

N° 699

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juin 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur :
« Le pastoralisme : un modèle d'élevage d'avenir »,

Par MM. Jean-Marc BOYER, Yves BLEUNVEN et Lucien STANZIONE,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, *présidente* ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Vincent Louault, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, *secrétaires* ; Mmes Martine Berthet, Marie-Pierre Bessin-Guérin, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Mmes Marianne Margaté, Pauline Martin, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Marc Séné, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. DÉPASSER L'IMAGE D'ÉPINAL DU PASTORALISME	6
II. LEVER LES CONTRAINTES QUI PÈSENT SUR LE PASTORALISME.....	8
A. DES CONTRAINTES LIÉES AU TERRITOIRE : MORCELLEMENT DU FONCIER, ACCÈS À L'EAU ET CONFLITS D'USAGE.....	8
B. UNE PRESSION DE PRÉDATION QUI NE CESSE DE CROÎTRE	9
III. MIEUX VALORISER LES PRODUITS ET LES SERVICES RENDUS PAR LE PASTORALISME.....	11
A. LA DISPARITION DES OUTILS DE TRANSFORMATION	11
B. LES DIFFÉRENTS LEVIERS POUR VALORISER LES PRODUITS ISSUS DU PASTORALISME.....	12
LE PASTORALISME : UN MODÈLE D'ÉLEVAGE D'AVENIR	13
I. DÉPASSER L'IMAGE D'ÉPINAL DU PASTORALISME	15
A. UNE DIVERSITÉ DE MILIEUX ET DE PRATIQUES : UN MODÈLE D'ÉLEVAGE AUX RICHESSES INSOUÇONNÉES.....	15
1. <i>Un modèle d'élevage loin d'être figé dans le passé.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Des surfaces pastorales qui couvrent une grande diversité de milieux.....</i>	<i>16</i>
3. <i>La richesse des pratiques pastorales.....</i>	<i>18</i>
B. UNE ACTIVITÉ AGRICOLE DE PREMIER PLAN, QUI REND DE NOMBREUX SERVICES ÉCONOMIQUES ET ÉCOLOGIQUES	20
1. <i>Un modèle d'élevage qui, loin d'être anecdotique, présente de nombreux atouts.....</i>	<i>20</i>
2. <i>Les externalités positives du pastoralisme en matière de préservation de la biodiversité et d'aménagement du territoire.....</i>	<i>22</i>
II. LEVER LES CONTRAINTES QUI PÈSENT SUR LE PASTORALISME.....	23
A. DES CONTRAINTES LIÉES AU TERRITOIRE : LE MORCELLEMENT DU FONCIER ET L'ACCÈS À L'EAU	24
1. <i>L'accès au foncier : des difficultés persistantes malgré l'adoption de la loi pastorale de 1972.....</i>	<i>24</i>
2. <i>L'accès à l'eau : des difficultés aggravées par le changement climatique</i>	<i>26</i>
B. PRÉDATION ET CONFLITS D'USAGE : DES CONTRAINTES DE PLUS EN PLUS FORTES QUI PÈSENT SUR L'AVENIR DU PASTORALISME	29
1. <i>La prédation : une menace existentielle pour le pastoralisme</i>	<i>29</i>
a) <i>Une pression de prédation qui ne cesse de croître</i>	<i>29</i>
b) <i>Les espoirs suscités par l'abaissement du niveau de protection du loup au niveau européen</i>	<i>34</i>

c) L'évolution du cadre juridique français	35
2. Concilier tous les usages de la montagne : un espace sous tension	43
III. MIEUX VALORISER LES PRODUITS ET LES SERVICES RENDUS PAR LE PASTORALISME.....	45
A. LA NÉCESSITÉ D'UN SOUTIEN PUBLIC CLAIR EN FAVEUR DU PASTORALISME.....	45
1. La réforme de la politique agricole commune : l'impérieuse nécessité de conserver les aides qui bénéficient aux éleveurs pastoraux	45
2. La concurrence induite par les accords de libre-échange conclus par l'Union européenne...48	
B. PRÉSERVER L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS LIÉS AU PASTORALISME	50
1. Une activité proportionnellement moins frappée par la décapitalisation du cheptel mais soumise à des contraintes spécifiques	50
2. L'enjeu de la formation et de l'attractivité du métier de gardien de troupeaux.....	53
C. LA VALORISATION DES ANIMAUX ET DES PRODUITS	56
1. L'enjeu de la génétique.....	56
2. Lutter contre la disparition et la concentration des outils de transformation	57
3. Le label « pastoralisme », une fausse bonne idée ?	59
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	63
EXAMEN EN COMMISSION.....	65
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	79
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	85
TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI	89
ANNEXE.....	93
A. LISTE DES APPELLATIONS D'ORIGINE PROTÉGÉE (AOP) ET DES INDICATIONS D'ORIGINE PROTÉGÉE (IGP) PRÉVOYANT DES OBLIGATIONS DE PÂTURAGE FOURNIE PAR L'INSTITUT NATIONAL DE L'ORIGINE ET DE LA QUALITÉ (INAO).....	93
B. NOTE DE LA DIVISION DE LÉGISLATION COMPARÉE DU SÉNAT RELATIVE À LA GESTION DU LOUP - DÉCEMBRE 2025	95

L'ESSENTIEL

Bien qu'issu de traditions ancestrales, le pastoralisme est **un modèle d'élevage de premier plan dans le paysage agricole français**. À l'occasion de l'année internationale des parcours et des éleveurs pastoraux proclamée par l'Assemblée générale des Nations unies, la commission des affaires économiques du Sénat a confié à Jean-Marc Boyer, Yves Bleunven et Lucien Stanzione la mission de s'interroger sur l'avenir de ces pratiques.

Au-delà de l'image d'Épinal du berger en transhumance, le pastoralisme, qui renvoie à l'alimentation du bétail par le pâturage de ressources fourragères spontanées, concerne 18 % des élevages d'herbivores français qui utilisent des parcours et 35 000 exploitations de type pastoral extensif. Son potentiel économique est estimé à **8,5 milliards d'euros** auxquels s'ajoutent **10 milliards d'euros de services non marchands**.

Au cours de leurs travaux, les rapporteurs ont entendu **101 personnes** (éleveurs, gardiens de troupeau, administration centrale et déconcentrée, élus locaux, gestionnaires de parcs nationaux ou régionaux, etc.) et se sont rendus dans **le Vaucluse** et dans **le Puy-de-Dôme** pour tenter de saisir toute la diversité et le dynamisme des pratiques pastorales.

Il leur est apparu essentiel de **mettre en lumière les nombreux défis auxquels fait face le pastoralisme**, qui pèsent sur la rentabilité économique des exploitations : **morcellement du foncier, impact du changement climatique, pression de la prédation, multiplication des conflits d'usage, etc.**

Le pastoralisme, qui prône des pratiques extensives utilisant peu d'intrants, dispose pourtant de **nombreux atouts**. Des solutions se dessinent pour **envisager plus sereinement son avenir : lever les contraintes** qui pèsent sur le pastoralisme, d'une part, et **renforcer la valorisation des produits et services qu'il rend**, d'autre part.

I. DÉPASSER L'IMAGE D'ÉPINAL DU PASTORALISME

20 %	Proportion du territoire national couvert par les prairies
27 M	Nombre de ruminants nourris par les prairies et les parcours
35 000	Nombre d'exploitations de type pastoral extensif
8,5 Mds €	Potentiel économique annuel des exploitations agropastorales
10 Mds €	Services non marchands rendus par le pastoralisme annuellement

Sources : chiffres-clés des prairies et des parcours de l'Institut de l'élevage et Chambres d'agriculture France

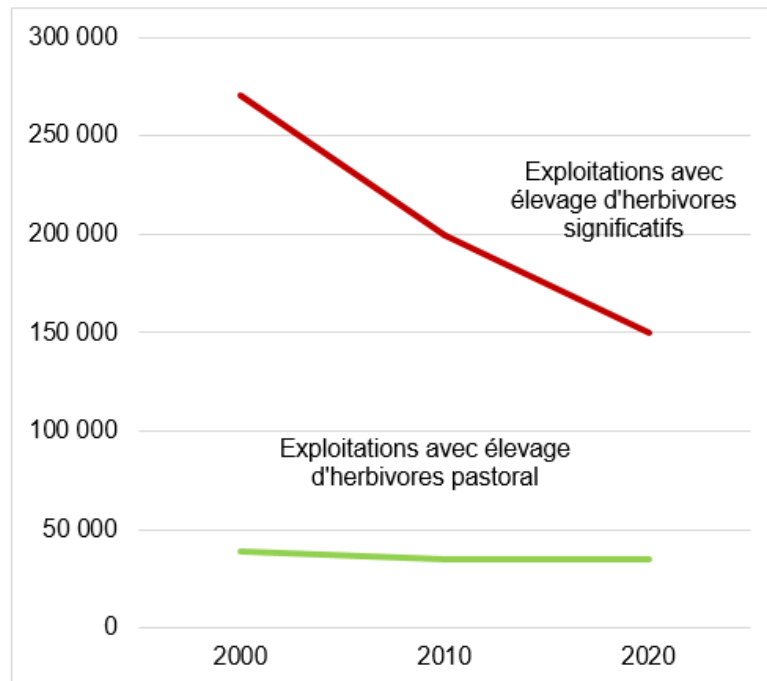
Le pastoralisme n'est pas cantonné à la montagne, même s'il est particulièrement développé dans les massifs. Il se retrouve sous diverses formes dans **une multitude de milieux naturels** (landes, garrigues, etc.) et recouvre **une grande diversité de pratiques d'élevage** (transhumance, sylvopastoralisme, etc.).

Les pratiques pastorales concernent, à des degrés variés, 14,6 millions d'UGB¹ soit **27 millions de ruminants** et **1 million d'équidés** qui valorisent les prairies françaises et participent pleinement à la production nationale.

Alors que **plus de 20 000 hectares de terres sont abandonnés chaque année par l'agriculture**, le pastoralisme est relativement moins touché par la déprise agricole et la décapitalisation du cheptel.

¹ Unités de gros bétails.

Évolution des exploitations avec élevage d'herbivores



Source : Recensements agricoles Agreste

Même si les élevages pastoraux sont moins productifs du fait des contraintes naturelles qui pèsent sur les milieux où le pastoralisme est pratiqué, **cette différence de productivité ne se traduit pas nécessairement par une plus faible rentabilité.**

En effet, les atouts du pastoralisme sont nombreux :

- **des investissements de départ plus faibles ;**
- **une moindre utilisation d'intrants ;**
- une manière de répondre aux **nouvelles attentes des consommateurs** en matière de **bien-être animal, de conditions de production et de santé ;**
- des **externalités positives** en matière de **préservation de la biodiversité et d'aménagement du territoire** (stockage du carbone, prévention des incendies, etc.).

Pour autant, la rentabilité économique du pastoralisme est fragilisée par l'effet conjugué :

- **des diverses contraintes qui vont en s'intensifiant** dans le contexte du changement climatique (accès au foncier, à l'eau, prédation, conflits d'usage, etc.) ;
- d'une trop faible valorisation des produits issus du pastoralisme.

II. LEVER LES CONTRAINTES QUI PÈSENT SUR LE PASTORALISME

A. DES CONTRAINTES LIÉES AU TERRITOIRE : MORCELLEMENT DU FONCIER, ACCÈS À L'EAU ET CONFLITS D'USAGE

Besoin journalier en eau
d'un bovin en période
de lactation

82 L

Besoin journalier en eau
d'un ovin en période
de lactation

6,5 L

La « **loi pastorale** » du 3 janvier 1972 a contribué à la reconnaissance et à l'encadrement des pratiques d'élevage pastoral en créant de précieux outils de gestion collective : les associations foncières pastorales (AFP), les groupements pastoraux (GP) et les conventions pluriannuelles de pâturage (CPP).

Ces outils ne sont toutefois pas suffisamment utilisés et mériteraient d'être soutenus et modernisés *pour lutter efficacement contre le morcellement du foncier, voire la précarisation foncière* dans un contexte de concurrence accrue pour l'usage des terres (habitations, tourisme, chasse, etc.).

Les **difficultés d'accès à l'eau** sont par ailleurs aggravées par ce phénomène et par le changement climatique. Or, un accès sûr à l'eau est indispensable pour l'abreuvement. Certains bergers se font déjà acheminer de l'eau par camions-citernes ou tracteurs.

Il apparaît donc urgent de favoriser le développement d'ouvrages de stockage de l'eau adaptés aux besoins des activités pastorales en montagne. Les rapporteurs soutiennent en particulier **les dispositions favorisant les retenues collinaires multi-usages, y compris pour l'abreuvement, en excluant le recours au pompage dans les nappes inertielles.**

Enfin, les conflits d'usage se multiplient. Les éleveurs entendus par la mission rapportent ainsi une augmentation **des incivilités et les tensions croissantes avec les touristes et les randonneurs du fait d'une surfréquentation de certains chemins de randonnée qui perturbe les animaux.** Le développement du tourisme de montagne incite aujourd'hui à réfléchir à **l'amélioration de la conciliation des usages en montagne pour faire en sorte que le pastoralisme ne soit pas une victime collatérale du développement de ces activités.**

B. UNE PRESSION DE PRÉDATION QUI NE CESSE DE CROÎTRE

42,78 M€

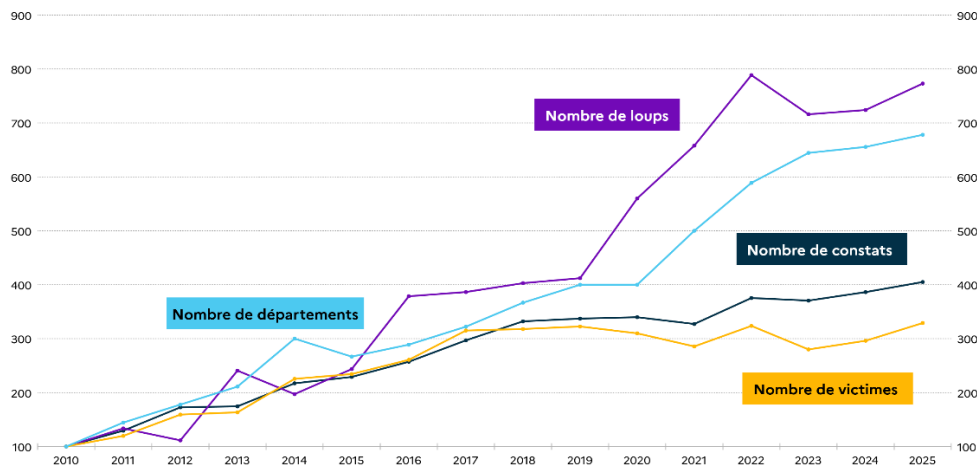
Montant des aides consacrées à la protection des troupeaux en 2025.

Source : Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)

Les éleveurs entendus par les rapporteurs ont exprimé **un véritable cri de détresse : la pression de la prédation menace l'avenir du pastoralisme**. Au-delà de l'impact financier non négligeable pour l'État – qui indemnise les attaques et cofinance les moyens de protection – et les éleveurs, l'impact psychologique de la prédation est majeur. De nombreux éleveurs décrivent ainsi un sentiment d'angoisse, du surmenage, voire des états dépressifs liés à la menace permanente d'une attaque de loup.

Le nombre de loups est en constante augmentation depuis 2010, de même que le nombre d'attaques et le nombre de victimes.

Évolution comparée du nombre de constats, de victimes et de la population lupine (base 100 en 2010)

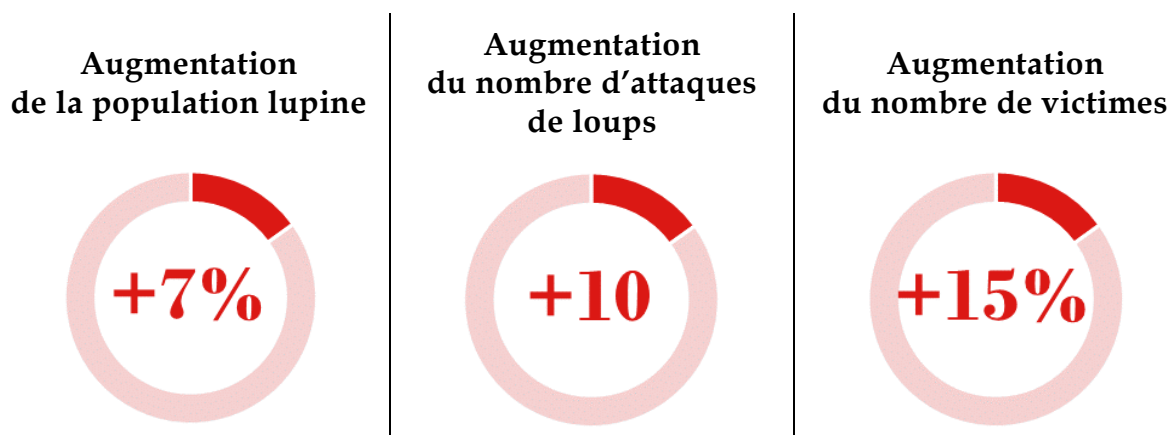


Source : Lettre d'information sur le plan national d'actions sur le loup et les activités d'élevage

L'abaissement du niveau de protection du loup dans la Convention de Berne et la directive Habitats, en 2025, a suscité de nombreux espoirs chez les éleveurs. Certes, les assouplissements prévus par les arrêtés du 23 février 2026 sont bienvenus : passage d'un régime d'autorisation à un régime de déclaration pour certains tirs de défense, augmentation du plafond de destruction de 2 %, etc.

Toutefois, pour les rapporteurs, **l'urgence de la situation implique d'aller plus loin et de réformer notre système de gestion du loup. L'État français doit avoir le courage de mettre sur la table le sujet d'un nouvel abaissement du niveau de protection du loup à l'échelle du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne en retirant le loup de la liste des espèces protégées. Cette dynamique, non soutenable pour le pastoralisme, ne peut pas perdurer.**

L'année 2025 est particulièrement frappante car, par rapport à l'année précédente, **la population lupine croît moins vite que le nombre d'attaques et le nombre d'animaux victimes.**



Source : « Réforme des règles de gestion de la prédation du loup », communiqué de presse du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire

Les rapporteurs préconisent donc de **déterminer le plafond de destruction de loups en fonction non seulement de l'estimation de la population, mais aussi de la pression de la prédation** pour soulager les éleveurs.

Suivant cette même logique d'élargissement des outils de pilotage de la gestion du loup, ils recommandent également d'**autoriser les tirs dérogoratoires dès lors que le seuil de viabilité de l'espèce est atteint**, alors que le dispositif actuel est fondé sur un plafond de destruction qui, lorsqu'il est atteint, laisse les éleveurs sans solution¹. Le ministre de la transition écologique Christophe Béchu s'était d'ailleurs félicité que ce seuil ait été atteint dans l'éditorial du Plan national d'activités sur le loup et les activités d'élevage 2024-2029. **Il convient, aujourd'hui, d'en tirer toutes les conséquences.**

¹ Le préfet coordonnateur peut autoriser une augmentation du plafond de destruction dans la limite de 2 %.

Les leviers d'actions sont multiples et les rapporteurs formulent plusieurs recommandations concernant :

- la **méthode d'estimation** de la population lupine (association des fédérations départementales des chasseurs et coopération transfrontalière) ;
- les **aides publiques** versées aux éleveurs, tant pour financer les moyens de protection que l'indemnisation des attaques (suppression du reste à charge de 20 % pour les éleveurs concernant les mesures de protection et clarification des conditions d'indemnisation) ;
- de **nouveaux moyens donnés aux éleveurs pour se défendre (utilisation des lunettes à visée thermique, renforcement du statut des louvetiers, autorisation des tirs d'effarouchement et de défense dans certains parcs nationaux et réserves naturelles).**

Certaines de ces recommandations pourront trouver **une traduction législative rapide et concrète grâce à l'examen du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles** à partir du 29 juin en séance publique au Sénat.

« *La prédation est une menace existentielle pour le pastoralisme.* »

Jean-Marc Boyer, Yves Bleunven et Lucien Stanzione, rapporteurs

III. MIEUX VALORISER LES PRODUITS ET LES SERVICES RENDUS PAR LE PASTORALISME

A. LA DISPARITION DES OUTILS DE TRANSFORMATION

La concentration des outils de transformation (fromageries, laiteries, abattoirs, ateliers de découpe, etc.) constitue **un point d'inquiétude majeur pour l'avenir du pastoralisme** car elle limite considérablement les possibilités de valorisation des produits.

La situation des abattoirs territoriaux apparaît particulièrement critique car ceux-ci, peu rentables, disparaissent au profit d'abattoirs mono-espèces gérés par de grands groupes industriels privés qui opèrent dans un périmètre géographique d'approvisionnement très vaste.

Les rapporteurs considèrent que **le modèle économique des abattoirs locaux doit être non seulement soutenu financièrement mais repensé dans sa globalité pour tenter de préserver sa rentabilité économique en explorant de nouveaux leviers d'action** (réforme du contrôle vétérinaire des carcasses, recours à l'intelligence artificielle, etc.) **et en s'inspirant de modèles locaux qui fonctionnent.**

Ils soutiennent, à ce titre, les dispositions de la proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine qui poursuivent cet objectif.

- 10 %

Baisse de la collecte laitière en montagne depuis 2014.

15 €/1 000 litres de lait

Surcoûts de collecte du lait en zone de montagne par rapport aux zones de plaine.

Source : Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (Cniel)

B. LES DIFFÉRENTS LEVIERS POUR VALORISER LES PRODUITS ISSUS DU PASTORALISME

L'idée de créer un label « pastoralisme » est intéressante mais elle se heurte à plusieurs difficultés : manque de visibilité dans la « jungle des labels » existants, difficultés à définir le pastoralisme du fait de la diversité des pratiques et des milieux, risque d'appropriation de ce label par des produits non issus du pastoralisme, etc.

Les autres pistes de valorisation ne doivent donc pas être écartées, comme **le soutien à l'intégration des produits du pastoralisme aux signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (Siqo) et l'élargissement des possibilités de commercialisation en circuits courts via la restauration collective.** À cet égard, les rapporteurs soutiennent la proposition d'intégrer les produits portant la mention « produit de montagne » dans les objectifs d'approvisionnement de la restauration collective définis à l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

LE PASTORALISME : UN MODÈLE D'ÉLEVAGE D'AVENIR

À l'occasion de l'**année internationale des parcours et des éleveurs pastoraux** proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies, la commission des affaires économiques du Sénat a souhaité créer une mission d'information sur l'avenir du pastoralisme pour mettre en lumière **l'importance, la diversité et les enjeux des activités d'élevage** que cette notion recouvre. D'après l'Association française de pastoralisme (AFP), le pastoralisme regroupe « *l'ensemble des activités d'élevage valorisant par un pâturage extensif les ressources fourragères spontanées des espaces naturels, pour assurer tout ou partie de l'alimentation des animaux* ».

Même s'il repose sur des pratiques ancestrales, **le pastoralisme est loin d'être anecdotique ou d'appartenir au passé**. Il représente **une activité économique de premier plan qui fait vivre de nombreux territoires** soumis à des contraintes naturelles fortes où d'autres activités agricoles peuvent difficilement s'implanter. Les prairies s'étendent sur **11,5 millions d'hectares, soit environ 20 % de la surface du territoire national**. Les parcours (pelouses, landes et bois pâturés) couvrent **2,2 millions d'hectares**. Ces paysages permettent de nourrir **27 millions de ruminants**. Au total, **18 % des élevages d'herbivores français utilisent des parcours** et **35 000 exploitations sont de type pastoral extensif**¹. De nombreuses autres exploitations agricoles ont recours, ponctuellement, à des pratiques pastorales.

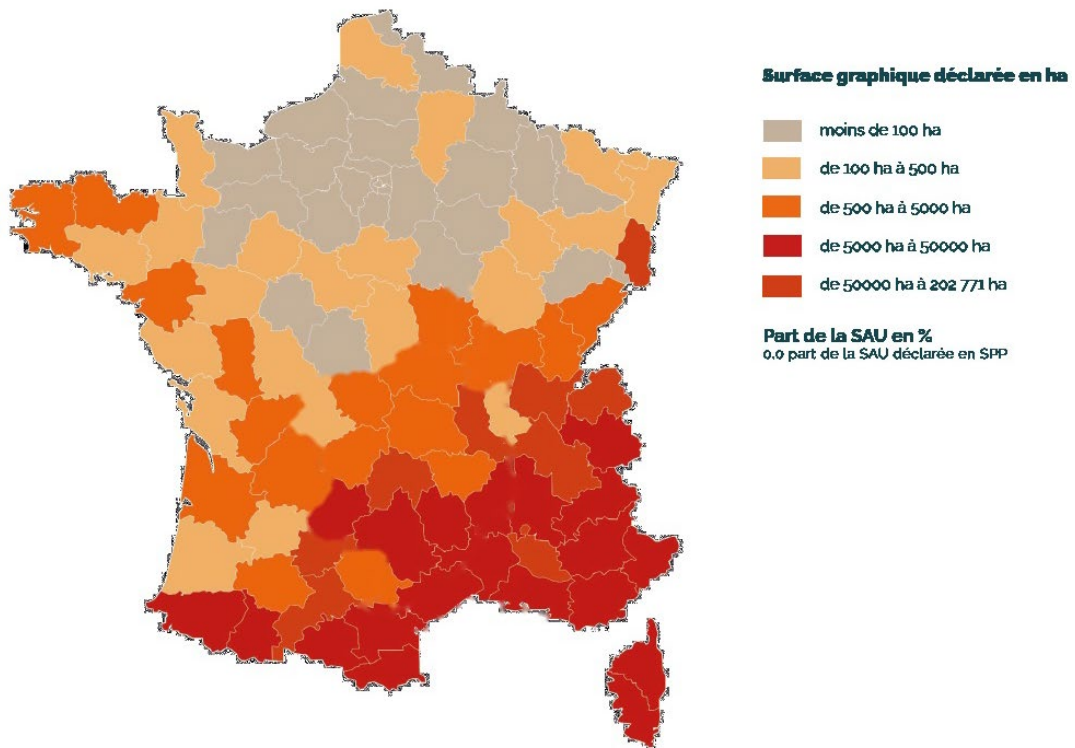
Le **potentiel économique** des exploitations agropastorales est loin d'être négligeable puisqu'il est estimé, annuellement, à **8,5 milliards d'euros** et générerait plus de **250 000 emplois**. À ces services marchands s'ajoutent environ **10 milliards d'euros de services non marchands**² au titre des nombreuses aménités environnementales, patrimoniales et paysagères du pastoralisme.

