

Évaluation du cadre de politique publique dans les zones pastorales d'Europe

Rete Appia et PASTRES – European University Institute - michele.nori@eui.eu



Elevage ovin sur le Lac de Bolsena: M. Nori, PASTRES, 2021

Ce travail fait partie d'une série du Centre Robert Schuman, Programme de Gouvernance Globale de l'Institut Universitaire Européen (Firenze), qui étudie le cadrage des politiques autour du pastoralisme dans différentes régions du monde. La rédaction de cet article a été financée par une subvention avancée du Conseil Européen de la Recherche à [PASTRES \(Pastoralisme, incertitude, résilience : leçons globales des marges\)](#), contrat : 740342.

Version original: [Assessing the policy frame in pastoral areas of Europe](#)

RSC Working Paper 2022/03 - Global Governance Programme 461 - ISSN 1028-3625

La version française est le résultat d'une collaboration entre Pastinnova et PASTRES.



Résumé

Contrairement à d'autres régions du monde, le cadre de politique publique en Europe est en principe favorable à l'élevage extensif. Les politiques de l'UE reconnaissent les valeurs multiples du pastoralisme et sa contribution au patrimoine culturel, à la gestion de l'environnement et à la cohésion territoriale. Consciente que ces biens publics ne sont pas fournis de façon viable sans rémunération, l'UE soutient les éleveurs par des mesures directes et indirectes, comprenant des subventions. Celles-ci sont considérées comme des formes de compensation et de récompense pour les éleveurs opérant dans des zones défavorisées et des environnements à Haute Valeur naturelle.

Cependant, au cours des dernières décennies, le nombre d'exploitations pastorales a fortement diminué, le renouvellement intergénérationnel est faible et les territoires montagneux, insulaires et enclavés de toute l'Europe connaissent des processus de « désertification » socio-économique et agroécologique. Les résultats de l'engagement politique et financier de la PAC dans les contextes pastoraux sont donc plutôt décevants. Traduire les bonnes intentions et l'appréciation sociale en réalisations efficaces d'un point de vue social et en termes économiques est un défi majeur pour les décideurs politiques et les administrateurs partout en Europe.

D'une part, le "Green Deal" européen et sa stratégie "de la ferme à la table" font preuve d'une grande ambition pour réorienter l'agriculture et favoriser la transition vers des systèmes alimentaires plus durables en Europe. D'autre part, la réforme tant attendue de la politique agricole commune n'a pas remédié à ses incohérences fondamentales en termes techniques, administratifs et politiques. Dans un cadre politique également influencé par des accords commerciaux et politiques plus larges, les mesures de la PAC demeurent plus susceptibles de soutenir l'intensification de la production animale que les systèmes pastoraux. L'architecture institutionnelle de l'UE et le périmètre politique de la PAC représentent d'importants facteurs d'incertitude pour les pasteurs européens, qui doivent continuellement « naviguer » entre des mesures, des règles et des exigences multiples, fragmentées et parfois contradictoires, qui semblent mal adaptées à leurs principes, stratégies et besoins opérationnels.

L'élevage ovin et caprin en Europe : une diversité homogène	3
Le contexte: La PAC, ses principes et ses réformes	6
La chair sur l'os: le soutien opérationnel de la PAC	10
Trouver un équilibre entre produits et services	13
L'effacement des pasteurs, en Europe et au-delà	17
Verdir les pelouses des voisins	20
Des bons principes aux mauvaises pratiques	21
De la ferme à la fourchette ou au folklore	24
BIBLIOGRAPHIE	26

L'élevage ovin et caprin en Europe : une homogénéité dans la diversité¹

En Europe il existe une grande diversité de systèmes pastoraux. Environ un cinquième des terres agricoles de l'UE sont consacrées à l'élevage extensif ; en particulier dans le sud de l'Europe méditerranéenne, dans les Balkans, mais aussi au Royaume-Uni et en Irlande, dans les Carpates et dans les régions subarctiques de la péninsule scandinave. Dans toute l'Europe, les terres de parcours couvrent des territoires étendus. En Europe centrale et orientale, près de sept millions d'hectares des Carpates sont couverts de prairies semi-naturelles ouvertes ; dans la péninsule ibérique, on compte plus de trois millions d'hectares de pâturages boisés, tandis que la France compte à elle seule environ dix millions d'hectares de terres de parcours (Oreka Mendián, 2021 ; FAO, 2021).

Sur l'ensemble du continent, le pastoralisme apporte une valeur ajoutée spécifique et un avantage comparatif dans les territoires « difficiles », principalement les zones montagneuses, les zones sèches et les milieux insulaires où d'autres formes de valorisation de la terre sont difficilement viables (CE, 2018 - Figure 1). Dans ces contextes, les ovins et les caprins sont les principales espèces élevées, notamment dans les pays du sud de l'UE, en raison de leur adaptation aux conditions pédologiques et climatiques spécifiques de ces milieux. Avec plus de 250 races, la grande diversité génétique qui caractérise le cheptel européen incarne leur sélection dans le long terme et leur adaptation aux environnements physiques, socioculturels et économiques locaux. Sans les petits ruminants, d'immenses milieux ruraux défavorisés (définis comme les zones défavorisées, ZMD - tableau 1) en Europe seraient abandonnés et deviendraient des friches, avec des conséquences écologiques négatives importantes. Les bovins, les porcins et les équidés peuvent également être élevés de manière extensive, mais leur importance est moindre que celle des petits ruminants en termes de production extensive. Sur environ 100 millions d'ovins et de caprins en Europe, environ la moitié est élevée dans des systèmes pastoraux (UE, 2018 ; CE, 2018). Dans ce rapport, nous utiliserons donc les chiffres et les tendances de l'élevage ovin et des caprin pour discuter du pastoralisme européen, en nous focalisant spécifiquement sur le pourtour méditerranéen.

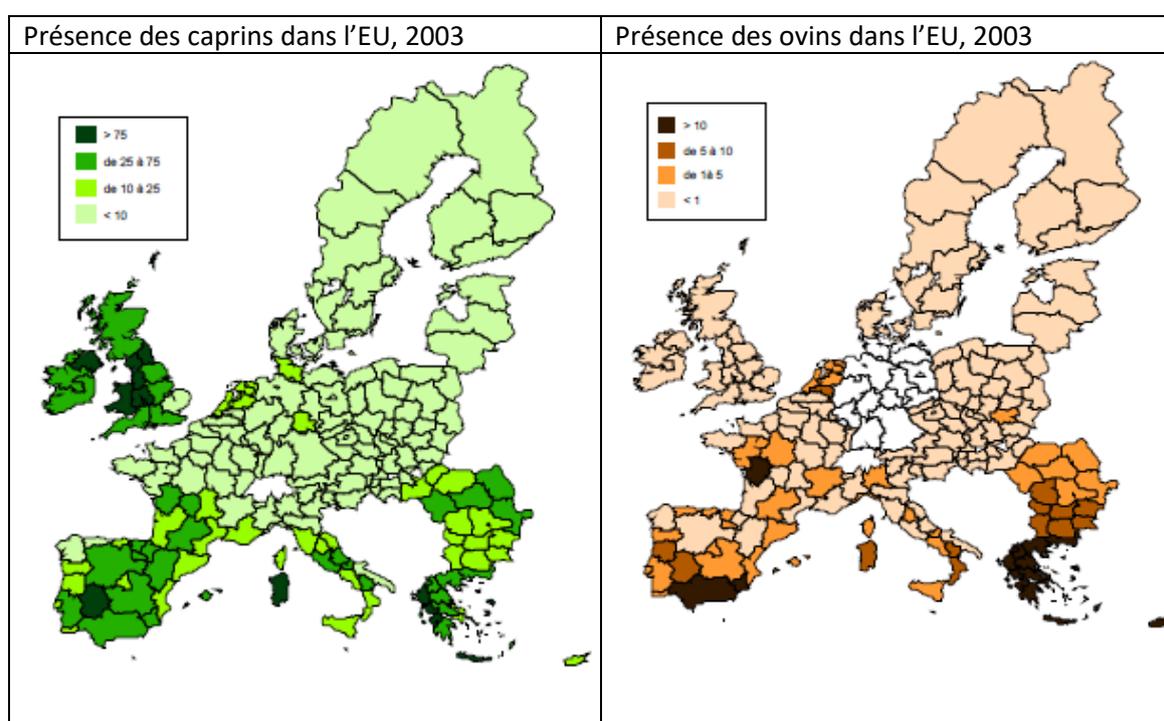
Dans l'ensemble, le secteur ovin et caprin de l'UE représente une petite partie de la production animale totale de l'UE, employant environ 1,5 million de personnes de manière régulière dans 900 000 exploitations - ce qui correspond à sept pour cent des 22 millions de travailleurs agricoles. Plusieurs instruments politiques au niveau de l'UE soutiennent les éleveurs de petits ruminants dans leur capacité à fournir à la fois des biens alimentaires et des services publics. Cependant, l'élevage d'ovins et de caprins demeure une activité agricole parmi les moins soutenues et les moins rentables, ce qui n'encourage ni l'investissement ni le renouvellement intergénérationnel. Les problèmes d'abandon des exploitations et de pénurie de main-d'œuvre affectent gravement l'élevage extensif de petits ruminants dans toute l'Europe et résultent d'une série d'incohérences des politiques publiques et de l'incertitude qui en découle (CE, 2018 ; Nori et Farinella, 2019).

¹ Remerciements: Nous tenons à remercier pour leurs contributions Sergio Magnani, Jean-Paul Dubeuf, Ian Scoones, Antonello Franca, Athanasios Ragkos, Magali Jouven, Concha Salguero, Daniele Bertolozzi, Giulia Simula, Patrick Fabre, Rete Appia, Plataforma Ganaderia Extensiva, EuroMontana.

Tableau 1. Proportion d'ovins élevés dans les zones défavorisées du pays en 2008 (EP, 2008)

Country	Rate
Spain	82%
UK	69%
Italy	70%
Ireland	75%
Greece	78%
Portugal	90%
Spain	82%
France	84%

Figure 1. Présence de petits ruminants dans les zones défavorisées de l'UE (EP, 2008:24)

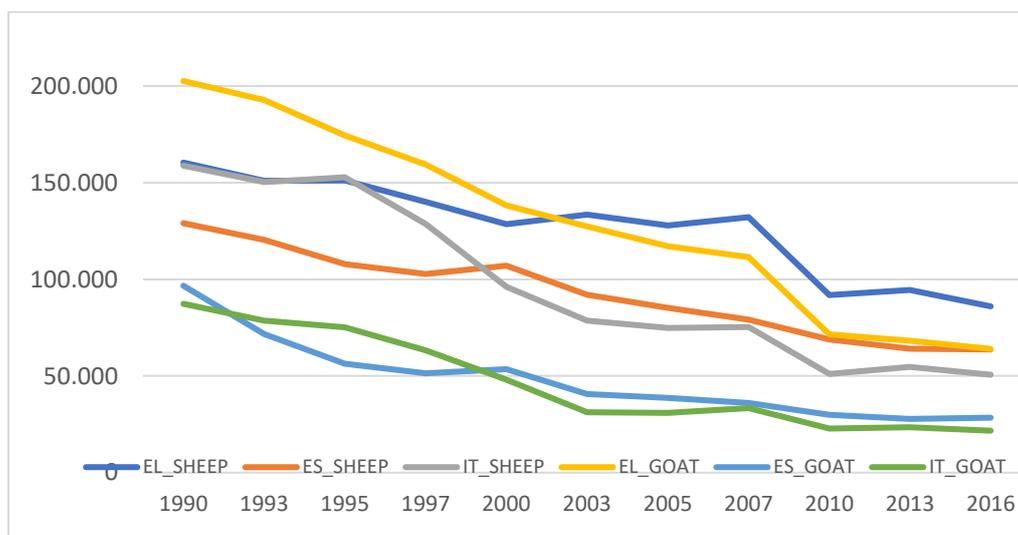


L'Espagne, l'Italie, la Grèce et le sud de la France présentent un large éventail de conditions biophysiques et regroupent les principaux types de systèmes pastoraux dans la région méditerranéenne de l'UE (EU-Med). Le modèle typique est constitué de systèmes pastoraux basés sur l'utilisation de parcours permanents, en particulier dans les zones de montagne et d'altitude également sur des formes de sylvo-pastoralisme. Une grande diversité de formes de transhumance est pratiquée dans de nombreux pays d'Europe du Sud, où les troupeaux sont déplacés en fonction des cycles saisonniers entre milieux de montagne et de plaine. Les itinéraires et les pratiques de transhumance persistent, notamment dans les Alpes, dans le sud de la France, dans les Balkans, dans les régions des Carpates et dans toute l'Espagne (Brisebarre et al., 2009; Nadal et al., 2010; RRN, 2011; Ragkos et al., 2014). Il s'agit notamment de déplacements transfrontaliers entre la France, l'Italie et la Suisse dans les Alpes, ainsi qu'entre la France et l'Espagne à travers les Pyrénées. Récemment, la transhumance a également été reconnue par l'UNESCO comme un patrimoine culturel immatériel.

La pratique de l'agropastoralisme grâce à l'utilisation de ressources fourragères mixtes est également devenue de plus en plus fréquente, en particulier dans les plaines et les zones de collines, où des cultures permanentes (par exemple, oliveraies, vignobles, amandiers, noisetiers et lièges) et des cultures arables fournissent des pâturages saisonniers dans le cadre de systèmes agricoles traditionnels à faible intensité, y compris les chaumes arables, les jachères et les pâturages permanents (Caballero et al., 2009; Keenleyside et al., 2014; Beaufoy et Poux, 2014). S'il est prouvé que les produits animaux en Europe sont de plus en plus issus des systèmes intensifs, la production d'aliments bétail mobilise environ deux tiers de toutes les terres agricoles de l'UE, avec des implications foncières et écologiques importantes (Greenpeace, 2020).

