



# LIVRE BLANC DE L'AGRICULTURE DES PYRENEES

## 60 PROPOSITIONS

- ▶ Pour orienter le développement agricole et rural pyrénéen
  - ▶ Pour adapter les politiques publiques à horizons 2030
  - ▶ Pour innover en matière de dispositifs de soutiens à l'échelle du massif des Pyrénées.

 DOCUMENT DE PROPOSITIONS DES CHAMBRES  
D'AGRICULTURE DES PYRENEES POUR UN  
DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL  
DES PYRENEES EN FAVEUR DE LA  
TRIPLE PERFORMANCE –  
ECONOMIQUE, SOCIALE  
ET ENVIRONNEMENTALE.

# TABLE DES MATIERES

<b>L'AMBITION DE LA PERFORMANCE PYRENEENNE AGRICOLE.....</b>	<b>1</b>
<b>1 LES ENJEUX DE L'AGRICULTURE PYRENEENNE .....</b>	<b>3</b>
1.1 Sécurisation et renouvellement des exploitations .....	5
1.2 Valorisation des produits et compétitivité des filières .....	5
1.3 Rôles de l'agriculture de montagne dans la gestion des territoires .....	6
<b>2 L'AGRICULTURE PYRENEENNE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES .....</b>	<b>8</b>
2.1 Créer de la valeur ajoutée économique et environnementale .....	8
2.2 Encourager les organisations collectives et les investissements structurants .....	9
2.3 Agir sur l'emploi et le renouvellement des générations .....	10
2.4 Dynamiser et développer les territoires ruraux.....	11
<b>3 UN OUTIL CADRE POUR LES PYRENEES : LE DISPOSITIF INTEGRE PYRENEES (DIP) .....</b>	<b>13</b>
3.1 Priorités du DIP .....	13
3.2 Instruments financiers du DIP .....	14
3.3 Echelle de programmation et gouvernance du DIP .....	15
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>17</b>



# L'AMBITION DE LA PERFORMANCE PYRENEENNE AGRICOLE

## « TRIPLE PERFORMANCE : ECONOMIQUE, SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE »

L'Association des Chambres d'Agriculture des Pyrénées s'est investie durant trois ans dans une étude d'envergure nationale « *innover collectivement pour mieux soutenir l'agropastoralisme de montagne* ». Cette étude, menée dans le cadre du Réseau Rural en partenariat avec les 6 massifs français a été la base d'une réflexion commune des acteurs de l'agriculture et du pastoralisme de montagne. Entre auditions des acteurs de territoires – dont une centaine dans les Pyrénées – et expertises combinées, les partenaires du projet ont élaboré une **série de propositions partagées en faveur de l'agropastoralisme de montagne**, par la suite restituées auprès des acteurs pyrénéens, débattues et réappropriées par le Bureau de l'ACAP.

Ce document est le fruit de ce processus. Il reflète aujourd'hui nos ambitions pour l'agriculture de montagne :

**L'ambition d'une agriculture durable et autonome, un enjeu économique majeur.** Parce que la fonction première de l'agriculture est l'acte de production, il s'agit d'une part de favoriser une répartition de la production sur l'ensemble du territoire pyrénéen, d'optimiser la ressource naturelle et de se démarquer sur les marchés. Nous devons vivre de notre métier et améliorer notre position dans la chaîne de valeurs. **L'ambition d'une agriculture légitime dans ses territoires, un enjeu sociétal décisif.** Parce qu'être agriculteur c'est être acteur dans son territoire, parce que nos pratiques structurent et entretiennent nos espaces, parce que nous sommes garants de l'attractivité des

territoires. Notre activité devient le socle d'autres activités. Nous sommes vecteurs d'emplois, de croissance, d'inclusion sociale et de développement local. Nous nous devons chaque jour de répondre aux attentes sociétales (alimentation, santé, bien-être animal...).

**L'ambition d'une agriculture tournée vers l'avenir, un enjeu environnemental incontournable.** Parce qu'une agriculture durable c'est une agriculture qui innove dans une gestion efficace des ressources naturelles. Nous sommes des contributeurs nets de la qualité de notre environnement, de notre climat et de nos paysages.

Les agriculteurs pyrénéens construisent leurs projets dans le temps, en fonction des contraintes et des opportunités. Bousculés par d'innombrables mutations, ils cheminent vers la recherche d'une optimisation de leurs revenus et la résilience de leurs systèmes de production. Ils attendent des politiques publiques en faveur de la **triple performance – économique, sociale et environnementale** – la mise en valeur des performances inhérentes aux exploitations de montagne et non des incitations à évoluer vers des modèles types supposés vertueux.

C'est bien l'objet de ce document, **Livre blanc de l'agriculture pyrénéenne** : il esquisse des pistes d'avenir pour le développement agricole dans les Pyrénées et les politiques publiques qui doivent y être associées.