Contrairement à l'image d'Épinal qu'il véhicule, **le pastoralisme n'est pas cantonné à la montagne et recouvre une multitude de pratiques d'élevage qui font écho à la diversité des milieux naturels où il se pratique**. On le retrouve sous diverses formes dans les principaux massifs montagneux où il est le plus présent : les Pyrénées, les Alpes, le Massif central et la Corse. Mais le pastoralisme se pratique dans des paysages variés de landes, de maquis (garrigues), de marais ou encore d'espaces forestiers.

¹ Chiffres-clés des prairies et des parcours de l'Institut de l'élevage.

² Source : Chambres d'agriculture France.

Carte des surfaces pastorales hors prairies permanentes déclarées en 2018



Source : Service interdépartemental pour l'animation du Massif central (Sidam) et Conférence des présidents des organisations agricoles du Massif central (Copamac)

Cette diversité des milieux explique la **grande diversité des systèmes pastoraux** (sédentaires, transhumants ou mixtes) **et des systèmes d'élevage** (bovins, ovins, équin, asin, voire caprin dans certains massifs et porcins en Corse et au Pays basque). Au total, les exploitations de type pastoral extensif élèvent **11 % du cheptel herbivore français**¹.

Sans aborder le pastoralisme comme un ensemble monolithique et sans prétendre à l'exhaustivité, ce rapport d'information a pour ambition de **mettre en lumière les nombreux défis auxquels fait face le pastoralisme**, qu'il s'agisse du morcellement du foncier, de l'impact du changement climatique, de la prédation ou encore de la multiplication des conflits d'usage. Alors qu'ils sont issus d'**un modèle agricole extensif et vertueux qui répond aux attentes d'un nombre croissant de consommateurs**, les produits issus du pastoralisme sont peu valorisés, ce qui pèse sur **la rentabilité économique des exploitations**.

¹ Chiffres-clés des prairies et des parcours de l'Institut de l'élevage.

Des solutions se dessinent pour **envisager plus sereinement l'avenir de ces activités d'élevage essentielles pour l'économie de bon nombre de territoires**. Elles consistent à **lever les contraintes de plus en plus fortes qui pèsent sur le pastoralisme**, d'une part, et à **renforcer la valorisation des produits et des services rendus par le pastoralisme**, d'autre part.

I. DÉPASSER L'IMAGE D'ÉPINAL DU PASTORALISME

A. UNE DIVERSITÉ DE MILIEUX ET DE PRATIQUES : UN MODÈLE D'ÉLEVAGE AUX RICHESSES INSOUÇONNÉES

1. Un modèle d'élevage loin d'être figé dans le passé

Le **pastoralisme est un modèle d'élevage issu de traditions ancestrales**. Il est attesté sur le territoire national depuis au moins 7 000 ans¹. Au fil des siècles, la pratique du pastoralisme est devenue un marqueur emblématique des grands massifs français (Alpes, Corse, Jura, Pyrénées, Massif central et Vosges), notamment grâce à la notoriété des races élevées (vaches d'Aubrac, moutons Mérinos d'Arles, chèvres alpines, porcs de race Nustrale en Corse, etc.) ou de ses productions réputées (Reblochon, Ossau-Iraty, Comté, agneaux de Sisteron, etc.).

L'héritage du pastoralisme est également culturel. La figure du berger a inspiré l'art comme la littérature : les bergers-poètes *des Bucoliques* de Virgile et le monde idyllique et bucolique des *Bergers d'Arcadie* de Nicolas Poussin ont contribué à façonner notre mémoire collective. **Mais cette image d'Épinal n'offre qu'une vision réductrice d'un modèle d'élevage marqué par une grande diversité de pratiques, en constante évolution**.

Le **pastoralisme repose sur un modèle dit extensif, impliquant un vaste espace de parcours et une quasi-absence d'intrants**. Le pâturage laisse les animaux brouter la végétation d'espaces naturels ou agricoles (trèfles blancs, graminées, luzernes, etc.) sous la conduite et la surveillance du gardien de troupeaux ou de l'éleveur.

Le terme d'« élevage pastoral » renvoie à **l'alimentation du bétail par le pâturage de ressources fourragères spontanées**, c'est-à-dire la végétation (herbes, feuilles, prairies naturelles, etc.) qui n'est pas spécifiquement semée ou cultivée pour nourrir les animaux. De ce critère découlent de nombreux systèmes et pratiques pastoraux. En effet, cette ressource est valorisée soit sur un espace à proximité de l'exploitation, soit par transhumance ou nomadisme. Les élevages pastoraux visent **une production alimentaire et textile** (viande,

¹ *Estives d'Ossau, 7000 ans de pastoralisme dans les Pyrénées - Archive ouverte HAL*, Christine Rendu, Carine Calastrenc, Mélanie Le Couédic, Anne Berdoy (Dir.). *Le Pas d'Oiseau*, 279 p.

lait, fromage, laine, fourrure, cuir, etc.) à partir de cinq groupes d'animaux domestiques : les bovins, ovins, caprins, équins et porcins.

Il est nécessaire de distinguer **l'éleveur**, qui est le propriétaire d'un troupeau, du gardien de troupeaux qui les conduit en pâturage. Ces deux rôles peuvent se superposer, mais le cas le plus fréquent est celui du berger salarié par un ou plusieurs éleveurs.

Les éleveurs peuvent adopter différents systèmes d'élevage c'est-à-dire différentes pratiques de pilotage des ressources nécessaires à la reproduction et la valorisation d'animaux domestiques¹ (pratique de la transhumance, nature des surfaces pâturées, quantité de fourrages ingérés, etc.).

Ainsi, **le pastoralisme renvoie à un système agronomique spécifique basé sur le pâturage d'espaces fourragers (un mode d'élevage extensif), fondé sur une organisation sociale (éleveurs et bergers) et spatiale (surfaces pastorales) ainsi qu'un ensemble de pratiques diversifiées (systèmes d'élevage).**

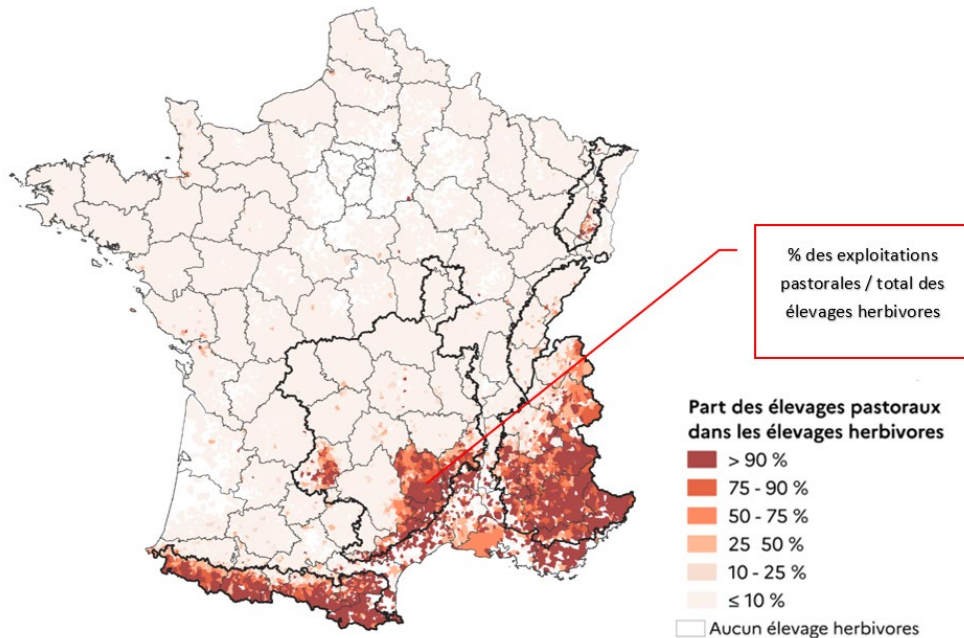
2. Des surfaces pastorales qui couvrent une grande diversité de milieux

Contrairement à certaines idées reçues, le pastoralisme n'est pas une activité exclusivement montagnarde. Il englobe une grande diversité de systèmes d'élevage pastoral adaptés aux contraintes naturelles et aux modes d'organisation des éleveurs (gestion individuelle, collective ou familiale, etc.). C'est pour cette raison que le pastoralisme recouvre **une grande diversité de territoires.**

Toutefois, **ce mode d'élevage se concentre majoritairement en altitude du fait de la concurrence de modèles agricoles plus productifs sur le reste de la surface agricole utile.** Historiquement, le pastoralisme a décliné dans les plaines au profit des productions végétales et de l'élevage sédentaire. Il s'est davantage maintenu dans les zones où les autres modèles s'avèrent inadaptés, c'est-à-dire dans **les zones soumises à de fortes contraintes naturelles, notamment les massifs montagneux.**

¹ *Système d'élevage, un concept pour raisonner les transformations de l'élevage*, Benoit Dedieu, Philippe Faverdin, Jean-Yves Dourmad, Annick Gibon. *Productions Animales*, 2008, 21 (1), pp.45-58.

Proportion des élevages pastoraux parmi les élevages herbivores



Source : recensement *provisoire* du fait pastoral de l'Agreste¹

Pour autant, la part des surfaces pastorales dans la surface agricole utile (SAU) est très variable dans les régions les plus concernées par le pastoralisme puisqu'elle est majoritaire en Corse (66 %) et en Provence-Alpes-Côte d'Azur (62 %) mais ne représente que 25 % de la SAU en Occitanie, 11 % Auvergne-Rhône-Alpes et 4 % en Nouvelle-Aquitaine².

Le pastoralisme existe également dans des zones humides (marais, vallées alluviales). L'élevage pastoral y est souvent la seule activité agricole possible à l'instar des agneaux de prés-salés de la baie du Mont-Saint-Michel, dont la qualité est reconnue par une appellation d'origine protégée (AOP). Le pastoralisme peut également être un moyen d'assurer l'entretien de vastes espaces sans mécanisation (débroussaillage, broyage). À ce titre, les zones humides offrent plusieurs exemples significatifs d'activité pastorale.

¹ La version consolidée des résultats concernant tous les massifs hors départements et régions d'outre-mer devrait être publiée par l'Agreste au début de l'année 2027.

² Source : Chiffres-clés des prairies et des parcours de l'Institut de l'élevage (Idele).

Le pastoralisme en marais poitevin

Le pastoralisme se pratique dans les 23 marais communaux de la région depuis le Moyen-âge. Ces marais s'étendent sur 2 100 hectares mis à la disposition des éleveurs en pâturage collectif en Vendée, en Charente-Maritime et dans les Deux-Sèvres pour environ **3 600 têtes de bétail (bovins et équins)**¹.

Le site du parc naturel régional (PNR) du marais poitevin compte environ 39 000 hectares de prairies naturelles dont 30 400 hectares en zone humide². Il est fréquenté par 1,4 million de visiteurs annuels³.

Le PNR y encourage le pastoralisme pour **ses nombreux bénéfices sur l'écosystème local**. Le pâturage limite en effet le boisement des prairies et contribue, à ce titre, à la préservation de la biodiversité du marais. **Les animaux y sont conduits par barques pour pâturer sur des îlots.**

Le pastoralisme est également présent dans certains territoires ultramarins où il se pratique dans des écosystèmes variés : jardins forestiers, savanes côtières, prairies d'altitude, etc. Ainsi peut-on citer les « jardins mahorais » où pâturent les races rustiques (zébu mahorais, chèvre Mbouzia ya Shimaoré et mouton Barbari la Shimaoré) pour fertiliser les sols ou les élevages pastoraux des savanes sèches de l'ouest de La Réunion⁴.

3. La richesse des pratiques pastorales

Les pratiques pastorales divergent selon les systèmes d'élevage, les milieux pâturés et les méthodes de valorisation des produits. Le dispositif national Inosys-Réseau Élevage recense ainsi 40 « cas-types » de systèmes d'élevage utilisateurs de surfaces pastorales.

La première distinction entre éleveurs est celle de la pratique de la transhumance, inscrite au patrimoine culturel immatériel de l'humanité par l'Unesco depuis 2023. Elle consiste à mener la migration saisonnière d'un troupeau entre un pâturage estival (« estive ») et un pâturage hivernal pour permettre au troupeau le meilleur accès à la ressource alimentaire. Cette pratique est emblématique du massif pyrénéen, qui concentre plus de la moitié des exploitations transhumantes⁵, et du nord des Alpes.

¹ Source : parc régional naturel du Marais poitevin.

² Source : observatoire du patrimoine naturel du Marais poitevin.

³ Source : parc régional naturel du Marais poitevin.

⁴ Réponse du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) au questionnaire de la mission.

⁵ Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf) d'Occitanie.

Les éleveurs qui ne pratiquent pas la transhumance sont des exploitants sédentaires. Ceux-ci valorisent de grandes surfaces pastorales (landes, bois, parcours, pelouses) sans faire migrer leurs troupeaux. Cette pratique est répandue dans les Causses (Massif central) et en zone méditerranéenne (Préalpes). Dans certaines exploitations, les deux pratiques peuvent coexister selon les besoins et les contraintes rencontrées.

Une autre distinction en matière de pratique pastorale repose sur la nature du parcours de pâture. Si les parcours sur pelouses et landes sont majoritaires, des parcours dans des milieux moins ouverts existent. En effet, certains bergers pratiquent le **sylvopastoralisme**, c'est-à-dire la conduite des troupeaux sur des parcours boisés pour offrir une alimentation diversifiée au bétail et limiter de la densité forestière. Selon l'Office national des forêts (ONF), 182 000 hectares de forêt domaniale ont été pâturés en 2025 dans 31 départements, principalement en Occitanie et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, régions particulièrement soumises au **risque d'incendie**. Au regard des impératifs de préservation spécifique de la flore, le pâturage en milieu boisé est encadré par une **convention pluriannuelle de pâturage** ou une **concession de pâturage** qui détermine les modalités techniques envisagées (périmètre, durée, techniques, etc.) et le montant de la redevance versée par l'éleveur au propriétaire ou au gestionnaire.

Les formes de partenariat spécifiques pour l'entretien d'espaces naturels (hors forêts) sans mécanisation ni intervention humaine directe, comme sur les savanes du Cap de la Houssaye à La Réunion, sont généralement regroupées sous la définition **d'écopâturage**. Cette pratique bénéficie d'une dynamique notable dans l'entretien des espaces municipaux.

**Le pastoralisme sur le plateau de Sault (Vaucluse) :
de la lavande à l'élevage**

Lors d'un déplacement sur le plateau de Sault, au pied du Mont Ventoux dans le Vaucluse, **les rapporteurs ont pu faire le constat que le pastoralisme était un mode d'élevage particulièrement souple, qui offre aux agriculteurs une voie d'adaptation aux perturbations, souvent brutales, des marchés agricoles.**

Certains agriculteurs ont ainsi fait le choix de la diversification en développant une activité d'élevage pastoral d'ovins et de bovins en parallèle de leur production de lavande et de lavandin dont la rentabilité a décliné au fil des années sous l'effet conjugué de la concurrence internationale, notamment bulgare, et de la pression des maladies et des nuisibles.

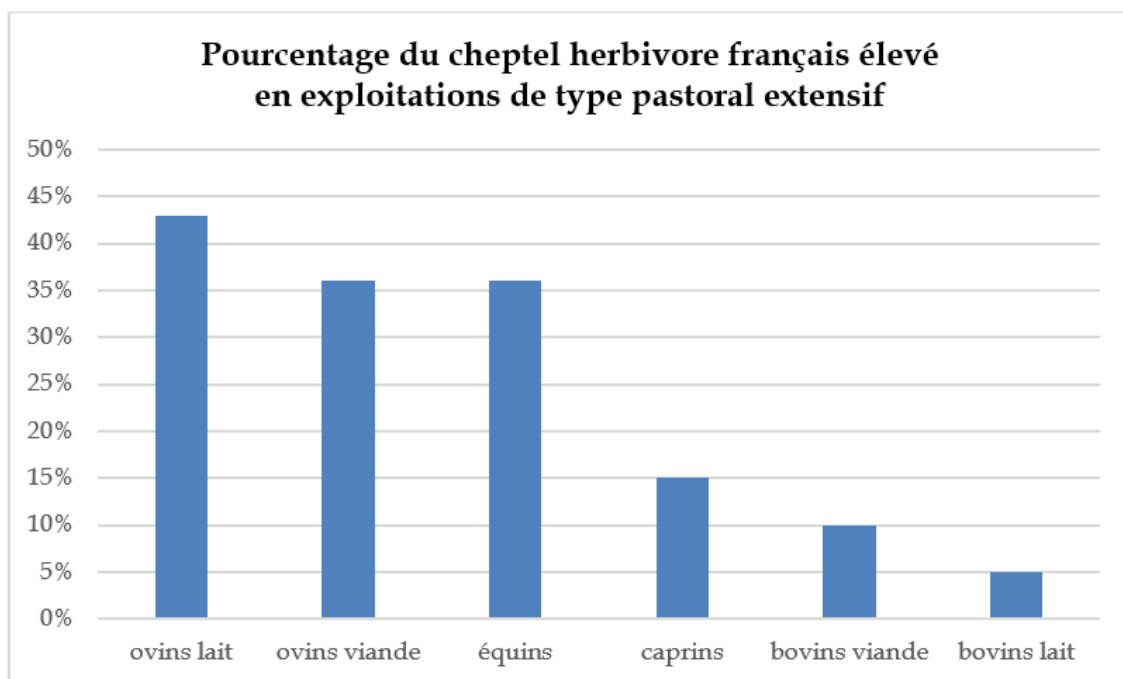
La polyculture combinant production végétale et élevage pastoral est un exemple de résilience agricole. Les rapporteurs notent que cette diversification pourrait inspirer certaines zones intermédiaires où l'élevage a disparu et qui font aujourd'hui face à une forte baisse de rentabilité de la production végétale couplée à une inflation du prix des fertilisants.

B. UNE ACTIVITÉ AGRICOLE DE PREMIER PLAN, QUI REND DE NOMBREUX SERVICES ÉCONOMIQUES ET ÉCOLOGIQUES

1. Un modèle d'élevage qui, loin d'être anecdotique, présente de nombreux atouts

Loin de l'image de carte postale d'un paisible pâturage alpin, le pastoralisme est une activité économique à part entière.

L'élevage représente 35,7 % de la production agricole française sur la période 2020-2024¹. Les exploitations pastorales extensives élèvent **11 % du cheptel herbivore français** en unités gros bétail (UGB), soit **1,5 million d'UGB**. Mais les pratiques pastorales concernent, à des degrés variés, un nombre bien plus important d'animaux puisque **14,6 millions d'UGB** soit **27 millions de ruminants et 1 million d'équidés** valorisent les prairies françaises. Ces élevages participent pleinement à la production nationale².



Source : Chiffres-clés des prairies et des parcours de l'Institut de l'élevage

Le **potentiel économique des exploitations agropastorales** est estimé à **8,5 milliards d'euros** et à **10 milliards d'euros de services non marchands par an**, pour plus de 250 000 emplois³.

¹ Insee Première, n° 2057, juin 2025.

² Chiffres-clés des prairies et des parcours de l'Institut de l'élevage (Idele).

³ Source : Chambres d'agriculture France.

Les rapporteurs relèvent toutefois que **le fait pastoral est difficilement catégorisé dans les statistiques agricoles du fait de la forte diversité des pratiques pastorales**. Ils saluent, à ce titre, les travaux en cours de l'Agreste¹ sur le fait pastoral dans les massifs montagneux français qui devrait paraître en 2027. En l'état des données actuelles, le recensement agricole de 2010 identifiait **35 000 exploitations d'élevage** de type pastoral extensif. En ce qui concerne les emplois, les données provisoires communiquées par l'Agreste recensent environ **14 300 chefs d'exploitation et 23 100 salariés**².

Les volumes produits par chaque animal par unité de surface sont plus faibles dans les systèmes agro-pastoraux du fait des fortes contraintes naturelles qui pèsent sur les milieux où cette activité s'exerce. En outre, certaines filières, notamment en montagne, font face à des **surcoûts** très importants, de l'ordre de 96 euros pour 1 000 litres de lait pour le lait de montagne par rapport au lait produit en plaine³.

Toutefois, **cette différence de productivité ne se traduit pas nécessairement par une plus faible rentabilité**. Ainsi peut-on citer l'exemple des bovins lait dans le grand Ouest : d'après l'étude de 2025 de l'observatoire technico-économique du Réseau Civam, le produit d'activité par actif des fermes laitières autonomes et basées sur le pâturage est bien inférieur de 34 % à la moyenne des autres fermes (hors agriculture biologique). En revanche, du fait de faibles coûts de production, ces fermes présentent **une efficacité économique⁴ supérieure de 37 %**, ce qui représente **8 000 euros de revenu par associé en plus**.

Il est en effet essentiel de tenir compte de **l'efficience du modèle économique pastoral** qui présente de nombreux atouts :

- **des investissements de départ plus faibles** (moindre coût du foncier, pas ou peu de bâtiments d'élevage et moindre recours à la mécanisation), ce qui peut favoriser le renouvellement des générations en agriculture ;
- **une moindre utilisation d'intrants**, puisque les animaux se nourrissent directement et majoritairement de ressources spontanées. Le pâturage des vaches laitières coûtait ainsi, en 2015, 4 fois moins cher que le maïs issu d'ensilage à la tonne de matière sèche équilibrée⁵.

¹ Service de la statistique et de la prospective du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

² Décompte provisoire de l'Agreste dont la publication finale est prévue pour 2027.

³ Réponse du Centre interprofessionnel de l'économie laitière (Cniel) au questionnaire de la mission.

⁴ L'efficacité économique est mesurée par le ratio entre la valeur ajoutée et le produit d'activité.

⁵ Chiffres-clés des prairies et des parcours de l'Institut de l'élevage (Idele).

Alors que la France cherche à reconquérir sa souveraineté alimentaire, le pastoralisme apparaît comme **un levier intéressant pour réduire notre dépendance protéique** puisque l'herbe peut produire autant de protéines que le soja. La France a importé, en moyenne, 54 kilogrammes de soja par an et par habitant entre 2012 et 2021.

Par ailleurs, **le pastoralisme répond aux attentes d'une frange croissante des consommateurs du point de vue du bien-être animal, des conditions de production et de la santé**. En effet, le lait d'une chèvre nourrie à l'herbe contient 15 % d'acides gras saturés en moins que le lait d'une chèvre nourrie aux aliments concentrés et à la paille¹.

2. Les externalités positives du pastoralisme en matière de préservation de la biodiversité et d'aménagement du territoire

Le pastoralisme joue un rôle essentiel dans le développement économique de certains territoires ruraux. Il constitue l'une des seules activités agricoles possible dans les zones à hautes contraintes naturelles où la mécanisation ne peut pas être mise en œuvre. Dans le Pays de Thônes en Haute-Savoie, par exemple, où est produit le Reblochon fermier, le chiffre d'affaires annuel de l'agriculture était estimé à environ 30 millions d'euros en 2012, un chiffre comparable à celui du chiffre d'affaires des remontées mécaniques des Aravis². **L'activité pastorale peut donc être aussi structurante, pour un territoire, que des activités touristiques majeures**.

Mais l'éleveur pastoral ne se contente pas de produire : il donne vie à des paysages. Les paysages emblématiques des massifs français, composés de milieux ouverts, ont été en grande partie façonnés par ce mode d'élevage. Le site des Causses et des Cévennes au sud du Massif central est un exemple notable, reconnu « paysage culturel de l'agro-pastoralisme méditerranéen » par l'Unesco en 2011.

L'élevage pastoral est une activité économique qui génère de nombreuses externalités positives sur son environnement. Les aires pâturées sont des espaces où l'entretien mécanique ou phytosanitaire est très modeste, voire impossible. L'impact environnemental positif de cet élevage est illustré par le maintien dans 8 parcs nationaux de 460 000 hectares de paysages pastoraux d'alpages et d'estives³, et plus largement par la mesure 24 de la *Stratégie nationale biodiversité* prévoyant le maintien et la restauration des prairies en partie grâce à l'élevage.

¹ *Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée.*

² *Diagnostic agricole dans le cadre de l'élaboration du plan local d'urbanisme de Bouchet-Mont-Charvin, octobre 2012.*

³ *Parcs nationaux de France.*

En effet, la biodiversité (animale, végétale et microscopique) se nourrit des restes organiques et bénéficie du maintien d'un espace ensoleillé. La prairie constitue également un habitat indispensable à la sauvegarde des populations d'insectes : elle abrite ainsi 88 % des espèces de papillons. Enfin la biodiversité des sols bénéficie également du maintien des prairies, dès lors qu'elles abritent 45 % de biomasse microbienne supplémentaire en comparaison à une parcelle en culture labourée¹.

Le pastoralisme joue par ailleurs un rôle majeur dans la prévention contre le risque incendie. Lors de leur déplacement sur le plateau de Sault, dans le Vaucluse, les rapporteurs ont pu constater l'importance du débroussaillage assuré par les brebis, dans une région particulièrement touchée par les incendies. À cet égard, le développement de l'agroforesterie, qui correspond aux pratiques agricoles intégrant des arbres ou des haies, constitue un levier intéressant. Les pré-bois du Massif du Jura, qui correspondent à une zone hybride mêlant forêts et zones de pâturage, apparaissent comme un exemple intéressant d'interactions enrichissantes entre pastoralisme et forêts dans le contexte du changement climatique.

Salué unanimement par les personnes entendues, qu'il s'agisse des élus locaux, des gestionnaires de parcs ou de réserves naturelles, de l'Office national des forêts (ONF) ou de l'Office français de la biodiversité (OFB), **le rôle de l'élevage gagnerait à être mieux pris en compte dans l'élaboration des stratégies de défense de la forêt contre les incendies.**

II. LEVER LES CONTRAINTES QUI PÈSENT SUR LE PASTORALISME

Alors que le pastoralisme rend de nombreux services écosystémiques, économiques, patrimoniaux et sociaux, **la rentabilité économique de cette activité est fragilisée** par l'effet conjugué :

- **des diverses contraintes qui vont en s'intensifiant** dans le contexte du changement climatique (accès au foncier, à l'eau, prédation, conflits d'usage, etc.) ;
- **d'une trop faible valorisation des produits issus du pastoralisme.**

Il est donc urgent de **trouver des solutions pour réduire cet écart persistant entre les conditions économiques du pastoralisme et les services que cette activité rend** pour assurer la pérennité de ce modèle d'élevage.

