plus l'utilité mais, en même temps, aucun ne serait près à la laisser.

Il est bien perçu que ces terres sont allouées en échange d'une somme modique, les éleveurs ont conscience que le prix est très bas et ils estiment (du moins pour ceux ayant la surface sur leur parcours ou en faisant un réel usage) contribuer, en retour, à maintenir le territoire ouvert en entretenant ces surfaces.

Donc même s'ils ont, pour la plupart, conscience (avant ou après l'enquête) du caractère collectif de ces terres, ils ne seraient pas prêts à les retourner à la collectivité car ces surfaces occupent désormais une place importante dans le fonctionnement et dans l'équilibre de leur exploitation, sur le plan financier et pour le chargement.

### 1.3. Les propositions pour l'avenir

Tout d'abord, on observe qu'une question va rapidement se poser pour l'avenir du dispositif : celle de l'arrivée à l'âge à la retraite d'un bon nombre de bénéficiaires. En effet, 60 % des éleveurs parmi l'échantillon ayant répondu a entre 40 et 60 ans et 30 % a entre 50 et 60 ans (cf. Figure 13) ce qui veut dire que beaucoup d'éleveurs atteindront l'âge de la retraite dans 10 à 20 ans. C'est donc un sujet qu'il s'agit d'anticiper notamment pour se questionner sur une reprise ou non de l'exploitation ce qui induira forcément des changements plus ou moins important de l'organisation de celle-ci (agrandissement, combinaison de plusieurs exploitations, embauche de salariés, évolution du cheptel, du mode de fonctionnement, des ateliers de production...).

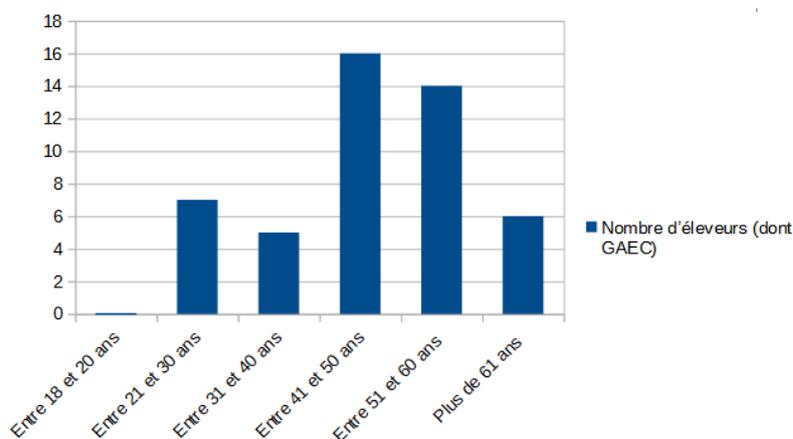


Figure 13: Classe d'âge des éleveurs.

Source : Réponses au questionnaire FO

*Lorsque l'exploitation est un GAEC, les âges de tous les sociétaires sont pris en compte.*

Dans les questionnaires comme lors des entretiens, certaines idées de critères à prendre en compte à l'avenir ont été proposés spontanément mais quand ce n'était pas le cas, plusieurs propositions étaient faites aux éleveurs, ce qui ouvrait la discussion et recueillait leurs avis sur chaque point.

Les propositions d'avenir partagées par la grande majorité sont les suivantes :

- Donner la priorité aux **petites fermes**. Tous étaient d'accord pour cette idée mais personne n'a su vraiment comment les définir, même si quelques critères étaient parfois proposés (la superficie des terres, le nombre d'UTA, le nombre de bêtes).
- Encourager l'**installation** des jeunes et nouveaux agriculteurs.
- Réserver aux éleveurs **transhumants** sur les montagnes de Cize.
- Réserver aux **exploitants à titre principal** pour encourager ceux qui arrivent ou essaient de vivre de l'activité agricole sur le territoire.
- Privilégier les exploitations proches de la montagne. Cette proposition, intéressante de premier abord, s'est révélée très difficile, voire impossible à évaluer avec des critères précis : Mettre une limite géographique, mais laquelle ? Faire en fonction du pourcentage de pentes, mais certaines exploitations de montagne n'ont pas beaucoup de pente (plateaux, replats...). Réserver à ceux qui sont dépendants à la montagne. Mais comment évaluer cette dépendance ?

D'autres propositions intéressantes sont apparues spontanément chez certains éleveurs lors des entretiens :

- *« Il faudrait que le syndicat reprenne les surfaces quand les éleveurs partent à la retraite et qu'il n'y a pas de successeur ou au moins avoir un point de vue sur la situation de l'exploitation. Faire aussi un état des lieux de l'exploitation au renouvellement du contrat par exemple. »*
- *« Inciter chacun à être dans une dynamique collective pour que chacun sache retourner la surface quand il n'en a plus besoin ou qu'il ne l'utilise plus. »*
- *« Mettre des conditions d'entretien pour que la surface puisse revenir au minimum dans l'état où elle a été attribuée (faire un état des lieux). »*

Donc, d'après les éleveurs rencontrés, il serait important d'avoir un regard sur l'évolution de la situation de l'exploitation et de ses besoins en terme de surface pour pouvoir reconsidérer l'attribution de la fougeraie notamment au départ à la retraite du signataire. Il serait également nécessaire de mettre des conditions d'entretien pour permettre de maintenir la surface dans l'état où elle a été attribuée. Compter sur la dynamique collective pour que les exploitants retournent d'eux-même la surface lorsqu'ils ne l'utilisent plus paraît quelque peu utopique lorsque l'on voit l'importance financière que celle-ci joue dans l'exploitation.

## 2) Les fougeraies fermées

Les résultats expliqués ci-après proviennent de recherches bibliographiques, des échanges avec les personnes ressources, des 29 réponses au questionnaire et des 4 entretiens réalisés pour ce type de mise à disposition.

## 2.1. La pertinence du dispositif

Tous les éleveurs enquêtés sont exploitants à titre principal, transhumant sur les montagnes de Cize et ont, pour la majorité, des petites exploitations au regard du critère de surface proposé par la CAPB (< 30 ha (hors landes et parcours) pour 1 UTA, < 40 ha pour 2 UTA, < 50 ha pour 3 UTA, < 60 ha pour 4 UTA et plus) (cf. Figure 14).

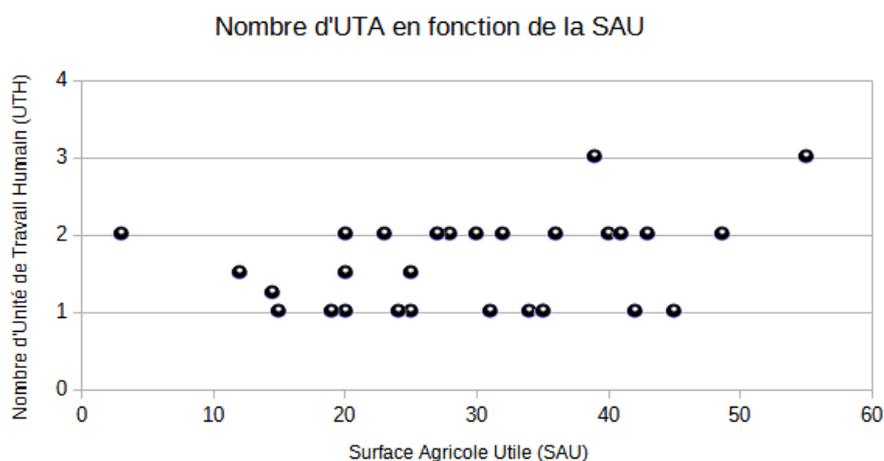


Figure 14: Nombre d'UTA en fonction de la SAU (dont landes).

Source : Réponses au questionnaire FF.

Chaque point de ce graphique représente une exploitation avec en abscisse sa SAU (Surface Agricole Utile) et en ordonnée le nombre d'Unités de Travail Annuel (UTA), soit le nombre de personne travaillant à temps plein sur une année sur l'exploitation.

Concernant l'utilisation qui est faite de ces surfaces par les éleveurs, seulement deux éleveurs sur les 29 répondants ont dit ne pas utiliser la surface pour les raisons suivantes : « C'est seulement pour simplifier les clôtures. », « La surface n'est plus accessible car il y a désormais 100 % de broussailles. ». Les autres éleveurs font un réel usage de ces surfaces (cf. Figure 15), notamment pour le pacage des bêtes mais aussi beaucoup pour la ressource en foin et quelques uns pour la fougère utilisée pour la litière des animaux.

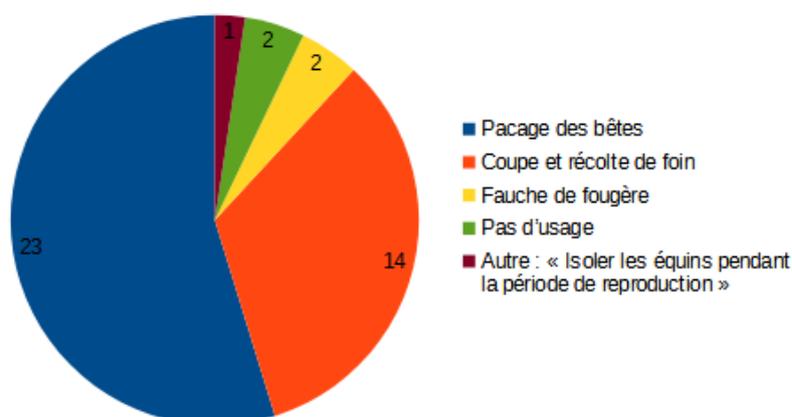


Figure 15: Utilisation des fougères fermées par les éleveurs.

Source : Réponses au questionnaire FF

D'après l'enquête, ces surfaces ont une grande importance dans le fonctionnement des exploitations bénéficiaires et sont même parfois devenues indispensables pour certains. Par exemple, pour cet éleveur qui dit que cela lui permet d'« *isoler les équins pendant la période de reproduction* » ou encore celui qui l'utilise pour mettre ses bêtes à l'automne et au printemps, ce qui lui permet de gagner en autonomie fourragère, ou pour cet autre qui dit que c'est sa « *meilleure parcelle pour le foin* ».

De plus, il apparaît que, pour ce type de mise à disposition, l'objectif de départ est atteint. En effet, pour la majorité (86%) des éleveurs ayant répondu au questionnaire, le dispositif représente une amélioration de leur superficie d'exploitation en ayant arrangé leur parcellaire et 56 % y trouve aussi un intérêt financier. L'intérêt financier seul n'apparaît que pour un éleveur sur les 29 réponses.

## 2.2. La perception du caractère collectif des terres et de nouvelles modalités d'accord entre les éleveurs et la Commission Syndicale

Ces surfaces ont, pour la plupart été clôturées et défrichées pour en faire des prairies pacagées par les animaux puis fauchées pour faire des stocks de foin pour l'hiver. Ainsi, l'éleveur a réellement investi dans l'entretien de cette surface, en la défrichant et en clôturant pour l'intégrer à son parcellaire existant. De part ces investissements engagés dans ces surfaces, les éleveurs se les ont réellement appropriées et un retour à la collectivité semble donc très compliqué d'après eux :

*« Si des gros travaux d'entretien ont été réalisés et que beaucoup d'argent a été engagé pour cette surface, je trouve pas normal que le syndicat la reprenne. »*

*« J'ai fait beaucoup de travaux de défrichement dessus et j'ai posé des clôtures. C'est une très bonne parcelle pour le fourrage alors je ne serais pas près à la retourner à syndicat et en plus elle est très intégrée à mes autres surfaces. »*

En revanche, lorsque la surface n'est pas utilisée, les éleveurs rencontrés estiment normal que la CS ait un regard sur son attribution et qu'elle revienne alors à la collectivité :

*« Si ce n'est qu'une optimisation des hectares, pour aller chercher le niveau de primes PAC sans utiliser, je trouve que c'est pas forcément justifié. »*

*« Je trouve logique et plus juste que les surfaces soient mises à disposition à ceux qui en ont besoin et d'avoir un regard sur l'entretien des surfaces et l'évolution des exploitations notamment par rapport aux surfaces acquises entre temps... »*

Par l'intégration physique que permettent les clôtures mais aussi l'intégration dans le système d'élevage, ce dispositif a conduit à une forme de privatisation de ces terres collectives dont les éleveurs ont conscience.