Environ 70 % du cheptel ovin européen est concentré dans les pays de l'UE-Med, le reste se trouvant principalement au Royaume-Uni et en Roumanie. Les ovins laitiers se trouvent principalement dans les pays du sud, tandis que les systèmes allaitants sont également présents dans les régions du nord. Grâce aux incitations de la politique agricole commune (PAC), le cheptel ovin européen a connu une croissance assez régulière jusqu'aux années 1980 mais a commencé à décliner depuis le début des années 1990. Cette tendance s'est intensifiée au cours des dernières décennies, bien qu'à un rythme différent dans chaque pays (voir figure 2). Cependant, les tendances sont différentes selon la vocation des élevages : négative pour les systèmes allaitants et positives pour les systèmes laitiers (PE, 2008 ; Vagnoni et Franca, 2018).

Figure 2. Évolution des exploitations ovines et caprines en Grèce, en Italie et en Espagne (000s) (1990-2016) (EU, 2021)



Les questions de santé animale ont également joué un rôle dans cette dynamique. Le cheptel britannique a connu une baisse substantielle d'effectifs lors de la crise de la fièvre aphteuse de 2001, tandis que le cheptel espagnol a continué à croître jusqu'en 2000 avant de connaître une forte baisse, notamment en raison des foyers de fièvre catarrhale après 2003. En France, une baisse importante du nombre d'ovins allaitants s'est accompagnée d'une croissance continue de la population laitière. De même, en ce qui concerne les caprins, la majorité des effectifs se situe dans les pays méditerranéens, la Grèce et l'Espagne détenant respectivement 31 et 20% du total de l'UE. Le nombre de chèvres a également augmenté récemment aux Pays-Bas, mais surtout dans des systèmes intensifs. L'élevage d'un troupeau de chèvres relativement petit pourrait garantir un niveau de vie convenable à une famille européenne, à condition qu'elle

réunisse des compétences en matière de transformation et de commercialisation des produits laitiers.

Dans différents pays, les chiffres et les tendances ont évolué en fonction des demandes du marché et des coûts de production (PE, 2008 ; CE, 2018). La taille moyenne des troupeaux de petits ruminants, leur gestion et la commercialisation des produits peuvent changer de manière considérable d'une région à l'autre. En Europe, les petites exploitations sont encore nombreuses, même si elles représentent une partie relativement faible du cheptel global. La proportion et les tendances d'évolution des petites exploitations – moins de 50 têtes - par rapport aux grandes - c'est-à-dire plus de 500 têtes - changent continuellement, en partie en relation aux mesures politiques et incitatives de l'UE. Certaines exploitations sont spécialisées dans l'élevage d'une espèce particulière, mais dans des nombreux cas on élève avec à la fois des moutons et des chèvres, notamment en Grèce, en Bulgarie et en Roumanie. Les tendances récentes indiquent une orientation à réduire la taille du troupeau comme stratégie pour améliorer l'efficacité économique et mieux survivre à la crise financière, en retrouvant une autonomie par rapport à la dynamique du marché (Ragkos et al., 2016 ; Papadopoulou et al., 2021). Cependant, la trajectoire des pays d'Europe de l'Est a suivi un schéma spécifique (voir encadré ci-dessous).

ENCADRÉ - Résilience des pasteurs roumains

Bien que les systèmes agricoles roumains aient connu des transformations profondes dans le temps suivant l'évolution des régimes politiques, les communautés de montagne ont été peu touchées par les programmes de collectivisation des terres, car la mécanisation et l'intensification y étaient impossibles. La terre est donc restée largement sous le contrôle des familles. Si les communautés montagnardes ont perdu l'accès à des ressources forestières au profit de l'État, elles ont pu conserver des terres privées, ce qui leur a permis de maintenir des activités de maraîchage et d'élevage à petite échelle. Le lait produit était principalement utilisé pour la fabrication de fromage, denrée traditionnelle de l'alimentation en milieu rural. Les ménages possédant de grands troupeaux pratiquaient souvent la transhumance, qui a connu des périodes favorables sous le régime soviétique, puisque leurs produits - laine, agneaux, viande, fromage - étaient très demandés par l'État, et leurs prix gonflés par des subventions. De nombreuses familles de transhumants ont ainsi pu acheter de grandes étendues de terre à la fin du régime. Cela leur a permis de stabiliser leurs foyers et leurs familles dans les plaines, contribuant ainsi à d'importants changements dans la pratique du pastoralisme.

Le contexte : La PAC, ses principes et ses réformes

Le cadre de politique en Europe reconnaît, de manière assez originale à l'échelle globale, les multiples valeurs du pastoralisme, et sa contribution au patrimoine culturel, à la gestion environnementale et à la cohésion territoriale. Un ensemble de principes et de politiques ont été élaborés dans l'objectif de protéger les pratiques pastorales en Europe. La trajectoire de la politique agricole de l'UE offre une perspective intéressante sur les résultats de ces efforts, ainsi que sur la complexité et les incertitudes qui en découlent. Les principes énoncés dans la PAC sont mis en œuvre par le biais du principe de subsidiarité qui caractérise la gouvernance de l'UE. Cela implique que différents niveaux institutionnels jouent des rôles complémentaires, le niveau le plus immédiat et le plus local étant supposé avoir une plus grande capacité de mise en œuvre (Caballero et al., 2009; Nori et Gemini, 2011).

La politique agricole commune (PAC), l'une des politiques fondatrices de l'UE, a été établie par le traité de Rome de 1957 afin d'accroître la productivité, d'améliorer les revenus des agriculteurs, de stabiliser les marchés et de garantir l'approvisionnement alimentaire à des prix

raisonnables des citoyens européens. Pendant les deux premières décennies, elle a principalement stimulé la production agricole dans un cadre de modernisation de l'agriculture et de développement de la chaîne agroalimentaire mondiale, suscitant de vives inquiétudes quant aux distorsions du marché et aux impacts environnementaux. Les réformes ultérieures de la PAC ont de plus en plus pris en compte des préoccupations sociétales pour la durabilité et la multifonctionnalité de l'agriculture européenne. Comme on y va analyser par la suite, les réformes de la PAC s'inscrivent dans un cadre politique plus large qui inclut également les accords commerciaux, l'évolution des attitudes du public et les préoccupations sociétales, notamment en ce qui concerne les aspects environnementaux. À ce jour, la PAC reste un pilier stratégique de l'UE et la principale politique globale réglementant l'agriculture et le développement rural, mobilisant une part substantielle du budget global de l'UE (environ 40 % du budget total en 2018).

Dans la phase initiale, la PAC a progressivement engendré une surproduction, des distorsions du marché et des effets négatifs sur l'environnement. Les réformes successives de la PAC ont pris en compte des exigences spécifiques en matière de protection de l'environnement, de sécurité et qualité des aliments, de santé et de bien-être des animaux. Ainsi, le soutien de la PAC a été de plus en plus conditionné au respect d'exigences associées à un ensemble différent de mesures standardisées, définies au fil du temps comme des règles d'éligibilité, des exigences d'écologisation, des mesures agro-environnementales, et, plus récemment, des éco-régimes volontaires.

Tableau 2. Les principales étapes des réformes de la PAC

<i>Année</i>	<i>Principes des politiques</i>	<i>Implications</i>
Introduite en 1962	Au cours des deux premières décennies, elle a surtout stimulé la production agricole dans un cadre de modernisation et de développement de la chaîne agro-alimentaire mondiale ; Le souci de la PAC est d'assurer un revenu adéquat aux producteurs tout en maintenant l'accès aux aliments pour les consommateurs.	Approvisionnement alimentaire excédentaire, distorsions du marché, problèmes environnementaux et préoccupations des consommateurs concernant la santé et la qualité
1970s La réforme Mansholt de 1970	Incitations à la modernisation des exploitations agricoles, vers des exploitations moins nombreuses et plus grandes. Des systèmes de subventions pour indemniser les producteurs opérant dans des conditions difficiles ; système de quotas dans la production laitière a ensuite été introduit en 1984.	Premiers pas pour éviter la surproduction et vers les préoccupations environnementales
1992 Réforme Mac Sharry	Perspective plus multifonctionnelle et préoccupation pour la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire, la santé des terres et le bien-être des animaux.	Concepts de HVN et LFA ; rémunération des services écosystémiques
	Des incitations spécifiques pour les petits agriculteurs et pour ceux qui opèrent dans des zones intérieures, défavorisées, éloignées ou mal connectées, en vue de lutter contre le dépeuplement et l'abandon.	Mise en œuvre accrue des engagements de l'UE dans les organisations commerciales mondiales
2003 La	Un nouvel accent sur la durabilité ;	De l'euro par tête à l'hectare

réforme Fischler partie de l' Agenda 2000 de l'EU	conditionnalité avec les objectifs environnementaux, soutien à la multifonctionnalité et au développement rural ; découplage des paiements directs de la production par le biais du régime de paiement unique.	de terre ; baisse importante de la taille des troupeaux
2014 La réforme Çiolos	Introduction de la dimension «territoriale», qui aborde spécifiquement la dimension sociale du monde rural et reconnaît que plusieurs défis affectant les moyens de subsistance ruraux sont motivés par des facteurs externes à l'agriculture ; changement important pour les pasteurs de producteurs de bétail à gardiens de l'environnement.	Focus sur trois objectifs à long terme de la PAC : production alimentaire viable, gestion durable des ressources naturelles et développement territorial équilibré
2020 La "Green Deal" européen	Les éco-schémas volontaires, nouvelle évolution des préoccupations environnementales et climatiques ; se concentrer sur l'organisation, la participation et le renforcement des capacités des agriculteurs.	Vision 2020 pour un «développement intelligent, durable et inclusif » ; Approche « de la ferme à la fourchette »

Dès les années 1980, les processus de réforme ont réorienté la PAC. La prime compensatoire ovine (PCO) a été établie pour compenser toute perte de revenu subie par les producteurs opérant dans des circonstances difficiles et a été calculée sur la base des prix enregistrés sur les marchés de l'UE. Depuis 1990, elle a été complétée par la prime rurale (PMR) basée sur la taille du troupeau. La réforme de 2000, qui s'inscrit dans le cadre plus large de l'Agenda 2000 de l'UE, visait à maintenir le niveau de revenu des agriculteurs dans le contexte de l'évolution des conditions fixées par les accords commerciaux de l'UE. Les formes de compensation pour les pertes de marché ont été complétées par des bonifications pour les pratiques respectueuses de l'environnement ; par conséquent, le découplage et la conditionnalité des aides ont été introduits.

Le découplage est un mécanisme par lequel la principale subvention directe - un droit à paiement unique (DPU) défini - n'est pas liée au volume ou aux facteurs de production (c'est-à-dire le rendement ou le nombre d'animaux), mais plutôt à certains facteurs et conditions, principalement la propriété foncière, le type de production et le processus de production (conditionnalité). Dans la plupart des pays de l'UE, le DPU est calculé sur la base des "droits historiques" et varie en fonction du montant de l'aide reçue par une exploitation au cours d'une période de référence (entre 2000 et 2002). Ce système a fini par fournir des niveaux de soutien extrêmement élevés aux grands agriculteurs qui produisant des cultures irriguées intensives telles que le tabac, les tomates, le maïs et le riz.

En liant les subventions de la politique à la propriété foncière, ce modèle pénalise les éleveurs extensifs, qui exploitent et gèrent généralement de grandes étendues de terres publiques et dont les surfaces foncières en propriété sont limitées, souvent peu irriguées et dont la principale culture est le fourrage. En outre, comme la prime a été découplée du nombre d'animaux détenus, de nombreux éleveurs ont décidé de réduire la taille de leurs troupeaux, ce qui a déclenché le déclin du cheptel de petits ruminants.

Globalement, dont les éleveurs extensifs sont parmi ceux qui ont les revenus plus faibles parmi ceux qui bénéficient des aides de la PAC. Dans chaque pays, la mise en œuvre nationale a encore réduit le soutien et les avantages de la PAC pour les éleveurs extensifs. En Espagne, les règles d'éligibilité pour les pâturages permanents empêchent le pâturage sous les arbres et les arbustes et, dans certains cas, également sur les chaumes de céréales. Au contraire, ces règles incitent les agriculteurs qui labourent régulièrement leurs prairies et suppriment les arbres et les haies pour les maintenir dans la catégorie de terres "arables", avec des conséquences négatives sur l'environnement et le climat (WWF et TyN, 2018). En Italie, les titres de DPU peuvent être transférés d'une terre à l'autre, voire d'une région à l'autre. La mobilité est plus grande pour les droits PAC que pour le bétail, ce qui sert en fait les grands agriculteurs plutôt que des pasteurs (Appia, 2021). Dans certaines régions, dont certaines parties de la Sardaigne, les subventions de la PAC ont été utilisées pour convertir de grands pâturages en plantations forestières - un changement d'affectation des terres qui empiète sur les terres de parcours, entraînant une perte considérable de biodiversité, de diversité paysagère et de valeurs socioculturelles, et qui a augmenté la probabilité d'incendies (Beaufoy et Poux, 2014).