¹ Chiffres-clés des prairies et des parcours de l'Institut de l'élevage (Idele).

A. DES CONTRAINTES LIÉES AU TERRITOIRE : LE MORCELLEMENT DU FONCIER ET L'ACCÈS À L'EAU

1. L'accès au foncier : des difficultés persistantes malgré l'adoption de la loi pastorale de 1972

La loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dite « **loi pastorale** », dont la plupart des dispositions sont encore en vigueur, a contribué à **la reconnaissance et à l'encadrement des pratiques d'élevage pastoral**. Elle avait pour vocation de lutter contre le morcellement du foncier en créant **trois outils de gestion collective** :

- **les associations foncières pastorales (AFP)** au sein desquelles se regroupent les propriétaires de terrains à destination agricole ou pastorale pour assurer « *l'aménagement, l'entretien et la gestion des ouvrages collectifs permettant une bonne utilisation de leurs fonds ainsi que les travaux nécessaires à l'amélioration ou à la protection des sols* » conformément à l'article L. 135-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Elles permettent de gérer des terrains de manière collective et d'organiser les aménagements nécessaires (clôtures, accès, points d'eau, etc.) ;
- **les groupements pastoraux (GP)** qui regroupent les éleveurs pour gérer de manière collective la conduite des troupeaux et la gestion des surfaces pastorales ;
- **les conventions pluriannuelles de pâturage (CPP)** prévues à l'article L. 481-1 du CRPM, qui prévoient la répartition des travaux d'aménagement, d'équipement ou d'entretien entre les parties. Il s'agit de baux particuliers signés pour une durée minimale de cinq ans qui donnent lieu au versement d'un loyer mais ne confèrent pas systématiquement au preneur la jouissance exclusive ou continue des terres louées.

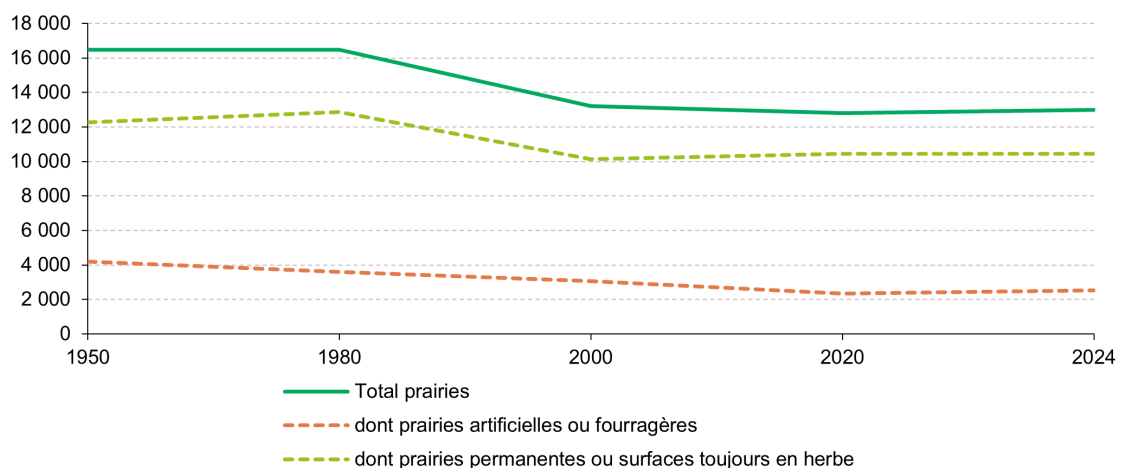
Il est à noter que, dans les zones pastorales forestières, les parties peuvent conclure des CPP ou des **concessions de pâturage** dont la durée est fixée à un an renouvelable et qui prennent la forme de contrats types fixés par arrêté ministériel, conformément à l'article L. 231-24 du code forestier.

Les personnes entendues par les rapporteurs dans le cadre de cette mission d'information considèrent unanimement que **l'architecture issue de la loi pastorale doit être conservée**. Ce modèle a fait ses preuves puisque le pastoralisme collectif couvre environ 500 000 hectares admissibles de surfaces pastorales¹. Elles ont en revanche souligné **que les outils juridiques de gestion collective créés par la loi pastorale demeuraient trop peu utilisés**. Il s'agit pourtant de leviers efficaces pour lutter contre le morcellement du foncier, voire **la précarisation foncière**. L'accès aux surfaces est en effet de

¹ Source : réponse d'Interbev au questionnaire de la mission.

plus en plus difficile du fait d'**une concurrence accrue pour l'usage des terres** (habitations, tourisme, chasse, etc.) **qui multiplie les interactions et complexifie le dialogue entre éleveurs, collectivités, forestiers, et gestionnaires de parcs.** Cette situation fait écho au phénomène plus global de **la déprise agricole** : chaque année, plus de 20 000 hectares de terres sont abandonnés par l'agriculture¹. **Quant à la superficie des prairies, elle a diminué de 3,8 millions d'hectares entre 1950 et 2020.** Cette déprise s'est concentrée entre les années 1980 et 2000, notamment du fait du développement des grandes cultures qui ont exploité le stock des prairies facilement retournables.

Évolution de la surface en prairie de 1950 à 2024 (en milliers d'hectares)



Source : « Milieux agricoles et enjeux environnementaux en France – état des connaissances en 2025 » de la statistique publique de l'énergie, des transports, du logement et de l'environnement d'après l'Agreste, Statistiques agricoles annuelles, 2025

L'animation pastorale et les outils de gestion collective doivent donc être encouragés voire modernisés pour prendre en compte les défis auxquels fait face le pastoralisme : raréfaction des ressources naturelles sous l'effet du changement climatique, évolution des pratiques agricoles, multiplication des conflits d'usage et pression foncière accrue. Une plus grande mobilisation des outils de la loi pastorale pourrait ainsi permettre de lutter contre la déprise agricole en facilitant les aménagements liés à l'activité pastorale (cabanes de berger, points d'eau, etc.).

¹ Rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de novembre 2023, Plus de 20 000 ha de terres agricoles abandonnés chaque année, un angle mort des politiques foncières. Prospective relative aux terres agricoles délaissées à l'horizon 2050.

Renforcer les moyens dédiés à l'animation pastorale est essentiel car les AFP bénéficient d'un cadre juridique sécurisé mais de peu de ressources financières alors qu'elles produisent un bien collectif pour la gestion du territoire. De nombreuses structures reposent en effet sur le bénévolat, faute de moyens financiers pour recruter des animateurs ou des techniciens salariés.

Il convient également d'**ouvrir la réflexion sur la modernisation des outils de gestion collective des surfaces pastorales car la loi pastorale de 1972 a d'abord été conçue pour les territoires de montagne, ce qui n'englobe pas la totalité des territoires où se pratique le pastoralisme.** En effet, l'article L. 113-2 code rural et de la pêche maritime limite la création des AFP et des GP aux communes de montagne et aux zones à vocation pastorale définies par arrêté préfectoral après avis de la chambre d'agriculture. Or, sous l'effet conjugué de la décapitalisation du cheptel et de l'évolution des structures d'exploitations, de nouvelles zones en déprise pratiquent le pastoralisme en dehors des zones pastorales (Bretagne, Centre-Val de Loire, etc.). Les rapporteurs appellent donc à **simplifier la procédure autorisant les communes pastorales qui ne sont pas situées en zone de montagne à déployer les structures issues de la loi pastorale, comme le recommandent conjointement l'Association française de pastoralisme, le Coram et la Fédération nationale des communes pastorales.**

Enfin, **encourager le développement d'outils complémentaires plus souples**, comme les plans pastoraux territoriaux (PPT) de la région Auvergne-Rhône-Alpes, apparaît comme un levier d'action intéressant. Les PPT sont des dispositifs de financement de projet d'aménagement des surfaces pastorales et d'animation fondés sur le volontariat.

<p>Recommandation n° 1 : Modifier l'article L. 113-2 du code rural et de la pêche maritime pour simplifier les conditions de mise en œuvre des outils de la loi pastorale dans les zones pastorales non montagnardes.</p>
--

2. L'accès à l'eau : des difficultés aggravées par le changement climatique

Les éleveurs rencontrent des difficultés pour abreuver leurs troupeaux car **l'accès à l'eau pour l'abreuvement est fragilisé par le changement climatique qui menace l'avenir du pastoralisme.** En effet, les surfaces pastorales sont concentrées dans des zones soumises à de fortes contraintes naturelles, en particulier en altitude ou en plaines sèches, et aux ressources très modestes.

Les zones pastorales de montagne offrent naturellement des ressources hydriques issues de sources et des cours d'eau formés par la fonte des neiges. Ces ressources sont menacées dès lors que l'enneigement diminue et que les précipitations deviennent de plus en plus irrégulières¹. De plus, le réseau public d'eau potable est souvent inaccessible du fait de l'isolement géographique.

Or, **un accès sûr à l'eau est indispensable pour toute activité agricole**. L'abreuvement régulier et suffisant est primordial pour le bétail. Si les besoins peuvent demeurer relativement stables chez certaines espèces, notamment les caprins qui conservent des besoins hydriques constants, les besoins des ovins et des bovins doublent en période de lactation, passant respectivement de 3 à 6,5 litres par jour et de 41,5 à **82 litres par jour**². Hors abreuvement, il est nécessaire d'assurer **l'accès à l'eau des bergers**, pour leur consommation personnelle (estimée à 100 litres par jour et par personne³), ainsi que pour entretenir les moyens de production (lavages du matériel et des locaux).

En cas d'accès insuffisant à l'eau, les gardiens de troupeaux sont parfois contraints de procéder à une descente anticipée des estives ou de réduire le parcours pour rejoindre des zones dans lesquelles l'accès à l'eau est plus sécurisé. Un acheminement d'eau par camions-citernes ou tracteurs peut également être organisé.

En outre, la **pression sanitaire** est accentuée en période de sécheresse en raison du risque d'infection causée par la prolifération bactérienne favorisée par l'élévation des températures ou encore du contact avec la faune sauvage se rabattant sur les ressources encore accessibles.

Face à la raréfaction de la ressource hydrique, les acteurs du pastoralisme privilégient des solutions visant à **optimiser le stockage de l'eau tout en préservant l'équilibre des écosystèmes**. De fortes contraintes pèsent sur la construction des ouvrages de stockage d'eau en termes d'accessibilité du chantier, en matière de terrassement et de stabilisation des sols. Plusieurs types d'ouvrages existent, parmi lesquels figurent **les citernes enterrées** (dont la capacité de stockage est comprise entre 5 et 100 mètres cubes) et **les bassins-impluviums** (système de récupération des eaux de pluie et de la fonte des neiges d'une capacité comprise entre 100 à 500 mètres cubes), qui nécessitent un entretien régulier. Il s'agit de techniques traditionnelles de collecte et de stockage d'eau, notamment utilisées dans les alpages jurassiens où les points d'eau de surface sont rares.

¹ Réponse de l'Unité mixte technologique « Ressources et transformations des élevages pastoraux en territoires méditerranéens » (UMT Pasto) au questionnaire de la mission.

² Catalogue 2025 des pratiques d'adaptation au manque d'eau en alpage du parc du Mercantour, réalisé dans le cadre du projet européen Aclimo (Interreg Alcotra) qui vise à étudier et accompagner les territoires alpins français et italiens face aux défis du changement climatique.

³ Ibid.

Compte tenu des ressources financières limitées des éleveurs et des partenaires publics (collectivités territoriales, gestionnaires de parcs, etc.) pour financer l'amélioration des capacités de stockage de l'eau, les rapporteurs considèrent qu'un équilibre peut être atteint en combinant la construction de nouveaux systèmes de stockage et la mutualisation des usages de l'eau en montagne Des points d'abreuvement peuvent ainsi être créés à partir des retenues d'eau déjà existantes pour d'autres activités de montagne (domaines skiables, défense incendie, barrages).

La question de l'accès à l'eau pour les activités d'élevage fait désormais l'objet d'une attention croissante du législateur. Cette évolution s'est notamment traduite par l'inscription de l'abreuvement du bétail parmi les objectifs de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau à l'article L. 211-1 du code de l'environnement par la loi n° 2025- 794 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.

Dans le prolongement de cette évolution, **plusieurs initiatives parlementaires récentes visent à faciliter le développement d'ouvrages de stockage de l'eau adaptés aux besoins des activités pastorales en montagne.** Les rapporteurs soutiennent en particulier les **dispositions favorisant les retenues collinaires multi-usages, y compris pour l'abreuvement, en excluant le recours au pompage dans les nappes inertielles.**

À ce titre, ils saluent la prise en compte explicite de l'abreuvement du bétail dans la proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine adoptée à l'Assemblée nationale le 13 mai dernier et désormais transmise au Sénat dont l'article 4 favorise une politique d'usage partagé et de stockage de la ressource en eau en montagne.

De même, les rapporteurs se réjouissent de l'adoption, au stade de la commission, de l'amendement n° CE1018 au projet de loi n° 2632 d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles qui poursuit le même objet. Il s'agit d'une position équilibrée qui permet de rationaliser la gestion en eau dans un contexte de multiplication des usages tout en limitant les pressions sur les cours d'eau en favorisant les retenues collinaires qui se remplissent au printemps et à l'automne. En outre, l'amendement exclut le pompage dans les nappes inertielles dont le cycle de recharge est particulièrement lent.

Cette dynamique parlementaire traduit **une prise de conscience de la vulnérabilité des éleveurs face à la raréfaction de l'eau sur les surfaces pastorales** et de la nécessité de **repenser la répartition des ressources hydriques en zone de montagne.**

Néanmoins, les rapporteurs ont été alertés par le ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire¹ sur le **financement public de projets de stockage multi-usages qui ne bénéficie pas encore d'un cadre juridique clair européen**. En effet, le régime juridique européen en matière d'aides à l'investissement dans l'irrigation n'autorise pas la prise en charge de ce type de projets. **Les rapporteurs soutiennent l'initiative de la France qui a saisi la Commission européenne pour faire évoluer les règles dans le sens le plus favorable à un usage partagé des ouvrages de stockage d'eau.**

Recommandation n° 2 : Faciliter les retenues collinaires multi-usages sans pompage des nappes inertielles pour faciliter l'abreuvement des troupeaux.

B. PRÉDATION ET CONFLITS D'USAGE : DES CONTRAINTES DE PLUS EN PLUS FORTES QUI PÈSENT SUR L'AVENIR DU PASTORALISME

1. La prédation : une menace existentielle pour le pastoralisme

a) Une pression de prédation qui ne cesse de croître

Au terme de leurs auditions, les rapporteurs constatent **un véritable mal-être des éleveurs** dont beaucoup ont exprimé **un cri de détresse : la pression de la prédation menace l'avenir du pastoralisme**.

Certes, entre 2010 et 2021, les installations en ovins-caprins ont été plus dynamiques dans les Alpes, territoire de présence historique du loup, que dans le reste de la France². Pour autant, cette dynamique ne saurait occulter **l'ampleur des dommages causés par le loup dont les impacts économiques et psychologiques sont bien documentés** : augmentation de la charge de travail, soins portés aux animaux, hypervigilance, dévalorisation du métier, etc. L'étude socio-anthropologique des effets de la présence des loups sur la santé des éleveurs et bergers de l'Inrae et de l'UMR AGIR, financée par la MSA en 2022 conclut ainsi que « *la prédation met non seulement en jeu des exploitations (d'un point de vue technico-économique)* » mais aussi que « *les effets du loup et de la prédation sur la santé des éleveurs et des bergers sont réels et importants* ».

¹ Réponse de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) au questionnaire de la mission.

² Suivi de l'élevage ovin du plan national d'actions sur le loup et les activités d'élevage.

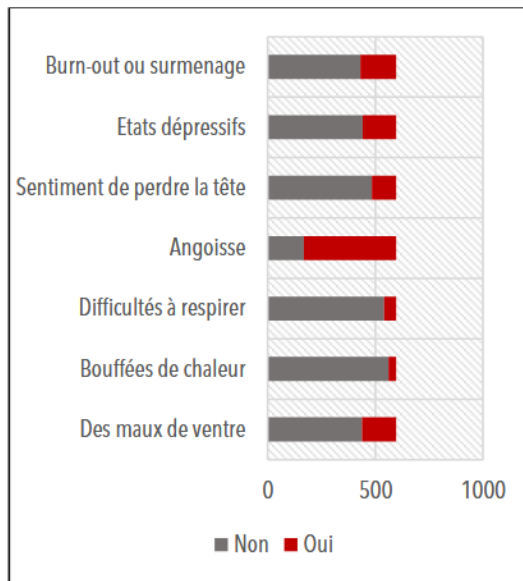


Figure 1 - Les effets déclarés de la présence du loup (n = 597 éleveurs et bergers) : Estimez-vous que la présence du loup a déjà provoqué chez vous : (plusieurs réponses possibles)

Source : Étude socio-anthropologique des effets de la présence des loups sur la santé des éleveurs et bergers de l'Inrae, de l'UMR AGIR

Les auditions menées par les rapporteurs ont permis de confirmer ces conclusions, de nombreux éleveurs ayant rapporté **un sentiment d'épuisement et d'impuissance face à la montée du loup qui transforme profondément, voire rend impossible, l'exercice de leur métier.**

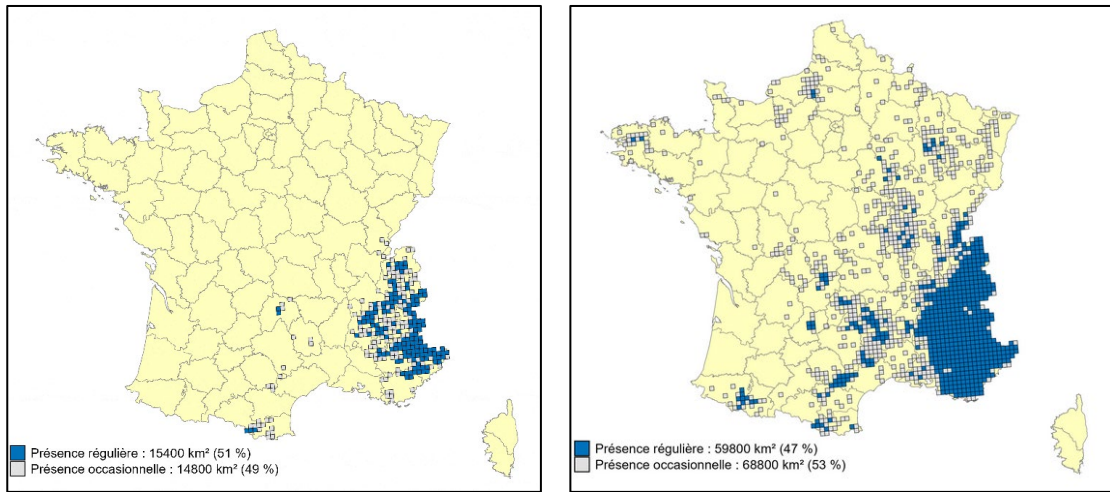
Même si le loup représente la plus grande menace pour le pastoralisme, la question de **la prédation ne se résume pas à cette espèce.** Ours, lynx et vautours contribuent également à aggraver la pression de prédation qui pèse sur les éleveurs. À titre d'exemple, l'Ariège concentre environ 80 % de la population ursine du territoire français¹ qui représente non seulement une menace pour les animaux d'élevage, mais aussi, potentiellement, pour les hommes.

La pression de la prédation en général et du loup en particulier est un sujet de préoccupation majeur pour les éleveurs pastoraux et les gardiens de troupeaux du fait de l'augmentation de la population lupine, son expansion géographique et la hausse des attaques. Réapparu en France en 1992, le loup est désormais présent, de manière régulière sur 59 800 km² et de manière temporaire sur 68 800 km². **L'aire de présence du loup n'est en effet plus cantonnée aux régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes.** Des reproductions ont été détectées dans de nouvelles zones en 2025 : Nouvelle-Aquitaine, plateau de Millevaches, Haute-Marne, etc. Ce phénomène observé en front de colonisation est susceptible d'impacter la dynamique d'expansion spatiale du loup en France.

¹ Réponse de l'Association des maires ruraux de France au questionnaire de la mission.

² Situation du loup en France, Office français de la biodiversité.

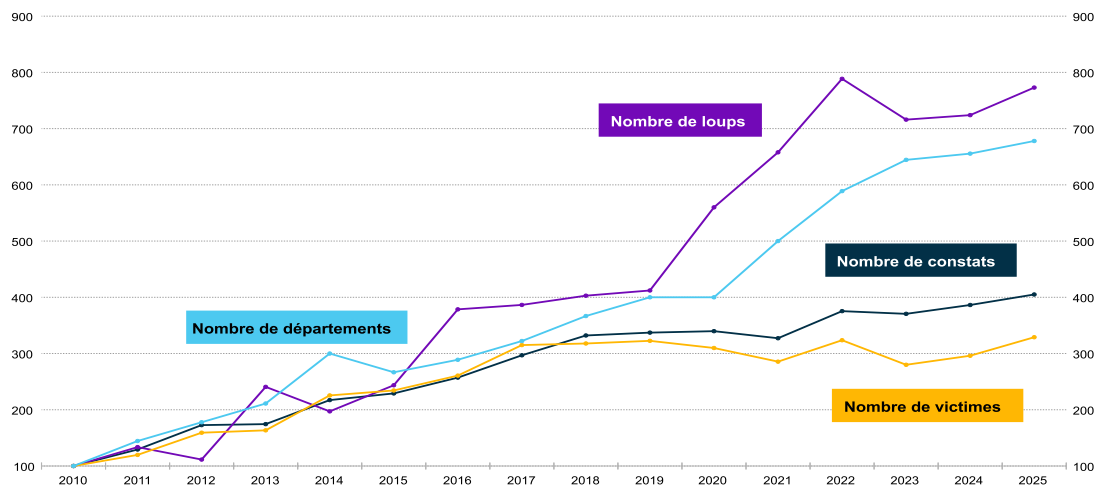
Comparaison de l'aire de présence du loup en France en 2010 et en 2024



Source : Situation du loup en France, Office français de la biodiversité

La population lupine, le nombre d'attaques et le nombre de victimes augmentent, comme le montre le graphique ci-dessous.

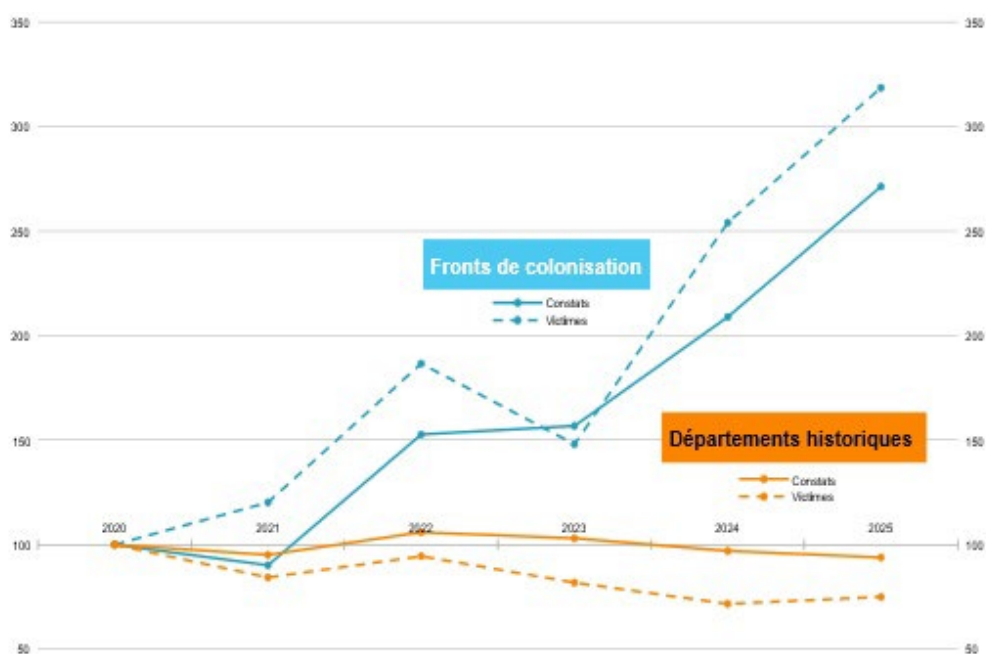
Évolution comparée du nombre de constats et de la population lupine (base 100 en 2010)



Source : Lettre d'information sur le plan national d'actions sur le loup et les activités d'élevage

En 2025, selon de premières estimations réalisées par l'Office français de la biodiversité (OFB), **la population de loups est estimée à 1 082 individus¹** contre 1 013 en 2024, soit **une augmentation de 7 %**. **L'évolution de la prédation est encore plus préoccupante puisque le nombre d'attaques est en hausse de 10 % (4 441 attaques) et le nombre d'animaux victimes a augmenté de 15,1 % (12 927 bêtes, majoritairement des ovins)²**. Ces chiffres confirment une tendance de fond : celle de **l'accélération des attaques** puisque le nombre d'attaques indemnisées est passé d'environ 1 000 à plus de 3 500 par an entre 2010 et 2017.

Évolution comparée du nombre de constats et de victimes (base 100 en 2020)



Source : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

La diminution du ratio victimes/loup (20 victimes/loup en 2017 contre 11 victimes/loup depuis 2022³) semble **confirmer, dans une certaine mesure, l'efficacité des dispositifs de protection** que sont les clôtures, les chiens et de protection et le gardiennage des troupeaux. C'est aussi ce qui explique pour partie **la stabilisation du nombre d'attaques dans les départements historiques de présence du loup**. Pour autant, les constats

¹ L'OFB estime que l'effectif de la population lupine est compris entre 989 et 1 187 individus. La moyenne, qui correspond à 1 082 individus, est retenue pour calculer le plafond de destruction de spécimens de loups.

² « Réforme des règles de gestion de la prédation du loup », communiqué de presse du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire.