### 2.3. Les propositions pour l'avenir

Comme pour les fougères ouvertes, la question de l'âge des éleveurs et de leur départ à la retraite dans les années à venir se pose. En effet, 62 % des éleveurs parmi l'échantillon ayant répondu a entre 40 et 60 ans et 30 % a entre 50 et 60 ans (cf. Figure 16).

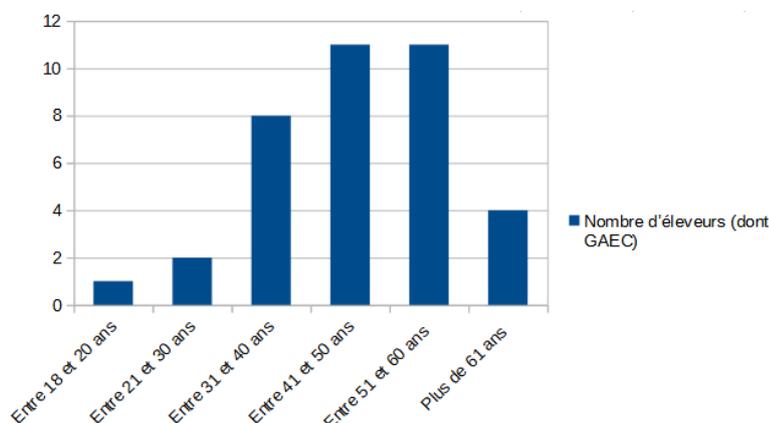


Figure 16: Classe d'âge des éleveurs.

Source : Réponses au questionnaire FF.

Lorsque l'exploitation est un GAEC, les âges de tous les sociétaires sont pris en compte.

Les propositions partagées par tous sont semblable à celles pour les fougères ouvertes :

- Donner la priorité aux **petites exploitations**.
- Encourager l'**installation** des jeunes et nouveaux agriculteurs.
- Réserver aux éleveurs **transhumants** sur les montagnes de Cize.
- Réserver aux **exploitants à titre principal**.

Une autre proposition a été partagée par tous mais concerne une thématique spécifique aux fougères fermées ; il s'agit de proposer de faire un échange définitif de surface entre l'éleveur et la CS. Les entretiens et les questionnaires ont démontrés que ce dispositif est totalement figé puisque les éleveurs se sont réellement appropriés les terres mises à disposition et qu'il semble impossible qu'elles reviennent à la collectivité, au regard du niveau très élevé d'intégration dans leur parcellaire et dans leur système d'exploitation. Il n'est pas dans l'intérêt de la CS de vendre des surfaces à des éleveurs puisqu'elle se doit de maintenir le patrimoine foncier collectif. En revanche, il serait possible d'officialiser des échanges de surface en les rendant définitifs par un transfert de propriété encadré par un acte notarié. Au préalable de chaque échange, toutes les communes supports de la Commission Syndicale devront donner leur accord (Règlement domanial de la Commission Syndicale de Cize, 2023). Lorsque des échanges avaient déjà été fait avec certains éleveurs dans les années passées, ils seraient donc rendus définitifs et pour un éleveur qui n'aurait pas fait d'échange, il aurait alors la possibilité de proposer une surface à échanger.

Ces lots échangés devront être de même surface et de même valeur (lorsque possible). La surface échangée par la CS devra être attenante à la superficie de l'exploitation du bénéficiaire et la surface échangée par l'éleveur devra être attenante à d'autres surfaces de la CS pour éviter un morcellement et faciliter la gestion. Des frais de notaire et de géomètre, lorsque les parcelles sont divisées, seront à prévoir et la charge du paiement de ces frais incomberont à l'éleveur qui est l'intéressé.

Ainsi, le dispositif tendrait au fur et à mesure vers une immobilisation définitive des surfaces mises à disposition, la CS ne perdrait pas son patrimoine et les éleveurs garderaient les surfaces en y faisant les aménagements qu'ils souhaitent.

Ces conditions d'échange sont plutôt restrictives, puisque l'éleveur doit avoir une parcelle attenante à celles de l'indivision, ce qui peut être considéré comme positif puisque cela aurait pour conséquence de restreindre le nombre d'attribution.

### 3) Synthèse des critères d'attribution retenus

D'après ces éléments de résultats obtenus par des recherches théoriques et les réponses à l'enquête menée, j'ai pu proposer, lors d'une réunion de bilan avec les membres du bureau de la CS, les critères d'attribution qui me semblaient pertinents (*cf. Tableau 4*).

Tableau 4 : Critères d'attribution préconisés puis approuvés par les membres du bureau de la CSPC.

| <b>Hierarchisation des critères et conditions</b> | <b>Fougeraies ouvertes</b>  | <b>Fougeraies fermées</b>  |
|---|---|--|
| <b>Critères obligatoires</b>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Être exploitant à titre principale.</li> <li>Transhumer sur les montagnes de Cize.</li> <li>Être une « petite » ferme (<i>encore à définir</i>).</li> <li>Ne pas dépasser une certaine SAU (hors estive).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Être exploitant à titre principale.</li> <li>Transhumer sur les montagnes de Cize.</li> <li>Être une « petite » ferme (<i>encore à définir</i>).</li> <li>Ne pas dépasser une certaine SAU (hors estive).</li> <li>La surface doit améliorer le parcellaire, être attenante à une des surfaces de l'éleveur.</li> </ul> |
| <b>Critères de priorisation</b>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Être dans une démarche d'installation.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Être dans une démarche d'installation.</li> </ul>   |
| <b>Conditions à l'attribution</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Maintenir la surface au minimum en l'état (état des lieux avant et après) ou si pas de bêtes sur la surface, participer à l'entretien. Si non → retour à la collectivité.</li> </ul>                                 |  |

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Conditions d'échange</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proposer un échange définitif de surface si : <ul style="list-style-type: none"> <li>- une réelle plus-value a été apportée à la surface (défrichage, clôtures...).</li> <li>- la surface est valorisée dans le système d'élevage.</li> <li>- la surface mise en échange est attenante au territoire syndical.</li> </ul> </li> </ul> <p>L'échange se fait sur des équivalences de surface.</p> |
|-----------------------------|--|

Tous les éleveurs rencontrés ainsi que les délégués de la CSPC sont d'accord pour dire que le dispositif doit être encadré par des critères d'attribution et des conditions de retour.

Pour permettre à la CS d'avoir un regard sur la situation des exploitations bénéficiaires au fil du temps, la pertinence de l'attribution de la surface à l'exploitation sera revue à la fin de la carrière du signataire (âge de la retraite). Lorsqu'il s'agit d'un GAEC, il faudra signer la convention avec l'un des sociétaires (personne physique) et la situation de l'exploitation sera revue à l'âge de la retraite du plus âgé des sociétaires. Ainsi, l'exploitation passera au travers des critères proposés plus haut et la convention d'occupation domaniale concernant la surface sera signée à nouveau si elle y correspond et la surface retournera à la collectivité si elle n'y répond pas.

Au regard du contexte d'abandon des zones intermédiaires de la vallée, il a été proposé aux élus de déplacer petit à petit les surfaces ouvertes allouées pour les attribuer nouvellement dans ces zones délaissées pour en encourager la réouverture et l'utilisation. Cette idée a été approuvée et il a été ensuite décidé que si la surface demandée par l'éleveur se situe sur son parcours ou proche de celui-ci, elle lui serait accordée mais si ce n'était pas le cas, la surface lui serait attribuée en zone intermédiaire. La proposition de poser des conditions d'entretien à l'éleveur sur ces zones ou au moins de les encourager à participer à leur entretien est encore actuellement en réflexion et en attente de validation.

Une proposition avait été faite par un des élus de la CS de revoir l'admissibilité de l'exploitation au renouvellement du contrat (tous les 9 ans) mais ce serait, pour l'instant, inapproprié puisque certains éleveurs bénéficiaires renouvellent leur contrat cette année et ne serait pas prêts à ce que l'on remette en cause leur attribution de la surface aussi précipitamment.

## V/ Discussion

Les prémices de la réflexion sur les besoins de réformer un dispositif ancien et aujourd'hui inadapté aux objectifs de la Commission Syndicale du Pays de Cize avaient été menés au préalable. Mon travail venait donc s'inscrire dans une démarche voulue et réfléchi par les

élus de la Commission Syndicale et dans le but qu'après mon stage, ils puissent continuer la réflexion d'après mes résultats et propositions. Les critères qui ont été proposés seront petit à petit mis en place dans le dispositif et seront accompagnés d'une sensibilisation auprès des éleveurs bénéficiaires.

Pour la CS, les enjeux liés à ce dispositif de mises à disposition de foncier sont importants : le maintien d'une agriculture de montagne dynamique et de petite taille mais aussi le caractère collectif des terres qui se voit fragilisé par le dispositif actuel qui a amené à une perception d'appropriation des terres par les éleveurs.

Pour les éleveurs, ce dispositif représente un réel atout. Sur le plan strictement financier pour beaucoup puisqu'elles rapportent des aides surfaciques de la PAC qui ne sont pas négligeables et occupent une place primordiale pour la viabilité des exploitations agricoles de nos jours, mais aussi pour le fonctionnement de leur exploitation lorsque les surfaces sont valorisées dans le système d'élevage. Il sera donc délicat d'amener la discussion sur une révision du dispositif car beaucoup d'entre eux auront peur que les surfaces leur soient retirées. Aussi faudra-t-il penser l'actualisation du dispositif sans précipitation et communiquer petit à petit ces "mises à jour" auprès des communes et des éleveurs.

Même si des critères ont été proposés et approuvés par les membres de la CSPC, il reste des points à éclaircir et à approfondir. Pour aller plus loin, il serait important de travailler sur des critères de définition d'une petite ferme adaptés au territoire de la Vallée de Cize, en recueillant des chiffres, en les comparant pour en faire ressortir des tendances mais aussi en réalisant des enquêtes sur la perception qu'ont les éleveurs de ces petites structures pour faire apparaître des éléments qualitatifs qui pourraient mener vers une définition des petites fermes de Cize. Un autre point de difficulté soulevé par les éleveurs est que, des critères auront beau être mis en place, il faudra toujours regarder la situation des exploitations au cas par cas car elles sont toutes différentes.