ENCADRÉ - Troupeaux « fantômes » sur pâturages abandonnés

Pour avoir accès au financement de la PAC, les détenteurs de titres de propriété doivent "utiliser la terre". Des études menées en Italie dans les Alpes et les Apennins, indiquent que de grands exploitants spéculatifs profitent de cette faible législation en acquérant des terres bon marché sur les alpages, où ils déchargent ensuite des moutons, des bovins et même des ânes pour justifier l'utilisation des terres. De grandes entreprises du nord de l'Italie louent de grandes surfaces d'alpages afin de capitaliser leurs titres fonciers (acquis ailleurs). Elles le font sans utiliser les pâturages, souvent par le biais de troupeaux « fantômes » ou de quelques têtes d'animaux, parfois malades, souvent laissés sans surveillance. Il s'agit de « troupeaux à primes » qui ne servent qu'à légitimer la réception de fonds européens (Calandra, 2017). Ces troupeaux finissent par être abandonnés, affaiblis, et souvent la proie des carnivores locaux.

ENCADRÉ - Distorsions dues à une mauvaise conception de la PAC

La réforme de la PAC de 2006 visait à encourager une agriculture extensive plus étroitement liée à des produits de qualité et à la protection de l'environnement. Des défauts de conception ont rendu cet objectif difficile à atteindre, entraînant des conséquences et des impacts largement imprévus. Le financement public a commencé à être calculé sur la base de la taille des terres agricoles, plutôt que sur les processus de production de l'exploitation, avec des paiements directs comme forme d'aide au revenu accordée aux agriculteurs de l'UE sur une base par hectare, indépendamment de la production d'un produit spécifique.

D'une part, cette situation a généré des appétits lucratifs et des intérêts spéculatifs de la part d'agriculteurs riches qui ont investi dans la location de pâturages afin d'accéder aux subventions, ce qui a eu pour effet de délégitimer et d'exclure les pasteurs locaux. D'autre part, les pasteurs qui paissent sur des terres communes sont souvent exclus des aides publiques, et la transhumance et les mobilités saisonnières tournantes ne sont valorisées que dans certaines zones. Les pasteurs sans terre sont également confrontés à des contraintes importantes pour accéder aux aides de la PAC, liées à des droits de propriété fondée sur les droits fonciers (Fréve, 2015).

Les régimes plus récents de subventions pour la "production biologique", la "préservation des races indigènes", le "bien-être animal", la "gestion des pâturages" et l'"entretien du paysage" présenteraient un intérêt spécifique et seraient potentiellement pertinents pour les pasteurs, mais sont souvent mal définis car la distinction normative entre les systèmes intensifs et extensifs est plutôt difficile à discerner.

Dans l'ensemble, malgré ses incohérences et ses défauts de conception, la PAC joue un rôle important pour la plupart des éleveurs européens. Son soutien financier peut représenter environ la moitié ou plus de leurs revenus, avec des tendances et des variations entre les pays en fonction des mesures locales de mise en œuvre (Nori, 2015 ; Fréve, 2015 ; Ragkos et Nori, 2016). La majorité des exploitations ne seraient pas viables aujourd'hui sans ce soutien public, car les coûts de production continuent d'augmenter, tandis que les prix des produits ovins et caprins restent pour la plupart stagnants, voir ont dernièrement subi une forte baisse (CE, 2018). L'intégration des éleveurs européens dans les dispositifs de la PAC est cependant un processus ambigu et controversé: si les éleveurs revendiquent leur autonomie et leur indépendance, ils reconnaissent également que la plupart des exploitations cesseraient d'exister sans soutien institutionnel ("*sans les primes, c'est la mort de la profession !*", Fréve, 2015: 7). Le degré de dépendance aux mesures, mécanismes et financements de la PAC est élevé et implique également que toute modification du cadre politique a un impact significatif sur la survie du secteur (UE, 2018 ; Nori, 2019 ; Bertolozzi et al., 2021).

ENCADRÉ – Conversion des élevages ovins laitiers en élevages bovins allaitants

Les deux dernières décennies ont vu une réduction significative des exploitations pastorales dans les zones montagneuses de l'Europe méditerranéenne, et une conversion des troupeaux de petits ruminants en troupeaux de bovins allaitants. Ce processus a été signalé dans les Alpes, les Pyrénées, le Massif central français, ainsi que dans l'Épire grecque. Les principales raisons de ce changement sont la baisse de la rentabilité de la commercialisation du lait à la suite des accords commerciaux de l'UE, les subventions plus élevées de la PAC pour les bovins par rapport aux ovins et aux caprins, et la présence croissante de prédateurs carnivores qu'augmente la charge du travail en élevage ovin et caprin. La reconfiguration globale des modèles de travail inclut la difficulté croissante de recruter une main-d'œuvre motivée et qualifiée. Ces changements dans la composition des troupeaux reflètent un choix entrepreneurial visant à accroître la rentabilité des exploitations en augmentant les niveaux de revenus, tout en réduisant les risques et les coûts de production.

Du beurre dans les épinards : le soutien opérationnel de la PAC

Le soutien financier de l'UE en faveur d'un niveau de vie équitable pour les agriculteurs, d'un développement territorial équilibré et d'une gestion durable des ressources naturelles est fourni par deux canaux principaux, informés par les piliers respectifs de la PAC. Dans les zones pastorales, ce soutien est principalement matérialisé par des paiements pour la production agricole dans des milieux à fortes contraintes naturelles dans le pilier 1 et par un soutien aux moyens de subsistance des ruraux dans les zones défavorisées dans le pilier 2.

L'objectif principal du premier pilier est de fournir une aide au revenu aux agriculteurs qui opèrent dans des zones « difficiles ». Cela permet aux États membres de répartir plus équitablement les revenus agricoles en destinant une partie de l'aide aux agriculteurs soumis de manière permanente à des contraintes naturelles fortes. Le soutien spécifique du deuxième pilier complète les mesures du premier pilier pour soutenir plus largement les moyens de subsistance en milieu rural, par le biais de mesures définies dans les programmes de développement rural (PDR). Le deuxième pilier finance également des programmes spécifiques ciblant les zones défavorisées, tels que LEADER via ses Groupes d'Action locale (GAL).

Les **zones défavorisées (LFAs)** et les **zones à haute valeur naturelle (HNV)** sont deux concepts clés de la PAC actuelle qui contribuent à rendre ses principes opérationnels dans les milieux pastoraux. Les zones défavorisées et les systèmes agricoles à haute valeur naturelle sont les milieux plus menacés d'abandon en Europe, et méritent donc une attention et un soutien

politique spécifique. Les zones défavorisées (LFA) sont définies comme des zones présentant des contraintes agroécologiques vis-à-vis de la production alimentaire, telles que le manque d'eau, les caractéristiques défavorables du climat, du sol ou du terrain, des périodes de végétation courtes et des tendances au dépeuplement. Pourtant, ces zones offrent souvent des atouts importants pour la société quoique mal appréhendées, tels qu'une grande biodiversité, la rétention d'eau et le stockage de carbone.

Les **zones à haute valeur naturelle (HNV)** sont définies comme des milieux abritant des systèmes agricoles non intensifs adaptés à des conditions environnementales particulières où l'intensification ou la sous-utilisation peuvent être très dommageables. Les systèmes agricoles évoluant dans les zones HNV apportent également une contribution essentielle à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci, car ils nécessitent un apport minimal de combustibles fossiles. Dans de nombreux cas, ces systèmes agissent comme de grands puits de carbone, en particulier les prairies semi-naturelles qui sont entretenues par des pratiques de pâture.

Les systèmes dits à HNV sont représentatifs de la diversité des territoires européens et de ses cultures, nécessitent d'une gestion agricole active et permettent une utilisation très efficace des terres dans les zones défavorisées. De grandes parties de l'Espagne, de l'Italie, de la Grèce et du sud de la France (pays de l'UE-Med) sont classées comme zones défavorisées, et plus de la moitié de ces territoires sont gérés par des systèmes dit à HNV. Il s'agit par exemple des pâturages sous couvert forestier, des mosaïques de cultures permanentes de faible intensité comme les vignobles traditionnels, les oliveraies et les arbres fruitiers, des steppes céréalières ibériques, des prairies de fauche traditionnelles, des prairies de montagne et des systèmes de pâture en altitude. L'élevage d'ovins et de caprins revêt une importance particulière dans plusieurs zones défavorisées et la prime associée représente une part importante du revenu agricole (Caballero R., 2011; Oreka Mesian, 2021; Pactores, 2021). Les programmes et les mesures liées à l'environnement et au climat pourraient également recevoir un financement d'autres dispositifs et instruments politiques de l'UE, tels que par exemple le programme LIFE. Toutefois, la situation peut varier d'un pays ou d'une région à l'autre en raison du degré de décentralisation de la prise de décision inhérent au financement de la PAC.

ENCADRÉ - HNV et LFA en Europe méditerranéenne

Parmi les États membres actuels de l'UE, c'est la France qui semble avoir fait le plus d'efforts pour utiliser les subventions pour les zones défavorisées, avec un soutien spécifique à 60 systèmes agricoles à haute valeur naturelle. Différents taux de chargement sont spécifiés pour chaque système extensif, avec des incitations spécifiques pour les élevages ovins et caprins et un taux de paiement plus élevé pour les 25 premiers hectares. Des mesures adaptées aux pratiques de transhumance, aux pâturages communs et aux pâturages non herbacés sont éligibles, et le lait produit en système laitier extensif de montagne reçoit un paiement supplémentaire (Keenleyside et al., 2014).

En Espagne, pays qui possède la plus grande superficie de zones dites défavorisées, le paiement par exploitation est plafonné, ce qui limite considérablement le revenu disponible grâce à cette mesure. En outre, une grande partie des agriculteurs des « zones défavorisées » (en particulier ceux qui sont plus petits ou à temps partiel) ne sont pas éligibles à la plupart des régimes. Des évaluations récentes du PDR ont conclu que ces formes de financement n'ont pratiquement aucun effet sur les décisions des agriculteurs ou le maintien de l'agriculture dans les zones défavorisées (Keenleyside et al., 2014).

ENCADRÉ - HNV en Irlande

Le Burren, dans l'ouest de l'Irlande, englobe plusieurs sites Natura 2000 et un parc national. Des centaines de familles vivent et cultivent dans le Burren, produisant un excellent bétail tout en préservant le plus grand paysage patrimonial d'Irlande. La région est un terrain d'apprentissage pour les innovations en matière d'agriculture à HNV depuis une vingtaine d'années, à commencer par le projet primé Burren LIFE. Elle a également montré la voie en concevant et en mettant en œuvre des programmes agro-environnementaux en partenariat avec les agriculteurs, sur la base du principe de rémunération des agriculteurs pour les résultats positifs en matière de biodiversité. La clé du succès du programme réside dans la collaboration à long terme entre les agriculteurs et une équipe locale de conseillers spécialisés. La méthode du programme Burren est maintenant étendue à d'autres régions d'Irlande, avec la mise en place de projets menés localement par des groupes d'agriculteurs dans des zones agricoles à HNV sélectionnées et soutenues par des fonds européens.

Les défis locaux actuels comprennent la polarisation des activités agricoles vers des zones d'exploitation plus intensive et l'abandon des prairies extensives et des landes. Le vieillissement de la population agricole et le passage à l'agriculture à temps partiel constituent également des menaces pour les pratiques traditionnelles à forte intensité de main-d'œuvre (WWF et TyN, 2018).

Dans un tel contexte, les pasteurs sont donc théoriquement de plus en plus appelés à jouer un rôle dans la gestion des ressources naturelles et l'entretien des paysages dans les zones dites défavorisées et dans celles à haute valeur naturelle. Le cadre de politique européen reconnaît désormais que, grâce au pâturage, les ruminants fournissent un large éventail de services environnementaux, notamment la stabilité des sols, la régulation du cycle de l'eau, le stockage du carbone et une résilience accrue à la dynamique du changement climatique (Caballero et al., 2009; Keenleyside et al., 2014; Pactores, 2021). Des subventions spécifiques pour les services écosystémiques (PSE) sont couramment attribuées dans le cadre de la PAC par le biais de mesures agro-environnementales qui réduisent l'intensité des pratiques agricoles afin de protéger la biodiversité et de maintenir le paysage et le patrimoine culturel associé. Les paiements PSE sont normalement calculés sur la base des revenus auxquels le bénéficiaire renonce pour mener à bien les actions nécessaires, plus les coûts supplémentaires encourus qu'elles entraînent (Vakrou, 2010).

Le concept de services écosystémiques a récemment évolué vers celui de **services socio-écosystémiques (SES)**, pour prendre en compte un soutien plus large au développement socio-économique et à la stabilisation des populations dans les zones défavorisées (Nori et Gemini, 2011; Beaufoy et Ruiz-Mirazo, 2013; d'Ottavio et al., 2017; Nori et Farinella, 2019). Ces formes de rémunération reconnaissent que d'importantes menaces sociétales - tels que les glissements de terrain, les incendies de forêt, les avalanches, les processus d'érosion et les inondations - trouvent leur origine dans les relations à l'environnement et sont principalement dues à l'abandon croissant des territoires considérés comme marginaux, largement motivé par le déclin des systèmes agricoles extensifs. Ceci est particulièrement vrai pour les campagnes méditerranéennes de l'UE, une mosaïque sophistiquée de relations homme-environnement de plus en plus mise à mal par le changement climatique (Essedra, 2014 ; CE, 2020a ; 2020b).

ENCADRÉ - Pâturage VS incendies

Les systèmes de pâturage extensif tels que ceux caprins et ovins en forêt et en prairie fournissent un service public incontestable en réduisant le risque d'incendies massifs par le maintien de paysages ouverts et propres, en évitant l'empiètement des arbustes et en consommant la végétation combustible. Dans certaines régions méditerranéennes de l'UE, les autorités locales ont su tirer parti de ces opportunités en incitant les éleveurs à gérer les ressources forestières par le biais de programmes

de pâturage, afin de réduire les risques liés aux incendies. Il s'agit notamment des lois Perna et Bombino en Calabre-Aspromonte, des programmes Obeja Bombero en Catalogne et de la Red De Area Pasto-Cortafuegos en Andalousie. Toutefois, la reconnaissance de la prévention des incendies de forêt en tant que service écosystémique est remise en question dans plusieurs régions, et certains pays ont supprimé les incitations financières au pâturage dans les terres boisées.