³ Source : réponse de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) au questionnaire de la mission.

d'attaques explosent dans les territoires d'expansion du loup (+ 38,4 % d'attaques, + 27,3 % de victimes en un an¹) moins protégés. Le cas de la Haute-Marne est emblématique : le nombre de victimes du loup y a été multiplié par plus de 12 en l'espace de deux ans, passant de 60 victimes indemnisées en 2023 à 785 en 2025². Alors qu'un seul spécimen était suivi dans le département depuis 2020, les pièges photographiques ont permis d'identifier sept louveteaux en juillet 2025 ce qui laisse craindre l'installation d'une meute, une première dans la région Grand Est.

En outre, **les moyens de protection sont extrêmement coûteux pour l'État et pour les éleveurs** qui assument un reste à charge de 20 % estimé à environ 2 300 euros par éleveur concerné³. En dix ans, les dépenses publiques consacrées au dispositif d'aide à la protection des troupeaux ont été multipliées par deux, passant de 21,8 millions d'euros en 2016 à 42,78 millions d'euros en 2025. Ce budget augmente chaque année d'environ 7 %⁴. Il est financé par les crédits du programme 149 « *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* » du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaires et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Il est huit fois supérieur au budget alloué à l'indemnisation des éleveurs pour les animaux victimes du loup qui s'élève à environ 5 millions d'euros et est financé par le ministère chargé de la transition écologique⁵, la politique du loup étant cogérée par ces deux ministères.

Ces dépenses résultent d'une politique volontariste de protection du loup lié à son statut d'espèce protégée. Or, la gestion des espèces protégées relève du ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature. Par conséquent, **les rapporteurs considèrent que les mesures de protection des troupeaux face au loup devraient être financées par ce ministère et non le ministère de l'agriculture.** Par cohérence, ils préconisent de **faire évoluer le taux de prise en charge de ces mesures de protection de 80 à 100 % pour soulager les éleveurs de la pression de prédation qu'ils subissent.** Cette prise en charge totale est déjà pratiquée pour l'aide au gardiennage permettant l'embauche des salariés dans les cœurs des parcs nationaux et les réserves naturelles où les tirs létaux de loups sont interdits.

Recommandation n° 3 : Supprimer le reste à charge de 20 % pour les éleveurs pour le déploiement des mesures de protection et faire financer ces mesures par le ministère chargé de la transition écologique.

¹ « Réforme des règles de gestion de la prédation du loup », communiqué de presse du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire.

² Bilan des dommages (2025) du plan national d'actions sur le loup et les activités d'élevage.

³ Source : réponse de la DGALN au questionnaire de la mission.

⁴ Source : réponse de la DGPE au questionnaire de la mission.

⁵ Source : réponse de la DGALN au questionnaire de la mission.

Les éleveurs entendus par les rapporteurs ont toutefois rappelé que **les moyens de protection pouvaient être très difficiles à mettre en œuvre**. Les clôtures forcent ainsi les éleveurs et les gardiens de troupeau à modifier leurs pratiques pastorales. Les chiens de protection participent à la multiplication des conflits d'usage entre les éleveurs et les autres usagers de la montagne. Ils ne sont pas efficaces à 100 % et impossibles à mettre en œuvre dans certains cas.

Par conséquent, **si les mesures de protection doivent être déployées autant que possible et financées en totalité par l'État au titre de la protection du loup inscrite sur la liste des espèces protégées, la gestion du loup ne peut pas se limiter à ce levier d'actions.**

b) Les espoirs suscités par l'abaissement du niveau de protection du loup au niveau européen

La pratique des mesures d'effarouchement et des tirs létaux, notamment des tirs de défense, fait partie du panel des outils à mobiliser pour contenir la pression de la prédation.

Toutefois, le déploiement de ces mesures de gestion continue d'être strictement encadré par le droit européen, malgré **l'abaissement récent du niveau de protection du loup**. En effet, l'amélioration de l'état de conservation du loup et l'augmentation des constats d'attaques en Europe ont conduit, en 2025, au **déclassement du statut du loup d'« espèce strictement protégée » à « espèce protégée » dans la Convention de Berne¹ de 1979 du Conseil de l'Europe et dans la directive dite « Habitats »² de 1992 de l'Union européenne**.

Ce changement ouvre la possibilité de prélever des loups sans faire la démonstration :

- de l'épuisement des solutions alternatives ;
- du risque de dommages importants causés aux élevages.

En revanche, **les prélèvements doivent demeurer compatibles avec le maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable** (article 14 de la directive dite « Habitats »), ce qui est susceptible de limiter les marges de manœuvre des États membres pour assouplir leur législation encadrant les prélèvements de loups.

Plusieurs États membres ont ainsi entrepris ou réfléchissent à modifier leur réglementation nationale pour tirer les conséquences de cette évolution :

- **l'Allemagne** a récemment intégré le loup dans la loi fédérale sur la chasse et proposé un traitement différencié entre les zones où la population

¹ Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.

² Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

lupine est importante (chasse au loup ouverte du 1^{er} juillet au 31 octobre) et les zones où la protection des troupeaux est impossible (dans ces « zones de pâturage », les animaux d'élevage sont protégés par le prélèvement de loups) ;

- **la Finlande** a autorisé la chasse de conservation du loup sur la base de quotas régionaux entre le 1^{er} décembre et le 10 février, ce qui a entraîné une explosion du nombre de loups abattus (81 entre le 1^{er} janvier et le 10 février 2026 pour une population totale estimée à 430 loups). Ces quotas sont vivement contestés par les associations environnementales.

Afin de mieux comprendre les réflexions menées par nos voisins soumis aux mêmes exigences européennes, la présidente de la commission des affaires économiques du Sénat a commandé à la **division de législation comparée du Sénat de produire une étude relative à la gestion du loup. Cette étude est annexée au présent rapport.**

Pour autant, **ce travail d'analyse comparative doit être poursuivi.** En effet, les États membres ont jusqu'au 15 janvier 2027 pour transposer le changement de niveau de protection ou notifier à la Commission leur décision de maintenir le loup dans un statut « *strictement protégé* » au niveau national. Nombre d'entre eux réfléchissent encore aux modalités d'adaptation de leur réglementation nationale. Les nouveaux mécanismes de gestion mis en œuvre dans certains pays n'ont pas encore été analysés par la Commission européenne ni par la Cour de justice de l'Union européenne. À ce stade, il est donc difficile de connaître avec précision l'étendue des marges de manœuvre offertes par ce nouveau cadre juridique.

c) L'évolution du cadre juridique français

En France, **le plan national d'actions sur le loup et les activités d'élevage (2024-2029) fixe les grands axes de la gestion du loup.** Il est piloté par le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes désigné préfet coordonnateur. Les grandes orientations du PNA sont discutées dans le cadre du Groupe national loup (GNL) qui regroupe l'État central et déconcentré, l'OFB, des représentants du monde agricole (syndicats, chambres d'agriculture, etc.), des élus locaux, des associations environnementales, des scientifiques, etc.

Le modèle français de gestion du loup est fondé sur **la complémentarité entre moyens de protection et tirs dérogatoires :**

- **l'effarouchement** par tirs non létaux ;
- **les tirs de défense** pour défendre un troupeau contre des loups en situation d'attaque, qui peuvent être mis en œuvre, sous conditions, par les éleveurs et leurs mandataires (lieutenants de louveterie) et représentent la majorité des tirs létaux ;

- **les tirs de prélèvement**, en cas de dommages exceptionnels, qui peuvent être mis en œuvre dans le cadre de battues, sur autorisation du préfet de département, par l'OFB ou des personnes habilitées ou formées par elle.

Le loup étant une espèce protégée, toute destruction intentionnelle du loup est passible d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende¹, conformément à l'article L. 415-3 du code de l'environnement. Elle peut également conduire au retrait du permis de chasser et à la confiscation de l'arme.

À titre dérogatoire, des arrêtés fixent les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction du loup peuvent être accordées par les préfets².

Les prélèvements de loups sont autorisés dans la limite **d'un plafond de destruction légale de loups fixé annuellement** pour s'assurer du maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable. Le préfet coordonnateur du plan national d'action pour le loup et les activités d'élevage est chargé du respect de ce plafond. Les loups victimes d'actes de braconnage sont également décomptés de ce plafond, contrairement aux morts naturelles ou accidentelles.

Prenant acte des nouvelles possibilités d'évolution réglementaires offertes par le déclassement du statut du loup, la ministre de l'agriculture, Annie Genevard, et la ministre chargée de la transition écologique, Monique Barbut, ont publié deux arrêtés le 23 février 2026³, complétés par le décret du 24 février relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux.

Ce nouveau cadre juridique est entré en vigueur au 1^{er} avril 2026.

Ces textes prévoient **plusieurs assouplissements** du cadre réglementaire de la gestion du loup, dont :

- **le relèvement du nombre maximal de loups susceptibles d'être détruits de 19 à 21 % de la population lupine estimée par l'OFB**, soit 227 loups pour l'année 2026 contre 192 en 2025. Par ailleurs, comme le prévoyait déjà la réglementation, ce plafond pourra être augmenté de 2 % supplémentaires en cours d'année (soit 56 loups supplémentaires) sur la base de deux critères : la pression de la prédation et l'atteinte du seuil ;

¹ Le montant de l'amende est doublé lorsque l'infraction est commise dans le cœur d'un parc national ou dans une réserve naturelle.

² Arrêté du 21 février 2024 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (canis lupus) et arrêté du 23 octobre 2020 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (canis lupus) dont la destruction pourra être autorisée chaque année.

³ Arrêté du 23 février 2026 définissant le statut de protection du loup (canis lupus) et fixant les conditions et limites de sa destruction et arrêté du 23 février 2026 modifiant l'arrêté du 23 octobre 2020 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (canis lupus) dont la destruction pourra être autorisée chaque année.

- **pour les ovins et les caprins, le passage d'un régime d'autorisation à un régime de déclaration en préfecture pour les tirs de défense dans les cercles 0 à 2 qui présentent la plus forte pression de prédation.** La déclaration est valide pendant deux ans. Cette durée est rallongée à cinq ans si l'éleveur met en œuvre des mesures de protection. Dans le cercle 3, la destruction demeure possible sur autorisation et sous conditions¹ ;
- **la possibilité d'opérer des tirs de défense en cas de dommages exceptionnels, même en l'absence de mesures de protection.** Pour les tirs de prélèvement, cette possibilité existe mais est conditionnée à l'engagement, par l'éleveur, du déploiement de mesures de protection dans un délai de douze mois après la réalisation du tir ;
- **la possibilité d'opérer des tirs de prélèvement avant le 1^{er} juillet (hors période de naissance des louveteaux du 15 avril au 15 juin), sur dérogation.**

Les rapporteurs saluent ces dispositions qui vont dans le sens d'une facilitation des moyens de défense des éleveurs contre le loup. Pour autant, **ces mesures ne suffiront pas, à elles seules, à alléger significativement le quotidien des éleveurs.** D'autres pistes d'amélioration doivent être explorées.

Certaines d'entre elles ont été adoptées à l'Assemblée nationale dans le cadre de **l'examen du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles** dont l'article 14 porte sur la gestion du loup. Les rapporteurs soutiennent notamment **l'élargissement des tirs avec lunettes à visée thermique aux éleveurs et à leurs mandataires dès lors que ce dispositif est suffisamment encadré.** En effet, les débats à l'Assemblée nationale et les auditions menées par les rapporteurs ont fait état d'inquiétudes en matière de sécurité publique ou de risque de braconnage. Pour autant, les tirs avec lunettes à visée thermique ont déjà été autorisés par arrêté préfectoral dans le cadre de la chasse aux sangliers dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle où le régime local de chasse dérogatoire autorise la chasse de nuit (article. L. 429-19 du code de l'environnement). Les rapporteurs considèrent que **cette exception fait la démonstration de la possibilité d'élargir l'utilisation des lunettes à visée thermique sur le reste du territoire, à condition d'envisager un dispositif suffisamment encadré.** À l'Assemblée nationale, l'amendement n° 759 autorise cet usage dans le cadre des tirs de défense contre le loup sous **trois conditions cumulatives** (permis de chasser valide, formation préalable délivrée par l'OFB, participation à une opération encadrée par un lieutenant de louveterie), pour une durée de trente jours et dans un périmètre géographique limité.

¹ Le cercle 0 correspond aux foyers de prédation (attaques importantes et répétées d'une année sur l'autre), le cercle 1 regroupe les communes où la prédation est avérée, le cercle 2 celles où la prédation est possible dans l'année et le cercle 3 correspond à la zone d'extension possible du loup à moyen terme.

En outre, **autoriser les tirs d'effarouchement et de défense dans les réserves naturelles et les parcs nationaux pourrait permettre de mieux concilier protection de la biodiversité et défense de l'élevage**. En l'état du droit, les tirs de défense peuvent être autorisés dans les parcs nationaux (y compris certains cœurs de parcs) et certaines réserves naturelles où il y a du pastoralisme. Ils sont en revanche interdits dans les cœurs de parcs nationaux où la chasse est interdite et dans les réserves naturelles nationales constituées pour la conservation de la faune sauvage, qui sont des lieux qui bénéficient d'un niveau de protection fort et qui représentent une faible surface du territoire national¹. En séance publique à l'Assemblée nationale, les députés ont inscrit dans la loi cette possibilité pour prévenir des dommages importants à l'élevage. Les rapporteurs saluent cette prise de position mais considèrent qu'**une autorisation générale plutôt qu'une possibilité d'autoriser les tirs de défense dans les parcs nationaux et les réserves naturelles dont l'acte de création autorise la chasse serait plus favorable à la défense du pastoralisme**.

Enfin, **la sécurisation du statut bénévole des louvetiers**, qui réalisent la majorité des tirs de défense et jouent un rôle-clé dans la gestion des loups mais aussi des sangliers et des cervidés, **est nécessaire afin de mieux définir et encadrer les conditions d'exercice de leur mission de service public**. À cet égard, les rapporteurs soulignent l'importance de renforcer la prise en charge des frais engagés par les lieutenants de louveterie dans l'exercice de leur fonction, même si ces dispositions ne peuvent pas être introduites par les parlementaires dans le cadre de l'examen du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles en vertu de l'article 40 de la Constitution.

Recommandation n° 4 : Inscrire dans la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles :

- **l'autorisation, sous conditions, des lunettes à visée thermique aux éleveurs et à leurs mandataires dans le cadre des tirs de défense ;**
- **l'autorisation des tirs d'effarouchement et de défense dans les réserves naturelles et les parcs nationaux où la chasse est déjà autorisée ;**
- **les conditions d'exercice des missions confiées aux lieutenants de louveterie.**

En complément, les rapporteurs préconisent la mise en œuvre d'autres mesures. L'estimation de la population lupine est apparue comme **un point de crispation important** entre les différents acteurs du Groupe national loup. De nombreux éleveurs considèrent ainsi, au regard de l'impact

¹ 0,37 % du territoire hexagonal pour les réserves naturelles nationales et 4 % du territoire national pour les cœurs de parcs nationaux.

de la prédation, que la population lupine serait largement sous-estimée, l'espèce étant particulièrement difficile à observer. La méthode de comptage dite « CMR » (capture-marquage-recapture) utilisée par l'OFB et développée avec le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) est robuste. Elle se fonde sur la collecte et l'analyse de milliers d'indices génétiques (fèces, poils, etc.) permettant d'identifier les spécimens de manière individuelle et sur des modèles statistiques. Pour autant, **l'approche statistique n'est fiable que lorsque le nombre d'indices génétiques est suffisamment important.**

Ainsi, afin de **sortir de cette querelle sur l'estimation de la population lupine qui crispe considérablement les échanges entre les éleveurs et les pouvoirs publics, les rapporteurs préconisent d'élargir le pool d'indices collectés par le réseau Loup-lynx sous la supervision de l'OFB.** Une piste pourrait être celle d'une **plus grande association des chasseurs** au recueil de ces indices, en inscrivant explicitement cette mission parmi les missions de service public des fédérations départementales des chasseurs prévues à l'article L. 421-5 du code de l'environnement.

Les auditions ont par ailleurs fait apparaître **un manque criant de coopération transfrontalière** alors que la population lupine se concentre dans l'arc alpin qui traverse huit États (France, Italie, Suisse, Allemagne, Autriche, Slovénie, Monaco, Lichtenstein). La Commission européenne et la Cour de justice de l'Union européenne contrôlent en effet les mesures de gestion mises en œuvre par chaque État membre alors que l'article 16 de la directive dite « Habitats » impose le maintien, « *dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* », qui ne correspond pas aux frontières des États. La fiabilisation du comptage à l'échelle européenne est **un levier majeur pour déterminer le seuil de viabilité de l'espèce et objectiver l'augmentation de la population lupine qui pourrait justifier, à terme, une nouvelle évolution de la réglementation européenne.** L'absence de dispositif de coordination avec les pays limitrophes avait d'ailleurs été identifiée comme l'une des lacunes de notre modèle de gestion du loup par le plan national d'actions sur le loup et les activités d'élevage 2018-2023.

Recommandation n° 5 : Fiabiliser l'estimation de la population lupine en :

- **inscrivant le recueil des indices génétiques de présence du loup parmi les missions de service public des fédérations départementales des chasseurs à l'article L. 421-5 du code de l'environnement, dans le cadre de l'examen du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles ;**
- **développant un programme de coopération transfrontalière pour améliorer les connaissances scientifiques sur le loup.**

En ce qui concerne **le régime d'indemnisation des attaques**, celui-ci couvre à la fois les pertes directes (animaux retrouvés morts ou blessés après l'attaque, euthanasies, etc.) et indirectes (avortements, baisses de lactation, stress, pertes génétiques dans certains cas, etc.) ainsi que la réparation ou le remplacement des équipements endommagés (clôtures et parcs). L'indemnisation est calculée sur la base de barèmes définis par arrêté pour chaque catégorie d'animaux. Le barème d'indemnisation a été revu à la hausse en février 2024, ce qui explique pour partie l'augmentation du coût de l'indemnisation, passé de 2,7 millions d'euros en 2015 à environ 5 millions d'euros en 2025, soit 400 euros par victime en moyenne.

Les conditions d'indemnisation semblent globalement satisfaisantes. Pour autant, **l'indemnisation n'est possible que si la prédation par le loup n'est pas écartée, ce qui n'est pas toujours évident à établir selon l'état de décomposition du cadavre et l'intervention de plusieurs prédateurs *post-mortem* (vautours, chiens, etc.).** Le décret n° 2019-733 du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux domestiques par le loup, l'ours et le lynx distingue quatre origines possibles à indiquer dans les constats de dommages, récapitulées dans le tableau ci-dessous.

Catégorie	Indemnisation
Loup certain	Oui
Loup non exclu	Oui
Origine indéterminée	Non, sauf appréciation contraire liée au contexte local de prédation
Loup exclu	Non

La catégorie « loup non exclu » permet de faire en sorte que le doute bénéficie à l'éleveur, ce que les rapporteurs saluent. Ils revendiquent toutefois, par souci de clarté :

- **la suppression de la catégorie « origine indéterminée »**, source de confusion, par cohérence avec le principe selon lequel l'indemnisation doit être faite dès lors que la responsabilité du loup ne peut pas être écartée ;
- **une modification de la dénomination de l'origine des attaques dans les constats pour reconnaître que le loup est coupable de ces attaques, dès lors que sa responsabilité ne peut pas être écartée.**

Recommandation n° 6 : Mieux reconnaître la responsabilité du loup dans les attaques en modifiant la dénomination des différentes catégories dans les constats de dommages et en supprimant la catégorie « origine indéterminée ».

Toutes ces propositions s'inscrivent dans le cadre actuel de la gestion du loup qui repose sur un pilotage par un plafond de destruction correspondant à 21 % de la population lupine. Ce plafond limite donc, par essence, toutes les mesures précitées puisque, dès lors qu'il est atteint, le préfet coordonnateur du PNA sur le loup et les activités d'élevage ne peut que l'augmenter dans la limite de 2 %.

Pour offrir davantage de souplesse dans la gestion du loup et se détourner de la querelle sur l'estimation de la population lupine générée par ce système, le Conseil de l'agriculture française (CAF) Loup, qui réunit la FNSEA, les Jeunes agriculteurs, la Fédération nationale ovine (FNO), la Fédération nationale bovine (FNB) et Chambres d'agriculture France propose un dispositif alternatif fondé sur un seuil plutôt qu'un plafond. Dès lors que la population lupine atteint le seuil de 500 spécimens, les éleveurs se verraient reconnaître un droit permanent à procéder à la destruction ou à la capture d'un loup. Cette disposition figure dans la proposition de loi visant à protéger les animaux élevés par nos agriculteurs de la prédation du loup du député Jean-Luc Warsmann déposée à l'Assemblée nationale le 14 avril 2026.

Ce seuil de viabilité démographique de 500 spécimens est effectivement référencé dans le PNA Loup et activités d'élevages 2024-2029, l'ancien ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires Christophe Béchu s'étant félicité que la population lupine « ait atteint grâce aux précédents plans le seuil de viabilité démographique, fixé à 500 adultes matures »¹. **L'augmentation de la population lupine au-delà de ce seuil justifie donc, pour les rapporteurs, des mesures de gestion complémentaires.** Le pilotage par le seuil de viabilité démographique, qui permet d'évaluer le risque d'extinction de la population, est un outil intéressant qui permet de **rééquilibrer la poursuite de deux objectifs difficilement conciliables** : la protection de la biodiversité et la défense des élevages en prenant en compte l'augmentation de la population lupine et, dans le même temps, de la pression de prédation. Des doutes subsistent tout de même concernant l'extrapolation de ces 500 adultes matures à l'échelle de l'ensemble de la population, les études menées sur le sujet étant peu nombreuses, particulièrement peu précises et pas restreintes à la seule population lupine française². **Il est donc essentiel d'actualiser ces données.**

¹ Édito du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, plan national d'actions sur le loup et les activités d'élevages.

² Expertise collective sur le devenir de la population de loups en France du Muséum national d'histoire naturelle et de l'Officie national de la chasse et de la faune sauvage, 2017.

L'Assemblée nationale a acté la possibilité d'un pilotage par un seuil de viabilité fixé « en tenant compte du nombre minimal de loups compatible avec un état favorable de conservation » dans le cadre de l'examen du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, ce que les rapporteurs saluent.

Dans une logique d'élargissement du panel des outils de pilotage de la gestion du loup, le projet de loi pourra également être l'occasion de réformer les critères sur lesquels se fondent les ministres chargés de l'agriculture et de la transition écologique pour déterminer le plafond de destruction de loups. En l'état du droit, ce plafond correspond à un pourcentage de la population lupine déterminé en fonction du risque de déclin de la population¹. Dans la mesure où le niveau de protection du loup a été abaissé à l'échelle européenne, d'une part, et considérant la forte augmentation du nombre d'attaques, d'autre part, les rapporteurs considèrent que ce plafond de destruction devrait être fixé non seulement en fonction de la population lupine mais aussi de la pression de prédation. La directive dite « Habitats » permet d'ailleurs de prendre en compte les dégâts causés à l'élevage dans l'élaboration des mesures de gestion du loup. En outre, il apparaît que la population lupine croît plus vite (+ 7 % entre 2024 et 2025) que le nombre d'attaques (+ 10 %) et le nombre d'animaux victimes (+ 15,1 %).

Cette proposition permettrait donc de mieux prendre en compte la pression de la prédation pour soulager les éleveurs et leur offrir davantage de possibilités de se défendre contre le loup.

Recommandation n° 7 : Élargir les outils de pilotage de la gestion du loup en :

- **déterminant le plafond de destruction de loups en fonction non seulement de l'estimation de la population mais aussi de la pression de prédation ;**
- **permettant la gestion par un seuil de viabilité et non pas seulement par un plafond de destruction.**

Les rapporteurs considèrent cependant que, même si tous ces assouplissements doivent être mis en œuvre pour soulager la pression de prédation qui pèse sur les éleveurs, **les marges de manœuvre offertes par l'abaissement du niveau de protection du loup à l'échelle européenne demeurent étroites**. En effet, la condition du maintien de l'espèce dans un état favorable de conservation continue de limiter fortement les moyens de gestion du loup, d'autant que ces critères sont appréciés de manière extensive par la

¹ Étude de conservation du loup en France, mise à jour 2025 de la viabilité démographique de la population sous régime de tirs dérogatoires.

Cour de justice de l'Union européenne¹. Au regard de l'augmentation de la population lupine en Europe, d'une part, et de la hausse des dégâts causés aux élevages, d'autre part, l'État français doit avoir le courage de mettre sur la table le sujet d'un nouvel abaissement du niveau de protection du loup à l'échelle du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne en retirant le loup de la liste des espèces protégées. **Cette dynamique, non soutenable pour le pastoralisme, ne peut pas perdurer.**

2. Concilier tous les usages de la montagne : un espace sous tension

La question de la prédation est par ailleurs liée à la problématique plus large de **la conciliation des usages de la montagne**, les interactions entre randonneurs, touristes et chiens de protection donnant parfois lieu à des **conflits d'usage**. Ces chiens font partie intégrante du triptyque des mesures de protection qui ont fait leurs preuves (berger, clôture et chien de protection). Ainsi, le nombre a augmenté de 80 % entre 2018 et 2022. On comptait, en 2022, **plus de 6 500 chiens de protection**². Si les dommages constatés demeurent pour l'instant stables, il s'agit d'un sujet de préoccupation majeur pour le massif pyrénéen car le taux d'accroissement moyen annuel de la population entre 2006 et 2023, s'élève à 11,12 %³.

Si la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture a permis de consacrer **une présomption simple d'absence de responsabilité des éleveurs en cas de dommages**, les rapporteurs constatent, à l'issue de leurs auditions, que des conflits d'usage continuent de complexifier le travail des éleveurs et des bergers. Ils encouragent, à ce titre, les initiatives visant à **structurer une filière nationale qualitative de production de chiens de protection** (charte de bonnes pratiques, réseau d'éleveurs-naisseur, etc.). Il s'agit d'un levier important pour favoriser la sélection et l'éducation des chiens de protection pour remplir leur fonction première de protection des troupeaux mais aussi pour leur capacité à gérer les interactions avec les autres usagers de la montagne, comme le prévoit le plan national d'actions 2024-2029 sur le loup et les activités d'élevage.