Le fait de déplacer les mises à disposition pour en attribuer davantage en zones intermédiaires est un autre élément qui mérite d'être approfondi. En effet, le contexte de déprise agricole en montagne étant lié à la perte de valeur de ces zones menant à leur abandon progressif, la réflexion sur comment les revaloriser et inciter les agriculteurs à les réoccuper dépasse le territoire du Pays Basque. En effet, d'autres territoires subissent les mêmes dynamiques. Il s'agit notamment du massif des Pyrénées puisque les montagnes des Alpes subissent bien d'autres pressions liées à leur attractivité et à l'urbanisation croissante. Le lien entre préservation d'une biodiversité riche, inféodée aux milieux ouverts, maintien d'une mosaïque de milieux essentielle aux écosystèmes, préservation des paysages, réduction des risques d'incendie et pratiques agro-pastorales a été démontré dans de nombreuses études (Carrère et *al.*, 2012, de Sainte Marie et *al.*, 2005, Sirami et *al.*, 2022). La mise à disposition de surfaces aux agriculteurs par les collectivités ou autres propriétaires, tout en incitant à les entretenir me semblerait une solution à la revalorisation des zones intermédiaires délaissées par l'agriculture.

Ce stage au sein de la Commission Syndicale du Pays de Cize m'a permis d'être immergée au cœur des missions d'une structure qui se trouve être pleinement ancrée dans l'organisation et le fonctionnement du territoire et qui agit concrètement à l'intérieur de celui-ci. Du fait de l'étendu relativement réduite de son territoire (l'échelle d'une vallée), la Commission Syndicale peut agir en pleine concertation avec les acteurs locaux et répondre aux besoins de ceux-ci. De plus c'est une structure administrée par des éleveurs élus au sein des conseils municipaux des communes concernées par l'indivision des terrains, ce qui en fait une entité dont les prises de décisions sont tout à fait en adéquation avec la réalité du territoire. La notion de gestion collective en bien commun a pris tout son sens, premièrement de par la forte volonté des élus d'administrer les terres de manière la plus équitable possible mais aussi par la conscience de l'intérêt général à soutenir les petites exploitations transhumantes représentatives de l'histoire et de l'identité du territoire.

La totale autonomie avec laquelle j'ai pu mener mes missions a été particulièrement formatrice et la disponibilité et l'accompagnement des techniciens/employés de la Commission Syndicale a permis de m'intégrer aisément au sein de cette structure. Cette autonomie a aussi permis la prise de contact professionnelle avec d'autres structures du territoire qui travaillent en collaboration avec la CSPC, telles que la Chambre d'agriculture, l'association EHLG ou la Commission Syndicale du Pays de Soule. La possibilité de mener des réunions de présentation et bilan de mon travail a été permise par l'implication des délégués de la CSPC qui se sont rendus disponibles pour écouter et réfléchir à mes propositions. De plus, ma qualité de stagiaire a été un réel avantage pour mener ces missions puisque ma position était totalement neutre. Cela a permis d'engager la discussion sur un sujet sensible pour les éleveurs puisque la question de l'accès au foncier touche directement aux aides financière qu'ils perçoivent et lorsqu'ils ont ces mises à disposition depuis longtemps, il est difficile de leur dire qu'ils pourraient, un jour, ne plus les avoir.

La principale limite de ce stage fut sa durée. En effet, l'analyse du dispositif s'est révélé être une mission plus importante et chronophage que ce que je n'avais imaginé et le temps consacré aux entretiens s'est donc vu raccourci. C'était pourtant une mission qui me tenait particulièrement à cœur puisque j'apprécie le contact avec les éleveurs et les entretiens semi-directifs sont particulièrement riches lorsqu'il s'agit de faire ressortir des perceptions, des avis et d'autres éléments qualitatifs qui ne pourraient pas être obtenus par une autre méthode. De plus, me déplacer sur le territoire pour rencontrer les éleveurs (souvent à leur domicile) a permis de connaître davantage le territoire, ce qui aurait donc pu être encore amélioré si j'avais pu réaliser d'autres entretiens.

Plusieurs compétences abordées en Master ont pu être appliquées durant ce stage. Premièrement, les compétences en cartographie m'ont permis de mener à bien le travail demandé de répertorier toutes les mises à dispositions sur logiciel SIG ainsi que d'inscrire les informations essentielles à l'identification des surfaces dans la table attributaire. Les compétences acquises en Master ainsi qu'au cours de mes précédentes formations ont été particulièrement utiles afin de mener ce travail sans difficulté et avec une certaine efficacité. Deuxièmement, la capacité de faire des recherches bibliographique ciblées sur des sujets

précis a été pleinement mobilisée puisque, pour construire un argumentaire adapté, il a fallu rassembler des éléments de contextualisation actuels et permettant d'appuyer la réflexion auprès des élus et éleveurs. Troisièmement, les méthodes d'enquêtes de terrain ont été particulièrement mobilisées, notamment pour la rédaction d'une grille d'entretien avec des questions larges permettant une discussion ouverte avec l'interrogé. Enfin, des compétences en terme d'analyse et de synthèse de documents et résultats obtenus m'ont été utiles afin de réussir à communiquer ensuite des propositions claires et argumentées permettant une compréhension par tous.

En revanche, les compétences qui m'ont réellement manqué concerne le domaine de l'agriculture en montagne. Ma formation précédente, il y a 2 ans, concernait ce domaine et les connaissances alors apprises m'ont été utiles. Néanmoins, étudier des sujets liés aux nombreuses problématiques liées à l'agriculture et au pastoralisme en zones de montagne aurait été nécessaire afin d'aborder la thématique du stage avec davantage de connaissances actuelles sur ces sujets. Les éléments de la PAC spécifiques à la montagne comme les aides liées à l'ICHN, les DPB<sup>30</sup>, le système de prorata pour évaluer l'admissibilité des surfaces... auraient mérité d'être maîtrisés dès le début du stage, ce qui m'aurait permis d'avoir un discours plus informé et solide auprès des éleveurs sur ces sujets. Cependant, des recherches bibliographiques ont permis d'alimenter mes connaissances et de finalement savoir de quoi je parlais.

Ce stage a donc permis ma totale immersion dans le monde professionnel par l'intégration d'une équipe, impliquant ma capacité d'organisation et d'avancement dans la réalisation de missions en autonomie. J'ai pu améliorer mes compétences en terme de communication auprès d'acteurs du territoire et ma capacité de restitution d'un travail auprès d'élus décisionnaires.

## **Conclusion**

Ce mémoire a exploré la gestion des terres indivises en montagne, en se concentrant sur le cas spécifique de la Commission Syndicale du Pays de Cize dans les Pyrénées-Atlantiques. À travers une analyse détaillée du dispositif de mise à disposition des surfaces agricoles aux éleveurs locaux, nous avons pu mettre en lumière les enjeux cruciaux et les limites de la gestion foncière collective dans ce territoire de montagne.

L'étude a révélé que, malgré l'importance historique et la valeur de ce dispositif pour le maintien de l'activité pastorale traditionnelle, celui-ci est aujourd'hui confronté à des défis significatifs. Les critères d'attribution des terres, conçus à une époque antérieure, ne répondent plus aux réalités actuelles et aux besoins des éleveurs et il était alors crucial d'en établir de nouveaux. Il y a réellement le besoin que la CSPC puisse avoir une vision claire des évolutions au sein des exploitations, telles que l'embauche de salariés, l'augmentation des surfaces ou du cheptel, ce qui n'est pas le cas actuellement. En suivant la situation des exploitations, le dispositif pourrait être mené de manière plus efficace et équitable. De plus, il

---

30 Le Droit à Paiement de Base est une subvention de la PAC versée en fonction des surfaces détenues par les agriculteurs.

est crucial de maintenir la perception du dispositif comme étant un outil de gestion collective des biens communs, afin que les terres continuent d'être perçues comme des ressources partagées, qui certes, sont attribuées individuellement mais qui peuvent retourner à la collectivité à tout moment.

Les résultats de cette recherche montrent clairement qu'il est impératif de réajuster les critères d'attribution des terres pour qu'ils reflètent mieux les conditions actuelles et soutiennent de manière plus efficace les petites exploitations transhumantes. Ces exploitations jouent un rôle crucial non seulement dans le maintien des pratiques traditionnelles mais aussi dans la préservation des paysages montagnards et de la biodiversité. La modernisation du dispositif, avec des critères d'attribution adaptés et une gestion plus ciblée, est essentielle pour garantir la durabilité de l'activité pastorale et pour répondre aux besoins spécifiques des éleveurs mais aussi de la CS qui se doit d'administrer les biens indivis communaux de manière la plus équitable possible.

En conclusion, cette étude met en avant l'importance d'une approche dynamique et flexible dans la gestion des terres agricoles en montagne. La révision du dispositif était nécessaire pour soutenir au mieux les exploitations du territoire ayant des besoins en terme de surface et dans l'objectif de continuer à consolider les petites exploitations en terme financier et en terme d'amélioration du foncier. La mise en œuvre des recommandations proposées, l'intégration des critères d'attribution revisités et la prise en compte des réalités des éleveurs permettra de renforcer l'efficacité du dispositif de mise à disposition des terres, mais aussi de remettre les petites exploitations transhumantes du territoire au centre des préoccupations de la CS.

## **Bibliographie**

### **Ouvrages**

- VILARELLE M., DEHART A. et CHOMARD E., « Guide des espèces floristiques des sites Natura 2000 de la Montagne basque », *CAPB, EHMEB*.
- OSTROM E., « 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.

### **Articles scientifiques**

- ARAGON A., « 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, 2018, 146 p.
- ARTANO GARMENDIA C., « La gestion collective, au cœur du système souletin », Paris, Palais du Luxembourg – Colloque du 21 octobre 2022 « La relance des communs fonciers », EHMEB (Euskal Herriko Mendi Elkargoen Batasuna – association des Commissions Syndicales basques).
- AUBERT, S., DIAGUE F.-X., LASSALLE D., DEVIN H., et PIQUET J.-R., « La valorisation des usages pastoraux pyrénéens ». *Institut des usages*, Tome 3, LexisNexis, 2023.
- BAGDASSARIAN I., PENERANDA A., BARON C, « 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*, [en ligne], vol. 10, n°1, Avril 2019.
- BALENT G., BARRUE-PASTOR M., « Pratiques pastorales et stratégies foncières dans le processus de déprise de l’élevage montagnard en vallée d’Oô (Pyrénées centrales) », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n° 57, 1986, p. 403-447.
- BARRIERE O., BES C., « Droit foncier et pastoralisme, entre propriété et territoire », <http://vertigo.revues.org/18362>, *Vertigo – La revue électronique en sciences de l’environnement*, vol. XVII, n° 1, 2017.
- BODIGUEL L., « De la constance des soutiens publics à l’installation », *Revue de droit rural*, 2012, 404, pp. 32-37.
- 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.
- CARRERE P., PLANTUREUX S., POTTIER E.. « Concilier les services rendus par les prairies pour assurer la durabilité des systèmes d’élevage herbagers. ». *Fourrages*, 2012, 211, pp.213-218.
- CHARBONNIER Q., « 1972, la loi pastorale française », Cardère éditeur-*Association française de pastoralisme*, Avignon-Die, 2012.
- CROSETTI A. et JOYE J.-F., « La montagne et la gestion collective des biens : quelles influences ? quelles interactions ? », *Revue de géographie alpine* [en ligne], 109-1 | 2021
- DEBARBIEUX B., « Introduction : La montagne, cadre et référent de l’action collective », *Revue de géographie alpine*, n° 2, 2009, p. 5-12.
- DUBOEUF T., « Pouvoir local et stratégies foncières en stations de montagne françaises : quelle durabilité du développement touristique local et quels enjeux pour la gouvernance ? ». In: *Revue de*