Trouver un équilibre entre produits et services

Une analyse équitable du cadre politique de l'UE pour l'agriculture et le développement rural doit tenir compte du contexte politique plus large ainsi que des engagements nationaux et internationaux. En ce qui concerne le pastoralisme, les deux principaux domaines politiques qui ont influencé le cadre institutionnel sont ceux relatifs aux accords commerciaux et à la commercialisation des intrants et des produits de l'élevage, et ceux relatifs à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles utilisées par les pasteurs.

Le cycle Dillon des négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1962-63 a ouvert la voie à l'importation en Europe sans taxe d'aliments de bétail riches en protéines. Les développements ultérieurs ont vu le soja devenir la principale matière importée pour l'alimentation du bétail, avec des répercussions importantes pour les systèmes de production animale. L'utilisation des prairies permanentes a depuis diminué de moitié dans l'UE, tandis que la production de maïs, un complément énergétique aux aliments riches en protéines, a plus que doublé (Peeters 2012 ; pour les données, voir Eurostat, 2016 et FAOstat). Depuis les années 1990, l'UE a encore accéléré le processus d'intégration au marché mondial en s'engageant auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et d'autres cadres commerciaux politiques internationaux et bilatéraux.

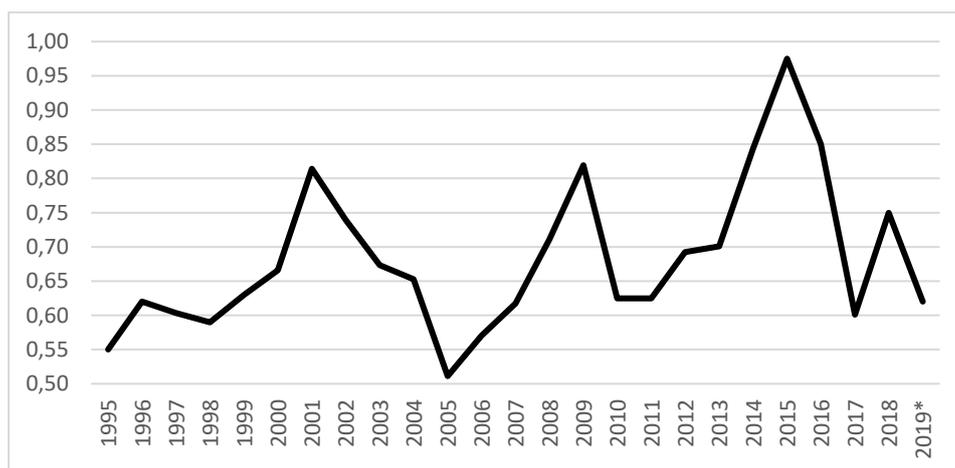
Avec l'union monétaire de l'UE, l'OMC et les accords régionaux ont grandement facilité la circulation des intrants et des produits agricoles. Le cycle de l'Uruguay (1994) a permis la suppression des quotas sur de nombreux produits d'origine animale, ouvrant la voie à une libéralisation plus large des échanges et des marchés. Le cycle de Doha (2001) a permis d'intégrer davantage les ruminants dans d'importants accords agricoles, qu'il s'agisse de l'accord sur les appellations d'origine et les droits de propriété intellectuelle (ADPIC), de la révision des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) ou des accords sur les obstacles techniques au commerce (OTC). Pour les éleveurs, cela s'est traduit par une concurrence accrue sur le marché, puisqu'en plus des produits d'élevage issus des systèmes intensifs européens - qui peuvent nourrir leurs animaux avec des intrants importés bon marché - ils subissent également la concurrence de ceux provenant d'autres parties du monde, notamment de Nouvelle-Zélande, d'Australie et d'Amérique du Sud, où les conditions et les coûts de production sont très différents.

L'industrie laitière européenne qui transforme le lait des petits ruminants est principalement située dans les pays de l'UE-Med et en Roumanie. L'Europe est la première région pour la production de lait de brebis, représentant environ un tiers de la production mondiale, principalement fournie par les pays de l'UE-Med plus le Portugal et la Roumanie (CE, 2018). La totalité de ce lait est transformée en fromage et en produits laitiers, la viande des agneaux étant un sous-produit. Environ deux-tiers de la production totale du lait de brebis de l'UE sont destinés à la transformation industrielle centralisée, par le biais de systèmes coopératifs ou privés, le tiers restant étant transformé au niveau de l'exploitation, soit pour la consommation locale, soit pour la commercialisation, comme stratégie entrepreneuriale pour créer de la valeur ajoutée et des emplois familiaux ou locaux. Le lait de chèvre est également fourni

principalement par les pays du sud de l'UE, dont la Bulgarie, Chypre, la France, l'Espagne, la Roumanie et les Pays-Bas - évidemment dans des systèmes plus ou moins extensifs, et peut également être commercialisé et consommé frais (Boyazoglu et Morand-Fehr, 2005 ; Simula, 2015).

Afin de protéger les produits laitiers de petits ruminants issus de systèmes pastoraux extensifs et de les différencier de ceux produits de manière intensive ou importés, des formes spécifiques de qualification et de certification de la qualité ont été établies, telles que l'appellation d'origine protégée, ou AOP, l'indication géographique protégée, ou IGP, et la spécialité traditionnelle garantie, ou STG (Réquillart, 2007). Environ la moitié des 164 fromages européens bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP contiennent du lait de brebis ou de chèvre produit en système extensif (PE, 2008). Certains sont produits en très grandes quantités (par exemple la Feta grecque, le Roquefort français, le Manchego espagnol et le Pecorino Romano italien) mais beaucoup ne sont produits qu'en petites quantités. Le poids relatif de l'AOP sur l'ensemble des fromages produits varie donc d'un type de production et d'une région à l'autre, et joue un rôle clé dans l'élargissement du champ de la commercialisation - qui, d'une part, offre d'importantes opportunités économiques aux agriculteurs et, d'autre part, les expose au risque d'augmentation des prix (Figure 3).

Figure 3. Volatilité du prix du lait de brebis en Sardaigne (€/liter)



Source: Nori and Farinella, 2019:124

Pour les îles et les zones de montagne de l'UE, l'importance de ces produits laitiers est tout à fait stratégique, tant pour l'économie que pour la culture et l'identité locales. Dans l'ensemble, cependant, les prix payés aux producteurs ont très peu augmenté ces dernières années, et une caractéristique commune à la plupart des exploitations pastorales de l'UE est la difficulté à faire face à des coûts d'exploitation qui n'ont cessé d'augmenter au cours des trois dernières décennies, notamment ceux liés à l'énergie, aux aliments de bétail et à la santé (CE, 2018).

La législation régissant la transformation et la commercialisation du lait cru est assez stricte, car elle est née de préoccupations hygiéniques et sanitaires principalement liées aux systèmes intensifs, où les conditions et la densité des animaux dans des étables fermées sont considérées comme des déclencheurs potentiels de maladies et de menaces sanitaires (FACE, 2016). La législation de l'UE rend difficile la transformation et la diversification locales, car le respect des normes requises nécessite de gros investissements que les petites exploitations des régions reculées ne sont pas en mesure d'entreprendre. Le cas du lait cru est un bon exemple, car son utilisation dans la transformation locale permet d'obtenir une meilleure

qualité et de meilleurs prix, mais son utilisation a été restreinte pendant longtemps en raison de préoccupations liées à la sécurité sanitaire des aliments. Ces mesures contribuent à entraver l'expansion des réseaux de commercialisation informels et affectent la viabilité économique des petits élevages. Pour faire face à ces déséquilibres, plusieurs exploitations ont agrandi leurs troupeaux, avec des répercussions importantes sur la gestion, les régimes de travail et les relations à l'environnement (Nori et Farinella, 2019).

Bien qu'elle soit leader dans le domaine du lait de petits ruminants, l'Europe se classe au bas de l'échelle des producteurs mondiaux **de viande ovine et caprine**, et sa part de marché a récemment diminué davantage (PE, 2008). Les problèmes de commercialisation de ces « sous-produits » découlent de changements importants dans les habitudes de consommation européennes et de la concurrence croissante des produits dont l'accès aux marchés européens a été facilité par les récents accords commerciaux et la libéralisation du marché mondial (Rossi, 2017). D'une part, le mouton et la chèvre sont principalement consommés lors des fêtes religieuses - Pâques, Noël ou l'Aïd - et la consommation globale a diminué au cours des dernières décennies (Matthews, 2018). Par exemple, en Espagne, la consommation d'agneau par habitant a diminué de moitié au cours des deux dernières décennies (MAPA, 2019) et devrait encore baisser dans toute l'UE dans les années à venir (CE, 2019). Ceci, alors que les communautés d'immigrants en pleine croissance offrent une alternative de plus en plus pertinente, y compris avec les nouvelles options du marché *halal*.

D'autre part, les produits carnés pastoraux sont confrontés à une concurrence féroce de l'extérieur de l'UE, où les conditions d'exploitation sont différentes et les coûts de production beaucoup plus bas. Le système de certification des produits carnés est assez flou car il comporte trois niveaux d'indication : le lieu d'élevage de l'animal, le lieu d'abattage et le lieu de transformation de sa viande. Ainsi, les carcasses importées d'animaux élevés ailleurs et transformés dans l'UE peuvent être vendues comme un produit "européen". Il existe également un commerce intracommunautaire d'animaux vivants entre les pays de l'UE qui dépend largement du prix et de la qualité, ainsi que de l'évolution des habitudes de consommation. L'Irlande et le Royaume-Uni sont de grands exportateurs d'ovins vers la France, la Roumanie exporte vers de nombreux pays du sud-ouest, et l'Italie et l'Espagne font circuler les petits ruminants dans des directions différentes. Les pays de l'UE exportent également à un rythme croissant vers d'autres régions voisines telles que le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord lors de festivités saisonnières particulières (CE, 2018).

Quelle que soit la chaîne de valeur - viande, lait ou produits laitiers - l'accès au marché est un défi pour l'économie pastorale car il nécessite que plusieurs conditions contraignantes soient réunies, notamment la présence de sites de transformation locaux, d'abattoirs locaux, de points de collecte du lait et de laiteries capables de se connecter aux bassins de consommation (Pastomed, 2007). L'alternative d'entreprendre une activité de transformation à la ferme et de commercialisation directe est souvent semée d'embûches pour la plupart des éleveurs pastoraux en raison de la rigidité de la mise en œuvre des réglementations en matière d'hygiène. Les normes, les certifications et les ajustements réglementaires fixés par les accords de l'OMC et imposés par les politiques de l'UE sont des barrières coûteuses qui affectent l'accès au marché et mettent en péril la survie des petits éleveurs indépendants, en particulier ceux qui opèrent dans des conditions extrêmes. La gouvernance des chaînes de valeur penche souvent en faveur des grandes industriels, des commerçants, des détaillants et des sociétés de distribution, tandis que les agriculteurs et les éleveurs sont devenus les principaux amortisseurs de shock (Essedra, 2014 ; Pastinnova, 2021).

ENCADRÉ - Un terrain de jeu inégal

Les produits pastoraux proviennent en majorité de races autochtones adaptées aux conditions locales, qui paissent sur des pâturages de montagne. Dans les conditions actuelles, ces produits sont en concurrence directe sur les marchés avec ceux des systèmes d'élevage intensif, situés dans des zones bien dotées et connectées, provenant d'animaux génétiquement modifiés, nourris avec des intrants importés (fourrage, concentrés), et produisant des quantités beaucoup plus importantes de produits standardisés et d'externalités environnementales négatives (par exemple, le fumier, qui enrichissait le sol, devient polluant à des concentrations élevées). Il est tout à fait clair que si les systèmes pastoraux sont perdants à court terme, la société dans son ensemble souffrira à long terme des effets négatifs et de la non-durabilité des systèmes intensifs.

ENCADRÉ - Dialogue sectoriel

Le groupe de dialogue civil sur les produits animaux est un organe consultatif qui assure la liaison entre les parties prenantes et la Commission européenne. Son agenda stratégique souligne l'importance de la PAC - dans ses premier et deuxième piliers - pour le secteur ovin et caprin, compte tenu de sa faible rentabilité et du fait que la production a lieu principalement dans des zones dites défavorisées. En 2015 et 2016, le Forum européen de la viande ovine s'est réuni à l'initiative du commissaire européen à l'agriculture et au développement rural pour explorer les défis actuels et futurs du secteur européen de la viande ovine avec des représentants des États membres ainsi que des éleveurs, des transformateurs et des négociants.

Les deux thèmes clés qui ont émergé sont le rôle vital que joue l'élevage ovin dans l'amélioration de l'environnement dans les systèmes de prairies extensives, et la nécessité conséquente de fournir un soutien fort aux producteurs primaires par le biais des paiements directs de la PAC. Dans ce contexte, le Forum a recommandé à la Commission d'envisager deux actions politiques principales : 1) un nouveau paiement environnemental qui récompense spécifiquement les éleveurs de petits ruminants extensifs ; et 2) un programme de communication et de promotion pour mieux positionner le secteur par rapport aux choix des consommateurs européens.

Un autre secteur politique qui a un impact significatif sur la gestion des ressources pastorales et les moyens de subsistance est celui de la protection de l'environnement et de la biodiversité. Outre la création de parcs naturels à partir de zones pastorales (Nori et de Marchi, 2015), l'un des principaux sujets de préoccupation des éleveurs européens est la **coexistence avec les grands carnivores**, dont la population a augmenté de façon spectaculaire dans la plupart des zones de montagne et où des programmes spécifiques ont été mis en place pour les réintroduire et les protéger.