Les éleveurs entendus dans le cadre de la mission d'information regrettent par ailleurs **la multiplication des incivilités et les tensions croissantes avec les touristes et les randonneurs du fait d'une surfréquentation de certains chemins de randonnée qui perturbe les animaux**. Le développement du tourisme et des activités de nature dans certains territoires où se pratique le pastoralisme peut effectivement

¹ Voir, à cet égard, l'arrêt n° C-629/23, *MTÜ Eesti Suurkiskjad contre Keskkonnaamet* du 12 juin 2025 de la Cour de justice de l'Union européenne qui dégage le critère de la « fonction écologique » à prendre en compte dans l'appréciation de l'état de conservation de la population lupine.

² Plan national d'actions 2024-2029 sur le loup et les activités d'élevage.

³ Bilan 2024 des dommages d'ours et des indemnités sur le massif des Pyrénées françaises, Draaf Occitanie, 2025.

constituer un levier majeur de développement économique local. Les rapporteurs ont ainsi eu l'occasion de se rendre dans le parc naturel régional (PNR) des Volcans d'Auvergne où cohabitent 90 000 habitants et 3 000 exploitations agricoles¹. Mais la richesse du parc offre également une grande diversité d'activités touristiques : train panoramique, circuits de vélo, trails, parcours équestres, parapente, etc. Les PNR d'Auvergne-Rhône-Alpes, dont fait partie le PNR des Volcans d'Auvergne, ont ainsi accueilli **104 millions d'excursions à la journée** en 2022².

Le développement du tourisme de montagne incite aujourd'hui à réfléchir à **l'amélioration de la conciliation des usages en montagne pour faire en sorte que le pastoralisme ne soit pas une victime collatérale du développement de ces activités**. À cet égard, certains parcs naturels régionaux font appel à des **médiateurs pastoraux** ou mettent en place des **services de police rurale mutualisés**, comme le PNR du massif des Bauges, pour sensibiliser le public aux enjeux du pastoralisme et veiller au respect de la réglementation.

Mais les conflits d'usage liés au pastoralisme dépassent la seule question de la conciliation entre tourisme et élevage. Elle concerne aussi, par exemple, **la relation entre éleveurs et gestionnaires forestiers qui apparaît parfois dégradée dans certains contextes locaux**. Dans sa réponse au questionnaire de la mission d'information, l'Office national des forêts (ONF) a ainsi reconnu que la formation des forestiers au pastoralisme et des éleveurs aux enjeux de la forêt était nécessaire pour améliorer le dialogue entre les éleveurs et les forestiers. Les rapporteurs appellent en outre à **faire preuve de souplesse dans l'élaboration et l'application des conventions pluriannuelles de pâturage et les concessions de pâturage en forêt publique** en privilégiant la co-construction avec les éleveurs dans le cadre d'**une véritable approche sylvo-pastorale**. Les éleveurs gagneraient également à être mieux associés, aux côtés des forestiers, des collectivités territoriales, des pompiers et des autres acteurs impliqués, au réaménagement des territoires détruits par des incendies, afin de renforcer leur capacité de résilience.

Des pistes d'amélioration pour favoriser le sylvopastoralisme se sont dégagées des auditions, comme la possibilité d'assouplir les conditions de délivrance des dérogations à l'interdiction du pâturage des caprins en forêt. Celui-ci n'est possible que dans des conditions strictes (accord préalable de l'autorité administrative et respect d'un cahier des charges) et uniquement dans les massifs classés au titre du risque incendie dans les départements réputés particulièrement exposés aux risques d'incendie de forêt, soit 25 départements seulement. Cette procédure, trop contraignante, constitue un frein au développement du sylvopastoralisme et ne permet pas d'apporter une réponse à la hauteur des enjeux de la défense des forêts contre l'incendie, à laquelle le pastoralisme doit pleinement participer.

¹ Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne.

² Les chiffres-clés des parcs naturels régionaux de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Recommandation n° 8 : Modifier l'article L. 133-10 du code forestier pour assouplir les conditions dans lesquelles le pâturage des caprins est autorisé en forêt aux fins de lutte contre le risque incendie.

III. MIEUX VALORISER LES PRODUITS ET LES SERVICES RENDUS PAR LE PASTORALISME

A. LA NÉCESSITÉ D'UN SOUTIEN PUBLIC CLAIR EN FAVEUR DU PASTORALISME

1. La réforme de la politique agricole commune : l'impérieuse nécessité de conserver les aides qui bénéficient aux éleveurs pastoraux

Compte tenu des contraintes naturelles des espaces où se pratique le pastoralisme et de sa moindre productivité, **cette activité agricole est fortement dépendante des aides publiques**. Le soutien public au pastoralisme est par ailleurs justifié par ses nombreuses aménités.

La politique agricole commune (PAC) ne prévoit pas d'aides spécifiques au pastoralisme, même si certaines pratiques pastorales répondent aux critères d'éligibilité de dispositifs spécifiques. Le pastoralisme bénéficie d'aides au titre des deux piliers de la PAC.

Tableau récapitulatif des principales aides de la PAC pour les éleveurs pastoraux

Aides du premier pilier (Soutien aux marchés et au revenu agricoles)			Aides du second pilier (Développement rural)	
	Dénomination	Nature	Dénomination	Nature
Aides découplées (versées indépendamment de la production)	Dont les droits à paiements de base	Aide à l'hectare	L'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN)	Aide en faveur des agriculteurs installés dans des territoires soumis à de fortes contraintes naturelles
	Dont les éco-régimes	Paiement direct lié à la surface et aux pratiques favorables à la préservation du climat et de l'environnement	Les mesures agroenvironnementales et climatiques (Maec)	Aides contractuelles rémunérant des engagements agroenvironnementaux et climatiques précis
Aides couplées (liées à une production animale ou végétale précise)				

Les **négoiations sur le prochain cadre financier pluriannuel** (CFP) 2028-2034 de l'Union européenne ont débuté depuis la présentation, en juillet 2025, des propositions de la Commission européenne. Si les négociations n'en sont qu'à leur commencement, **le Sénat est particulièrement vigilant aux orientations envisagées pour la PAC**. En effet, la Commission propose **une refonte complète de l'architecture du budget européen en créant un fonds unique** couvrant tous les fonds en gestion partagée entre la Commission et les États membres. Les deux piliers de la PAC seraient fusionnés et intégrés dans ce fonds unique dédié aux plans de partenariat national et régional (PPNR). **Cette réforme signe donc, comme l'a dénoncé le Sénat, la fin d'une PAC indépendante¹ et sa « renationalisation »².**

Cette évolution est d'autant plus préoccupante que **le budget alloué à la PAC pourrait être amputé de 20 % par rapport à la programmation précédente**, n'atteignant que 300 milliards d'euros contre 387 milliards d'euros. Les crédits dévolus à la France au titre de la PAC s'élèveraient alors à 7,3 milliards d'euros par an contre 9,3 milliards d'euros jusqu'alors. Il est à noter que ce budget de 300 milliards d'euros pourra être complété par les États membres qui auront la possibilité d'engager une partie supplémentaire des crédits de leurs PPNR au profit la PAC.

Pour autant, les rapporteurs appellent à **faire preuve d'une extrême vigilance dans le cadre des négociations de la future PAC afin que cette nouvelle architecture n'aboutisse pas à une baisse du montant des aides de la PAC**, d'une part, et à **l'aggravation des distorsions de concurrence accrue entre les États membres** du fait de cette « renationalisation » de la PAC, d'autre part. Ces évolutions seraient particulièrement dommageables pour les éleveurs pastoraux dont la pérennité de l'activité dépend, pour partie, des aides de la PAC. De nombreuses personnes entendues par les rapporteurs ont ainsi rappelé que **le maintien des aides de la PAC constituait un enjeu de survie pour le pastoralisme³.**

Enfin, les rapporteurs tiennent à rappeler **l'importance fondamentale de l'ICHN dans le maintien de l'activité pastorale**. Cette aide, cofinancée à 65 % par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et à 35 % par l'État, est spécifiquement prévue pour corriger les différences de revenus entre les zones soumises à de fortes contraintes naturelles, où se pratique le pastoralisme, et le reste des surfaces agricoles. **Elle représente au moins 30 % des aides de la PAC perçues par les éleveurs pastoraux et 95 % des aides perçues au titre du second pilier⁴.** L'ICHN couvre aujourd'hui 20 400 communes françaises. Elle est versée à environ 100 000 agriculteurs

¹ Note d'actualité de la commission des affaires européennes sur la politique agricole commune post-2027.

² Proposition de résolution européenne n° 599 (2025-2026) relative aux négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034.

³ Source : réponse de l'UMT Pasto au questionnaire de la mission.

⁴ Source : réponse de l'Agreste au questionnaire de la mission.

pour un budget annuel d'environ **1,1 milliard d'euros**. Pour certains agriculteurs, **cette aide peut représenter jusqu'à 60 % de leur revenu, voire 80 % en haute altitude**.

L'architecture du cadre financier pluriannuel étant en cours de refonte, il est difficile de dire, pour l'heure, si l'ICHN sera conservée dans sa forme actuelle. Les rapporteurs rappellent que **le maintien du périmètre et du montant de l'ICHN est primordial pour l'avenir du pastoralisme**. À cet égard, ils recommandent de **ne pas éloigner cet outil de sa vocation initiale** : le développement des zones à fortes contraintes naturelles, et notamment des zones de montagne. La force de l'ICHN repose notamment sur son ciblage majoritaire vers l'élevage dans ces zones spécifiques.

La remise en cause du zonage de l'ICHN et son élargissement aux zones intermédiaires n'apparaissent pas comme le levier le plus pertinent pour faire face à la crise, réelle, que traversent ces agriculteurs. Les zones intermédiaires sont des zones situées entre la plaine et la montagne dont les exploitations céréalières, l'élevage et la polyculture-élevage présentent des rendements plus faibles liés à une moindre qualité des sols. Ces zones pâtissent notamment de l'effet ciseaux lié à l'effondrement du prix des céréales (- 8,2 % sur un an en mars 2026¹) et à la hausse du prix des engrais, le prix de l'urée importée en France ayant atteint un pic de 983 euros par tonne fin avril 2026².

Pour autant, **les difficultés économiques conjoncturelles de ces filières sont différentes des handicaps naturels auxquels font face les bénéficiaires actuels de l'ICHN**, et la mobilisation du mauvais outil pour répondre à cette crise risquerait non seulement de rater son objectif, mais aussi de pénaliser fortement les éleveurs pastoraux qui ne pourraient pas maintenir leur activité si le montant de l'ICHN était revu à la baisse.

En outre, depuis la dernière programmation de la PAC 2023-2027, les surfaces pastorales sont mieux prises en compte dans le paiement des aides découplées grâce à la méthode du « prorata » qui permet d'intégrer une partie des surfaces pastorales composées majoritairement de ligneux aux surfaces admissibles aux aides découplées. Bien que cette méthode de comptage soit régulièrement critiquée par la Commission européenne, **les rapporteurs appellent à ne pas la remettre en cause dans la prochaine programmation de la PAC** au regard de son importance pour les éleveurs pastoraux.

Ils regrettent, en outre, que les pâturages de montagne soient aujourd'hui particulièrement ciblés par les auditeurs de la Commission européenne qui contrôlent la mise à disposition des surfaces pastorales au bénéfice des éleveurs. Ces surfaces sont prises en compte dans le calcul des aides versées au titre de la PAC. Or, de nombreux éleveurs ont fait remonter aux rapporteurs des difficultés pour produire des attestations écrites de la part

¹ Infos rapides prix agricoles et alimentaires de l'Agreste n° 48, avril 2026.

² « Marchés céréaliers : le prix des engrais s'envole », FranceAgriMer.

des propriétaires de ces terrains. Les parcours sont parfois très morcelés et les éleveurs peinent à obtenir la preuve écrite de ces accords. Ils appellent à **poursuivre les assouplissements dans la mise en œuvre de ces contrôles** en considérant comme recevables les preuves d'acquiescement de fermage ou les attestations du preneur faisant état des coordonnées des propriétaires.

D'une manière générale, **les rapporteurs appellent à profiter des négociations de la prochaine programmation de la PAC pour améliorer la prise en compte des spécificités du pastoralisme et, notamment, des services écosystémiques qu'il rend et du modèle de gestion collective sur lequel il repose** dans de nombreux cas. À titre d'exemple, les Maec à objectif « défense de la forêt contre les incendies », qui existent dans certaines régions, mériteraient d'être généralisées. En outre, alors que la loi pastorale de 1972 encourage la gestion collective du pastoralisme, les droits à paiements de base (DPB) et l'ICHN ne peuvent être versés qu'à des exploitants individuels et non des associations ou des personnes morales. Il s'agit d'une piste d'évolution possible pour améliorer la pertinence des aides de la PAC pour le pastoralisme.

Recommandation n° 9 : Dans le cadre de la prochaine programmation de la politique agricole commune (PAC) :

- **maintenir voire renforcer l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) et ne pas l'éloigner de son objectif initial ;**
- **améliorer la reconnaissance des spécificités de la gestion collective et des services écosystémiques rendus par le pastoralisme.**

2. La concurrence induite par les accords de libre-échange conclus par l'Union européenne

En parallèle d'une « renationalisation » de la PAC qui risquerait de se traduire par une baisse globale des moyens dédiés à cette politique et une concurrence accrue entre les États membres, **l'Union européenne a récemment conclu une série d'accords de libre-échange aux effets particulièrement néfastes pour certains agriculteurs**, notamment les éleveurs pastoraux.

Alors que le monde agricole, soutenu par le Sénat, s'est fortement mobilisé contre l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et les pays du Mercosur, dont l'accord commercial intérimaire s'applique depuis le 1^{er} mai 2026, **l'Union européenne a finalisé la négociation d'un projet d'accord de libre-échange avec l'Australie le 24 mars 2026**, qui sera présenté au Conseil de l'Union européenne avant transmission au Parlement européen pour approbation.

L’Australie étant le premier exportateur mondial de viande ovine, cet accord, négocié depuis 2018, impacte particulièrement la filière ovine, déjà concurrencée par l’ouverture du marché aux pays du Mercosur et à la Nouvelle-Zélande qui s’est vu octroyer un quota supplémentaire de 38 000 tonnes de viande ovine et caprine mis en œuvre de manière progressive sur sept ans. D’après les estimations de la Commission européenne, du fait de la conclusion de ces accords, les importations de viande ovine pourraient augmenter entre 3 et 4,6 %, entraînant une baisse des prix de 1,9 à 2,7 %, qui se traduirait par une contraction de la production de 0,3 à 0,5 %¹. Si ces diminutions peuvent sembler modestes, elles prouvent l’incidence néfaste de ces accords sur une filière déjà vulnérable, dont la production a déjà diminué d’un quart depuis 2003².

Le contingent tarifaire de viande ovine et caprine, qui permet aux importations australiennes de bénéficier de droits de douanes nuls ou réduits, s’élèvera, grâce à cet accord, à 25 000 tonnes, en complément du quota de 5 851 tonnes déjà existant. Après une période de mise en œuvre progressive de sept ans, **ce quota sera donc multiplié par plus de cinq.**

Tableau récapitulatif des contingents de viande ovine et caprine disponibles vers l’Union européenne (en tonnes équivalent carcasse)

Pays / origine	Disponible en 2024	Volumes utilisés en 2024	Taux de consommation	Contingent additionnel à terme	Volume disponible à terme
Nouvelle-Zélande	125 769	71 290	57 %	38 000	163 769
Argentine	19 090	1 457	8 %	0	19 090
Australie	5 851	4 812	82 %	25 000	30 851
Chili	8 727	1 362	16 %	0	8 727
Uruguay	4 759	260	5 %	0	4 759
Autres	468	1	0 %	0	468
Total	164 664	79 182	48 %	63 000	227 664

Sources : Fédération nationale ovine, Institut de l’Élevage et Commission européenne

¹ Impact économique cumulatif des prochains accords commerciaux sur l’agriculture de l’Union européenne, Office des publications de l’Union européenne, 2024.

² Fiche filière sur la viande ovine de FranceAgriMer, janvier 2026.

La Fédération nationale ovine a fait part aux rapporteurs de ses vives inquiétudes concernant la conclusion de cet accord et réclame la prise en compte, dans la négociation des contingents pour l'entrée de viande ovine sur le territoire européen, de la « *single pocket* » correspondant à l'enveloppe globale des importations cumulées. Les rapporteurs considèrent en effet que **la conclusion des accords de libre-échange ne doit pas se faire au détriment des filières agricoles et, en premier lieu, des plus vulnérables d'entre elles.**

B. PRÉSERVER L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS LIÉS AU PASTORALISME

1. Une activité proportionnellement moins frappée par la décapitalisation du cheptel mais soumise à des contraintes spécifiques

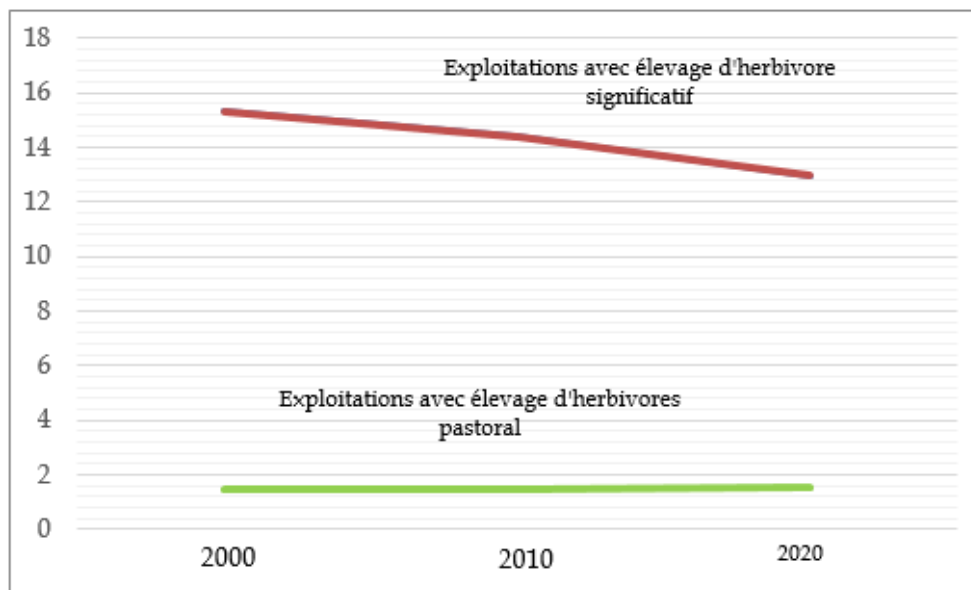
Les rapporteurs ont pu constater au cours de leurs déplacements dans le Vaucluse et dans le Puy-de-Dôme que les exploitations pastorales ont des origines variées : succession familiale, réorientation de production ou exploitant débutant. L'installation pastorale a l'avantage d'être possible sans investissements financiers d'envergure, facilitée par la mise à disposition des pâturages souvent à titre verbal et gratuit. Cette caractéristique attire ainsi des Nima (non issus du monde agricole) pour débiter une activité agricole d'après les syndicats agricoles auditionnés, même si les données nationales disponibles ne permettent pas d'isoler précisément les exploitations pastorales de l'ensemble des installations portées par les Nima¹.

L'activité pastorale repose également sur les gardiens de troupeaux formés à conduire les troupeaux en estives. Si le terme de « berger » a acquis une portée générale pour désigner cette fonction, les professions de berger (ovins), vacher (bovins), chevrier (caprins) sont à distinguer selon l'espèce animale gardée. D'après la Fédération nationale ovine (FNO), la France compte environ **20 300 bergers salariés.**

Alors que la France est frappée par un important phénomène de décapitalisation, qui se traduit par une baisse de plus de 20 % du cheptel herbivore français entre 2020 et 2023, le cheptel pastoral connaît une certaine stabilité, de même que la surface des prairies.

¹ Les installés « non issus du milieu agricole » : des producteurs comme les autres ? - Analyse n° 218 | Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire

Évolution du cheptel d'herbivores (en millions d'UGB herbivores)



Source : Agreste recensements agricoles – traitement par l'Institut de l'élevage (Idele)

Cette progression est toutefois contrastée selon les régions. Entre 2010 et 2020, l'augmentation du cheptel pastoral national a notamment été portée par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (+ 1 %), le Languedoc-Roussillon (+ 3 %) et la Franche-Comté (+ 5 %) alors que les cheptels corses (- 14 %), midi-pyrénéens (- 4 %) et rhônalpins (- 7 %) ont connu des baisses significatives¹. La baisse est particulièrement significative en Corse, notamment du fait d'un marché foncier figé qui n'encourage pas l'installation de nouveaux éleveurs, comme l'a démontré le rapport du CGAAER sur l'avenir du pastoralisme en Corse². **Le maintien de l'activité pastorale met en lumière la résilience et l'adaptation de ce système d'élevage** dans des zones où l'installation de systèmes d'élevage intensifs concurrents est difficile. En outre, la rémunération de certains éleveurs pastoraux est soutenue par la valorisation de la production par des signes de qualité.

Comme le reste de l'élevage, le pastoralisme bénéficie par ailleurs d'une **conjuncture favorable avec la hausse record du prix de la viande bovine** en 2025 qui a pu atteindre 30 % en un an selon les catégories³, même si les cours de la viande bovine ont récemment diminué. De par leur modèle économique, les éleveurs pastoraux sont par ailleurs moins exposés à la hausse des coûts de production engendrée par les récents épisodes inflationnistes sur le prix des transports, des aliments et des divers équipements agricoles.

¹ Réponse de l'UMT Pasto au questionnaire de la mission.

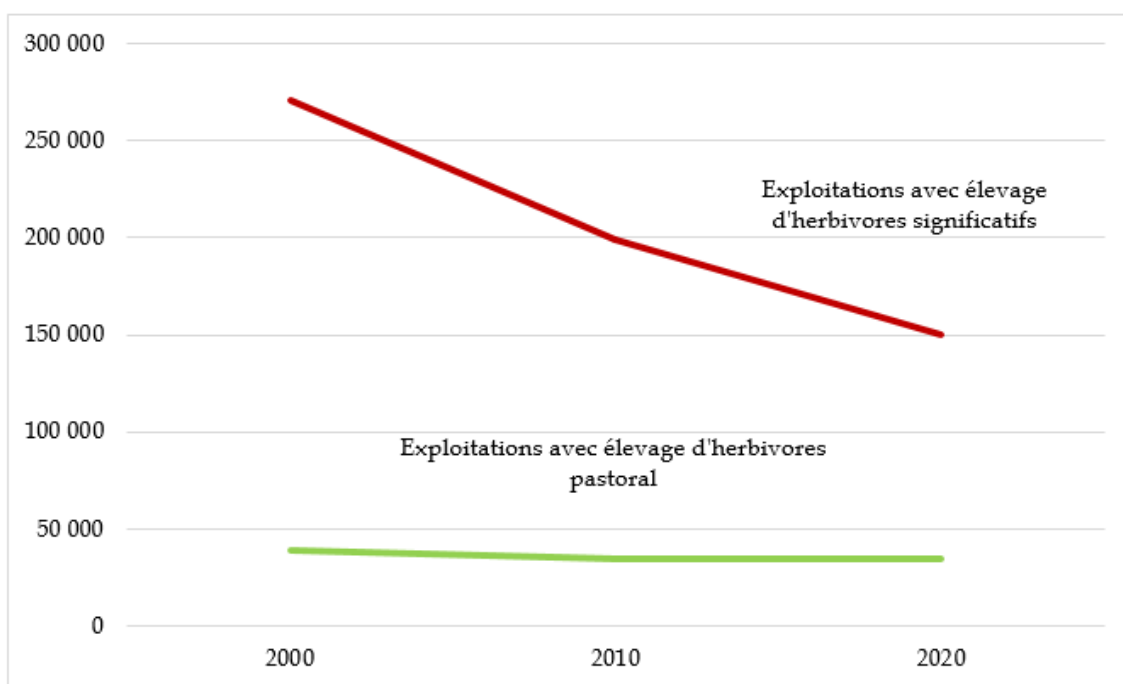
² L'avenir du pastoralisme en Corse, rapport du CGAAER de 2015.

³ Source : Chambre d'agriculture de Normandie d'après FranceAgriMer.

Cependant, les revenus des éleveurs restent structurellement bas parmi les différentes activités agricoles. Le taux de pauvreté est ainsi plus important dans les ménages agricoles orientés vers l'élevage, en particulier ovins, caprins (23,6 %) et la production de viande bovine (21,5 %) que dans ceux orientés vers les grandes cultures (12,2 %) ou la viticulture (11,5 %)¹.

Malgré des revenus agricoles parmi les plus modestes, le pastoralisme est moins frappé par le problème du renouvellement des générations que les autres modèles d'élevage. Le faible investissement de départ pour débiter un élevage pastoral compense les faibles revenus perçus. Cette caractéristique offre à des personnes non issues du monde agricole (Nima), et en particulier un public plus féminin, de s'orienter vers l'exploitation pastorale en raison d'un coût d'installation moindre que pour d'autres types de productions. En effet, les syndicats agricoles auditionnés confirment qu'une activité pastorale peut débiter avec un faible niveau d'investissement grâce à la mise à disposition, à faible coût, des surfaces pastorales et le soutien des aides de la politique agricole commune.

Évolution des exploitations avec élevage d'herbivores



Source : Agreste recensements agricoles – traitement par l'Institut de l'élevage (Idele)

¹ Panorama de l'agriculture en France, Insee.

2. L'enjeu de la formation et de l'attractivité du métier de gardien de troupeaux

La profession de gardien de troupeaux, aussi ancienne que le pastoralisme, est en pleine évolution. Ce métier ne se résume pas à la conduite des troupeaux. Il requiert des connaissances pratiques dans des domaines aussi variés que la zootechnie, les soins vétérinaires, la botanique, le dressage des chiens de conduite et de protection ou encore la manipulation d'engins agricoles. La formation à ce métier nécessite l'accumulation progressive de compétences et de savoir-faire par transmission orale et répétition de gestes. **Les trajectoires professionnelles sont diversifiées :** certains gardiens de troupeaux apprennent le métier par transmission entre pairs quand d'autres suivent des cursus spécifiques dans des établissements publics d'enseignement agricole ou des établissements généralistes (licence professionnelle « montagne et pastoralisme » de l'Université de Toulouse, formations spécialisées sur le pastoralisme à Montpellier SupAgro, etc.).