- géographie alpine*, tome 94, n°1, 2006. Gouvernance et stations de sports d'hiver, sous la direction de Françoise Gerbaux et Emmanuelle Marcelpoil. pp. 33-41.
- DUPLAA C., « L'accès, la mise à disposition et la gestion en bien commun des estives béarnaises », *Sciences de l'Homme et Société*, 2023.
- DURBIANO C., DE REPARAZ A., « Le foncier agricole en Provence Alpes Côte d'Azur : spécificité, défense et restructuration ». In: *Méditerranée*, troisième série, tome 37, 4-1979. Evolution et mutations récentes des campagnes de la méditerranée nord occidentale. pp. 55-75.
- EYCHENNE C., « L'association foncière pastorale : un outil de gestion collective du foncier en montagne à fort potentiel d'innovation », *Sud-Ouest européen*, 47 | 2019.
- EYCHENNE C., « Les enjeux de la gouvernance du pastoralisme collectif dans les Pyrénées », Séminaire *Elevage et développement durable des territoires - La gouvernance de l'élevage dans les territoires*, 21 juin 2019
- EYCHENNE C., « Les gestionnaires collectifs d'espaces pastoraux entre reconnaissance et fragilisation : un angle mort de la politique agricole commune ? », 21p., 2020.
- EYCHENNE C., « Estives et alpages des montagnes françaises: une ressource complexe à réinventer », *La ressource montagne, entre potentialités et contraintes*, L'Harmattan, , 141-61, 2011.
- EYCHENNE C., « Le pastoralisme entre mythes et réalités : une nécessaire objectivation - l'exemple des Pyrénées », *Géocarrefour*, vol 92, n°3, 2018.
- EYCHENNE C., « Les éleveurs et l'estive : pour une approche compréhensive des pratiques pastorales. », *Natures Sciences Sociétés* 16, pp. 131-138, 2008.
- EYCHENNE C. et LAZARO L., « Adaptabilité et vulnérabilité des droits d'usage sur les estives pyrénéennes : nouvelles logiques d'action et nouveaux enjeux sur les communs pastoraux ». 2017.
- EYCHENNE C. et LAZARO L., « L'estive entre « biens communs » et « biens collectifs » », In *Revue de géographie alpine* [En ligne], 102-2 | 2014, mis en ligne le 23 mai 2014, consulté le 28 mai 2024.
- GALOP D., « La conquête de la montagne Pyrénéenne au Néolithique. Chronologie, rythmes et transformations des paysages à partir des données polliniques. », *Populations néolithiques et environnement*, Errance, pp. 279-295, 2005.
- GOUEYTHIEU J.-P., « La gouvernance des Biens communs » au service du « Bien commun », *Centre de Ressource en Économie-Gestion de l'Académie de Versailles*, 2019
- GUERINGER A., «Systèmes fonciers locaux»: une approche de la question foncière à partir d'études de cas en moyenne montagne française », *Géocarrefour* [en ligne], vol. 83/4 | 2008, 321-329.
- HARDIN G., « The tragedy of the commons », In : *Science*, vol. 162, n°3859, pp. 1243-1248, 1968
- HERRERA C., « A la recherche de la ressource foncière territoriale sur les territoires de montagne », In: *Revue de géographie alpine* [En ligne], 98-2 | 2010, mis en ligne le 10 septembre 2010, consulté le 28 mai 2024.
- JOUBE A.-M., VIANNEY G., « Évolution des usages et des droits sur la terre en espace périurbain : conséquences sur l'agriculture (cas de cinq communes des Alpes du Nord) », dans PAPY F., MATHIEU N., et FERAULT C. (dir.), *Nouveaux rapports à la nature dans les campagnes*, Quae, Paris, 2012.
- LACHENAL P., LORENZI F., PAVALESCU A., « Protection des terres agricoles en montagne et valorisation des parcours et prairies d'altitude – Bilan et perspectives », Colloque sur le foncier agricole – Usages, tensions et régulations, Lyon 11 et 12 juin 2014

- LAZARO L., « Les Associations Foncières Pastorales en quelques mots... » *Le Blog du Programme AFPYR*, 13 octobre 2016. EHLG, « Les espaces pastoraux en Pays Basque Nord : Quelles évolutions ? Quelles perspectives ? », Fiche technique, 2022
- LE ROY A., « Des communs sans tragédie : Elinor Oström vs. Garrett Hardin », *EcoRev'*, 2012/1 (N° 39), p. 24-27.
- MERIAUDEAU R., « La spécificité foncière de la montagne française ». *Revue de Géographie Alpine* [en ligne], tome 77, n°1-3, 1989, pp. 203-210. LORENZI, F., « Gestion foncière de type « bien commun » en montagne. Bilan de la loi pastorale », *Pour* [en ligne], vol. 220, n°4, 2013, pp. 127-134.
- NORMAND C., « Gamarthe (Pyrénées-Atlantiques). Gaztelharri ». In: *Archéologie médiévale*, tome 26, 1996. p. 288.
- PELLAERS, A., « Agropastoralisme et gestion foncière : Vers une reconquête pastorale des territoires de montagne dans le Comminges Pyrénéen - Le cas de l'AFP de Malvezie. » Mémoire : Géographie, Aménagement, Environnement et Développement. Université Toulouse-Jean Jaurès, soutenu le 4 septembre 2024.
- POUMAREDE J., « Les commissions syndicales dans les Pyrénées », *Droit et Ville [en ligne]*, tome 24, 1987. Colloque loi Montagne : 6-7 octobre 1986, Toulouse. pp. 9-29.
- SIRAMI C., MARTIN J.-L., « Déprise agricole et biodiversité, le cas des paysages méditerranéens. », Journées scientifiques du Parc national des Pyrénées - Les Prairies naturelles, un espace aux multiples enjeux. Janvier 2022.

## Publications / Études

- Agreste, 2020, « Panorama du pastoralisme pyrénéen. », URL : [https://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/pastoralisme\\_vd\\_cle033984.pdf](https://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/pastoralisme_vd_cle033984.pdf).
- Chambre d'agriculture des Pyrénées- Orientales « Quel contrat choisir pour louer ou mettre à disposition du foncier ? », *Guide du foncier agricole, des outils pour répondre aux enjeux de votre territoire*
- Commission Syndicale de la Vallée de Baigorry, « Document d'Objectifs des sites Natura 2000 Montagnes des Aldudes (FR7200756) et Vallée de la Nive des Aldudes, Col de Lindux (FR7212012) », Tome 1 : Présentation générale et diagnostics.
- Communauté d'Agglomération du Pays Basque et Euskal Herriko Mendi Elkargoen Batasuna, « Guide des espèces floristiques des sites Natura 2000 de la Montagne basque », 2019.
- DE SAINTE MARIE C., CHABERT J.-P., GENIAUX G. et DELFOSSE C., « Quelle articulation entre économie de l'élevage et économie de la biodiversité ? Propositions méthodologiques pour intégrer la qualité des écosystèmes herbagers dans la définition de la qualité des fromages pouvant être produits sur le territoire du Parc Naturel Régional du massif des Bauges », Programme d'étude 2005-2007.
- DE SEZE Stéphane, Avocat spécialiste en droit rural, « *Les contrats dérogatoires au statut du fermage : Attention ! Un contrat peut en cacher un autre !* », Publication Union Girondine des Vins de Bordeaux, n° 1121, Mai 2015. <http://dsb-avocats.com/wp-content/uploads/2015/11/Article-2-UGVB-contrats-d%C3%A9rogatoires-au-statut-du-fermage.pdf>
- EHLG, Le bail rural et le statut de fermage.  
[https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/administrer-les-sections-de-commune#\\_RefHeading\\_\\_114\\_587734144](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/administrer-les-sections-de-commune#_RefHeading__114_587734144)

EUSKAL HERRIKO MENDI ELKARGOEN BATASUNA – Commission Syndicale du Pays de Cize, « Règlement domanial de la Commission Syndicale de Cize », 2023.

Institut des Usages – Avis sur la situation juridique des Cayolars, approuvé par MOUSSERON P., Président de l’Institut des Usages, *Faculté de droits de Montpellier*, délivré le 1 février 2022.

LASSALLE D., Rapport final « Les prérogatives des éleveurs transhumants « ayants droits » et des commissions syndicales du Pays-Basque sur les cabanes pastorales (cayolar) », *Accompagnement juridique par la Cellule Pastorale des Pyrénées-Atlantiques pour le compte d’Euskal Herriko Mendi Elkargoen Batasuna (les 4 Commissions Syndicales du Pays Basque)*.

MOULIN C-H., MOREAU T., NOZIERES-PETIT M-O., MEURET M., LAPHITZ M., SOULAS C., « Etude d’impacts de la mise en place des mesures de protection des troupeaux contre les prédateurs sur les élevages de ruminants du département des Pyrénées-Atlantiques. Volet 2 - Impacts sur les systèmes d’élevage (Rapport de synthèse). », 2023.

Réseau Agricole Combrailles, « Échanger ses parcelles ? Guide pratique »

## Références internet

Confédération Paysanne, « Les petites fermes sont bénéfiques pour la société, soutenons les ! », livret, février 2016.

Constitution d’une Commission Syndicale :

[https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/administrer-les-sections-de-commune#\\_RefHeading\\_114\\_587734144](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/administrer-les-sections-de-commune#_RefHeading_114_587734144)

Convention cadre relative à la surveillance et à la maîtrise foncière au Pays Basque :

[https://www.communaute-paysbasque.fr/fileadmin/user\\_upload/mediatheque/Documents/Deliberation\\_conseil/Seance\\_du\\_4\\_fevrier\\_2023/OJ\\_21\\_Annexe\\_Projet\\_Convention\\_Cadre\\_CAPB\\_SAFER.pdf](https://www.communaute-paysbasque.fr/fileadmin/user_upload/mediatheque/Documents/Deliberation_conseil/Seance_du_4_fevrier_2023/OJ_21_Annexe_Projet_Convention_Cadre_CAPB_SAFER.pdf)

Dossier de présentation CS Cize :

[https://www.communaute-paysbasque.fr/fileadmin/user\\_upload/mediatheque/Montagne\\_basque/Outils/Presentation\\_Garazi.pdf](https://www.communaute-paysbasque.fr/fileadmin/user_upload/mediatheque/Montagne_basque/Outils/Presentation_Garazi.pdf)

EHLG <https://ehlgbai.org/foncier/>

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](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/fr/wipo_pub_tk_7.pdf).

Persée : Les Commissions Syndicales :

[https://www.persee.fr/doc/drevi\\_0396-4841\\_1987\\_num\\_24\\_1\\_1185](https://www.persee.fr/doc/drevi_0396-4841_1987_num_24_1_1185)

# Annexe 1 : Convention d'occupation domaniale pour les fougères ouvertes.

Contrat

[http://itunak.fr/generation\\_contrat.php?numero=191](http://itunak.fr/generation_contrat.php?numero=191)



## Convention

Portant occupation du domaine privé de la commission syndicale de Cize au bénéfice de pour l'utilisation d'une parcelle agricole ou pastorale sur sol syndical.

ENTRE LES SOUSSIGNES

La Commission syndicale du pays de Cize, régie par les articles L. 5222-1 à L. 5222-6 du Code général des Collectivités territoriales, collectivité territoriale par élection, personne morale de droit public sui generis, représentée ici par son Président

Vu l'article L. 5222-2, al. 1, la Commission et le Syndic (Président) ont compétence pour la mise en valeur des biens communaux (indivis).

Le présent bail étant conclu pour une durée de moins de 18 ans, il est de la compétence de la Commission.

Le Président a compétence de la Commission pour la signature du présent acte, par délibération de celle-ci en date du

La Commission a son siège territorial à Saint Jean Pied de Port.