Le statut des prédateurs carnivores en Europe est protégé par la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, également connue sous le nom de Convention de Berne, signée au début des années 1980 alors que nombre de ces prédateurs étaient menacés d'extinction. Afin de rendre cette Convention opérationnelle et de se doter d'instruments adéquats pour sauvegarder la biodiversité animale sur son territoire, l'Union européenne a développé le réseau Natura 2000 en 1992, et a légiféré sur la protection des loups, des ours, des carcajous et des lynx (Nori et de Marchi, 2015). Depuis lors, les populations de ces carnivores prédateurs n'ont cessé de croître, avec des conséquences importantes pour la sécurité et la gestion des troupeaux, ainsi que pour la gestion de la terre et de la main-d'œuvre dans les exploitations agricoles. Comme en témoignent des cas dans les Alpes, les Apennins, les Pyrénées, l'Épire, les Carpates et d'autres environnements montagneux, la présence croissante de la faune prédatrice conduit à la surutilisation des zones sécurisées par des investissements spécifiques (c'est-à-dire des enclos de nuit, des dispositifs

électroniques, des chiens de protection, etc.), et à la sous-utilisation ou à l'abandon de celles qui sont éloignées des infrastructures de base et plus proches des prédateurs (Meuret, 2010 ; ECR, 2019).

ENCADRÉ - Prédateurs et proies : quelle biodiversité préserver ?

Les grands prédateurs changent radicalement le visage des pâturages de montagne, les agriculteurs étant frustrés et découragés par les possibilités limitées de contrer les attaques des prédateurs. La situation est dramatique dans la plupart des montagnes européennes, bien qu'il existe une différence fondamentale entre les zones historiquement peuplées par certains prédateurs (par exemple, les loups dans les Apennins italiens), et celles où les grands carnivores ont été récemment réintroduits à la suite de choix politiques (par exemple, les ours dans les Pyrénées et les Alpes). Dans le Var (un département français), 40 % des pâturages ont été perdus au cours des dix dernières années en raison de la présence envahissante du loup. Les troupeaux extensifs sont également en forte diminution dans les deux régions où le loup et l'ours sont emblématiques, les Abruzzes en Italie et les Picos de Europa en Espagne.

Ce qui est en jeu c'est l'abandon des terres de parcours, la militarisation des territoires avec la prolifération des barrières, la perte d'attractivité économique des paysages de montagne, la régression de la biodiversité liée aux milieux ouverts, l'augmentation des risques d'avalanches et d'incendies. Sont également en jeu la survie des races autochtones, le maintien de l'offre de produits agricoles de qualité demandés par les consommateurs et l'avenir de sociétés montagnardes où l'élevage pastoral risque de disparaître. Pour défendre leurs troupeaux, les éleveurs introduisent des chiens de garde, ce qui entraîne des tensions croissantes avec les visiteurs, obligeant certaines communautés à choisir entre tourisme et élevage. La montagne avec les loups sera une montagne différente, moins rurale et plus appauvrie, d'une part, moins paisible et plus conflictuelle, d'autre part (Garde, 2018). Le choix porte évidemment sur le type de biodiversité à protéger, car l'effacement des systèmes pastoraux impliquerait une perte majeure en termes de diversité animale, végétale et socioculturelle.

Globalement, la présence croissante et incontrôlée des carnivores n'est qu'une des nombreuses façons dont les territoires pastoraux ont été empiétés par des intérêts concurrents et des agendas conflictuels. Le fait que les pasteurs soient, sur le papier, reconnus comme des gestionnaires du paysage et des gardiens de la biodiversité signifie qu'ils doivent porter le poids des responsabilités sociales et environnementales, tout en bénéficiant souvent de manière limitée de la reconnaissance de ces rôles.

L'effacement des pasteurs, en Europe et au-delà

Le recours croissant aux mécanismes de marché et la libéralisation des échanges commerciaux ont généré de profondes incertitudes dans les modes de production. La PAC a joué un rôle substantiel et ambivalent dans la modernisation de l'agriculture à travers la restructuration de la chaîne agroalimentaire mondiale qui a accentué la polarisation territoriale (Nori et Gemini, 2011 ; Nori et Scoones, 2018 ; Nori, 2019). En dépit d'une préoccupation déclarée pour les LFA et les HNV, le "welfare rural" de la PAC est largement critiqué pour son incapacité à compenser les tendances négatives qui affectent le monde agricole. Ceci est notamment le cas dans les contextes les moins favorisés où les producteurs sont de plus en plus dépendants des régimes de subventions et où les populations rurales continuent de décliner, demeurant socialement et politiquement marginalisées.

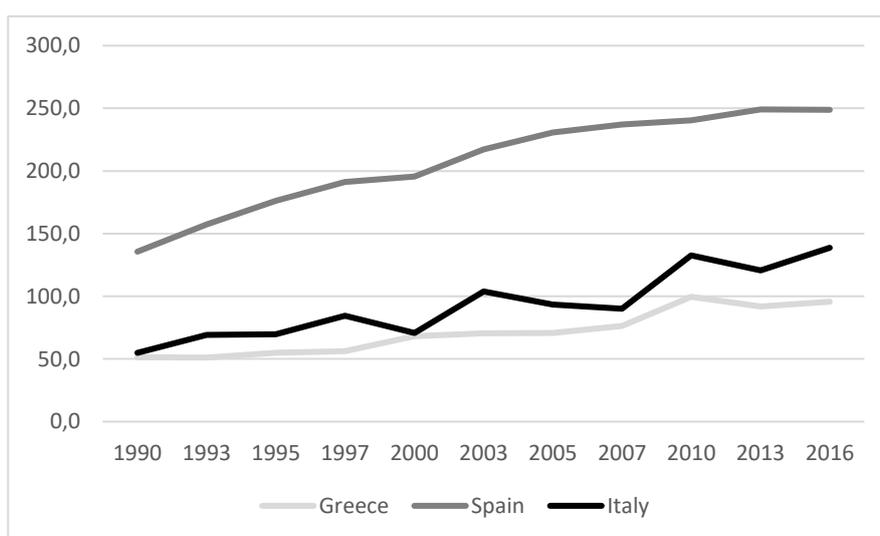
D'une part, les zones à fort potentiel agricole (c'est-à-dire les basses plaines, les fonds de vallée et les zones côtières) ont connu une intensification de la production, tandis que d'autre part, les milieux plus marginaux ont connu un abandon progressif et dramatique (PE, 2008 ; Ragkos et al., 2017; Nori et Farinella, 2019). Les conditions de vie et de travail dans les territoires

montagneux, insulaires ou enclavés sont aujourd'hui plus dures, la qualité des services publics et des équipements de base limitée, et les opportunités d'emploi et de revenu moins nombreuses. Dans ces contextes, l'agriculture familiale est devenue une entreprise de moins en moins viable, et une option peu attractive pour les jeunes, comme l'attestent le vieillissement démographique des communautés rurales, les problèmes de renouvellement intergénérationnel et la « désertification » socio-économique. Les tendances et les chiffres sont particulièrement dramatiques dans les régions pastorales méditerranéennes, qui perdent environ 30 % de leurs exploitations pastorales tous les 10 ans (base de données de la FAO ; EuroStat, 2016 ; Nori et Farinella, 2019 ; UE, 2020).

Au niveau local, les terres de parcours sont également soumis à diverses tensions. La polarisation territoriale implique l'intensification de l'utilisation des terres dans certaines zones avec les phénomènes de surpâturage et de dégradation qui en découlent, tandis que d'autres zones sont sous-pâturées, ce qui déclenche également une dégradation en termes d'empiètement des arbustes et de conversion des terres en zones boisées fermées. D'autres zones pastorales sont empiétées par de nouveaux intérêts économiques et projets politiques, et ainsi converties en réserves naturelles, en zones touristiques et de loisirs, en cultures intensives, en plantations forestières, en infrastructures pour la fourniture d'énergie (c'est-à-dire en barrages, en éoliennes, en panneaux solaires, en cultures de biocarburants), qui excluent la pratique du pastoralisme (MMA, 2020).

Les choix politiques, les changements environnementaux et la dynamique du marché contribuent à reconfigurer les systèmes pastoraux - avec des conséquences importantes pour la gestion des terres, du bétail et de la main-d'œuvre des exploitations, ainsi que pour leurs performances économiques et leurs niveaux de subsistance. **Le déclin des fermes ovines et caprines** en Europe depuis le début des années 2000 (figure 2) reflète l'impact de plusieurs facteurs, notamment le régime de découplage de la PAC, les crises sanitaires sur les troupeaux et la diminution générale et régulière des exploitations pastorales. Les données officielles sont toutefois contrebalancées par le fait que la plupart des exploitations ont augmenté la taille moyenne de leur troupeau afin de maintenir une certaine viabilité économique.

Figure 4. Évolution de la taille moyenne des exploitations ovines en Grèce, Espagne et Italie



Source: Nori and Farinella, 2019, elaboration on EuroStat data

ENCADRÉ - Standardisation des races animales

La race Lacaune est une race ovine domestique originaire du sud de la France. La race Lacaune est la race ovine la plus utilisée en France pour la production de lait, avec un effectif d'environ 800 000 brebis, notamment pour la production de Roquefort. Initialement élevée pour la production de viande et de lait, la race Lacaune a fait l'objet d'un intense processus d'amélioration génétique pour accroître sa productivité laitière, qui a presque quadruplé en termes de rendement moyen entre les années 1960 et 1990, grâce à un programme de sélection rigoureux et à grande échelle organisé par une agence gouvernementale française. Ce programme comprenait l'insémination artificielle de plusieurs millions de brebis au fil des années, un soutien gouvernemental important pour l'enregistrement des performances laitières de la progéniture dans de nombreuses exploitations, une meilleure connaissance de la gestion des animaux et de la nutrition des brebis, et la volonté de nombreux agriculteurs de participer et de tirer parti du programme. La combinaison de ces facteurs et d'autres a permis d'améliorer de 6,3 % par an le rendement laitier par brebis de la race sur une période de 30 ans, pour atteindre aujourd'hui environ 280 lt/an de lait riche en matières grasses et en protéines (Wikipedia le 21/7/2021).

À partir du système de production de Roquefort dans le sud de la France, cette race s'est finalement répandue dans tout le sud de l'Europe et au-delà. Avec la race Assaf (qui a également fait l'objet d'une sélection et d'une amélioration génétiques intensives en Israël), la Lacaune est de plus en plus diffuse car elle répond bien aux conditions d'élevage en bergerie, de distribution d'aliments complémentaires et de gestion intensive. Sa productivité est beaucoup plus élevée que celle des autres races locales, ce qui répond au besoin des éleveurs d'augmenter le volume de lait et d'en standardiser la qualité. L'exposition limitée de la Lacaune au pâturage correspond également aux problèmes liés aux prédateurs, et au besoin connexe de main-d'œuvre qualifiée de moins en moins disponible.

Un autre aspect difficile pour les pasteurs européens est la **disponibilité décroissante de la main-d'œuvre qualifiée et motivée**. Les conditions de vie et de travail difficiles et les faibles rendements économiques font du pastoralisme une profession peu appréciée. Alors que l'âge moyen des entrepreneurs agricoles est normalement plus élevé que dans tout autre secteur économique, les chiffres pour les exploitations pastorales sont plus élevés que dans tout autre sous-secteur agricole. Un tiers des éleveurs ont plus de 65 ans en Espagne et plus de 60 ans en France, tandis qu'en Irlande et au Royaume-Uni, la moitié des éleveurs de moutons ont plus de 55 ans. Dans les anciens et les nouveaux États membres de l'UE, l'âge moyen des agriculteurs augmente et le changement de génération est loin d'être achevé (Pastomed, 2007 ; PE, 2008 ; Nori, 2017 ; Schuh, 2019).

Au cours des dernières décennies, la plupart des exploitations pastorales du sud de l'Europe ont survécu grâce au travail et aux services des travailleurs étrangers des régions voisines. L'origine de la main-d'œuvre pastorale a en effet changé, passant des membres de la famille aux travailleurs salariés, et dernièrement des travailleurs locaux aux travailleurs étrangers, soit des flancs orientaux de l'UE (les Roumains et les Bulgares alimentent depuis longtemps le marché du travail des bergers en Italie, en Grèce et en Espagne), des Balkans (Albanais et Macédoniens du Nord surtout en Grèce et en Italie), et du Maghreb (surtout du Maroc vers l'Espagne, la France et l'Italie). Au fil du temps, ces flux sont remplacés par une main-d'œuvre immigrée provenant des régions d'Afrique australe et d'Asie de l'Est (Nori, 2015). La présence croissante d'immigrants a compensé le déclin et le vieillissement de la population rurale locale, en fournissant aux exploitations pastorales européennes une main-d'œuvre bon marché et assez qualifiée. Si ce phénomène comble temporairement le vide, l'intégration limitée des immigrants dans le tissu des communautés locales menace leur passage à l'échelle en tant

qu'entrepreneurs agricoles, limitant ainsi les options de renouvellement générationnel (Kasimis, 2010 ; Nori et Farinella, 2019).

ENCADRÉ – L'évolution de la main-d'œuvre en Sardaigne

Dans le passé, le métier de berger salarié était une étape courante dans la carrière socio-économique des jeunes de la région, avant d'acquérir les compétences et l'argent nécessaires pour élever un véritable troupeau. Les conditions actuelles ont rendu cette profession peu attrayante pour les jeunes qui préfèrent migrer ailleurs à la recherche d'un emploi.