Dans une logique d'alignement de l'offre et de la demande d'emploi, la formation des gardiens de troupeaux est bien souvent spécialisée selon les traditions des territoires de formation. Ainsi, en Savoie, les services pastoraux des Alpes du Nord accompagnent les candidats souhaitant s'orienter vers le métier de berger-vacher, spécialisation recherchée dans ce département, en proposant une formation itinérante d'environ 8 mois en partenariat avec les centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA)¹.

Le métier de gardien de troupeaux attire des personnes diplômées de l'enseignement supérieur en reconversion professionnelle ou issues de catégories socioprofessionnelles supérieures. Cette diversification de profils de candidat s'exprime également par la féminisation des profils. À titre d'exemple, la formation de berger transhumant du centre de formation du Merle à Salon-de-Provence compte désormais plus de la moitié de femmes².

La transmission pastorale grâce au numérique

La transmission orale est au cœur de la formation pastorale. Certaines initiatives, comme le programme Transmission Past'Orale développé dans la région des Causses et du massif cévenol par l'Institut Agro Florac, le Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (Civam) Empreinte et l'Institut de l'élevage, visent à sauvegarder les savoirs et pratiques par la captation vidéo.

¹ *Les Alpagnes des Savoie.*

² *Réflexions sur les métiers du pastoralisme, Pastum, 2026, n° 121, 6 – 9 Benoît Dedieu (Inrae), Sophie Chauvat (Idèle).*

Ces films sont mis au service des établissements de formation et diffusés sur internet. La vidéothèque dédiée compte aujourd'hui 45 vidéos témoignant de multiples pratiques professionnelles, du maintien de la cohésion d'un troupeau à la mise à bas d'une brebis.

La diversification des profils et l'augmentation de la proportion de personnes non issues du monde agricole entraînent **des évolutions sur le marché du travail**. Des initiatives comme la plateforme « Bourse de l'emploi des bergers » cherchent à apporter des solutions transparentes et accessibles de mise en relation entre éleveurs-employeurs et gardiens de troupeaux de façon autonome. Le syndicat des gardiennes et gardiens de troupeaux CGT (SGT-CGT) et le syndicat Sud Pâtres constatent néanmoins que les offres d'emploi circulent encore largement par le bouche-à-oreille et les boucles de messagerie locales.

Loin de l'image d'Épinal du paisible berger, le métier de gardien de troupeaux est un métier précaire et difficile en raison de l'isolement géographique et des conditions d'hébergement et d'accès à l'eau potable parfois sommaires. L'exercice de ce métier implique un engagement physique important, un fort sens des responsabilités et une hypervigilance face aux dangers du milieu (maladies, chutes, orages, etc.). Les faibles moyens des éleveurs pastoraux pour permettre la rénovation ou l'entretien des cabanes pastorales ne permettent pas toujours de proposer des conditions d'accueil satisfaisantes. Des initiatives en faveur de la rénovation de cet habitat fleurissent tout de même : en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la région ouvre des appels à projets pour financer tout ou partie de la construction de cabanes pastorales gérées par des structures collectives gestionnaires des espaces pâturés (groupements pastoraux, communes, etc.) afin de garantir l'accès aux services de base des bergers. En zones touristiques, la concurrence des résidences secondaires de type « chalets⁸² de montagne » peut conduire à des tensions comme dans les Alpes¹.

Au-delà de ces difficultés structurelles, **le métier de berger est en profonde mutation du fait des contraintes qui pèsent sur l'avenir du pastoralisme**. En premier lieu, le changement climatique ajoute un facteur de pénibilité non négligeable avec la raréfaction de l'eau, la concurrence avec la faune sauvage (vecteur d'épizooties), l'intensification des accidents de terrain, ou tout simplement la difficulté à pâturer quand les températures dépassent un certain niveau en été.

En second lieu, la prédation du loup et son déploiement en dehors du massif alpin a fait basculer la profession de gardien de troupeaux dans une nouvelle dimension où le soin et l'alimentation ne suffisent plus à assurer la protection du troupeau. Les gardiens de troupeaux, comme les éleveurs,

¹ Réponse de la société d'économie alpestre (SEA) de la Haute-Savoie (74) au questionnaire de la mission.

doivent désormais s'occuper de chiens de protection et être attentifs à la sécurité des autres usagers de l'espace (touristes, sportifs, riverains). Afin de se prémunir contre la prédation, les bergers participent au montage des clôtures et apprennent à travailler, dans certains territoires, sous la menace constante d'une attaque. Lorsque cette menace se concrétise, les gardiens s'en aperçoivent souvent par des mouvements de panique du bétail, difficile à apaiser.

Ces mutations font dire au syndicat Sud Pâtres qu'« *à la devise du berger « nourrir et soigner » s'ajoutent désormais deux autres termes : « protéger » et « relationner¹ »*. Afin de prendre en compte ces évolutions, un dialogue social est entamé entre les organisations patronales des éleveurs et les syndicats de gardiens de troupeaux. Il convient de relever, à ce titre, qu'il n'existe pas de convention collective nationale spécifique aux gardiens de troupeaux, ceux-ci relevant, comme les autres salariés agricoles, de la convention collective nationale pour la production agricole et les coopératives d'utilisation de matériel agricole de 2021.

Au regard des multiples défis sociaux que doivent relever ensemble les éleveurs et les gardiens de troupeaux, les partenaires sociaux ont commencé à mener **un travail de réflexion sur l'élaboration d'un avenant spécifique aux gardiens de troupeaux à cette convention nationale et aux conventions collectives territoriales qui en découlent. Les rapporteurs encouragent la poursuite de ce dialogue.** Si le développement de l'agrotourisme peut apparaître comme un levier de diversification intéressant déjà utilisé dans d'autres filières comme l'œnotourisme, les auditions n'ont pas permis de dégager de consensus sur le potentiel économique de cette activité. En effet, la Confédération nationale de l'élevage a rappelé que le tourisme vert était souvent pratiqué sur des terrains appartenant à des collectivités territoriales, ce qui implique un lien de dépendance des éleveurs vis-à-vis de la volonté de ces acteurs de déployer des investissements pour accueillir ces activités. En outre, celles-ci requièrent des compétences spécifiques et peuvent s'avérer chronophages et difficilement compatibles avec les contraintes du métier d'éleveur.

Recommandation n° 10 : Encourager l'élaboration concertée d'un avenant à la convention collective nationale pour la production agricole et les coopératives d'utilisation de matériel agricole ainsi que des avenants aux conventions collectives territoriales afin d'améliorer la prise en compte des spécificités du métier de gardien de troupeaux.

¹ Réponse de Sud Pâtres au questionnaire de la mission.

C. LA VALORISATION DES ANIMAUX ET DES PRODUITS

1. L'enjeu de la génétique

Les races locales, souvent plus rustiques, jouent un rôle clé dans la capacité d'adaptation et de résilience du pastoralisme qui se pratique dans des milieux naturels difficiles. Le soutien aux programmes de recherche et de développement ciblés sur les races locales est primordial dans le contexte du changement climatique qui nécessite de sélectionner des caractères d'adaptation (stress thermique, par exemple) et de la multiplication des crises sanitaires en élevage, comme le préconise le Collectif des races des massifs (Coram), l'Association française de pastoralisme et la Fédération nationale des communes pastorales¹. Il s'agit également d'un levier de développement pour l'agriculture biologique, les races locales pouvant être sélectionnées sur des critères de résistance permettant de limiter l'utilisation des intrants. Dans son rapport d'information sur la dermatose nodulaire contagieuse, la commission des affaires économiques avait ainsi appelé à la préservation des races à petits effectifs et concentrées géographiquement par la levée des freins réglementaires et financiers à la cryoconservation pour les races bovines à petits effectifs².

Au regard de l'enjeu de la génétique pour l'avenir du pastoralisme, les rapporteurs recommandent **une plus grande représentation des éleveurs pastoraux dans les instances des organismes de sélection chargés d'élaborer les programmes de sélection génétique.**

En complément des initiatives nationales, ils encouragent le **déploiement de structures, au niveau local, de type « conservatoires » ou « centres régionaux de ressources génétiques » pour protéger le patrimoine génétique de certaines régions pastorales et limiter l'uniformisation des schémas de sélections.** Il est intéressant de noter, à cet égard, que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui présente pourtant un patrimoine de races très riche, n'est pas dotée d'un tel outil.

Recommandation n° 11 : Renforcer la représentation des éleveurs pastoraux dans les instances des organismes de sélection portant les programmes de sélection génétique et encourager la création de conservatoires dans les zones pastorales.

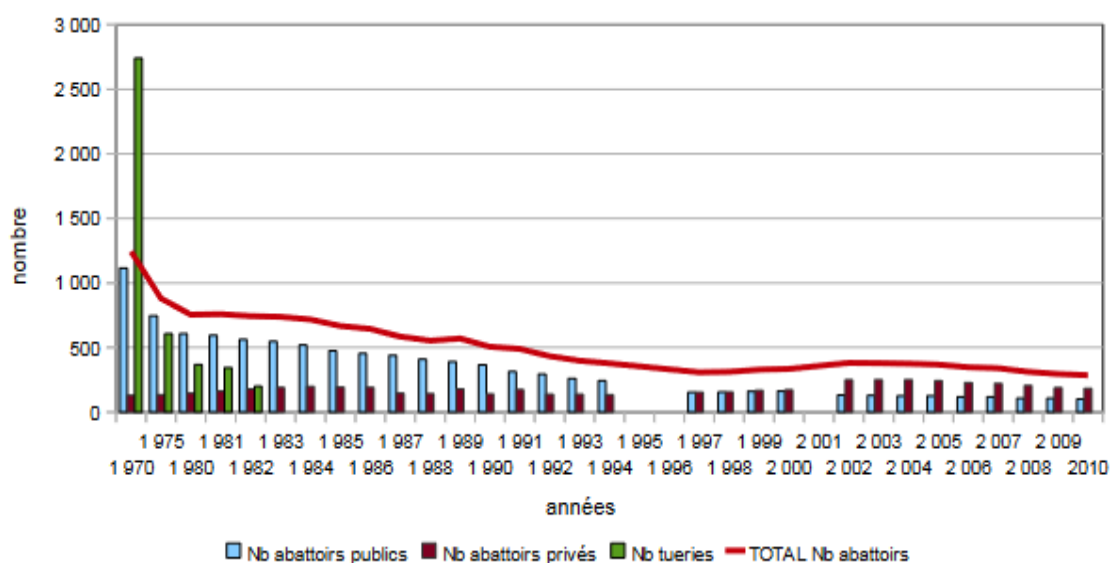
¹ Contribution écrite commune du Coram, de l'Association française de pastoralisme et de la Fédération nationale des communes pastorales.

² Crise de la dermatose nodulaire contagieuse : un premier bilan, rapport d'information n° 354 (2025-2026) déposé le 4 février 2026.

2. Lutter contre la disparition et la concentration des outils de transformation

La concentration des outils de transformation (fromageries, laiteries, abattoirs, ateliers de découpe, etc.) constitue **un point d'inquiétude majeur pour l'avenir du pastoralisme** car elle limite considérablement les possibilités de valorisation des produits. La baisse de la collecte laitière est ainsi plus forte en montagne (- 10 % depuis 2014) qu'en plaine (- 6 %). Cette évolution préoccupante est à mettre en regard des surcoûts de collecte du lait évalués à 15 euros pour 1 000 litres en zone de montagne par rapport aux zones de plaine¹.

La situation des abattoirs territoriaux apparaît particulièrement critique. La tendance de fond à la concentration des acteurs du secteur des abattoirs est aggravée par la décapitalisation du cheptel qui entraîne des tensions sur l'approvisionnement des abattoirs et une concurrence accrue entre les établissements. D'après le ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, « *la France est aujourd'hui en surcapacité d'abattage sur de nombreux territoires et pour toutes les espèces de boucherie* »².



Source : CGAAER, Xavier Ravaux³

¹ Source : réponse du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (Cniel) au questionnaire de la mission.

² Source : réponse de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises au questionnaire de la mission.

³ L'article L. 654-3 du code rural et de la pêche maritime prévoit qu'une tuerie est installée dans une exploitation par un éleveur pour son seul usage, sous conditions.

Deux modèles concurrents cohabitent :

- les abattoirs mono-espèces gérés par de grands groupes industriels privés dont le périmètre géographique d'approvisionnement est très vaste ;
- les abattoirs de plus petite taille, multi-espèces et gérés par délégation de service public, souvent peu rentables. Ces établissements offrent le service de proximité dont les éleveurs pastoraux ont besoin.

Or, ce deuxième type d'abattoirs, qui joue un rôle essentiel pour le développement économique des territoires ruraux, est le plus menacé. Leur disparition renchérit considérablement les coûts de production des éleveurs pastoraux qui sont contraints de transporter leur viande plus loin ou, pour certains, de réviser leur modèle économique de naisseurs-engraisseurs.

Pour enrayer ce phénomène, le ministère de l'agriculture a déployé, en 2021, un plan de soutien aux abattoirs d'un montant de 115 millions d'euros dans le cadre du programme France Relance. Ce plan a permis de financer le premier abattoir mobile. Le placement en liquidation judiciaire de cet établissement, en 2023, montre que **le modèle économique des abattoirs locaux doit être non seulement soutenu financièrement mais repensé dans sa globalité pour tenter de préserver sa rentabilité économique en explorant de nouveaux leviers d'action** (réforme du contrôle vétérinaire des carcasses, recours à l'intelligence artificielle, etc.) **et en s'inspirant de modèles locaux qui fonctionnent.**

L'implantation de ces structures doit être décidée en fonction des activités de production et de transformation déjà présentes sur le territoire (engraissement, abattage, découpe et conserverie). À cet égard, les rapporteurs saluent les dispositions de la proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine adoptée à l'Assemblée nationale le 13 mai dernier et désormais transmise au Sénat qui prévoient notamment :

- d'ajouter, à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, l'organisation et le soutien au maillage des infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité ainsi que l'adaptation des normes applicables aux abattoirs situés en zone de montagne parmi les objectifs de la politique agricole nationale ;
- la possibilité, pour le préfet de département, d'autoriser, sous conditions, le dépassement du seuil journalier de cinq tonnes applicable aux installations d'élevage relevant du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) afin de mieux prendre en compte le tissu économique local.

Recommandation n° 12 : Inscrire la proposition de loi n° 629 (2025-2026) pour une montagne vivante et souveraine, qui prévoit de lever les freins au développement des outils de transformation, à l'ordre du jour du Sénat.

3. Le label « pastoralisme », une fausse bonne idée ?

Les productions issues du pastoralisme sont majoritairement écoulées au travers de circuits courts, par la vente à la ferme ou aux commerces détaillants. Le pastoralisme se caractérise par **une production non standardisée et fluctuante** difficilement compatible avec une commercialisation à grande échelle auprès de la grande distribution.

La stratégie de valorisation des produits issus du pastoralisme repose donc sur trois piliers :

- **vendre à un prix supérieur** au prix des produits standards pour compenser les surcoûts de certaines pratiques pastorales et de transformation ;
- **réduire les coûts de production** pour améliorer la marge ;
- **limiter l'écart de volume de production** avec les systèmes de production standards.

Le premier pilier consiste à **valoriser les produits pastoraux auprès des consommateurs**. Les fromages d'estives sont ainsi souvent vendus plus cher, mais cette différence de prix n'existe pas pour toutes les productions. Du fait de la grande hétérogénéité des pratiques pastorales, il n'existe pas un signe officiel d'identification de la qualité et de l'origine (Siqo) spécifique au pastoralisme ni de critère précis pour identifier les produits issus du pastoralisme parmi les produits sous Siqo. Néanmoins, l'Institut national de l'origine et de la qualité (Inao) dénombre **43 appellations d'origine protégée (AOP) et 23 indications géographiques protégées (IGP)** dont les cahiers des charges intègrent des obligations de pâturage.

Cette valorisation, qui ne concerne qu'une partie des produits du pastoralisme, est pourtant essentielle au regard des surcoûts de production de certains produits. Ainsi, pour la filière laitière en zone de montagne dont les surcoûts sont estimés à 96 euros pour 1 000 litres par rapport à la filière laitière en plaine, ces surcoûts ne sont que partiellement intégrés dans la valorisation économique du lait.

Pourtant, **les atouts des produits issus du pastoralisme sont nombreux :**

- **au plan écologique**, une prairie compte 45 % de plus de biomasse microbienne qu'une parcelle en culture labourée et ne reçoit, dans

95 % des cas, aucun traitement herbicide. Elle agit comme un puits de carbone ;

- du point de vue du **bien-être animal**, les vaches au pâturage présentent 2,5 fois moins de risque de souffrir de boiteries cliniques que les vaches élevées en bâtiment ;
- **au plan nutritionnel**, un lait de vache produit au pâturage de printemps compte 1,5 à 2,5 fois plus de vitamines A, E et de bêta-carotène¹.

L'idée de créer un label spécifique pour les produits pastoraux peut paraître séduisante pour mieux valoriser ce modèle d'élevage. Néanmoins, aucun consensus ne s'est dégagé des auditions sur cette question. En effet, plusieurs facteurs sont susceptibles de limiter la pertinence de cet outil :

- dans la « **jungle des labels** » qui existe aujourd'hui, il n'est pas certain que ces produits, majoritairement vendus en circuits courts, touchent un plus large public de consommateurs ;
- la **difficulté à définir le pastoralisme du fait de la diversité des pratiques et des milieux**, et la production non standardisée qui en découle, rendrait la création d'un label assez complexe ;
- il existe un **risque d'appropriation de ce label par des produits non issus du pastoralisme** mais fabriqués en ayant ponctuellement eu recours à des pratiques pastorales.

Réfléchir à un label « pastoralisme » pourrait donc être un levier intéressant s'il était fondé sur des critères objectifs comme les races locales ou le nombre de jours pâturage, mais il ne constituerait qu'une partie de la solution au regard des contraintes évoquées. En parallèle, il convient d'encourager l'intégration des produits du pastoralisme aux Sigo pour dégager un premium de prix par de l'accompagnement humain aux groupements demandeurs et la mobilisation de soutiens financiers, notamment de la part des collectivités territoriales. Plusieurs produits bénéficient déjà de Sigo comme les agneaux de Sisteron sous IGP et le Saint-Nectaire sous AOP.

Mieux valoriser les produits implique également de **réfléchir à la commercialisation en circuits courts qui permet de minimiser la valeur captée par les intermédiaires.** À cet égard, **la restauration collective constitue un levier intéressant pour bénéficier de nouveaux débouchés commerciaux locaux.** Le Cniel défend ainsi l'intégration des produits sous mention valorisante « produit de montagne » au décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs en application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime. L'inscription de cette mention pourrait permettre de comptabiliser ces produits dans les produits sous Sigo ou durables à servir en restauration collective.

¹ Chiffres-clés des prairies et des parcours de l'Institut de l'élevage (Idele).

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un Siqo, la mention valorisante « produit de montagne » est encadrée au niveau européen et reconnue à l'article L. 640-2 du code rural et de la pêche maritime. Elle garantit des conditions de production (matières premières et alimentation animale) spécifiques en zone de montagne. Le respect de ces conditions est contrôlé par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Le ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire s'est dit favorable à l'intégration de ces produits dans le décret précité lorsque leurs particularités en termes de qualité ou d'externalités environnementales sont attestées par un système de certification. **Les rapporteurs soutiennent les initiatives de ce type qui constituent des vecteurs de valorisation des produits issus du pastoralisme et rappellent l'importance des externalités environnementales générées par le pastoralisme.**

Recommandation n° 13 : Intégrer les produits issus du pastoralisme dans les objectifs d'approvisionnement de la restauration collective définis à l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime dans le cadre de l'examen du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Lever les contraintes qui pèsent sur le pastoralisme

Recommandation n° 1 : Modifier l'article L. 113-2 du code rural et de la pêche maritime pour simplifier les conditions de mise en œuvre des outils de la loi pastorale dans les zones pastorales non montagnardes.

Recommandation n° 2 : Faciliter les retenues collinaires multi-usages sans pompage des nappes inertielles pour faciliter l'abreuvement des troupeaux.

Recommandation n° 8 : Modifier l'article L. 133-10 du code forestier pour assouplir les conditions dans lesquelles le pâturage des caprins est autorisé en forêt aux fins de lutte contre le risque incendie.

- Aider les éleveurs à défendre leurs troupeaux face au loup

Recommandation n° 3 : Supprimer le reste à charge de 20 % pour les éleveurs pour le déploiement des mesures de protection et faire financer ces mesures par le ministère chargé de la transition écologique.

Recommandation n° 4 : Inscrire dans la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles :

- l'autorisation, sous conditions, des lunettes à visée thermique aux éleveurs et à leurs mandataires dans le cadre des tirs de défense ;
- l'autorisation des tirs d'effarouchement et de défense dans les réserves naturelles et les parcs nationaux où la chasse est déjà autorisée ;
- les conditions d'exercice des missions confiées aux lieutenants de loupeterie.

Recommandation n° 5 : Fiabiliser l'estimation de la population lupine en :

- inscrivant le recueil des indices génétiques de présence du loup parmi les missions de service public des fédérations départementales des chasseurs à l'article L. 421-5 du code de l'environnement, dans le cadre de l'examen du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles ;
- développant un programme de coopération transfrontalière pour améliorer les connaissances scientifiques sur le loup.

Recommandation n° 6 : Mieux reconnaître la responsabilité du loup dans les attaques en modifiant la dénomination des différentes catégories dans les constats de dommages et en supprimant la catégorie « origine indéterminée ».

Recommandation n° 7 : Élargir les outils de pilotage de la gestion du loup en :

- déterminant le plafond de destruction de loups en fonction non seulement de l'estimation de la population mais aussi de la pression de prédation ;
- permettant la gestion par un seuil de viabilité et non pas seulement par un plafond de destruction.

- Mieux prendre en compte les spécificités du pastoralisme

Recommandation n° 9 : Dans le cadre de la prochaine programmation de la politique agricole commune (PAC) :

- maintenir voire renforcer l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) et ne pas l'éloigner de son objectif initial ;
- améliorer la reconnaissance des spécificités de la gestion collective et des services écosystémiques rendus par le pastoralisme.

Recommandation n° 10 : Encourager l'élaboration concertée d'un avenant à la convention collective nationale pour la production agricole et les coopératives d'utilisation de matériel agricole ainsi que des avenants aux conventions collectives territoriales afin d'améliorer la prise en compte des spécificités du métier de gardien de troupeaux.

- Valoriser les produits et les services rendus par le pastoralisme

Recommandation n° 11 : Renforcer la représentation des éleveurs pastoraux dans les instances des organismes de sélection génétique portant les programmes de sélection génétique et encourager la création de conservatoires dans les zones pastorales.

Recommandation n° 12 : Inscire la proposition de loi n° 629 (2025-2026) pour une montagne vivante et souveraine, qui prévoit de lever les freins au développement des outils de transformation, à l'ordre du jour du Sénat.

Recommandation n° 13 : Intégrer les produits issus du pastoralisme dans les objectifs d'approvisionnement de la restauration collective définis à l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime dans le cadre de l'examen du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 3 juin 2026, la commission des affaires économiques a examiné le rapport d'information de MM. Jean-Marc Boyer, Yves Bleunven et Lucien Stanzione sur l'avenir du pastoralisme.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous en venons à l'examen du rapport d'information sur l'avenir du pastoralisme de nos collègues Jean-Marc Boyer, Yves Bleunven et Lucien Stanzione. Le bureau de la commission a décidé de vous confier la mission de comprendre les enjeux du pastoralisme et d'identifier des solutions pour envisager sereinement son avenir à la suite de notre déplacement au Sommet de l'élevage en octobre dernier à Cournon, et dans la perspective de l'année internationale des parcours et des éleveurs pastoraux proclamée par l'Assemblée générale des Nations unies. Il s'agit d'un sujet important pour nos territoires, tant du point de vue économique que de la préservation de la biodiversité et de l'aménagement du territoire. Vous nous présenterez vos solutions pour enrayer les contraintes de plus en plus lourdes qui pèsent sur le pastoralisme. Vous évoquerez, bien sûr, la question de la présence toujours plus nombreuse du loup dans nos territoires, mais le sujet de la défense du pastoralisme et de notre économie de montagne est bien plus vaste.

M. Jean-Marc Boyer, rapporteur. – Madame la Présidente, je vous remercie de nous avoir confié cette mission. Nous avons entendu 101 personnes dans le cadre de nos auditions, des éleveurs et bergers aux services des ministères de l'agriculture et de la transition écologique en passant par l'Office français de la biodiversité, les gestionnaires de parcs nationaux ou régionaux, etc. Nous nous sommes également rendus dans le Vaucluse, département de Lucien Stanzione, et dans le Puy-de-Dôme, mon département, pour tenter de saisir toute la diversité et le dynamisme des pratiques pastorales.

M. Lucien Stanzione, rapporteur. – Nous nous sommes plongés dans ce sujet passionnant et avons découvert une diversité de pratiques agricoles qui va bien au-delà de l'image d'Épinal que certains se font du pastoralisme. Celui-ci renvoie à l'alimentation du bétail par le pâturage de ressources fourragères spontanées. Mais derrière cette définition simple se cache une multitude de milieux naturels et de pratiques agricoles. Je vous donne quelques chiffres qui permettent de se rendre compte du rôle majeur que joue le pastoralisme pour notre économie et le développement et la préservation de nos territoires :

- 27 millions de ruminants sont nourris par les parcours et les prairies, ces dernières couvrant 20 % du territoire national ;

- le potentiel économique des exploitations agropastorales est estimé à 8,5 milliards d'euros par an, auxquels s'ajoutent 10 milliards d'euros de services non marchands rendus par le pastoralisme.

Même s'il est particulièrement développé dans les massifs, le pastoralisme n'est pas cantonné à la montagne. Il se retrouve sous diverses formes dans une multitude de milieux naturels comme les landes ou les garrigues et recouvre une grande diversité de pratiques d'élevage, de la transhumance au sylvopastoralisme en passant par la polyculture-élevage. À titre d'exemple, les éleveurs que nous avons rencontrés sur le plateau de Sault, dans le Vaucluse, ont fait le choix de la diversification en développant une activité d'élevage pastoral d'ovins et de bovins en parallèle de leur production de lavande et de lavandin. La rentabilité de ces productions végétales essentielles pour la région a en effet décliné au fil des années sous l'effet conjugué de la concurrence internationale, notamment bulgare, et de la pression des maladies et des nuisibles. Dans un tel contexte, le pastoralisme est un marqueur de résilience agricole.