Elle est ci-après dénommé(e) le bailleur

D'UNE PART

ET D'AUTRE PART :

Madame, Monsieur :

Représentant l'entreprise ou le groupement , ayant son domicile ou son siège social ou associatif, ou le lieu principal de son activité professionnelle à Ci-après dénommé le preneur

Il est passé entre ces parties le présent acte qui suit.

Pour la location d'une parcelle syndicale cadastrée à

Commune : , Section : , Numero : , Surface : ha

## MOTIFS

La Commission syndicale de Cize gère au nom des communes les biens communaux indivis, dont la parcelle décrite ci-dessus

Les collectivités publiques sont habilitées notamment par la loi, article L. 2221-1 du code général des propriétés publiques (CGPP), à gérer librement leur domaine privé, et à ce titre à en retirer la meilleure exploitation possible dans l'intérêt de la Commission et des Communes. Ceci étant par ailleurs une obligation pour la Commission en vertu de l'article L. 5221-2 du Code général des collectivités territoriales.

Corrélativement, la Commission est soucieuse de participer au développement d'activités d'intérêt général, comme l'emploi privé local, compatibles avec le maintien des intérêts syndicaux et communaux.

Le présent acte s'applique à des parcelles à vocation rurale, c'est-à-dire agricole et pastorale, et non forestière. Ces usages du sol sont encadrés essentiellement par le Code rural, dispositions sur les baux ruraux, dont le bail à ferme et la convention pluriannuelle de pâturage. Mais les sols étant des biens communaux, il convient aussi d'appliquer d'autres règles de droit public.

Le principe de liberté de gestion du CGPP est législatif. Il en va de même des baux ruraux. Il convient donc ici de rendre compatible ces deux sources, tout en privilégiant les dispositions impératives et spéciales, avec comme clef de voûte l'intérêt public représenté par les Commissions syndicales, sur le domaine privé communal.

## DISPOSITIF

### 1 Dispositions légales obligatoires

Article 537 du code civil. « Les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, sous les modifications établies par les lois. Les biens qui n'appartiennent pas à des particuliers sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières ».

Article 542. « Les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis ».

Article L. 2221-1 du Code général de la propriété des personnes publiques. « Ainsi que le prévoient les dispositions du second alinéa de l'article 537 du code civil, les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables ».

Article L. 2222-5 du Code général de la propriété des personnes publiques. « Les conditions dans lesquelles sont soumis au statut du fermage et du métayage les baux du domaine de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs groupements ainsi que des établissements publics, qui portent sur des biens ruraux constituant ou non une exploitation agricole complète, sont régies par les dispositions de l'article L. 415-11 du code rural et de la pêche maritime ».

Article L. 415-11 du code rural (sur le fermage et le métayage). « Les baux du domaine de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs groupements ainsi que des établissements publics, lorsqu'ils portent sur des biens ruraux constituant ou non une exploitation agricole complète, sont soumis aux dispositions du présent titre. Toutefois, le preneur ne peut invoquer le droit au renouvellement du bail lorsque la collectivité, le groupement ou l'établissement public lui a fait connaître, dans un délai de dix-huit mois avant la fin du bail, sa décision d'utiliser les biens loués, directement et en dehors de toute aliénation, à une fin d'intérêt général.

En outre, en cas d'aliénation, le preneur ne peut exercer le droit de préemption si l'aliénation est consentie à un organisme ayant un but d'intérêt public et si les biens vendus sont nécessaires à la réalisation de l'objectif poursuivi par l'organisme acquéreur.

Enfin, le bail peut, à tout moment, être résilié sur tout ou partie des biens loués lorsque ces biens sont nécessaires à la réalisation d'un projet déclaré d'utilité publique ; dans ce cas, le preneur a droit à une indemnité à raison du préjudice qu'il subit ».

## **2 Dispositions générales applicables à tous baux et conventions du contrat**

### **2.1 Objet**

Article 1 Le présent bail a un objet domanial, la bonne gestion du domaine privé, c'est-à-dire un but d'utilité publique dans l'intérêt des communes indivises qui ont la propriété des sols.

Article 2 La Commission syndicale loue à bail au preneur la parcelle dite \_\_\_\_\_, telle qu'elle figure en annexe.

Article 3 Font également objet de la location, le ou les équipements suivant(s) :

Article 4 Si le preneur est déjà lié avec la Commission par un bail rural portant sur des parcelles contigües à l'installation, la forme du bail rural (fermage ou CPP) s'impose aux parties pour l'installation. Dans les autres cas, la convention domaniale s'applique.

Article 5 Si ultérieurement à la conclusion de la convention domaniale, le preneur s'engage dans un bail rural avec la Commission pour des parcelles contigües à l'installation, il y a lieu à application du bail rural à l'installation. Un avenant est signé, qui précise notamment l'augmentation de loyer lié à l'installation.

Article 6 Après avoir lu le contrat, les parties décident de conclure une convention domaniale

Article 7 En aucun cas le présent acte n'emporte le droit pour le preneur d'avoir une activité commerciale ou forestière sur les lieux loués, sauf à l'application de l'article qui suit.

Article 8 La signature du présent acte, qu'il s'agisse de la convention domaniale, du bail de fermage ou de la convention pluriannuelle de pâturage ne préjudicie pas au fait que la Commission Syndicale puisse conclure avec le preneur ou d'autres personnes, d'autres contrats non agricoles, compatibles avec le pastoralisme.

### **2.2 Election de domicile**

Article 9 Pour l'exécution des présentes et de tous actes qui en seraient la suite ou la conséquence, les parties font élection de domicile au siège et au domicile indiqué en début d'acte.

### **2.3 Timbre et enregistrement**

Article 10 Ce bail étant un bail écrit à durée limitée de parcelle, il n'est pas soumis obligatoirement à la formalité de

gistroment. Toutefois, aux fins de donner date certaine aux présentes, et à toutes fins de droit vis-à-vis des tiers, les parties peuvent convenir de procéder à leur enregistrement à la Recette des Finances publiques à la diligence et aux frais du preneur.

#### **Arbitrage**

11 Les litiges se rapportant à l'exécution du présent acte, étant afférant à la jouissance des biens communaux, relèvent de la compétence des juridictions administratives. En outre, de clause expresse, les parties s'en remettent à ces juridictions.

#### **Dispositions spéciales à la convention domaniale.**

12 Le présent acte est passé dans le cadre de l'article L. 2221-1 du Code général de la propriété des personnes physiques qui dispose que les communes indivises gèrent librement leur domaine privé. « d'après l'alinéa de l'article 537 du code de la propriété des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables ».

#### **Durée, résiliation**

13 Le bail est consenti pour une durée de 9 ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

14 Il est résiliable, au gré de la Commission, à l'expiration de chaque période annuelle, sous réserve d'en avoir avisé le preneur six mois au moins avant le terme de chaque période.

15 Il peut être résilié, par l'une ou l'autre des parties, en cas de faute contractuelle grave, sous réserve d'en avoir avisé l'autre partie six mois à l'avance. Toutefois, un accord contractuel sera recherché pendant cette période.

#### **Droits et obligations (non financiers) du preneur**

16 Le preneur déclare connaître l'origine des propriétés et les servitudes des terrains loués et s'interdit un recours devant la Commission au cas où elles feraient l'objet de contestations quelconques.

17 L'utilisation de la parcelle, l'usage qui en est fait, et notamment l'ouverture à un public sont librement décidés par le bailleur. Aucun recours contre le bailleur ne pourra donc être exercé en raison de cette affectation.

18 Le preneur prendra la ou les parcelles louées dans l'état où elles se trouveront lors de l'entrée en jouissance. Le preneur sera libre au parcours des bêtes transhumantes conformément au règlement de la commission syndicale de Cize. L'écoulement est interdite sur la parcelle sauf avis exprès de la commission syndicale.

19 Le preneur contractera une police d'assurance afin de garantir contre tous dommages les équipements situés sur la parcelle objet des présentes, ainsi que les recours des voisins et des tiers, et tous les risques pouvant résulter de l'occupation.

20 Si le preneur veut réaliser des travaux d'amélioration, il doit en aviser pour accord explicite la commission par écrit. Suite à ce refus, suite de quoi ces travaux sont réalisés définitivement à ses frais exclusifs, sans aucune indemnisation.

21 En cas de refus de la Commission ou d'un Groupement Pastoral, l'Assemblée Générale devra valider les travaux. La Commission et le preneur peuvent conclure un avenant (voir annexe) au présent contrat définissant les modalités financières des travaux.

22 Si le preneur ne présente pas de demande de travaux dans le délai de trois mois, le bail est résilié. Si la demande est gardée pendant trois mois par la Commission vaut rejet de la demande, le rejet pouvant être ultérieurement reporté.

23 En cas de rejet de la demande, le preneur peut invoquer la résiliation de la convention au titre de l'article 3, s'il apporte la preuve de l'impossibilité ou de la grande difficulté qu'il y aurait pour lui à poursuivre son exploitation sur et dans l'objet du bail. Dans un tel cas, les parties s'accordent à se donner quitus de toute indemnisation.

24 Dans cette parcelle, tout droit de chasse et de pêche est exclu et reste propriété de la Commission Syndicale.

#### **Location**

25 Toutes sous-locations de la parcelle ne peut être faite qu'avec l'autorisation expresse de la Commission, à peine de nullité des actes intervenus, et réparation du préjudice causé.

#### **Bail syndical**

26 Le présent bail est consenti moyennant le versement d'un loyer syndical. Pour plus de détails, voir l'annexe 1.

Article 25 Le paiement devra être effectué avant le 1er décembre de chaque année en cours.

Article 26 A défaut de paiement aux dates indiquées, des intérêts moratoires sont dus de plein droit à la Commission, à proportion de 0,1 % du paiement échu par jour de retard. Ils sont mandatés d'office, à titre de pénalités civiles, par le Président de la Commission, et recouvrés par M. Le Trésorier. En outre, la résiliation pour faute grave devra être retenue conformément à ce qui est dit ci-dessus, et sauf avis contraire de la Commission.

### 3.5 Fin du bail

Article 27 Le bail prend fin le . Au moins six mois avant ce terme, les parties conviendront ou non de le reconduire et pourront en redéfinir les clauses.

Article 28 En cas de résiliation pour faute grave du preneur notamment pour non observation des clauses du bail, la parcelle et l'installation feront retour à la Commission syndicale qui percevra une indemnité égale à trois fois le loyer annuel, à titre de clause pénale.

Article 29 Le preneur renonce à toute indemnisation pour l'Installation, sauf l'accord qui aurait pu intervenir pour les travaux d'amélioration prévus ci-dessus.

## 4 Dispositions finales

Article 30 Les frais, droits et honoraires des présentes, ainsi que ceux qui en seront la suite ou la conséquence, seront supportés, s'il y a lieu, par le preneur.

Fait en quatre exemplaires à Saint Jean Pied de Port, le

(Signature précédée de la mention "lu et approuvé, bon pour accord". Le présent contrat sera paraphé à chaque bas de page.)

Le bailleur :

Le preneur :



## Annexe 2 : Questionnaires à destination des éleveurs bénéficiaires

### Questionnaire fougeraies ouvertes



Depuis plus de 20 ans, la Commission Syndicale met à disposition du foncier auprès des éleveurs de Cize. Aujourd'hui, ce sont presque **750 hectares** de surfaces qui sont mises à disposition.