Il revient aux jeunes immigrants d'assumer les fonctions locales de gestion et d'élevage du bétail, mais aussi les tâches annexes telles que le défrichage, la construction de clôtures, la collecte de bois, la production de fourrages, la production de fromage, ainsi que les activités de construction ou de mécanique à la ferme. En triangulant les données de différentes sources sur les populations résidentes et actives, on estime qu'en 2016, environ 1 000 Roumains étaient employés dans l'agro-pastoralisme en Sardaigne, principalement engagés dans des exploitations ovines semi-intensives de taille moyenne dans les plaines (Farinella et Mannia, 2017 ; 2018).

La diminution de la disponibilité de la main-d'œuvre n'affecte pas seulement le métiers de berger, de trayeur et les autres tâches agricoles. Les abattoirs ruraux et les entreprises opérant dans le secteur de la viande ont également des difficultés à trouver des travailleurs qualifiés (PE, 2008; Mettler, 2018 ; ECR, 2019).

ENCADRÉ - Relever les défis du renouvellement des générations

Les nouvelles générations de bergers et d'éleveurs extensifs sont de plus en plus préoccupées par leurs conditions de travail. Pour répondre à ces demandes légitimes, il faudrait notamment :

- investir dans les infrastructures et les services de base dans les zones reculées, en particulier dans les installations qui offrent des conditions de vie et de travail décentes dans des environnements difficiles ;
- restructurer la gouvernance de la chaîne de valeur des produits pastoraux de manière moins asymétrique, afin que les producteurs obtiennent des bénéfices adéquats par rapport aux coûts et aux risques encourus ;
- mettre en place un marché du travail mieux organisé et de dispositions contractuelles plus favorables aux travailleurs, ainsi qu'améliorer les droits et les conditions salariales, le gouvernement jouant son rôle de médiateur et de garant ;
- fournir une formation professionnelle adéquate et adaptée aux défis actuels et futurs, ce qui permettra également de créer une plateforme de dialogue entre les parties prenantes et les intérêts des acteurs des régions pastorales ;
- améliorer l'attractivité, l'inclusion et l'intégration des nouveaux arrivants potentiels, notamment les étudiants, les travailleurs saisonniers, la main-d'œuvre migrante et les nouveaux citoyens ruraux (Mettler, 2018 ; ERC, 2019 ; Nori et Farinella, 2019).

Verdir les pelouses des voisins

Grâce à son riche marché de consommation et aux subventions fournies par la PAC, l'UE a joué un rôle important dans la restructuration du monde agraire dans d'autres régions et pays. **L'approche à la modernisation agricole et rurale adoptée par l'UE** a étendu ses incohérences et ses contradictions à l'ensemble du globe. Les conséquences pour les systèmes pastoraux ailleurs ont été importantes à bien des égards, notamment :

- La « désertification » des zones pastorales par l'émigration de la main-d'œuvre locale des éleveurs. Le marché du travail agricole de l'UE, peu attractif pour les jeunes européens, est un facteur d'attraction pour les éleveurs expérimentés des régions non européennes, qui se sont déplacés pour combler le vide. Ces régions, à leur tour, ont été touchées par des formes de désertification socio-économique et écologique locale (Nori, 2017).

- Des difficultés à développer des marchés pour les produits animaux locaux, en particulier le lait et les produits laitiers, en raison de l'excédent d'exportation des systèmes d'élevage (principalement) intensifs de l'UE, qui jusqu'en 2003 recevaient une subvention spécifique à l'exportation. Le cas de la poudre de lait des systèmes d'élevage intensifs du nord de l'Europe vers les marchés africains en est un bon exemple (Duteurte et al., 2020).

- La reconfiguration du monde agricole et des systèmes pastoraux selon les normes de l'UE. Les contradictions et les incohérences du cadre politique qui informe la modernisation de l'agriculture dans l'UE caractérisent également les politiques de l'UE dans les pays voisins, notamment l'instrument d'aide de préadhésion pour l'agriculture et le développement rural (IPARD) qui s'adresse à l'Europe de l'Est, aux Balkans et à la Turquie, ainsi que le partenariat de voisinage européen pour le développement agricole (ENPARD) qui impactent les relations de l'UE avec la plupart des pays du Maghreb et du Machrek.

Les systèmes agricoles de ces régions sont caractérisés par des petites exploitations à faible niveau d'intrants, créant un ensemble composite, fragmenté et très diversifié de pratiques, de paysages et de produits. Ces formes évidentes de biodiversité, hautement valorisées en principe dans les politiques de l'UE et les conventions des Nations unies, sont en pratique remises en question et menacées dans une large mesure par les règles, réglementations et exigences qui découlent des paradigmes et des pratiques de modernisation de l'UE dans ce domaine.

L'objectif global des programmes IPARD et ENPARD est de guider le processus de convergence et d'harmoniser les normes de production locales avec celles de l'UE en « *adoptant et en mettant en œuvre les réformes politiques, institutionnelles, juridiques, administratives, sociales et économiques nécessaires pour se conformer aux valeurs de l'Union et s'aligner progressivement sur les règles, normes, politiques et pratiques de l'Union en vue de l'adhésion à l'Union* ». Sans surprise, une évaluation critique des programmes IPARD révèle que ce sont principalement les grandes exploitations et entreprises qui ont bénéficié du soutien et du financement de l'UE, car les règles générales d'hygiène et les normes de qualité appliquées par l'UE sont difficiles à respecter pour les petits producteurs, avec des augmentations significatives des coûts de production ainsi que des charges administratives (Essedra, 2014:4).

Le rapport met particulièrement l'accent sur les systèmes pastoraux, dont les produits laitiers traditionnels sont d'une manière ou d'une autre liés aux anciennes pratiques de transhumance ou de fabrication de fromages de montagne. Aujourd'hui, ces pratiques sont largement perçues comme peu attractives, menaçant à la fois les environnements de montagne et les sociétés qu'y évoluent. Une approche similaire et des critiques connexes sont adressées à ENPARD. Une évaluation complète des impacts de l'extension des principes de la PAC aux pays voisins et en préadhésion est disponible dans la [Newsletter 27 du CIHEAM](#) (2013).

Des bons principes aux mauvaises pratiques

La politique agricole commune de l'UE relève les défis de l'interface entre productivité, durabilité et multifonctionnalité, dans un contexte économique dominé par le marché et

encadré par des accords commerciaux mondiaux. Les politiques de l'UE doivent également répondre aux demandes en évolution de la société, notamment en ce qui concerne la consommation, l'éthique et l'environnement. À cet égard, le soutien financier de la PAC vise à compenser les agriculteurs qui opèrent dans des conditions difficiles ou qui intègrent des externalités sociales et environnementales dans leurs systèmes agricoles, subissant ainsi des coûts de production plus élevés et ayant du mal à être compétitifs dans les conditions actuelles du marché. L'expérience montre que la PAC présente un certain nombre d'ambiguïtés, d'incohérences et de lacunes qui la rendent inefficace par rapport à ses objectifs déclarés. Nous tentons ci-dessous de classer ces défauts majeurs en cinq catégories étroitement liées :

a) ÉCHEC POLITIQUE. L'espace opérationnel de la PAC est défini par un cadre politique plus large qui comprend des accords commerciaux et des conventions à échelle globale. Son mandat environnemental est financé par le secteur de l'agriculture, ce qui pose une série d'ambiguïtés et de conflits d'intérêts politiques et stratégiques. Du point de vue de l'agriculture européenne, les systèmes pastoraux extensifs sont en marge du noyau de l'agriculture productiviste dans les zones à "haut potentiel" des plaines européennes, et en termes de production, leur importance est presque négligeable.

b) ÉCHEC DE CONCEPTION. Étant donné son mandat initial de soutien à la production alimentaire, la PAC vise à soutenir l'intégration de pratiques environnementales dans l'agriculture conventionnelle, plutôt qu'à valoriser les systèmes extensifs et respectueux de l'environnement. Les mesures standardisées telles que les règles d'éligibilité, l'éco-conditionnalité, les exigences en matière d'écologisation, les mesures agroenvironnementales et les aides financières associées sont souvent axées sur la réparation et la réduction de l'empreinte écologique des pratiques agricoles intensives. En revanche, les biens publics et les services socio-écosystémiques fournis par les systèmes extensifs sont beaucoup moins valorisés et récompensés (WWF et TyN, 2018).

c) ÉCHEC DE CIBLE. Malgré son principe affiché de soutenir les revenus agricoles, en raison de ces perspectives déformées, les paiements de la PAC n'ont aucun rapport avec la situation économique et les besoins réels des agriculteurs, ni avec les biens publics qu'ils fournissent. Bien qu'il soit difficile de l'expliquer aux contribuables européens, le résultat contre-intuitif est que les paiements de la PAC ne correspondent pas à la situation économique réelle des agriculteurs.

d) ÉCHEC TECHNIQUE. Afin d'évaluer et de contrôler le respect par les agriculteurs des mesures mises en place, les agents agricoles doivent normaliser un ensemble de pratiques pastorales dynamiques et complexes. Cela est d'autant plus vrai si l'on considère la grande variété et la diversité des paysages et des environnements agroécologiques qui composent les zones pastorales de l'UE, ainsi que la dynamique des écosystèmes en situation de non-équilibre qui les caractérise. Une conception efficace des politiques, capable de suivre l'hétérogénéité et le dynamisme des pratiques pastorales, nécessiterait une immense quantité de données et un système d'élaboration très sophistiqué. Ces éléments n'existent pas, car même les données de base sur l'étendue de l'utilisation des pâturages sont extrêmement opaques dans de nombreux pays, les différentes sources présentant parfois des statistiques très différentes.

Cela pose deux problèmes opérationnels. D'une part, les données de base et les indicateurs standard sont souvent incompatibles avec la réalité du terrain. D'autre part, les systèmes de suivi et d'évaluation des pratiques et de leurs niveaux d'impact dans le temps sont souvent

inadaptés aux capacités techniques et administratives des différents niveaux. Le réseau d'information comptable agricole (RICA) existant traite principalement des données économiques et des indicateurs physiques (densité des arbres, taille des parcelles d'arbustes ou largeur des haies, pour n'en citer que quelques-uns), et sa capacité à fournir des informations sur les dynamiques sociales et environnementales locales est limitée. Une littérature abondante fournit une analyse complète de ces incohérences au niveau national pour la plupart des pays européens (Peeters, 2012 ; Oppermaun et al., 2012).

e) ÉCHEC OPÉRATIONNEL. L'intention de traduire un système complexe et dynamique en critères quantitatifs uniformes et simplifiés, en indicateurs facilement gérables est un fardeau majeur pour les éleveurs pastoraux. Les règles, rôles et règlements de la PAC sont en fait opérationnalisés par l'enrégimentement technique et la bureaucratisation des tâches et devoirs pastoraux. Celles-ci affectent les stratégies flexibles et les performances réelles des pasteurs, en encadrant leurs pratiques dans des matrices rigides dans le but de discipliner leurs pratiques (van der Ploeg, 2008; Fréve, 2015). La technostrucure de la PAC a tellement reconfiguré l'agriculture que certains éleveurs se sentent plus engagés dans l'obtention des subventions que dans l'entretien des prairies de qualité (Eychenne, 2020). " *On passe désormais plus de temps au bureau que sur le terrain* " (Nori, 2017).

Outre les coûts énormes de la bureaucratie liés à la "*technicisation de la gouvernance*" (Eychenne, 2020), les exigences en matière d'éligibilité des terres et de conditionnalité de la PAC sont mal adaptées à la gestion de paysages complexes. La bureaucratisation extrême crée des contraintes administratives auxquelles les agriculteurs ont tendance à échapper en abandonnant les terres qui ne sont pas éligibles à un soutien financier direct, tout en intensifiant l'utilisation des parcelles les plus favorables, avec des impacts négatifs sur la biodiversité, la gestion des paysages et le stockage du carbone. Ainsi, la société européenne investit des sommes considérables dans des mesures qui vont à l'encontre de leurs objectifs déclarés.

ENCADRÉ - Calcul des coûts en Espagne

En raison de mesures de mise en œuvre nationales spécifiques, suite à la dernière réforme de la PAC, le pâturage dans les zones forestières, qui caractérise la plupart des systèmes extensifs espagnols, comme le système traditionnel de la *dehesa*, ne reçoit plus de soutien financier (PGE, 2015). Ce n'est qu'une des nombreuses mesures qui ont joué contre les éleveurs pastoraux en Espagne au cours des dernières décennies.

Selon la Fédération espagnole de la *dehesa*, les dommages causés par un cadre politique incohérent au cours des 35 dernières années ont entraîné la disparition de 65 % des exploitations d'élevage familial, le dépeuplement de 80 % des zones rurales et la mise en danger de 84 % des races autochtones espagnoles. La disparition des bonnes pratiques de gestion des ressources sur près de 40% du territoire national est également une raison majeure de l'augmentation des incendies de forêt qui menacent de plus en plus l'Espagne rurale (FEDEHESA, 2021). Si l'analyse peut être discutable, les chiffres, eux, ne sont pas.

ENCADRÉ – Une formule française

La France est une exception notable dans le contexte européen en ce qui concerne la création d'un environnement relativement favorable à l'élevage extensif, avec des conditions de travail, des droits, une assistance technique et des niveaux de salaire bien supérieurs à ceux des autres pays de la région. C'est le résultat d'années de lutte politique ainsi que d'investissements sociaux et économiques.