Il est loin d'être anecdotique. Certes, les élevages pastoraux sont moins productifs du fait des contraintes naturelles qui pèsent sur les milieux, mais cette différence de productivité ne se traduit pas nécessairement par une faible rentabilité. En effet, les atouts du pastoralisme sont nombreux. D'abord, les investissements de départ sont plus faibles du fait du moindre coût du foncier et du moindre recours à la mécanisation. Le pastoralisme utilise également moins d'intrants puisque les animaux se nourrissent directement et majoritairement de ressources spontanées. Les coûts de production sont donc plus faibles, ce qui permet sans doute de comprendre pourquoi le problème du renouvellement des générations en agriculture est moins prégnant dans les exploitations pastorales. Le pastoralisme est ainsi moins frappé par la décapitalisation du cheptel herbivore français.

En outre, le pastoralisme répond à de nouvelles attentes de certains consommateurs en matière de bien-être animal, de conditions de production et de santé. Alors que la France cherche à reconquérir sa souveraineté alimentaire, le pastoralisme apparaît comme un levier intéressant pour réduire notre dépendance protéique.

Le pastoralisme génère également de nombreuses externalités positives en matière de préservation de la biodiversité et d'aménagement du territoire car il favorise le stockage de carbone *via* les prairies et participe à la défense des forêts contre l'incendie qui est aujourd'hui une préoccupation majeure.

Le pastoralisme joue donc un rôle important pour le développement de certains territoires ruraux, d'autant qu'il est souvent la seule activité agricole possible dans des milieux soumis à de très fortes contraintes naturelles. Il est aussi un moyen d'assurer l'entretien de ces vastes espaces où la mécanisation est impossible.

Alors que le pastoralisme rend de nombreux services écosystémiques, économiques, patrimoniaux et sociaux, la rentabilité économique de cette activité est fragilisée par l'effet ciseaux des diverses contraintes qui vont en s'intensifiant et d'une trop faible valorisation des produits issus du pastoralisme.

Ce modèle d'élevage est en pleine transformation. Il subit, de plein fouet, les effets du changement climatique. En outre, la concurrence des usages en montagne entraîne conflits d'usage et pression sur le foncier et la ressource en eau. Le métier de berger est profondément modifié par ces contraintes au premier rang desquelles figure, bien sûr, la pression constante de la prédation. Pour tenir compte de ces évolutions, nous préconisons donc le soutien à l'animation pastorale et la modernisation des outils juridiques créés par la loi pastorale de 1972 afin d'encourager la gestion collective et de lutter contre le morcellement foncier. Nous encourageons également le dialogue social entre éleveurs et bergers qui travaillent à élaborer un avenant à la convention collective nationale pour la production agricole et les coopératives d'utilisation de matériel agricole de 2021 afin de prendre en compte la spécificité du métier de berger parmi les métiers de l'agriculture.

Vous l'aurez compris, chers collègues, nous considérons qu'il est urgent de trouver des solutions pour réduire cet écart persistant entre les conditions économiques du pastoralisme et les services que cette activité rend pour assurer la pérennité de ce modèle d'élevage.

M. Jean-Marc Boyer, rapporteur. – Les éleveurs que nous avons entendus ont exprimé un véritable cri de détresse : la pression de la prédation du loup mais aussi de l'ours, du vautour et du lynx, menace l'avenir du pastoralisme. L'impact financier de la politique de protection du loup est non négligeable pour l'État : je rappelle que les aides pour financer des moyens de protection se sont élevées à 42,78 millions d'euros en 2025, financés par le ministère de l'agriculture et le FEADER, auxquels s'ajoutent 5 millions d'euros d'indemnisation des attaques pris en charge par le ministère de la transition écologique. Cette répartition des charges nous semble déséquilibrée : dans la mesure où les moyens de protection sont rendus nécessaires par une politique volontariste de protection des loups, nous proposons de supprimer le reste à charge de 20 % pour les éleveurs et de faire financer la totalité de ces dépenses par le ministère de la transition écologique. En ce qui concerne l'indemnisation, les différentes catégories d'origine des attaques doivent être modifiées pour faire apparaître clairement le principe selon lequel le loup est responsable sauf démonstration contraire.

Mais l'impact de la prédation n'est pas que financier. Il se mesure également au plan psychologique. De nombreux éleveurs décrivent ainsi un sentiment d'angoisse, du surmenage, voire des états dépressifs liés à la menace permanente d'une attaque de loup.

Le nombre de loups est en constante augmentation depuis 2010, de même que le nombre d'attaques et le nombre de victimes. L'abaissement du niveau de protection du loup dans la Convention de Berne et la Directive Habitats, en 2025, a suscité de nombreux espoirs chez les éleveurs. Certes, les assouplissements prévus par les arrêtés du 23 février 2026 sont bienvenus : passage d'un régime d'autorisation à un régime de déclaration pour certains tirs de défense, augmentation du plafond de destruction de 2 %, etc.

Toutefois, l'urgence de la situation implique d'aller plus loin et de réformer notre système de gestion du loup. Il ne faut toutefois pas se leurrer : les marges de manœuvre offertes par l'abaissement du niveau de protection du loup à l'échelle européenne demeurent étroites. Au regard de l'augmentation de la population lupine en Europe, d'une part, et de la hausse des dégâts causés aux élevages, d'autre part, l'État français doit avoir le courage de mettre sur la table le sujet d'un nouvel abaissement du niveau de protection du loup à l'échelle du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne en retirant le loup de la liste des espèces protégées. Cette dynamique, non soutenable pour le pastoralisme, ne peut pas perdurer ! Il faut penser au bien-être des éleveurs et des bergers.

À court terme, il est important de trouver de nouveaux moyens pour soulager la pression qui s'exerce sur les éleveurs. L'année 2025 est particulièrement frappante car, par rapport à l'année précédente, la population lupine croît moins vite (+ 7 %) que le nombre d'attaques (+ 10 %) et le nombre d'animaux victimes (+ 15 %). La situation est particulièrement alarmante dans les territoires d'expansion du loup qui sont moins protégés : + 38 % d'attaques et + 27 % de victimes en un an ! Le cas de la Haute-Marne est emblématique : le nombre de victimes du loup y a été multiplié par plus de 12 en l'espace de deux ans, passant de 60 victimes indemnisées en 2023 à 785 en 2025.

Nous préconisons donc de déterminer le plafond de destruction de loups en fonction non seulement de l'estimation de la population, mais aussi de la pression de la prédation pour soulager les éleveurs.

Suivant cette même logique d'élargissement des outils de pilotage de la gestion du loup, nous recommandons également d'autoriser les tirs dérogatoires dès lors que le seuil de viabilité de l'espèce est dépassé. En effet, le dispositif actuel est fondé sur un plafond de destruction qui, lorsqu'il est atteint, laisse les éleveurs sans solution. Le ministre de la transition écologique Christophe Béchu s'était d'ailleurs félicité que ce seuil ait été atteint dans l'éditorial du Plan national d'activités sur le loup et les activités d'élevage 2024-2029. Il convient, aujourd'hui, d'en tirer toutes les conséquences.

Or, pour pouvoir établir une politique de gestion du loup efficace, il est essentiel de connaître avec précision l'état de la population. La méthode d'estimation de la population lupine est au centre d'une querelle entre les pouvoirs publics, l'OFB et les éleveurs dont certains estiment qu'elle serait

2 à 3 fois plus importante que le chiffre officiel de 1 082 loups. Pour fiabiliser l'estimation de la population lupine, nous proposons donc de :

- renforcer le rôle des fédérations départementales des chasseurs dans le recueil des indices génétiques de présence du loup ;
- développer un programme de coopération transfrontalière pour améliorer les connaissances scientifiques sur le loup dans l'arc alpin, les Pyrénées, etc.

En complément, nous proposons de donner aux éleveurs de nouveaux moyens de se défendre en améliorant le statut bénévole des lieutenants de loupeterie mais aussi en autorisant l'utilisation de manière encadrée des lunettes à visée thermique par les éleveurs et les tirs d'effarouchement et de défense dans les parcs nationaux et les réserves naturelles où la chasse est déjà autorisée.

Certaines de ces recommandations pourront, je l'espère, trouver une traduction législative rapide et concrète grâce à l'examen du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles qui débutera le 29 juin en séance publique au Sénat.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – Au-delà des difficultés majeures liées à la prédation et à l'accès au foncier précédemment évoquées, l'accès à l'eau est une préoccupation majeure des éleveurs pastoraux et des bergers, aggravée par le changement climatique. Or, un accès sûr à l'eau est indispensable pour l'abreuvement. Pour vous donner une idée, chers collègues, les besoins d'un bovin en période de lactation s'élèvent à environ 80 litres d'eau par jour ! Certains bergers se font déjà acheminer de l'eau par camions-citernes ou tracteurs ou sont contraints de descendre plus tôt des estives ou de réduire leur parcours.

Il apparaît donc urgent de favoriser le développement d'ouvrages de stockage de l'eau adaptés aux besoins des activités pastorales en montagne. Nous soutenons en particulier les propositions visant à favoriser les retenues collinaires multi-usages, y compris pour l'abreuvement, en excluant bien sûr le recours au pompage dans les nappes inertielles. Un amendement au projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricole, qui va dans ce sens, a été adopté à l'Assemblée nationale. Nous nous en félicitons.

Enfin, les conflits d'usage se multiplient. Les éleveurs entendus par la mission rapportent ainsi une augmentation des incivilités et les tensions croissantes avec les touristes et les randonneurs du fait d'une surfréquentation de certains chemins de randonnée qui perturbe les animaux. Le développement du tourisme de montagne incite aujourd'hui à réfléchir à l'amélioration de la conciliation des usages en montagne pour faire en sorte que le pastoralisme ne soit pas une victime collatérale du développement de ces activités.

Lever les contraintes qui pèsent sur le pastoralisme est impératif. Mais, pour garantir la pérennité de ce mode d'élevage, il est essentiel, en parallèle, de chercher des solutions pour améliorer la valorisation des produits et des services rendus par le pastoralisme.

À cet égard, les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034 de l'Union européenne, qui ont déjà débuté, doivent être l'occasion de mieux prendre en compte les spécificités du pastoralisme dans l'élaboration de la PAC. Nous réclamons, à ce titre, le maintien voire la revalorisation de l'Indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) dont bon nombre d'éleveurs pastoraux sont dépendants. Pour certains d'entre eux, l'ICHN représente 80 % de leur revenu ! Abaisser le niveau de l'ICHN ou l'éloigner de son objectif initial en élargissant la liste des bénéficiaires aux zones intermédiaires, risquerait d'assombrir considérablement l'avenir du pastoralisme. Ces zones font face à une crise majeure mais ne sont pas soumises aux mêmes contraintes naturelles. J'ajoute que la proposition de la Commission européenne ne nous rassure pas puisqu'elle prône la fusion de la PAC au sein d'un fonds unique couvrant de nombreuses politiques publiques. À cette dilution de la PAC s'ajoute sa « renationalisation » puisque son budget devrait être amputé d'environ 20 % par rapport à la programmation précédente, charge aux États membres d'augmenter les crédits dédiés à l'agriculture en piochant dans d'autres enveloppes. Nous craignons, évidemment, les distorsions de concurrence qu'une telle réforme pourrait engendrer, dans un contexte déjà bien documenté par notre collègue Laurent Duplomb de perte de la compétitivité de la ferme France...

Pour en revenir au pastoralisme, la valorisation de ses productions nécessite également d'enrayer le phénomène de concentration des outils de transformation (fromageries, laiteries, abattoirs, ateliers de découpe, etc.) qui constitue un point d'inquiétude majeur pour l'avenir du pastoralisme.

La situation des abattoirs territoriaux apparaît particulièrement critique car ceux-ci, peu rentables, disparaissent au profit d'abattoirs mono-espèces gérés par de grands groupes industriels privés qui opèrent dans un périmètre géographique d'approvisionnement très vaste.

Nous considérons que le modèle économique des abattoirs locaux doit être non seulement soutenu financièrement mais repensé dans sa globalité pour tenter de préserver sa rentabilité économique en explorant de nouveaux leviers d'action (réforme du contrôle vétérinaire des carcasses, recours à l'intelligence artificielle, etc.) et en s'inspirant de modèles locaux qui fonctionnent.

Ils soutiennent, à ce titre, les dispositions de la proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine qui poursuivent cet objectif.

Enfin, la valorisation des produits passe également par la réflexion autour de leur commercialisation. L'idée de créer un label « pastoralisme » est intéressante mais elle se heurte à plusieurs difficultés : manque de visibilité dans la « jungle des labels » existants, difficultés à définir le pastoralisme du fait de la diversité des pratiques et des milieux, risque d'appropriation de ce label par des produits non issus du pastoralisme, etc.

Les autres pistes de valorisation ne doivent donc pas être écartées, comme le soutien à l'intégration des produits du pastoralisme aux signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (Siqo) et l'élargissement des possibilités de commercialisation en circuits courts *via* la restauration collective. À cet égard, nous soutenons la proposition d'intégrer les produits portant la mention « produit de montagne » dans les objectifs d'approvisionnement de la restauration collective définis à l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

En conclusion, chers collègues, vous l'aurez compris : l'avenir du pastoralisme ne peut s'envisager sereinement que si nous libérons les contraintes qui pèsent sur ce modèle d'élevage, d'une part, et que nous valorisons les produits et les services rendus par le pastoralisme. C'est ce que nous vous proposons.

Mme Martine Berthet. – Je me réjouis que notre commission ait pris à bras-le-corps ce sujet si important dans nos départements. Je voudrais revenir sur trois points : le loup, les retenues collinaires et les abattoirs.

Je suis d'accord avec vous : le nombre d'attaques progresse plus vite que celui des loups recensés. Je suis abonnée au portail MapLoup et je constate, alors que la saison commence à peine, le rythme élevé des attaques, en particulier contre les bovins. Les loups semblent à l'affût de toute naissance de veau à l'extérieur ! Il en résulte des conséquences dramatiques pour les éleveurs comme pour les animaux.

Concernant les retenues collinaires, il me semble en effet indispensable de les développer, d'autant qu'il s'agit de projets modestes pour faciliter l'abreuvement des troupeaux et la lutte contre le risque incendie. Je me félicite d'ailleurs qu'elles aient été mises en avant dans les conclusions des réunions de la conférence des parties (COP) départementale de la Savoie. Je salue cette prise de conscience alors que le sujet était décrié voilà encore quelques années.

Enfin, je pense comme vous qu'il faut défendre les abattoirs dans nos territoires pour soutenir nos productions locales. Je sais que le conseil départemental de la Savoie est très actif sur ce sujet.

M. Daniel Salmon. – Vous comprendrez que je ne partage pas toutes les conclusions du rapport, même si j'en approuve un certain nombre. Le pastoralisme relève de notre patrimoine, il a façonné nos paysages. C'est de la souveraineté alimentaire qu'il s'agit quand on évoque des animaux qui se nourrissent d'herbe.

Concernant les retenues collinaires, je n'ai pas d'observation particulière à formuler : il faut en effet pouvoir assurer à la fois l'abreuvement des animaux et la défense contre les risques d'incendie. De même, je suis d'accord sur la nécessité de disposer d'abattoirs de proximité. Il s'agit d'une question de bien-être animal car la disparition de ces structures entraîne une augmentation du temps de transport.

Je relèverai en revanche un manque. Lorsque nous les avons rencontrés avec le groupe de suivi de la politique agricole commune, les représentants de la filière ovine nous avaient alertés sur le traité de libre-échange avec l'Australie. Ce sont ainsi 25 000 tonnes de viande ovine produites dans des conditions déloyales qui vont être importées dans l'Union européenne, en plus des contingents déjà accordés à d'autres pays bénéficiaires de ce type d'accords. En outre, ces animaux sont élevés pour leur laine bien plus que pour leur viande. La nouvelle de ce traité arrive au moment où la filière donnait des signes de redressement.

S'agissant du loup, je ne minimiserai pas la prédation, mais il faut s'adapter à un véritable changement de paradigme par rapport à l'époque où l'espèce avait disparu de France. La cohabitation est possible, comme en témoigne l'exemple de l'Italie.

Je suis opposé à la recommandation visant à autoriser les éleveurs à utiliser des lunettes à visée thermique pour leurs tirs de défense. Les risques d'accident me paraissent bien trop importants. Quant à la recommandation imputant par défaut aux loups la responsabilité des attaques, elle est excessive : ils ne sont pas responsables de tout !

M. Jean-Jacques Michau. - En tant que sénateur de l'Ariège, je ne puis que souscrire à vos recommandations, même si je regrette que vous n'ayez pas davantage évoqué les ours, qui représentent la principale menace pour le pastoralisme dans les Pyrénées. Ainsi, en Ariège, en 2025, le nombre de bêtes menées à l'estive a baissé de 3 %. Les éleveurs comme les touristes subissent les conséquences de la présence de cet animal réintroduit il y a trente ans.

M. Jean-Claude Tissot. - Ancien éleveur et ancien berger, je vous félicite de ce rapport dont je partage les conclusions. J'irai même plus loin : comme je le dis depuis vingt ans, je considère que le pastoralisme et le loup sont incompatibles. Aujourd'hui, toutefois, nous sommes contraints de composer avec sa présence.

Le pastoralisme et les exploitations de plaine sont complémentaires. Sans le pastoralisme, beaucoup d'exploitations de plaine seraient condamnées. Il s'agit d'un ensemble. Il faut aussi comprendre que le pastoralisme est un vrai métier. On n'amène pas des animaux au pied de la montagne au printemps pour les récupérer au mois d'octobre sans avoir rien fait.

Cela m'amène au sujet des retenues collinaires, qui sont parfois nécessaires. Certaines montagnes vont devoir être abandonnées faute de ressources en eau. Si l'on doit créer des retenues collinaires, il faut choisir des endroits précis, suffisamment proches des animaux, qui ne peuvent se déplacer pendant des heures pour aller s'abreuver. Un ruminant fait les trois-huit : il mange pendant huit heures, il rumine pendant huit heures et il dort le reste du temps.

Pour revenir à la prédation, je m'inscris en faux contre l'idée que la cohabitation avec le loup serait plus harmonieuse en Italie. En réalité, les bergers gardent leurs troupeaux avec le fusil sur l'épaule et ils ne se vantent pas dans les journaux du nombre de loups qu'ils ont abattus durant la saison...

Les éleveurs doivent de toute façon se défendre et il convient de trouver les bonnes solutions. Les patous, par exemple, posent des problèmes. Je vous mets au défi de traverser certains massifs à pied, au mois de juillet ou au mois d'août : c'est quasiment impossible.

Certains éléments plus techniques pourront être traités dans le cadre de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles. Par exemple, nous pourrions prolonger la durée laissée, après une attaque de loup, à un éleveur pour se conformer à la réglementation, c'est-à-dire pour mettre en place les moyens de protection adaptés, et pouvoir continuer à bénéficier le cas échéant des indemnités. Cette durée, qui est, je crois, de six mois, pourrait être portée à dix-huit mois. C'est le temps nécessaire pour qu'un chien acheté chiot soit dressé et devienne apte à la défense.

Concernant l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), il faut évidemment cibler les territoires pertinents au travers d'une cartographie à jour.

Je reviens aux retenues collinaires : vous avez dit qu'il fallait 80 litres d'eau par animal ; c'est-à-dire un litre pour dix kilos de poids vif. Imaginez donc la quantité nécessaire pour un troupeau de 5 000 brebis ! Les retenues collinaires ne pourvoient pas à tous les besoins. Enfin, concernant les abattoirs multi-espèces, des aides publiques seront nécessaires au maintien de leur exploitation.

M. Gérard Lahellec. - Les sujets abordés dans ce rapport ne concernent pas que la moyenne ou la haute montagne. Ainsi, la Bretagne, montagne usée aux altitudes peu élevées, est une région d'élevage où la prédation du loup commence à devenir visible - même si la prolifération des sangliers affecte davantage l'activité agricole.

Concernant l'eau, la sensibilité de la société n'est pas la même selon qu'il est question d'arroser les cultures ou d'abreuver des animaux, sujet qui suscite aisément le consensus.

Enfin, nos productions doivent être valorisées, particulièrement dans le contexte des traités de libre-échange.

Mme Sylviane Noël. – Ce rapport de grande qualité contient des propositions que nous défendons depuis longtemps. Je songe notamment à une meilleure méthode de comptage du loup. En Haute-Savoie, au terme d'une expérimentation de grande ampleur mise en œuvre par le conseil départemental et la fédération départementale des chasseurs, il a été constaté que le nombre de loups comptés était deux fois supérieur à celui estimé par l'Office français de la biodiversité (OFB). Je précise que la méthode utilisée a été entièrement validée par l'OFB. C'est un point crucial, dès lors que le comptage est l'indicateur permettant de déclencher toutes les procédures.

Je regrette que ne soit pas mentionnée dans le rapport la nécessité de gérer à une échelle plus locale les autorisations de tirs de régulation. En effet, aujourd'hui, la décision dépend du préfet de région. Or, selon le département, le climat ou l'altitude, la période d'estive ne commence pas au même moment, ce qui n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes. Dans les départements alpins, où elle est tardive, le quota de tirs est déjà largement entamé quand la saison débute.

Enfin, concernant les chiens de protection, certains bergers considèrent qu'ils causent aujourd'hui davantage de difficultés – du fait notamment des risques d'attaques de promeneurs – que la prédation elle-même...

M. Daniel Gremillet. – La troisième recommandation, qui porte sur le pâturage en lisière de forêt, est vraiment bienvenue, en particulier par rapport au risque d'incendie. La forêt a également besoin d'être préservée.

La neuvième recommandation, sur l'ICHN, a déjà été évoquée. Je partage l'idée qu'il faudrait revoir les critères en revenant aux origines du dispositif. Différentes zones avaient alors été identifiées, dont certaines ne sont plus éligibles.

Le stockage de l'eau pour l'abreuvement des animaux pourrait également constituer, dans les massifs forestiers, une solution pour les secours en cas d'incendie.

Concernant la onzième recommandation, qui vise à renforcer la représentation des éleveurs pastoraux dans les instances d'organismes de sélection animale, je souhaiterais que vous en précisiez les contours.

Mme Marie-Lise Housseau. – Si nous parlons souvent de l'agriculture, nous évoquons surtout l'agriculture intensive. Or le pastoralisme, c'est tout le contraire : c'est l'agriculture extensive par excellence, qui contribue à entretenir nos zones de moyenne montagne, voire parfois le début de la haute montagne.

Comme Jean-Jacques Michau, je voudrais dire que certaines espèces, qui avaient disparu, sont revenues et sont désormais protégées, ont tendance à se multiplier. Il est désormais nécessaire de les réguler. Dans le Tarn, le loup, dont les premières apparitions avaient été signalées dans les monts de Lacaune, a depuis lors envahi toute la Montagne noire et se retrouve désormais en plaine. Il faut réagir.

Au loup, à l'ours, qui a été cité, je voudrais ajouter le vautour fauve. Longtemps, on a pensé qu'il ne s'attaquait qu'aux cadavres, ce qui est faux. Je pourrais ainsi citer des exemples de vautours qui s'attaquent aux brebis. Dans mon territoire, des personnes s'inquiètent pour les petits enfants.

Toutes les mesures que vous proposez me semblent donc adaptées, et pourraient être étendues à d'autres espèces.

Mme Annick Jacquemet. – J'ai été particulièrement sensible à l'accent mis par les rapporteurs sur l'aspect psychologique, la détresse des éleveurs lorsqu'ils sont confrontés à ces prédatons. Je me souviens ainsi encore du grand comice de Pontarlier, en 2022, qui s'était tenu après des attaques qui avaient ému tout le monde. Nous avons fait le même constat de la détresse croissante des éleveurs dans le cadre du rapport d'information sur la crise de la dermatose nodulaire contagieuse.

M. Franck Menonville. – Il est important d'objectiver les populations de loups. C'est une très bonne proposition que d'associer à ce travail des acteurs importants et présents sur l'ensemble du territoire, à savoir les chasseurs par le biais de leurs fédérations départementales.

La présence du loup se généralise en effet sur le territoire. Dans la Meuse, on dénombre une centaine d'attaques. En Haute-Marne, le département voisin, on est passé en trois ans de moins d'une centaine d'attaques à 800 l'année dernière. C'est tout simplement insupportable.

Dès lors, comme rapporteur de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, et avec mes collègues corapporteurs, je souhaite que nous apportions des solutions. Je pense, notamment, à la question de l'élargissement de l'usage des lunettes à visée thermique.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Comme mes collègues, je voudrais souligner l'enjeu de la prédation du loup sur les activités de pastoralisme, mais aussi, bien au-delà, sur l'élevage français.

Je voulais revenir sur la proposition n° 3, qui vise à assouplir les dispositions du code forestier pour favoriser le pâturage des caprins à la lisière des forêts. Si les enjeux de défrichement et de lutte contre la propagation des incendies sont réels, je vous rappelle que les arbres ont un rôle essentiel dans la tenue des sols de montagne. Or les caprins aiment beaucoup manger les jeunes pousses. Il faut donc trouver un juste équilibre.

M. Jean-Marc Boyer, rapporteur. – Avant de répondre aux intervenants, nous allons vous diffuser une vidéo très courte qui nous a été fournie par un agriculteur. Regardez : c'est un loup. L'agriculteur était dans son tracteur et il l'a vu à une vingtaine de mètres de lui, dans son exploitation, en pleine journée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Au-delà des exploitations agricoles, les loups sont véritablement dans les villes. Un loup a ainsi été vu à Saint-Martin-du-Var, une commune des Alpes-Maritimes très proche du littoral, sur le parvis de la gendarmerie.

M. Jean-Marc Boyer, rapporteur. – Il y a quelques années, seuls six départements étaient concernés par la présence du loup ; aujourd’hui, ils sont soixante-sept.

Concernant l’ours, je pense que, à l’heure où d’éventuelles réintroductions sont évoquées compte tenu de la consanguinité de la population, la plus grande prudence est de mise. La question des prédatons de l’ours est d’ailleurs évoquée dans le rapport.

Quant aux conditions de mise en œuvre des mesures de protection que Jean-Claude Tissot évoquait, elles ont été assouplies dans le décret et l’arrêté pris en février. Le déclassement du statut d’espèce « strictement protégée » à celui d’espèce « protégée » a en effet libéré des marges de manœuvre.