Historiquement, ce dispositif avait deux objectifs :

- Octroyer des parcelles à des éleveurs pour **améliorer leur parcellaire** (mini remembrement de 1 à 2 ha).
- Octroyer des parcelles aux Jeunes Agriculteurs pour **atteindre la Surface Minimale d'Installation (SMI)** alors nécessaire à l'époque.

Ce dispositif de mise à disposition est en train d'être retravaillé. En effet, il rencontre différentes difficultés et soulève des questions quant à son traitement et son évolution. Les **critères d'attribution ne sont plus toujours pertinents** et il **ne répond plus à ses objectifs de départ** puisque, par exemple, la SMI n'existe plus aujourd'hui. L'éligibilité de la totalité de certaines surfaces aux aides de la PAC peut aussi poser des difficultés.

Ces mises à disposition se font via des **conventions d'occupation domaniales** qui ne sont pas soumises au statut de fermage. Il est aussi important de garder à l'esprit que **ces surfaces sont des terres collectives** et qu'il faut veiller à ce qu'elles le restent.

Ce questionnaire a donc pour but d'apporter des éléments pour retravailler ce dispositif dans l'objectif de **soutenir les exploitations transhumantes** tout en gardant, à long terme, un **usage collectif des espaces de montagne**.

Durée moyenne : 3 minutes

Réponse attendue avant le 25 mai 2024.

---

### **Exploitant agricole**

1. NOM et Prénom

2. Âge (de tous, si plusieurs sociétaires)

3. Forme de l'exploitation

- Entreprise individuelle
- Entreprise collective
  - GAEC
  - EARL
  - Autre :

4. Êtes-vous exploitant à titre principal ?

- OUI  
 NON

5. Type de production de l'exploitation

- Ovin lait  
 Ovin allaitant  
 Bovin lait  
 Bovin allaitant  
 Caprin  
 Equin  
 Porcin  
 Autre (précisez)

6. SAU de l'exploitation en ha (dont prairies et landes mais hors parcours d'estive)

7. Nombre d'Unité de Travail Humain (UTH)

---

### **Parcelle(s) mise(s) à disposition**

8. Utilisez-vous la surface mise à disposition ?

- OUI  
 NON

9. Si oui, quel usage en faites-vous ?

- Fauche de fougère  
 Pacage des bêtes  
 Parcours d'estive  
 Coupe et récolte de foin  
 Cultures  
 Autre (précisez)

10. D'autres agriculteurs que vous utilisent-ils cette surface ?

- OUI  
 NON

11. La totalité de la surface mise à disposition était-elle éligible aux aides de la PAC à la signature du contrat ?

- OUI
- NON
- Je ne sais pas

12. Si oui, qu'en est-il aujourd'hui ?

- La totalité de la surface est encore admissible aujourd'hui
- La surface contient de 0 à 25 % d'éléments non admissibles (roche, broussailles, arbres...)
- De 25 à 50 % d'éléments non admissibles
- De 50 à 75 % d'éléments non admissibles
- Plus de 75 % d'éléments non admissibles

---

13. Pour vous, que représente ce dispositif de mise à disposition de foncier par la Commission Syndicale ?

- Un intérêt financier
- Une aide au moment de l'installation
- Les deux
- Autre (précisez)

14. Sur une échelle de 1 (très important) à 5 (peu important), comment qualifiez-vous l'impact de la surface mise à disposition sur l'équilibre de votre exploitation (financier, chargement UGB) ?

- 1(*très important*)
- 2
- 3
- 4
- 5(*peu important*)

15. Depuis la demande de location, la situation de votre exploitation a-t-elle changée ? (En terme de nombre d'UTA, de surface, de cheptel...)

- OUI
- NON

16. Si oui, en quoi la situation de votre exploitation a-t-elle changé ?

17. Seriez-vous prêt à envisager de **ne pas** signer une nouvelle période de location à la fin de celle que vous avez (du moins en partie) ?

- OUI

NON

18. Si non, dites précisément quel serait l'impact d'un non renouvellement sur votre exploitation.

---

## Perspectives

*Rencontrant aujourd'hui des limites, ce dispositif de mises à disposition de foncier a vocation à évoluer.*

19. Comment verriez-vous ce dispositif de location de parcelles évoluer dans les prochaines années ?

20. Avez-vous des propositions d'améliorations de ce dispositif ?

- Avoir des mises à disposition sur les parcours d'estive pâturés par vos animaux
- Mettre à disposition des surfaces en zones intermédiaires avec des conditions d'entretien
- Donner la priorité aux nouveaux installés
- Donner la priorité aux petites ferme\*
- Autre (précisez)

\* Exemples de critères économiques de définition des petites fermes proposés par le groupe de travail *Maintien des petites fermes (Euskal herriko Laborarien Batasuna)* :

- **Un chiffre d'affaire HT** (moyenne triennale) hors aides PAC « premier pilier » inférieur à :
  - 45 000 € pour 1 UTA,
  - 56 230 € pour 1,5 UTA,
  - 67 500 € à partir du deuxième UTA (et au-delà)
- **Un montant maximum d'aides PAC « premier pilier »** (moyenne triennale) **de 12 000 € par exploitation.**

## Questionnaire fougères ouvertes

### **Exploitant agricole**

1. NOM et Prénom de l'éleveur

2. Âge (de tous, si plusieurs sociétaires)

3. Forme de l'exploitation

- Entreprise individuelle  
 Entreprise collective  
 GAEC  
 EARL

4. Êtes-vous exploitant à titre principal ?

- OUI  
 NON

5. Type de production de l'exploitation

- Ovin lait  
 Ovin allaitant  
 Bovin lait  
 Bovin allaitant  
 Caprin  
 Equin  
 Porcin  
 Autre (précisez)

6. SAU de l'exploitation en ha (dont prairies et landes mais hors parcours d'estive)

7. Nombre d'Unité de Travail Humain (UTH)

### **Parcelle(s) mise(s) à disposition**

8. La surface mise à disposition se trouve-t-elle à proximité de votre siège d'exploitation ?

- OUI  
 NON

9. Cette surface contribue-t-elle à simplifier / arranger votre parcellaire ?

- OUI  
 NON

10. Quel usage faites-vous de cette surface ?

- Fauche de fougère  
 Pacage des bêtes  
 Coupe et récolte de foin  
 Cultures  
 Autre (précisez)

11. Est-elle actuellement clôturée ?

- OUI  
 NON

12. Si vous décidez de ne pas renouveler le contrat de mise à disposition (cessation d'activité, transmission...), la parcelle pourra-t-elle être facilement retourner à la collectivité ?

- OUI  
 NON

13. Pour vous, que représente ce dispositif de mise à disposition de foncier par la Commission Syndicale ?

- Un intérêt financier  
 Une amélioration/simplification de ma superficie d'exploitation  
 Les deux  
 Autre (précisez)

---

*Le système d'échange de foncier (1 ha mis à disposition / 1 ha cédé) a été abandonné car les surfaces « récupérées » par le syndicat n'était pas valorisées par la Commission.  
Ce système pourrait être réactivé.*

14. Seriez-vous prêt à mettre de nouveau en échange des surfaces que vous avez ?

- OUI  
 NON

15. Si le dispositif allait plus loin, seriez-vous prêt à échanger **définitivement** une de vos parcelles éloignée contre une parcelle attenante à vos surfaces d'exploitation actuelles avec la Commission Syndicale ?

- OUI  
 NON
- 

## Perspectives

*Rencontrant aujourd'hui des limites, ce dispositif de mises à disposition de foncier a vocation à évoluer.*

Comment verriez-vous ce dispositif de mise à disposition de surfaces évoluer dans les prochaines années ?

Avez-vous des propositions d'amélioration de ce dispositif ?

- Permettre l'échange définitif de surfaces  
 Donner la priorité aux nouveaux installés  
 Donner la priorité aux petites fermes\*  
 Autre (précisez)

\* Exemples de critères économiques de définition des petites fermes proposés en 2010 par le groupe de travail *Maintien des petites fermes (Euskal herriko Laborarien Batasuna)* :

- **Un chiffre d'affaire HT** (moyenne triennale) hors aides PAC « premier pilier » inférieur à :
  - 45 000 € pour 1 UTA,
  - 56 230 € pour 1,5 UTA,
  - 67 500 € à partir du deuxième UTA (et au-delà)
- **Un montant maximum d'aides PAC « premier pilier »** (moyenne triennale) de 12 000 € par exploitation.

## Annexe 3 : Grilles d'entretiens

### **Guide d'entretien**

#### **- Fougeraies ouvertes -**

Objectif(s) : Questionner le rapport des éleveurs au dispositif. Démontrer sa pertinence. Les re-sensibiliser au caractère collectif de ces terres. Recueillir des propositions en vue d'une adaptation du dispositif dans les années à venir.

Cible(s) : Éleveurs bénéficiaires des mises à disposition

Introduction et présentation : En stage à la CSPC, je travaille sur le dispositif de mise à disposition de surfaces agricoles aux éleveurs de Cize appelées « fougeraies fermées ou ouvertes ». Rencontrant aujourd'hui des limites, il doit être retravaillé pour répondre au mieux aux besoins des éleveurs et de la CS. C'est pourquoi je rencontre des bénéficiaires de ce dispositif, comme vous, pour répondre à mes questions.

| <b>Thèmes</b>   | <b>Questions</b>   | <b>Relances</b>  |
|---|--|--|
| <b>Présentation de l'éleveur et de la vie de sa ferme</b> | Pouvez-vous vous présenter ? Et me parler de votre ferme ?             | <ul style="list-style-type: none"><li>• Êtes-vous installé en société ?</li><li>• Êtes-vous installé depuis longtemps ?</li><li>• Avez-vous une autre activité à côté ?</li><li>• Quels ateliers de production sur votre ferme ?</li><li>• Combien d'UTH ?</li><li>• Combien de surface ?</li><li>• Transhumez-vous sur les montagnes de Cize ?</li><li>• Il y a-t-il eu des changements/évolution sur votre exploitation depuis votre installation ?</li><li>• Il y a-t-il des changements à venir ? (installation, cessation, transmission...)</li></ul> |
| <b>La pertinence de la surface mise</b>                   | Pouvez-vous me parler de la surface que la CS vous met à disposition ? | <ul style="list-style-type: none"><li>• Où se trouve-t-elle ?</li><li>• Comment utilisez-vous la surface ?</li><li>• L'utilisez-vous vous même ?</li></ul>   |

|                      |   |  |
|----------------------|---|--|
| <b>à disposition</b> |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• D'autres agriculteurs l'utilisent-ils ?</li> <li>• Vous convient-elle pour l'usage que vous en faites ?</li> <li>• Avez-vous réalisé des travaux d'entretien/amélioration sur la surface (amendement, abreuvoirs...) ?</li> </ul>   |
|                      | Comment est le couvert végétal de la surface ?  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De quels éléments se compose la surface ?</li> <li>• Dans quel état était-elle au moment de la mise à disposition ? La totalité était-elle éligible à la PAC ? Et aujourd'hui ?</li> <li>• La surface est-elle dans une dynamique de fermeture (« grignotage » par la forêt, apparition de broussailles, ligneux...) ?</li> <li>• Si oui, pourquoi ?</li> </ul>   |
|                      | <p>Quel regard portez-vous sur le dispositif et cette surface allouée ?</p> <p>Quelle place occupe la surface dans votre exploitation ?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Depuis quand bénéficiez-vous de mise(s) à disposition ?</li> <li>• Comment en aviez-vous eu connaissance ?</li> <li>• Est-ce que le fait d'avoir eu cette surface a apporté des changements sur votre exploitation ?</li> <li>• Si vous perdiez cette surface (il n'en est pas question) est-ce que cela vous mettez en difficulté ? En quoi ? <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Dans le fonctionnement de l'exploitation (autonomie fourragère, ressource en herbe...) ?</li> <li>→ Dans l'accès aux aides de la PAC/ICHN ?</li> </ul> </li> <li>• Connaissez-vous les seuils de chargement pour pouvoir bénéficier pleinement de l'ICHN ?</li> </ul> |