Un important processus de renouvellement générationnel a eu lieu dans les années 1970 avec l'arrivée de citoyens urbains qui ont cherché un mode de vie alternatif dans le pastoralisme (Biber, 2006). Les autorités politiques nationales et locales ont vu dans ce phénomène l'occasion de revitaliser des territoires menacés d'abandon. Après d'intenses négociations entre un électorat politisé et les autorités compétentes, une loi pastorale a été approuvée en 1972 (décret 72-12), puis révisée et améliorée par la loi sur le développement des territoires ruraux en 2005.

Cette loi s'articule autour de trois axes principaux

1- favoriser l'organisation des éleveurs pour l'exploitation en commun des espaces pastoraux en renouant avec des pratiques collectives bien ancrées dans la tradition pastorale. A cet effet, il est possible de créer des groupements pastoraux, agréés par l'État, qui regroupent, sous diverses formes juridiques, des éleveurs susceptibles d'exploiter ensemble des unités pastorales ;

2- favoriser le regroupement des zones de pâturage entre les propriétaires publics et privés qui, souvent, viennent d'hériter de leurs parcelles et les laissent en friche. Les propriétaires conservent leurs droits de propriété et leurs associations bénéficient d'un appui de l'Etat pour leur gestion groupée ;

3- fournir aux propriétaires fonciers et aux éleveurs un cadre souple mais juridiquement opérationnel pour faciliter la location de pâturages sur une base pluriannuelle. Il s'agit de la convention pluriannuelle de pâturage, dont les termes sont définis localement (pour le pâturage, mais aussi pour le tourisme et la chasse), l'État étant le contrôleur ultime.

De la ferme à la fourchette ou au folklore

L'architecture institutionnelle de l'UE représente un facteur d'incertitude majeur pour les pasteurs européens qui doivent continuellement naviguer entre des mesures, des règles et des exigences multiples, fragmentées et parfois contradictoires. Dans ce contexte, la politique agricole commune est confrontée au défi de l'interface entre productivité, durabilité et multifonctionnalité dans un contexte sociétal dominé par des préoccupations environnementales croissantes et une dynamique de marché encadrée par des accords commerciaux mondiaux.

Contrairement à d'autres régions du monde, le cadre de politique en Europe favorise, en principe, la production pastorale en reconnaissant son rôle précieux et irremplaçable et ses nombreuses contributions environnementales, économiques et culturelles. Les politiques de l'UE visent explicitement à préserver le pastoralisme, considéré comme un facteur de cohésion territoriale et de maintien d'une main-d'œuvre et d'un tissu socio-économique dynamiques dans les territoires « difficiles », en plus d'un système alimentaire durable de et de protection de la biodiversité et du paysage.

L'UE reconnaît que les services et les biens publics fournis par le pastoralisme ne sont pas durables sans rémunération. Elle soutient donc les éleveurs travaillant dans des contextes de HNV et de LFA par des mesures directes et indirectes, y compris des subventions. Celles-ci sont considérées comme des formes de compensation et de récompense pour les producteurs opérant dans des conditions défavorables influencées par des accords commerciaux et politiques plus larges. Cependant, la situation sur le terrain raconte une histoire différente, voire opposée. Traduire l'appréciation sociétale et la reconnaissance politique croissante du pastoralisme en infrastructures sociales performantes et en retours économiques est un défi majeur pour les décideurs et les administrateurs à travers l'Europe, car au fil des décennies, le nombre des fermes et des troupeaux pastoraux a fortement diminué, et la désertification socio-économique des montagnes et des pâturages d'Europe progresse à un rythme toujours plus rapide.

D'une part, le "Green Deal" européen fixe des niveaux d'ambition élevés pour réorienter l'agriculture et la production alimentaire vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement et du climat. Dans le cadre de cet accord, la stratégie "de la ferme à la fourchette" de l'UE pour 2020 est spécifiquement conçue pour soutenir la transition vers des systèmes alimentaires plus durables, grâce à une approche globale qui touche à de nombreux aspects de la chaîne alimentaire, avec des préoccupations spécifiques pour l'environnement, le climat et le bien-être animal. Dans cette perspective, l'élevage pastoral est l'une des options plus efficaces, car la plupart des impacts négatifs des systèmes d'élevage sur le climat et l'environnement sont liés à leur orientation intensive et à la production et au transport des aliments de bétail.

D'autre part, la réforme tant attendue de la PAC n'a pas remédié à ses incohérences techniques, administratives et politiques. Dans un contexte économique de libéralisation des échanges et des marchés, les efforts de la PAC pour récompenser les agriculteurs qui opèrent dans des conditions difficiles ou pour compenser ceux qui intègrent les externalités sociales et environnementales dans leurs systèmes agricoles s'avèrent plutôt inefficaces.

Malgré les bonnes intentions déclarées, il existe désormais suffisamment de preuves pour affirmer que la PAC continue de soutenir l'intensification des systèmes de production animale plutôt que de protéger et de promouvoir les systèmes extensifs. Les problèmes de renouvellement intergénérationnel chez les éleveurs sont un indicateur clair de l'échec des politiques à traduire la fourniture de produits de qualité, de services environnementaux et de biens publics en appréciation sociétale et en rendements économiques pour les éleveurs. Le déclin de l'élevage pastoral est estimé comme la plus grande menace pour les paysages, les habitats à HNV et les produits locaux à travers l'Europe.

Une approche purement technocratique, axée sur les règles d'éligibilité, la conditionnalité, les exigences d'écologisation et les mesures agro-environnementales, tend à générer plus de problèmes que de soutiens aux moyens de subsistance et aux pratiques des pasteurs. En effet, ces mesures standardisées semblent rigidifier les pratiques d'élevage d'une manière peu adaptée à une gestion efficace de la variabilité climatique, environnementale, économique et politique qui caractérise le pastoralisme. En outre, la manière dont les agents du marché et les décideurs politiques valorisent et apprécient les produits et les services pastoraux ne semble pas offrir un périmètre économique viable pour le maintien des exploitations extensives.

Cependant, le problème n'est peut-être pas seulement technique ou administratif, car les changements majeurs nécessitent des choix politiques courageux et radicaux. Les pasteurs sont les meilleurs alliés pour relever la plupart des défis auxquels la société est confrontée aujourd'hui – et ceci de plus en plus dans un scénario de changement climatique. Des efforts politiques plus cohérents devraient se concentrer sur une meilleure reconnaissance du profil professionnel des pasteurs en tant qu'agents économiques multifonctionnels, qui méritent une reconnaissance sociale adéquate ainsi qu'une juste rémunération pour les produits de qualité (par le biais du marché) et les biens publics qu'ils fournissent (par le biais de financements publics). Par conséquent, un environnement institutionnel plus efficace et favorable nécessite d'un cadre politique intégré et cohérent qui entre les nombreuses domaines du politique qui affectent le pastoralisme - notamment les accords commerciaux, le marché du travail, les politiques environnementales et climatiques, de santé publique et de cohésion territoriale. Il est également nécessaire qu'un dialogue sociétal équitable inclut les pasteurs dans l'arène politique ainsi que dans la gouvernance de la chaîne de valeur. L'incapacité à reconnaître et à intégrer ces différentes dimensions dans la gestion des territoires ruraux a et aura de plus en

plus des conséquences sociales et environnementales négatives pour la société européenne dans son ensemble.

BIBLIOGRAPHIE

- Barrachina M., 2007. *The effects of land use change on landscape: the case of Val Fosca (Catalan Pyrenees)*. Proceedings from Man in the landscape across frontiers. IGU-LUCC Central Europe Conference
- Beaufoy G., Poux X., 2014. Supporting HNV extensive livestock systems in Mountain and Mediterranean areas – The need for an adapted European Policy. In: *Options Méditerranéennes, A Forage resources and ecosystem services provided by Mountain and Mediterranean grasslands and rangelands*. 109:19-29
- Beaufoy G., Ruiz-Mirazo J., 2013. Ingredientes para una nueva Política Agraria Común en apoyo de los sistemas ganaderos sostenibles ligados al territorio. *Revista Pastos* 43(2):25-34.
- Bertolozzi-Caredio D., Bardaji I., Coopmnas I., Soriano B., Garrido A., 2021. Key steps and dynamics of family farm succession in marginal extensive livestock farming. *J. Rural. Stud.* 76:131–141. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.04.030>
- Bertolozzi-Caredio D., Soriano B., Bardaji I., Garrido A., 2021. Economic risk assessment of the quality labels and productive efficiency strategies in Spanish extensive sheep farms. *Agricultural Systems* 191(103169):1-12 <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>
- Biber J.P., 2006. Review of the literature on Pastoral Economics and Marketing: Europe. World Initiative for Sustainable Pastoralism, IUCN EARO. Switzerland
- Boyazoglu J., Morand-Fehr P., 2005. Mediterranean dairy sheep and goat products and their quality. A critical review. *Small Ruminant Research* 40(1):1-11
- Brisebarre A. M., 2007. *Bergers et transhumances*. Romagnat, De Borée.
- Brisebarre A. M., Fabre P., Lebaudy G. (eds), 2009. Sciences sociales. Regards sur le pastoralisme contemporain en France. *Pastum* hors-série. Association Française de Pastoralisme, Maison de la Transhumance et Cardère Editeur, Laudun.
- Caballero R., 2011. The Common Agricultural Policy (CAP) towards 2020: How can farming fit in the marginal areas of the EU. Conference proceedings: Recent Researches in Energy, Environment, Entrepreneurship, Innovation. Lanzarote.
- Caballero R., Fernández-González F., Pérez Badia R., Molle G., Roggero P. P., Bagella S., D’Ottavio P., Papanastasis V. P., Fotiadis G., Anna Sidiropoulou A. and Ioannis Ispikoudis I., 2009. Grazing systems and biodiversity in Mediterranean areas: Spain, Italy and Greece. *Revista Pastos* 39(1), pp. 9-152.
- Calandra L.M., 2017. *The Land of my Dreams: Ideas of Sustainable Tourism between Research and Participation in the Territory of the Gran Sasso-Laga National Park*. DOI: 10.19246/DOCUGEO2281-7549/201702_04
- Corrado A., Palumbo L., Caruso F. S., lo Cascio M., Nori M., Triandafyllidou A., 2018. Is Italian Agriculture a ‘Pull Factor’ for Irregular Migration – and, if so, why? Open Society Foundations. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/60950>
- de Rancourt, M., Fois, N., Lavìn, M.P., Tchakerian, E., Vallerand, F., 2006. Mediterranean sheep and goats production: an uncertain future. *Small Ruminant Research* 62:167–179. <https://doi.org/10.1016/j.smallrumres.2005.08.012>

- D'Ottavio P., Francioni M., Trozzo L., Sedić E., Budimir K., Avanzolini P., Trombetta M.F., Porqueddu C., Santilocchi R., Toderi M., 2017. Trends and approaches in the analysis of ecosystem services provided by 1 grazing systems: a review. *Grass and Forage Science* 73, 1–11
- Duteurtre G., Corniaux C., De Palmas A., 2020. Lait, commerce et développement au Sahel : Impacts socio-économiques et environnementaux de l'importation des mélanges MGV européens en Afrique de l'Ouest. Rapport pour les Groupes « Les Verts » et « S&D » du Parlement Européen, CIRAD, Montpellier.
- EC, 2018. EU Farm Economics Overview, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. European Commission. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/eu-farm-economics-overview-2015_en.pdf.
- EC, 2019. EU Agricultural Outlook for Markets and Incomes 2019-2030. European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Brussels. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agricultural-outlook-2019-report_en.pdf
- EC, 2020a. The Farm to Fork Strategy, For a fair, healthy and environmentally-friendly food system. European Commission, Bruxelles. https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf
- EC, 2020b. Study on Future of EU livestock: how to contribute to a sustainable agricultural sector. Policy informing report, DG Agriculture and Rural Development, Brussels. DG Agriculture, Bruxelles.
- ECR, 2019. Opinion on pastoralism by Jacques Blanc. NAT-VI/039.136th plenary session, 7-9 October 2019. European Committee of the Regions. Bruxelles.
- EEA, 2010. Distribution and targeting of the CAP budget from a biodiversity perspective, Technical Report 12/2009, Copenhagen.
- EP, 2008. The future of the sheep and goat sector in Europe. European Parliament, Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)608663](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)608663)
- ESPN, 2018. Fighting Rural Depopulation in Southern Europe. ESPON EGTC, Luxembourg https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/af-espon_spain_02052018-en.pdf
- ESSEDRA, 2014. IPARD II financial support to address the needs of small-scale cheese producers: Milk Farms and Traditional Mandras. ESSEDRA Regional Position Paper on IPARD II
- EU, 2016. The Policy Roadmap for the EU Sheep Meat Sector. Recommendations from the EU Sheep Meat Forum, Brussels.
- EU, 2018. EU Farm Economics Overview, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. European Commission, Bussels. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/eu-farm-economics-overview-2015_en.pdf.
- EU, 2018. The future of the EU's sheep and goat sector. European Parliament, Bussels. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2018\)620242](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2018)620242)
- EU, 2021. Official website statistics. European Commission, Bussels. <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/animals-and-animal-products/animal-products/lamb-mutton-and-goatmeat>
- Eurostat, 2013. Agriculture, forestry and fishery statistics. Eurostat. Luxembourg
- Eurostat, 2016. Agriculture and rural development statistics. Eurostat. Luxembourg
- Eychenne C., 2011. Estives et alpages des montagnes françaises: une ressource complexe à réinventer. In: Antoine J.M, Milian J. (eds), *La ressource montagne entre potentialités et contraintes*. L'Harmattan, Paris.