Concernant la territorialisation des autorisations de tirs, c’est un sujet sur lequel nous avons rencontré une opposition des professionnels de l’agriculture, en particulier de la Fédération nationale ovine. Sa présidente a invoqué des risques de concurrence entre les territoires.

S’agissant des lunettes à visée thermique, elles doivent bien sûr être utilisées par des personnes formées.

Nous avons aussi parlé de l’évolution du statut des lieutenants de loupeterie. Il ne s’agit pas d’en faire des fonctionnaires, mais tout simplement de les indemniser pour les frais qu’ils exposent.

J’en viens au statut du berger. Un avenant à la convention collective de 2021 est actuellement en discussion. Il faut que les négociations, difficiles, aboutissent.

J’aborderai un dernier point concernant l’ICHN. Il faut en effet qu’elle soit adaptée en fonction des territoires.

M. Lucien Stanzione, rapporteur. – Je souhaite simplement préciser que les bergers veulent désormais se faire appeler « gardiens de troupeaux », ce à quoi leurs employeurs rétorquent que le rôle d’un berger ne consiste pas seulement à être un gardien, mais aussi à apporter des soins aux bêtes, à les assister nuit et jour dans les alpages. Il s’agit effectivement d’une négociation difficile. Une évolution des conditions de travail est de toute façon nécessaire et doit être reconnue. Les bergers ne sont pas corvéables à merci.

Il faut enfin rappeler que les collectivités locales soutiennent financièrement le pastoralisme, au travers, notamment, de l’entretien des cabanes pastorales. Les situations sont de ce point de vue très contrastées.

M. Yves Bleunven, rapporteur. – La onzième proposition vient en soutien des professionnels de la filière ovine qui souhaitent préserver des races locales, plus adaptées au pastoralisme, ce qui n'est pas la tendance du schéma génétique aujourd'hui dans la filière.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Avant que nous ne passions au vote, j'attire votre attention sur la proposition n° 12, qui va d'ores et déjà être satisfaite. La Conférence des Présidents devrait en effet inscrire cet après-midi à l'ordre du jour la proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine.

La commission adopte le rapport d'information et en autorise la publication.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 17 février 2026

- *Confédération nationale de l'élevage (CNE)* :

- **M. Patrick BÉNÉZIT**, président de la CNE et de la Fédération nationale bovine (FNB) ;
- **Mme Brigitte SINGLA**, secrétaire générale de la Fédération nationale ovine (FNO) ;
- **M. Damien PARIS**, administrateur de la Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL) ;
- **M. Pierre LEVÊQUE**, responsable des affaires publiques de la CNE.

Mardi 24 mars 2026

- *Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée (Cerpam)* : **MM. Francis GIRARD**, président, et **Olivier BONNET**, coordinateur régional.

- *Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (Interbev)* : **MM. Emmanuel BERNARD**, président de la section bovine, et **Baptiste PRUVOST**, chargé d'affaires publiques.

- *Assemblée nationale* : **M. Jean-Yves BONY**, député du Cantal, et **Mme Marie POCHON**, députée de la Drôme.

Mardi 31 mars 2026

- *Chambres d'agriculture France* : **MM. Patrick ESCURE**, président de la chambre d'agriculture du Cantal et président de la commission Montagne de Chambres d'agriculture France, **Étienne BERTIN**, responsable des affaires publiques et **Thomas VIANT**, chargé de mission.

- *Comité des races du massif (Coram)* : **M. Olivier MAURIN**, trésorier.

- *Confédération paysanne* : **M. Patrick MAYET**, référent de la commission pastoralisme, et **Mme Fanny MÉTRAT**, porte-parole nationale.

- *Association nationale des élus de la montagne (Anem)* : **M. Olivier RIFFARD**, délégué général, et **Mme Manon CAMUS**, conseillère technique.

Mercredi 1^{er} avril 2026

- *Agreste* : **MM. Nicolas JEANJEAN**, adjoint au chef du service de la statistique et de la prospective, et **Jean-Pierre CASSAGNE**, adjoint au chef du service régional de l'information statistique, économique et territorial (Sriset) de la région Occitanie.

Mardi 7 avril 2026

- Table ronde :

- *Institut de l'élevage (Idele)* : **Mme Fabienne LAUNAY**, responsable du service Fourrage pastoralisme sol biodiversité ;
- *Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae)* : **M. Benoît DEDIEU**, directeur de recherche, coordinateur de la contribution Inrae à l'année internationale du pastoralisme ;
- *Institut Agro de Montpellier* : **Mme Claire MANOLI**, enseignante-chercheuse Élevage.

- Audition conjointe :

- *Office français de la biodiversité (OFB)* : **M. Pierre-Édouard GUILLAIN**, directeur général délégué Police, connaissance et expertise, et **Mme Patricia BRUCHET**, directrice des grands prédateurs terrestres ;
- *Office national des forêts (ONF)* : **M. Albert MAILLET**, conseiller spécial de la directrice générale, et **Mme Claire THOLANCE**, adjointe à la directrice des relations institutionnelles.

- Audition conjointe :

- *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)* : **MM. David CHAUVE**, membre du conseil d'administration en charge de la zone montagne et défavorisée, **Paul SALABELLE**, juriste en charge des politiques territoriales, et **Mme Clarisse AUPIT**, chargée des affaires publiques ;
- *Jeunes Agriculteurs (JA)* : **MM. Loïc SCALABRINO**, secrétaire général adjoint, et **Thomas DEBRIX D'AIETTI**, responsable du service communication et affaires publiques.

- *Association française de pastoralisme* : **M. Bruno CARAGUEL**, président, et **Mme Claire GUYAT**, vice-présidente.

Mercredi 8 avril 2026

- *Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (Cniel)* : **MM. Stéphane JOANDEL**, administrateur, président du groupe Montagne, **Corentin PUVILLAND**, chef de projet Économie, **Sébastien COURTOIS**, membre du groupe Montagne, et **François BITEAU**, chef de projet Affaires publiques.

Mercredi 15 avril 2026

- Table ronde :

- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)* : **Mmes Denise LEIBOFF**, maire de

Lieuche (Alpes-Maritimes), présidente de la FNCP, membre de la commission des territoires ruraux de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, **Pauline DELAERE**, chargée de mission ruralités et outre-mer, et **Charlotte DE FONTAINES**, chargée des relations avec le Parlement ;

- *Fédération nationale des communes pastorales (FNCP)* : **MM. Michel PELESTOR**, adjoint au maire de Draix, éleveur, président de la coopérative de l'agneau du Soleil, et **François BALIQUE**, avocat, membre du conseil d'administration ;
- *Association des maires ruraux de France (AMRF)* : **M. Florent PAULY**, premier vice-président de l'AMR de l'Ariège, maire de Dun.

- Table ronde :

- *Régions de France* : **M. Fabrice PANNEKOUCKE**, président de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, **Mme Alizée ALLEMAND**, chef de cabinet adjointe du président de la région Auvergne-Rhône-Alpes, et **M. Justin AMIOT**, conseiller Agriculture, alimentation, pêche et forêt ;
- *Parcs nationaux de France* : **M. Rémy CHEVENNEMENT**, directeur adjoint du parc national des Cévennes, et **Mme Blandine DESCAMPS-JULIEN**, déléguée du collectif des parcs nationaux ;
- *Fédération des parcs naturels régionaux de France* : **M. Pascal DUFORESTEL**, président du parc naturel régional du marais poitevin, et **Mme Florence MOESCH**, chargée de mission Agroécologie et politiques agricoles.

Mardi 28 avril 2026

- *Coordination rurale* : **M. Stanislas MOTTE**, membre du comité de direction, et **Mme Margaux SCIANDRA**, chargée d'affaires publiques.

- Audition conjointe :

- *Fédération des conservatoires d'espaces naturels (FCEN)* : **MM. Arnaud MARTIN**, président du conservatoire d'espaces naturels d'Occitanie et secrétaire général adjoint de la FCEN, et **François SALMON**, directeur animation réseau ;
- *Réserves naturelles de France (RNF)* : **M. Michel DELMAS**, président, et **Mme Marie THOMAS**, directrice.

- Table ronde :

- *Comité de massif des Alpes* : **MM. Édouard PIERRE**, commissaire, **Éric LIONS**, président de la Chambre

d'agriculture Provence-Alpes-Côte d'Azur, et **Mme Nathalie GRAVIER**, représentante des chambres d'Agriculture d'Auvergne-Rhône-Alpes ;

- *Comité de massif du Jura* : **MM. Philippe ALPY**, maire de Frasne, vice-président du conseil départemental du Doubs, **Jean-Baptiste ALPY**, président de l'Association régionale du développement agricole et rural pour le massif du Jura (Ardar), et **Mme Hélène DE KERGARIOU**, commissaire à l'aménagement, au développement et à la protection du massif du Jura ;
- *Comité de massif du Massif central* : **Mme Christine VALENTIN**, présidente de la commission spécialisée Produits de montagne, et **M. Arnaud CARRÉ**, commissaire de massif ;
- *Comité de massif des Pyrénées* : **MM. John PALACIN**, président de la commission permanente du comité de massif des Pyrénées, conseiller régional d'Occitanie, **Philippe LACUBE**, président de la chambre d'agriculture de l'Ariège, représentant des chambres d'agriculture des Pyrénées (Acap) au comité de massif des Pyrénées, et **Mme Clémence WEGSCHEIDER**, commissaire adjointe en charge des questions pastorales ;
- *Comité de massif des Vosges* : **Mme Patricia ANDRIOT**, commissaire à l'aménagement du massif des Vosges, **MM. Claude SCHOEFFEL**, maire, président de l'association du Munster Fermier, élu à la mairie de Fellingring et membre du comité de massif des Vosges, et **Jean Sébastien LAUMOND**, chargé de mission Paysage et Environnement, communauté de communes de la Vallée de la Bruche ;
- *Société d'économie alpestre (SEA) de la Haute-Savoie* : **Mme Fabienne DULIÈGE**, présidente, et **M. Rémy VERICEL**, directeur ;
- *Société d'économie alpestre (SEA) de la Savoie* : **MM. Emmanuel HUGUET**, président, et **Sébastien MAILLAND-ROSSET**, directeur.

- *Commission européenne - Direction générale Environnement - unité Conservation de la nature* : **M. Andrea VETTORI**, chef d'unité et **Mmes Sophie EVERS** et **Kim DE RIJCK**, administratrices.

Mercredi 29 avril 2026

- **M. Jean-Paul CÉLET**, préfet, référent pour le plan national d'actions sur le loup et les activités d'élevage auprès du préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Mardi 5 mai 2026

- Table ronde :

- *France nature environnement (FNE)* : **M. Jean-David ABEL**, responsable du réseau Biodiversité ;
- *Ferus* : **MM. Bertrand SICARD**, président, et **Cédric YHUEL**, directeur ;
- *Ligue pour la protection des oiseaux (LPO)* : **M. Louis DORÉMUS**, responsable plaidoyer ;
- *World Wildlife Fund (WWF) France* : **Mme Isabelle LAUDON**, responsable politiques publiques, et **M. Jean-Christophe POUPET**, responsable du bureau Alpes et grands carnivores ;
Association One Voice : **Mme Manon DELATTRE**, responsable juridique, et **M^e Coline ROBERT**, avocate.

- *Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)* : **Mmes Marie-Luce CAMPISTRON**, adjointe au sous-directeur Performance environnementale et valorisation des territoires (SDPE), et **Élodie LEMATTE**, cheffe du service compétitivité et performance environnementale (SCPE).

Mercredi 6 mai 2026

- *Assemblée nationale* : **M. Jean-Luc WARSMANN**, député des Ardennes.

- *Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad)* : **MM. Guillaume DUTEURTRE**, directeur de l'unité mixte de recherche Systèmes d'élevage méditerranéens et tropicaux (Selmet), et **Léonard LIVERT**, chargé d'affaires publiques.

Mardi 12 mai 2026

- Table ronde :

- *Fédération nationale agroalimentaire et forestière (Fnaf) - Confédération générale du travail (CGT)* : **Mme Diane GRANDCHAMP**, secrétaire fédérale ;
- *Syndicat des gardiens.nes de troupeaux - Confédération générale du travail* : **M. Marius NICOLAS**, représentant de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca), et **Mme Emmeline TABILLON**, secrétaire ;
- *Sud Pâtres* : **M. Fabien GARINO**, secrétaire général, et **Mme Édith NICOL**, trésorière.

Mercredi 13 mai 2026

- *Institut national de l'origine et de la qualité (Inao)* : **Mmes Carole LY**, directrice, et **Alexandra OGNOV**, cheffe du pôle Produits agricoles et agroalimentaires.

Mardi 19 mai 2026

- *Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)* : **Mme Véronique MENEZ**, adjointe à la directrice, et **M. Martin GRAU**, chef du bureau de la chasse, de la faune et de la flore sauvage.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

DÉPLACEMENT DANS LE VAUCLUSE

Jeudi 16 avril 2026

- Visite des bergeries de :

- **M. Yoann CONSTANTIN**, éleveur et agriculteur ;
- **M. Rudy USSEGLIO**, éleveur et agriculteur.

- Réunion de travail en présence :

- des maires du plateau de Sault :
 - **M. Henri BONNEFOY**, maire de Saint-Christol ;
 - **M. Frédéric CHANU**, conseiller municipal de Sault ;
 - **M. Jean-Noël LEUCK**, maire d'Aurel ;
 - **M. Gérard UGHETTO**, maire de Monieux.
- de **M. Max RASPAIL**, président de la communauté de communes Ventoux Sud.

Vendredi 17 avril 2026

- Table ronde des représentants de l'État en présence de :

- **M. Thierry SUQUET**, préfet de Vaucluse ;
- **M. Yoann TOUBHANS**, sous-préfet de Carpentras ;
- **M. Edouard BRODHAG**, directeur de la direction départementale des territoires (DDT) de Vaucluse ;
- **M. Éric HANSEN**, directeur interrégional de l'Office français de la biodiversité (OFB) Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca) Corse ;
- **M. Thierry PAGES**, chef du service adjoint du service départemental du Vaucluse de l'OFB ;
- **M. Charles NAVARRE**, président de l'association des lieutenants de louveterie de Vaucluse.

- Table ronde des élus locaux en présence de :

- **Mme Bénédicte MARTIN**, vice-présidente de la région Sud - Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- **M. Alain BRÉMOND**, maire de Beaumont-du-Ventoux, ;
- **Mme Jacqueline BOUYAC**, présidente du parc naturel régional du Mont Ventoux ;
- **M. Ken REYNA**, directeur du parc naturel régional du mont Ventoux ;
- **M. Michel JOUVE**, maire de Flassan, membre du bureau de la communauté d'agglomération Ventoux Comtat Venaissin (Cove) ;
- **Mme Laure GALPIN**, directrice du parc naturel régional du Luberon.

- Table ronde des représentants des professions agricoles en présence de :

- **Mme Sophie VACHE**, présidente de la chambre d'agriculture de Vaucluse ;
- **M. Nicolas DE CECCO**, co-président de la fédération départementale ovine du Vaucluse ;
- **M. Andréa PRATS**, vice-présidente des Jeunes agriculteurs de Vaucluse.

DÉPLACEMENT DANS LE PUY-DE-DÔME

Lundi 4 mai 2026

- Visite des estives de la commune de Nébouzat avec :

- **Mme Martine BONY**, conseillère départementale du Puy-de-Dôme ;
- **M. Alain MERCIER**, président de la communauté de communes Dômes Sancy Artense ;
- **Mme Michèle BOUDOIN**, présidente de la Fédération nationale ovine ;
- **M. Richard RANDANNE**, président de la fédération départementale ovine du Puy-de-Dôme ;
- **M. Jean-Luc TOURREIX**, responsable du groupement pastoral de l'estive d'Orcines ;
- **MM. Julien GAUTHIER et Jean-Baptiste BRANDON**, éleveurs.

- Déjeuner de travail avec :

- **M. Lionel CHAUVIN**, président du conseil départemental du Puy-de-Dôme et président du parc naturel régional des volcans d'Auvergne ;
- **Mme Martine BONY**, conseillère départementale du Puy-de-Dôme ;
- **M. Alain MERCIER**, président de la communauté de communes Dômes Sancy Artense ;
- **Mme Michèle BOUDOIN**, présidente de la Fédération nationale ovine ;
- **M. Richard RANDANNE**, président de la fédération départementale ovine du Puy-de-Dôme.

- Réunion de travail avec :

- **M. Lionel CHAUVIN**, président du conseil départemental du Puy-de-Dôme et président du parc naturel régional des volcans d'Auvergne ;
- **Mme Martine BONY**, conseillère départementale du Puy-de-Dôme ;
- **Mme Anne FRACKOWIAK-JACOBS**, préfète du Puy-de-Dôme ;

- **M. Alain MERCIER**, président de la communauté de communes Dômes Sancy Artense ;
- **MM. Nicolas PICARD**, chef du service Économie agricole, et **Xavier PINEAU**, adjoint à la cheffe de service Eau, environnement et forêt, à la direction départementale des territoires (DDT) du Puy-de-Dôme ;
- **Mme Magali BOULLEAU**, directrice de la chambre d'agriculture du Puy-de-Dôme ;
- **Mme Michèle BOUDOIN**, présidente de la Fédération nationale ovine ;
- **M. Richard RANDANNE**, président de la fédération départementale ovine du Puy-de-Dôme ;
- **M. Sébastien RAMADE**, président de l'interprofession du Saint-Nectaire.

- Visite de la cabane de l'estive de Manson avec **M. Jean-Louis MOUTARDE**, co-président de l'estive de Saint-Aubin.

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
1	Modifier l'article L. 113-2 du code rural et de la pêche maritime pour simplifier les conditions de mise en œuvre des outils de la loi pastorale dans les zones pastorales non montagnardes.	Parlement	Dès 2026	Loi ordinaire
2	Faciliter les retenues collinaires multi-usages sans pompage des nappes inertielles pour faciliter l'abreuvement des troupeaux.	Parlement	Dès 2026	Projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles
3	Supprimer le reste à charge de 20 % pour les éleveurs pour le déploiement des mesures de protection et faire financer ces mesures par le ministère chargé de la transition écologique.	Ministres chargés de l'agriculture, de la transition écologique et des finances	Dès 2026	Modification de l'arrêté du 30 décembre 2022 relatif à l'aide à la protection des exploitations et des troupeaux contre la prédation du loup et de l'ours Loi de finances
4	Inscrire dans la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles : - l'autorisation, sous conditions, des lunettes à visée thermique aux éleveurs et à leurs mandataires dans le cadre des tirs de défense ; - l'autorisation des tirs d'effarouchement et de défense dans les réserves naturelles et les parcs nationaux où la chasse est déjà autorisée ; - les conditions d'exercice des missions confiées aux lieutenants de l'ovétrie.	Parlement	Dès 2026	Projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles

<p>5</p>	<p>Fiabiliser l'estimation de la population lupine en :</p> <ul style="list-style-type: none"> - inscrivant le recueil des indices génétiques de présence du loup parmi les missions de service public des fédérations départementales des chasseurs à l'article L. 421-5 du code de l'environnement, dans le cadre de l'examen du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles ; - développant un programme de coopération transfrontalière pour améliorer les connaissances scientifiques sur le loup. 	<p>Parlement</p> <p>Ministère de l'agriculture</p> <p>Ministère de la transition écologique Groupe national Loup</p>	<p>Dès 2026</p>	<p>Projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles</p> <p>Plan national d'actions sur le loup et les animaux d'élevage</p>
<p>6</p>	<p>Mieux reconnaître la responsabilité du loup dans les attaques en modifiant la dénomination des différentes catégories dans les constats de dommages et en supprimant la catégorie « origine indéterminée ».</p>	<p>Premier ministre</p>	<p>Dès 2026</p>	<p>Modification du décret n° 2019-722 du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux domestiques par le loup, l'ours et le lynx</p>
<p>7</p>	<p>Élargir les outils de pilotage de la gestion du loup en :</p> <ul style="list-style-type: none"> - déterminant le plafond de destruction de loups en fonction non seulement de l'estimation de la population mais aussi de la pression de prédation ; - permettant la gestion par un seuil de viabilité et non pas seulement par un plafond de destruction. 	<p>Parlement</p>	<p>Dès 2026</p>	<p>Projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles</p>

8	<p>Modifier l'article L. 133-10 du code forestier pour assouplir les conditions dans lesquelles le pâturage des caprins est autorisé en forêt aux fins de lutte contre le risque incendie.</p>	Parlement	Dès 2026	Loi ordinaire
9	<p>Dans le cadre de la prochaine programmation de la politique agricole commune (PAC) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - maintenir voire renforcer l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) et ne pas l'éloigner de son objectif initial ; - améliorer la reconnaissance des spécificités de la gestion collective et des services écosystémiques rendus par le pastoralisme. 	<p>Parlement</p> <p>Commission européenne</p> <p>Conseil de l'Union européenne</p> <p>Parlement européen</p>	Dès 2026	<p>Proposition de résolution européenne</p> <p>Cadre financier pluriannuel 2028-2034</p>
10	<p>Encourager l'élaboration concertée d'un avenant à la convention collective nationale pour la production agricole et les coopératives d'utilisation de matériel agricole ainsi que des avenants aux conventions collectives territoriales afin d'améliorer la prise en compte des spécificités du métier de gardien de troupeaux.</p>	Organisations représentatives des gardiens de troupeaux salariés et des éleveurs	Dès 2026	<p>Convention collective nationale pour la production agricole et les coopératives d'utilisation de matériel agricole</p> <p>Conventions collectives territoriales</p>
11	<p>Renforcer la représentation des éleveurs pastoraux dans les instances des organismes de sélection portant les programmes de sélection génétique et encourager la création de conservatoires dans les zones pastorales.</p>	Organismes de sélection	Dès 2026	<p>Documents constitutifs et règles internes des organismes (statuts, règlements intérieurs, etc.)</p>

12	Inscrire la proposition de loi n° 629 (2025-2026) pour une montagne vivante et souveraine, qui prévoit de lever les freins au développement des outils de transformation, à l'ordre du jour du Sénat.	Parlement	Dès 2026	Proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine
13	Intégrer les produits issus du pastoralisme dans les objectifs d'approvisionnement de la restauration collective définis à l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime dans le cadre de l'examen du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles.	Parlement	Dès 2026	Projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles

ANNEXE

A. LISTE DES APPELLATIONS D'ORIGINE PROTÉGÉE (AOP) ET DES INDICATIONS D'ORIGINE PROTÉGÉE (IGP) PRÉVOYANT DES OBLIGATIONS DE PÂTURAGE FOURNIE PAR L'INSTITUT NATIONAL DE L'ORIGINE ET DE LA QUALITÉ (INAO)¹

AOP (bovins/ovins/caprins)	IGP (bovins/ovins)
<p>Fromages (32)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abondance - Banon - Beaufort - Bleu d'Auvergne - Bleu de Gex Haut-Jura - Bleu des Causses - Bleu du Vercors-Sassenage - Brocciu corse ou Brocciu - Brousse du Rove - Camembert de Normandie - Cantal ou fourme de cantal - Chaource - Chevrotin - Comté - Fourme d'Ambert - Fourme de Montbrison - Laguiole - Langres - Livarot - Maroilles ou Marolles - Mont d'or ou vacherin du Haut-Doubs - Morbier 	<p>Fromages (6)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Emmental français est-central - Gruyère - Pérail - Saint-Marcellin - Soumaintrain - Tome fraîche de l'Aubrac <p>Viande ovine et bovine (18)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agneau de Lozère - Agneau de Pauillac - Agneau de Sisteron - Agneau des Pyrénées - Agneau du Bourbonnais - Agneau du Périgord - Agneau du Poitou-Charentes - Agneau du Quercy - Bœuf charolais du Bourbonnais - Bœuf de Bazas - Bœuf de Vendée - Bœuf du Maine - Charolais de Bourgogne - Génisse fleur d'Aubrac

¹ Il convient de souligner par ailleurs que le pâturage est obligatoire en agriculture biologique et en Label rouge pour les gros bovins (5 mois minimum) ; l'ensemble des volailles Label rouge sont élevées en plein air. En outre, cette liste se limite aux animaux ruminants (bovins, ovins et caprins), étant entendu que les cahiers des charges portant sur d'autres espèces (porcs, volailles, palmipèdes) peuvent prévoir des dispositions imposant un accès aux parcours, le cas échéant prévoyant une part majoritaire de l'alimentation issue de cet accès, sans qu'il soit à proprement parler question de pâturage. Pour autant, certaines pratiques pourraient être considérées comme relevant du pastoralisme que ce soit en filière volailles (toutes les IGP et AOP reposent sur un élevage en plein air), ou en filière porcine (Kintoa et jambon du Kintoa, porc noir de Bigorre et jambon noir de Bigorre, coppa de Corse/coppa de Corse - Coppa di Corsica, jambon sec de Corse/jambon sec de Corse - prisuttu, lonzo de Corse/lonzo de Corse - lonzu).

<ul style="list-style-type: none">- Munster ou Munster Géromé- Neufchâtel- Ossau-Iraty- Pélardon- Pont-l'Évêque- Reblochon ou Reblochon de Savoie- Roquefort- Saint-Nectaire- Salers- Tome des Bauges <p>Viande ovine et bovine (6)</p> <ul style="list-style-type: none">- Barèges-Gavarnie- Bœuf de Charolles- Fin gras/Fin gras du Mézenc- Maine-Anjou- Prés-salés de la baie de Somme- Prés-salés du Mont-Saint-Michel- Taureau de Camargue	<ul style="list-style-type: none">- Rosée des Pyrénées catalanes- Veau d'Aveyron et du Ségala- Veau du Limousin- Ternera de los Pirineos catalanes/Vedella dels Pirineus catalans/Vedell des Pyrénées catalanes
---	--

**B. NOTE DE LA DIVISION DE LÉGISLATION COMPARÉE DU SÉNAT
RELATIVE À LA GESTION DU LOUP - DÉCEMBRE 2025**

À la demande de la commission des affaires économiques, la division de la législation comparée a effectué une étude sur les politiques publiques mises en œuvre, pour faire face à l'expansion de la présence du loup et à une cohabitation jugée désormais complexe avec l'élevage, dans les cinq pays suivants : Allemagne, Autriche, Espagne, Italie et Suède.

La note de la division de législation comparée du Sénat relative à la gestion du loup est disponible à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/notice-rapport/2025/lc356-notice.html>.