|   |  |   |
|---|--|---|
|   |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A combien situez-vous votre chargement par rapport à ces seuils ?</li> <li>• Si vous n'aviez pas la surface de la CS, seriez-vous toujours éligible pour bénéficier de 100 % de l'ICHN ?</li> <li>• La CS vous met à disposition cette surface, ET VOUS, qu'apportez-vous à la CS ?</li> <li>• Le prix vous paraît-il équitable ?</li> </ul>   |
| <p><b>Le caractère collectif des terres</b><br/><b>Des conditions de retour ?</b></p> |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selon vous, à qui appartient ces surfaces mises à disposition ? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quel est leur statut ?</li> </ul> </li> <li>• L'éligibilité de l'exploitation à bénéficier de la surface pourrait être réétudiée selon différents critères au renouvellement générationnel de l'exploitation (âge de la retraite du signataire). Son retour à la collectivité serait à envisager si elle n'y répond pas. Que pensez-vous de cette réflexion ?</li> </ul>  |
| <p><b>Propositions pour l'avenir du dispositif</b></p>                                | <p>A l'avenir, comment imaginez-vous le dispositif ?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour le dispositif dans sa généralité ? Si d'autres surfaces étaient mises à disposition, comment imagineriez-vous les voir attribuer ?</li> <li>• Pour la ou les surfaces dont VOUS êtes bénéficiaires aujourd'hui ?</li> <li>• Propositions autour de nouveaux critères d'attribution : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Transhumants</li> <li>○ Exploitations proches de la montagne</li> <li>○ Exploitants à titre principal / non pluri-actif</li> <li>○ « Petites exploitations » : SAU ≤ 28 ha (moyenne de Cize)</li> </ul> </li> </ul> |

## Guide d'entretien

### - Fougeraies fermées -

Objectif(s): Questionner le rapport des éleveurs au dispositif. Démontrer sa pertinence. Les re-sensibiliser au caractère collectif de ces terres. Aborder la question de l'échange de surface et les conditions de retour. Recueillir des propositions en vue d'une adaptation du dispositif dans les années à venir.

Cible(s): Éleveurs bénéficiaires des mises à disposition

Introduction et présentation: En stage à la CSPC, je travaille sur le dispositif de mise à disposition de surfaces agricoles aux éleveurs de Cize appelées « fougeraies fermées ou ouvertes ». Rencontrant aujourd'hui des limites, il doit être retravaillé pour répondre au mieux aux besoins des éleveurs et de la CS. C'est pourquoi je rencontre des bénéficiaires de ce dispositif, comme vous, pour répondre à mes questions.

| Thèmes  | Questions  | Relances   |
|---|--|--|
| <b>Présentation de l'éleveur et de la vie de son exploitation</b> | Pouvez-vous vous présenter ? Et me parler de votre ferme ?             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Êtes-vous installé en société ?</li> <li>• Êtes-vous installé depuis longtemps ?</li> <li>• Avez-vous une autre activité à côté ?</li> <li>• Quels ateliers de production sur votre ferme ?</li> <li>• Combien d'UTH ?</li> <li>• Combien de surface ?</li> <li>• Transhumez-vous sur les montagnes de Cize ?</li> <li>• Il y a-t-il eu des changements/évolution sur votre exploitation depuis votre installation ?</li> <li>• Il y a-t-il des changements à venir ? (installation, cessation, transmission...)</li> </ul> |
| <b>La pertinence de la surface mise à disposition</b>             | Pouvez-vous me parler de la surface que la CS vous met à disposition ? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Où se trouve-t-elle ? Par rapport à votre superficie d'exploitation ?</li> <li>• Contribue-t-elle à arranger votre parcellaire ?</li> <li>• Comment utilisez-vous la surface ? Pâturage (quelles bêtes ?) / Fougère (à quelle</li> </ul>  |

|                                |  |  |
|--------------------------------|--|--|
|                                |  | <p><i>fréquence, quelle qualité de fougère : petite, grande, cassante...?) / Foin (quelle quantité ? quelle qualité ?)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vous convient-elle pour l'usage que vous en faites ?</li> <li>• Avez-vous réalisé des travaux d'entretien/amélioration sur la surface (amendement, abreuvoirs...) ?</li> </ul>   |
|                                | A quel point la surface allouée est-elle intégrée à votre superficie d'exploitation (physiquement et dans le fonctionnement) ?   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Est-elle clôturée ?</li> <li>• Si la surface devait retourner à la collectivité, pensez-vous que ça serait facile de la détacher de votre parcellaire ?</li> </ul>  |
|                                | <p>Pouvez-vous me parler du dispositif de mise à disposition de foncier mis en place par la CSPC ?</p> <p>Quel regard portez-vous sur le dispositif et cette surface allouée ?</p> <p>Quelle place occupe la surface dans votre exploitation ?</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Depuis quand bénéficiez-vous de mise(s) à disposition ?</li> <li>• Comment en aviez-vous eu connaissance ?</li> <li>• Est-ce que le fait d'avoir eu cette surface a apporté des changements sur votre exploitation ?</li> <li>• Si vous perdiez cette surface (il n'en est pas question) est-ce que cela vous mettrait en difficulté ? En quoi ? <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Dans le fonctionnement de l'exploitation (autonomie fourragère, ressource en herbe...) ?</li> <li>→ Dans l'accès aux aides de la PAC/ICHN ?</li> </ul> </li> <li>• La CS vous met à disposition cette surface, ET VOUS, qu'apportez-vous à la CS ?</li> <li>• Le prix vous paraît-il équitable ?</li> </ul> |
| <b>Le système d'échange de</b> | Dans la Vallée de Baigorri, il y a un système d'échange de surfaces entre les éleveurs et la CS. Qu'en pensez-vous ?   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• En bénéficiez-vous ?</li> <li>• Seriez-vous prêt à mettre des surfaces en échange (avec certaines conditions) ?</li> </ul>  |

|   |   |   |
|---|---|---|
| surfaces ?  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si non, pourquoi ?</li> <li>• Et un échange définitif ?</li> </ul>   |
| <b>Le caractère collectif des terres</b><br><b>Des conditions de retour ?</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selon vous, à qui appartient ces surfaces mises à disposition ? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quel est leur statut ?</li> </ul> </li> <li>• L'éligibilité de l'exploitation à bénéficier de la surface pourrait être réétudiée selon différents critères au renouvellement générationnel de l'exploitation. Son retour à la collectivité serait à envisager si elle n'y répond pas. Que pensez-vous de cette réflexion ?</li> </ul> |   |
| <b>Propositions pour l'avenir du dispositif</b>                               | A l'avenir, comment imaginez-vous le dispositif ?   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour le dispositif dans sa généralité ? Si d'autres surfaces étaient mises à disposition, comment imagineriez-vous les voir attribuer ?</li> <li>• Pour la ou les surfaces dont VOUS êtes bénéficiaires aujourd'hui ?</li> <li>• Propositions autour de l'idée de remettre les locations-échange : <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Surface égale et/ou de même valeur.</li> <li>◦ Mettre en "location" pendant une période puis formaliser l'échange si tout se passe bien ?</li> <li>◦ Mettre en échange définitif directement ?</li> <li>◦ Échanger des surfaces de même valeur ?</li> </ul> </li> <li>• Propositions d'évolution / critères : <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Transhumants</li> <li>◦ Exploitations proches de la montagne</li> <li>◦ Exploitant à titre principal / non pluri-actif</li> <li>◦ Critère de taille de l'exploitation : SAU &lt;= 28 ha (moyenne de Cize)</li> <li>◦ Mettre à disposition les surfaces en Zones Intermédiaires avec des conditions</li> </ul> </li> </ul> |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>d'entretien (valoriser des surfaces qui le sont peu ou pas)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Mettre une date "butoir" (âge de la retraite) à laquelle on revoit l'éligibilité de l'exploitation à l'attribution de la surface.</li></ul> |
|--|--|--|

## Liste des figures

|  |    |
|--|----|
| <b>Figure 1</b> : Carte de la part des exploitations ayant des brebis par département en 2020.....   | 4  |
| <b>Figure 2</b> : La répartition des UGB transhumantes dans les Pyrénées.....  | 5  |
| <b>Figure 3</b> : Les quatre Commissions Syndicales du Pays Basque.....  | 7  |
| <b>Figure 4</b> : Communes composant le territoire du Pays de Cize.....  | 8  |
| <b>Figure 5</b> : Organigramme de la Commission Syndicale du Pays de Cize.....   | 8  |
| <b>Figure 6</b> : Localisation du Pays de Cize dans les Pyrénées-Atlantiques.....  | 9  |
| <b>Figure 7</b> : Surfaces allouées dont l'utilisation actuelle par les éleveurs est discutable au regard de la proportion de ligneux..... | 13 |
| <b>Figure 8</b> : La propriété des surfaces pastorales dans le massif des Pyrénées.....  | 22 |
| <b>Figure 9</b> : Les acteurs de la gestion collective dans les Pyrénées.....  | 23 |
| <b>Figure 10</b> : Calendrier des tâches effectuées dans le temps.....   | 35 |
| <b>Figure 11</b> : Nombre d'UTA en fonction de la SAU (dont landes).....   | 38 |
| <b>Figure 12</b> : Utilisation des fougeraies ouvertes par les éleveurs.....   | 39 |
| <b>Figure 13</b> : Classe d'âge des éleveurs.....  | 40 |
| <b>Figure 14</b> : Nombre d'UTA en fonction de la SAU (dont landes).....   | 42 |
| <b>Figure 15</b> : Utilisation des fougeraies fermées par les éleveurs.....  | 42 |
| <b>Figure 16</b> : Classe d'âge des éleveurs.....  | 44 |

## Liste des tableaux

|   |    |
|---|----|
| <b>Tableau 1</b> : Premiers critères d'attribution réfléchis par les délégués de la CS.....   | 15 |
| <b>Tableau 2</b> : Plages de chargement définies par l'ICHN correspondant aux exploitations de Cize (zone de Montagne I et II)..... | 36 |
| <b>Tableau 3</b> : Critères cumulatifs à respecter pour bénéficier de l'aide NJA aux petites fermes de la CAPB.....                 | 37 |
| <b>Tableau 4</b> : Critères d'attribution préconisés puis approuvés par les membres du bureau de la CSPC.....                       | 45 |

## Liste des annexes

|   |    |
|---|----|
| <b>Annexe 1</b> : Convention d'occupation domaniale pour les fougeraies ouvertes..... | 1  |
| <b>Annexe 2</b> : Questionnaires à destination des éleveurs bénéficiaires.....        | 5  |
| <b>Annexe 3</b> : Grilles d'entretiens.....   | 12 |

# Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introduction.....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>I/ Contexte d'étude.....</b>  | <b>3</b>  |
| 1) La singularité de l'agriculture dans les Pyrénées-Atlantiques.....  | 3         |
| 1.1. Le pastoralisme pyrénéen.....   | 3         |
| 1.2. L'agriculture de montagne dans les Pyrénées-Atlantiques.....  | 4         |
| 2) Les Commissions Syndicales, des structures ancestrales de gestion collective des espaces montagnards.....   | 6         |
| 3) Une structure incontournable pour la montagne basque.....   | 7         |
| 3.1. La Commission Syndicale du Pays de Cize et son territoire.....  | 7         |
| 3.2. La gestion foncière par la CSPC.....  | 10        |
| 4) Le besoin d'actualiser un dispositif ancien de mise à disposition de foncier.....   | 11        |
| 4.1. Un dispositif historique et des objectifs concrets.....   | 11        |
| 4.2. Un cadre juridique adapté aux enjeux : la convention d'occupation domaniale.....  | 12        |
| 5.3. Un dispositif qui se heurte à plusieurs limites.....  | 13        |
| 5.4. Perspectives d'évolution.....   | 14        |
| <b>II/ Cadre théorique.....</b>  | <b>16</b> |
| 1) L'accès au foncier agricole en zone de montagne.....  | 16        |
| 2) Les notions de privé, public, commun, collectif dans la gestion foncière en montagne.....   | 18        |
| 2.1. Définition des notions.....   | 18        |
| 2.2. Les différents modes de gestion du foncier en montagne.....   | 19        |
| 2.3. La spécificité du massif pyrénéen : la propriété, la gestion et les pratiques collectives....   | 21        |
| 3) Les us et coutumes et les droits d'usages en montagne.....  | 24        |
| 4) L'étude d'un dispositif de mise à disposition de terres indivises de montagne pour les éleveurs mené par la Commission Syndicale du Pays de Cize..... | 26        |
| <b>III/ Cadre méthodologique.....</b>  | <b>27</b> |
| 1) Diagnostic du dispositif actuel.....  | 27        |
| 2) État des lieux cartographique.....  | 28        |
| 3) Choix des méthodes d'enquête employées.....   | 29        |
| 3.1. Les questionnaires.....   | 30        |
| 3.1.1. Objectifs.....  | 30        |
| 3.1.2. Construction et mise en œuvre.....  | 30        |
| 3.1.3. Traitement.....   | 31        |
| 3.1.4. Limites.....  | 32        |

|  |           |
|--|-----------|
| 3.2. Les entretiens semi-directifs.....  | 32        |
| 3.2.1. Objectifs.....  | 32        |
| 3.2.2. Construction et mise en œuvre.....  | 32        |
| 3.2.3. Traitement.....   | 33        |
| 3.2.4. Limites.....  | 34        |
| 4) Organisation des étapes de travail.....   | 34        |
| <b>IV/ Résultats.....</b>  | <b>35</b> |
| 1) Les fougeraies ouvertes.....  | 35        |
| 1.1. La pertinence du dispositif à l'échelle de l'exploitation.....  | 35        |
| 1.2. La perception du caractère collectif des terres et les conditions de retour.....  | 39        |
| 1.3. Les propositions pour l'avenir.....   | 40        |
| 2) Les fougeraies fermées.....   | 41        |
| 2.1. La pertinence du dispositif.....  | 42        |
| 2.2. La perception du caractère collectif des terres et de nouvelles modalités d'accord entre les éleveurs et la Commission Syndicale..... | 43        |
| 2.3. Les propositions pour l'avenir.....   | 44        |
| 3) Synthèse des critères d'attribution retenus.....  | 45        |
| <b>V/ Discussion.....</b>  | <b>46</b> |
| <b>Conclusion.....</b>   | <b>49</b> |
| <br>   |           |
| <b>Bibliographie.....</b>  | <b>51</b> |

Alice MANIERE

Master 1 Mention Géographie – Aménagement - Environnement - Développement (GAED)  
Parcours Gestion et Évaluation des Environnements Montagnards (GEMO)

## Enjeux et limites de la gestion des terres indivises de montagne au travers de la révision d'un dispositif de mise à disposition de surfaces aux éleveurs

### *Le cas de la Commission Syndicale du Pays de Cize*

Commission Syndicale du Pays de Cize  
Stage de 3 mois du 8 avril au 5 juillet 2024



### Thématiques du stage

- L'accès au **foncier agricole** en montagne.
- La **gestion collective** des **biens communs**.
- Le soutien aux **petites exploitations transhumantes**.

UN TERRITOIRE DE MONTAGNE  
HISTORIQUEMENT RURAL,  
AGRICOLE ET PASTORAL

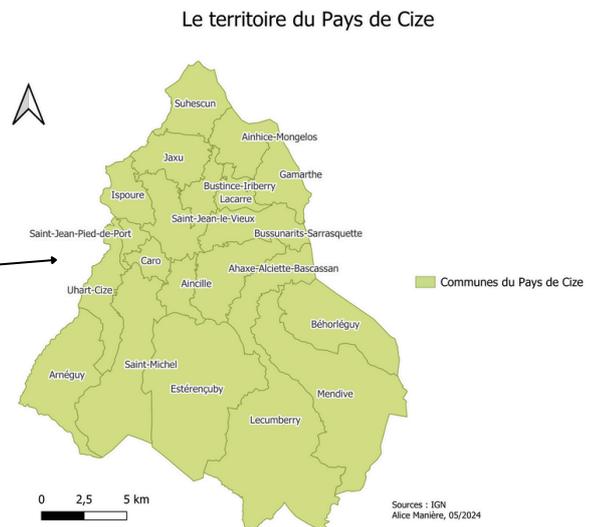
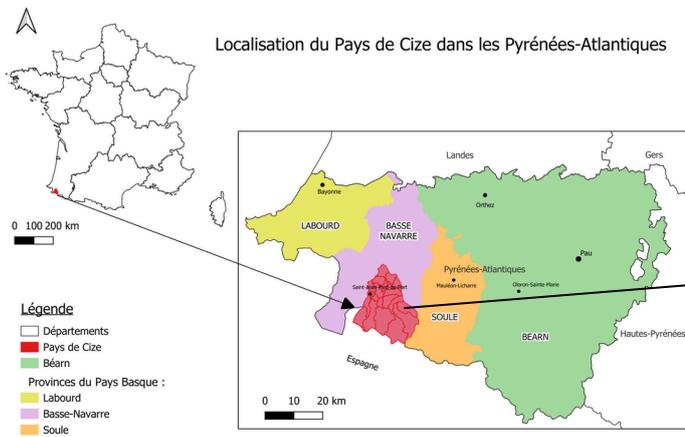
### Missions

- L'analyse d'un dispositif ancien de mise à disposition de foncier aux éleveurs du territoire.
- Réaliser un état des lieux cartographiques de toutes les surfaces mises à disposition.
- Faire des propositions sur de nouveaux objectifs et critères d'attribution permettant de rendre ce dispositif plus efficace et adapté.

### Compétences mobilisées

- Cartographie
- Capacité de synthèse et d'analyse de résultats et d'observations
- Communication auprès d'élus décisionnaires
- Être source de propositions





### Méthodologie employée

- Recherches et analyse documentaire.
- Réalisation de l'état des lieux cartographique.
- Rédaction d'un diagnostic préalable du dispositif actuel.
- Enquête de terrain par l'envoi de questionnaires et la réalisation d'entretiens semi-directifs.

Maintenir ce dispositif qui consolide financièrement et améliore le foncier foncier des **petites exploitations transhumantes** qui représentent le territoire.

Établir des **critères d'attribution concrets**.

**Suivre la situation de l'exploitation** pour avoir un regard sur leurs évolution en terme de besoins de surface.

Faire valoir le dispositif comme étant un outil de **gestion collective** des terres indivises.

### Propositions de critères auxquels devront répondre les exploitations demandeuses de surfaces :

| Fougeraies ouvertes   | Fougeraies fermées   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Être exploitant à titre principale.</li> <li>• Transhumer sur les montagnes de Cize.</li> <li>• Être une « petite » ferme (encore à définir).</li> <li>• Ne pas dépasser une certaine SAU (hors estive).</li> <li>• Être dans une démarche d'installation.</li> <li>• Maintenir la surface au minimum en l'état (état des lieux avant et après) ou si pas de bêtes sur la surface, participer à l'entretien. Si non → retour à la collectivité.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Être exploitant à titre principale.</li> <li>• Transhumer sur les montagnes de Cize.</li> <li>• Être une « petite » ferme (encore à définir).</li> <li>• Ne pas dépasser une certaine SAU (hors estive).</li> <li>• La surface doit améliorer le parcellaire, être attenante à une des surfaces de l'éleveur.</li> <li>• Être dans une démarche d'installation.</li> <li>• Proposer un échange définitif de surface avec certaines conditions.</li> </ul> <p>L'échange se fait sur des équivalences de surface.</p> |

**OBLIGATOIRES**

« L'affirmation selon laquelle les montagnes n'appartiennent à personne ou à tout le monde est devenue si habituelle qu'elle semble évidente pour beaucoup. Cela peut signifier des choses différentes voire contradictoires : que la propriété privée n'existe pas ou ne devrait pas exister dans les régions de montagne ; que les populations locales ou les propriétaires fonciers ne peuvent décider seuls ce qu'il convient de faire et comment se comporter ; que tout le monde devrait prendre soin des montagnes ; que chacun peut grimper, marcher, creuser, cueillir des plantes, etc. où et comme il veut sans aucune contrainte (...) » (Debarbieux et Price, 2012)



## RÉSUMÉ

Ce mémoire de stage porte sur la gestion des terres indivises en montagne en se focalisant sur le cas spécifique de la Commission Syndicale du Pays de Cize dans les Pyrénées-Atlantiques qui mène un dispositif de mise à disposition de foncier. Celui a pour but de faciliter l'accès à des surfaces agricoles aux éleveurs locaux. Il joue un rôle crucial dans le maintien de l'activité pastorale traditionnelle dans cette région montagnarde s'inscrivant dans le contexte plus général des défis que rencontrent l'agriculture de montagne tels que le morcellement des terres ou l'abandon des surfaces agricoles.

Le dispositif actuel n'est plus adapté et arrive aujourd'hui à ses limites. L'objectif de ce mémoire est d'analyser les enjeux de la gestion foncière collective en montagne, en mettant en évidence les facteurs qui freinent une mise en œuvre optimale de ce dispositif et en proposant des pistes d'amélioration, notamment des critères d'attribution pertinents.

Pour atteindre cet objectif, une approche méthodologique combinant plusieurs outils a été adoptée. L'analyse documentaire a permis de comprendre le cadre historique et juridique du dispositif. Un état des lieux cartographique a été réalisé afin d'avoir une vision globale de surfaces allouées et une enquête de terrain a été menée auprès des éleveurs concernés afin de recueillir des témoignages et des perspectives sur les défis rencontrés.

Cette étude a permis de souligner la nécessité urgente de réviser les critères d'attribution des terres et d'adapter le dispositif pour avoir un regard sur les besoins réels des éleveurs et permettre une attribution et une utilisation optimal des surfaces. En particulier, il est crucial de soutenir de manière plus efficace les petites exploitations transhumantes, qui jouent un rôle essentiel dans la préservation des paysages et de la biodiversité en montagne. Les recommandations formulées visent à pérenniser la mise à disposition des terres tout en répondant aux nouvelles réalités du territoire.

Ce mémoire met en évidence que pour assurer la durabilité de l'activité pastorale en Cize et maintenir une gestion collective des biens communs, il est impératif de moderniser cet outil de gestion foncière qu'est la mise à disposition des surfaces appelées « fougeraies » en mettant en application des critères d'attribution adaptés et permettant d'avoir un regard sur les exploitations bénéficiaires.

**Mots clés** : gestion foncière, action collective, bien commun, pastoralisme, Commission Syndicale