- Eychenne C., 2020. Les gestionnaires collectifs d'espaces pastoraux entre reconnaissance et fragilisation: un angle mort de la politique agricole commune ? Archive ouverte en Sciences de l'Homme et de la Société. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02565705>
- FACE, 2016. European Guide for Good Hygiene Practices in the production of artisanal cheese and dairy products. FACEnetwork, European Network of Farmhouse and Artisan producers. https://ec.europa.eu/food/system/files/2017-12/biosafety_fh_guidance_artisanal-cheese-and-dairy-products_en.pdf
- FAO, 2021. Website of the FAO pastoral knowledge Hub. <https://www.fao.org/pastoralist-knowledge-hub/en/> accessed on 15/11/21
- Farinella D., Mannia S., 2017. Migranti e pastoralismo. Il caso dei servi pastori romeni nelle campagne sarde. *Meridiana*, 88:175-196, <https://www.viella.it/rivista/9788867288601/3970>
- Farinella D., Mannia S., 2018. «Mi chiamo Serban e non sono il romeno di nessuno, sono il romeno di me stesso». Pratiche di assoggettamento e soggettivazione tra pastori sardi e servi pastori romeni. *Etnografia e ricerca qualitativa*, 3:405-426, doi: 10.3240/92124
- Farinella D., Nori M., Ragkos A., 2017. *Changes in Euro-Mediterranean pastoralism: which opportunities for rural development and generational renewal?* Keynote speech at the 19th European Grassland Federation symposium "Grassland resources for extensive farming systems in marginal lands: major drivers and future scenarios". CIHEAM and Institute for Animal Production System in Mediterranean Environment (ISPAAM). Alghero.
- FEDEHESA, 2021. Nota critica sobre la PAC. Federación Española de la Dehesa. Madrid.
- Fossati L., 2013. L'écomusée du pastoralisme et son rôle dans la mise en valeur des ressources pastorales de la Vallée Stura di Demonte. In: Fédération des Alpes de l'Isère, *Plaidoyer pour un code pastoral Pastoralismes et espaces de gouvernance*. Cardère éditeur, Avignon.
- Franca A., Caredda S., Sanna F., Fava F. and Seddaiu G., 2016. Early plant community dynamics following overseeding for the rehabilitation of a Mediterranean silvopastoral system. *Journal of Grassland Science* doi: 10.1111/grs.12114
- Fréve E. R., 2015. L'élevage ovin français : entre finalité domestique et mission de service public, la transformation du métier de berger en Provence. In: Caraguel B., Lebaudy G., Msika B., *L'Alpage au pluriel – des éleveuses et éleveurs au présent des territoires alpins*. Cardère ed., Avignon.
- Galanopoulos K., Abas Z., Laga, V., Hatziminaoglou I., Boyazoglu J., 2011. The technical efficiency of transhumance sheep and goat farms and the effect of EU subsidies: do small farms benefit more than large farms? *Small Ruminant Research* 100:1–7. <https://doi.org/10.1016/j.smallrumres.2011.05.008>
- Garde L., 2018. Impact des loups sur l'élevage: un bilan en France. Workshop Euromontana Moûtiers, France, 07.03.2018 https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2018/03/Laurent-Garde_Impact-du-loup-sur-l%C3%A9levage-en-Fr.pdf
- Giannakis E., Bruggeman A., 2015. The highly variable economic performance of European agriculture. *Land Use Policy* 45, 26-35. <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.12.009>
- Greenpeace, 2020. Farming to failure. How European animal farming fuels the climate emergency. Greenpeace European Unit, Brussels.
- Gursoy O., 2006. Economics and profitability of sheep and goat production in Turkey impacts of different sheep systems in a Mediterranean environment. *Agricultural Systems* 96:85–94. <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2007.06.003>
- Hadjigeorgiou I., 2011. Past, present and future of pastoralism in Greece. *Pastoralism: Research, Policy and Practice* 1:24.

- Hadjigeorgiou I., 2017. Effects of European Union agricultural policies on the sustainability of grazingland use in a typical Greek rural area. *Land Use Policy* 66:196–204.
- Kasimis C., 2010. Demographic trends in rural Europe and migration to rural areas. *Agri Regioni Europa* 6/21. <https://agrireunioneuropa.univpm.it/it/content/article/31/21/demographic-trends-rural-europe-and-international-migration-rural-areas>
- Keenleyside C., Beaufoy G., Tucker G. and Jones G., 2014. High Nature Value farming throughout EU-27 and its financial support under the CAP. Institute for European Environmental Policy, London.
- Kerven C. and Behnke R., 2011. Policies and practices of pastoralism in Europe. *Pastoralism: Research, Policy and Practice* 1:28.
- Lebaudy G., 2014. Le bon berger et les gens de moutons: une culture pastorale en mutation. Alpes-Provence (XIXe-XXIe siècle), sous la direction de Anne-Marie Brisebarre. EHESS, Paris.
- MAA, 2020. Le pastoralisme français à l'horizon 2035 Centre d'études et de prospective. Ministère de l'Agriculture et l'Alimentation, Paris.
- Manzano-Baena P., Salguero-Herrera C., 2017. Mobile pastoralism in the Mediterranean: Arguments and evidence for policy reform and its role in combating climate change. Medconsortium
- MAPA, 2019. Statistics on Food Consumption in Spain. Spanish Ministry of Agriculture. <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-tendencias/panel-de-consumo-alimentario/series-anuales/default.aspx>
- Mattalia G., Volpato G., Corvo P., Pieroni A., 2018. Interstitial but Resilient: Nomadic Shepherds in Piedmont (Northwest Italy) Amidst Spatial and Social Marginalization. *Human Ecology* 46.
- Matthews A., 2018. The EU's Common Agricultural Policy Post 2020: Directions of Change and Potential Trade and Market Effects. International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva. [http://web.uvic.ca/~kooten/Agriculture/EUPolicyMatthews\(2018\).pdf](http://web.uvic.ca/~kooten/Agriculture/EUPolicyMatthews(2018).pdf)
- Mettler D., 2018. Culture pastorale en Suisse et en Europe Renouvellement des générations: Comment rendre les métiers pastoraux plus attrayants? Workshop Euromontana Moûtiers, France, 07.03.2018 https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2018/03/Daniel-Mettler_Attractivité-des-métiers-pastoraux.pdf
- Meuret M., 2010. *Un savoir-faire de bergers*. Editions Quæ «Beaux livres», Versailles.
- Mombiela F., 2010. The effects of climate change on food security in the Mediterranean region. IEMed Mediterranean yearbook 2010. Barcelona. http://www.iemed.org/anuari/2010/aarticles/Mombiela_Climate_en.pdf
- Moreira O. C., Carolino N., Belo C., 2016. Climatic changes: scenarios and strategies for the livestock sector in Portugal. CIHEAM Watch Letter 37, *Mediterranean Agriculture and Climate Change Impacts, adaptations, solutions*. CIHEAM, Paris.
- Nadal S. E., Ricou I. J., Estrada B. F., 2010. Transhumàncies del segle XXI. La ramaderia ovina i la transhumància a l'Alta Ribagorça. *Temes d'Etnologia de Catalunya* 20. Barcelona.
- Nori M., 2017. Bergers étrangers – une opportunité pour le pastoralisme Euro-méditerranéen ? *Revue de géographie alpine* 105/4 DOI: 10.4000/rga.3544
- Nori M., 2017. Immigrant Shepherds in Southern Europe. Heinrich Böll Foundation, International Politics. Berlin.
- Nori M., 2018. Agriculture and rural territories in the Mediterranean: the case for mountainous communities. In: *MEDITERRA 2018 - Inclusion and Migration Challenges around the Mediterranean*. CIHEAM-AFD Joint Report, Paris.
- Nori M., 2020. [The evolving interface between pastoralism and uncertainty](#): reflecting on cases from three continents. PASTRES and Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Working Paper

- 2021/16, Global Governance Programme, European University Institute, Florence.
<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/69863>
- Nori M., 2019a. [Herding through Uncertainties – Regional Perspectives. Exploring the Interfaces of Pastoralists and Uncertainty](#). PASTRES and Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Working Paper 2019/68. Global Governance Programme, European University Institute, Florence.
<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/64165>
- Nori M., de Marchi V., 2015. Pastorizia, biodiversità e la sfida dell’immigrazione: il caso del Triveneto. *Culture della sostenibilità VIII 15/2015*.
- Nori M., Farinella D., 2019. [Migration, Agriculture and Rural Development](#): the case study of agro-pastoralism in Mediterranean Europe. International Migration, Integration and Social Cohesion (IMISCOE) Short Readers on Migration. Springer
- Nori M., Gemini S., 2011. The Common Agricultural Policy vis-à-vis European pastoralists: principles and practices. *Pastoralism: Research, Policy and Practice* 1(2)
<http://pastoralismjournal.springeropen.com/articles/10.1186/2041-7136-1-28>
- Nori M., Pardini A., 2011. Agroforestry agro-silvo-pastoral systems in Central Italy: traditional and modern practices. *Pastoralism: Research, Policy and Practice* 1(2)
<http://pastoralismjournal.springeropen.com/articles/10.1186/2041-7136-1-26>
- Nori M., Scoones I., 2018. [Pastoralism, Uncertainty and Resilience: Global Lessons from the Margins](#). *Pastoralism: Research, Policy and Practice* 9:10
- Oppermann R., Beaufoy G. and Jones G. (eds), 2012. High Nature Farming in Europe. Verlag Regional Kultur, Ubstadt-Weiher.
- Oreka Mending, 2021. Overview of sustainable practices for the management of mountain grasslands in Europe. Euromontana, Brussels. https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2021/10/2021-09-27-OREKA-MENDIAN_Report_FinalEN-1.pdf
- Pactores*, 2021. Internal report: Rapid appraisal of governance elements. www.pactores.eu
- Papadopoulou A., Ragkos A., Theodoridis A., Skordos D., Parissi Z., & Abraham E., 2021. Evaluation of the Contribution of Pastures on the Economic Sustainability of Small Ruminant Farms in a Typical Greek Area. *Agronomy*, 11(1), 63.
- Pastinnova, 2021. Project proposal for PRIMA Call. Barcelona.
- Pastomed, 2007. Le pastoralisme méditerranéen, situation actuelle et perspectives: modernité du pastoralisme méditerranéen. Rapport final du projet Interreg III PastoMED, Manosque.
- Peeters A., 2012. Reform of the CAP: Progress for grasslands and livestock farming ?. In: Acar Z., López-Francos A., Porqueddu C. (eds.) New approaches for grassland research in a context of climate and socio-economic changes. *Options Méditerranéennes: Séminaires Méditerranéens* 102/29-34. CIHEAM, Zaragoza.
- PGE, 2015. Informe sobre la elegibilidad para pagos directos de la PAC de los pastos leñosos españoles. Plataforma Ganadería Extensiva
<http://www.ganaderiaextensiva.org/InformeElegibilidadPastos.pdf>
- Ragkos A., Nori M., 2016. *The multifunctional pastoral systems in the Mediterranean EU and impact on the workforce*. Options Méditerranéennes, Série A. Séminaires Méditerranéens; no. 114. 15. Proceedings of the FAO-CIHEAM workshop, Ecosystem services and socio-economic benefits of Mediterranean grasslands. Orestiada.
- Ragkos A., Siasiou A., Galanopoulos K. and Lagka V. 2014. Mountainous grasslands sustaining traditional livestock systems: The economic performance of sheep and goat transhumance in Greece. *Options Méditerranéennes*, 109, pp. 575-579.

- Ragkos A., Koutsou Σ. and Manousidis T., 2016. In search of strategies to face the economic crisis: Evidence from Greek farms. *South European Society and Politics*, 21(3), pp. 319-337. DOI:
- Réquillart V., 2007. On the economics of geographical indications in the EU. In: Conference Paper in "Geographical Indications, Country of Origin and Collective Brands: Firm Strategies and Public Policies" (Toulouse, June 14–15, 2007)
- Rodriguez-Ortega T., Otero-Rozas E., Ripoll-Bosch R., Tichit M., Martin-Lopéz B., Bernuès A., 2014. Applying the ecosystem services framework to pasture-based livestock farming systems in Europe. *Animal* 8/8:1361-1372.
- Rossi R., 2017. The sheep and goat sector in the EU Main features, challenges and prospects. In: European Parliamentary Research Service (EPRS) Briefing PE 608, p. 663. Schuh B., 2019. The EU farming employment: Current challenges and future prospects. Research for AGRI committee. In: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629209/IPOL_STU\(2019\)629209_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629209/IPOL_STU(2019)629209_EN.pdf)
- RRN, 2011. La transhumancia en España. Libro Blanco. Red Rural Nacional with IUCN, Asociación Transhumancia y Naturaleza, and Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente <http://www.redruralnacional.es/documents/10182/30117/Libro+blanco+de+la+trashumancia/235b1efe-dd8d-4b86-835a-f2d300eb03cc>
- Simula G., 2015. Milking money. In: Chubabria T. et al (eds), An Exercise in Worldmaking An Exercise in Worldmaking. Development encounters: Best Student Essays of 2014/15. International Institute of Social Studies. Erasmus University. Rotterdam.
- SNAI, 2015. Documenti del programma. Strategia Nazionale Aree Interne, Ministero Sviluppo Economico, Roma.
- Vakrou A. 2010. Payments for Ecosystem Services (PES): Experiences in the EU. OECD - Working Group on Economic Aspects of Biodiversity Expert: Workshop on Enhancing the Cost-Effectiveness of Payments for Ecosystem Services. Paris.
- Van der Ploeg J.D., 2008. The New Peasantries. Struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization. Earthscan, London.
- Vidal-González P. (ed.), 2014. Landscape anthropology in European protected areas. Reports from the University of Stavanger n. 44.
- WWF and TyN, 2018. High Nature Value farming: the key to progress in the new CAP. World Wildlife Fund and Transhumancia y Naturaleza. Madrid.