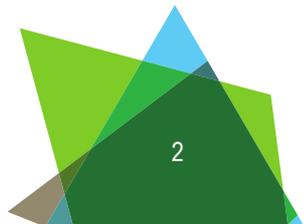
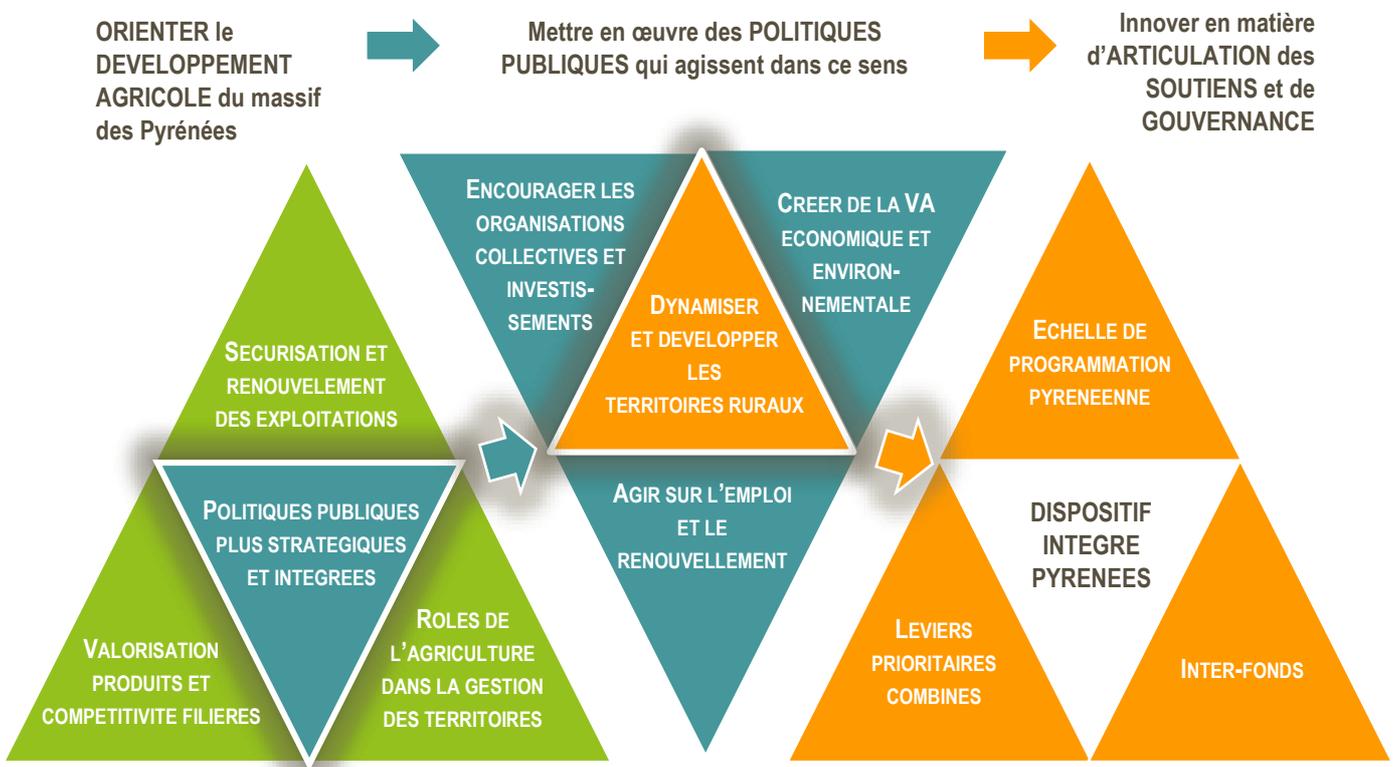
L'ACAP, dans un positionnement conforme avec son projet politique, propose trois axes majeurs de développement détaillés dans la première partie du livre blanc. Consciente de la diversité de ses territoires et de ses activités agricoles, la profession agricole encourage et défend l'élaboration de politiques publiques plus stratégiques et plus intégrées afin de préserver la richesse de son identité multiple. C'est l'objet de la seconde partie du livre blanc. Même si l'agriculture et le développement rural justifient des politiques européennes communes et un cadrage national fort, elle estime que ces politiques doivent pouvoir s'articuler en bonne intelligence aux différents niveaux de territoire comme le développe la troisième partie de ce livre blanc.

Aussi, le **livre blanc de l'ACAP** c'est :

- ▶ une vingtaine de propositions pour **orienter le développement agricole** du massif des Pyrénées. C'est l'analyse des principaux enjeux de l'agriculture pyrénéenne qui a mis en évidence trois orientations majeures de développement

visant à sécuriser et renouveler les exploitations, mieux valoriser les produits et renforcer la compétitivité des filières et enfin faire reconnaître le rôle du pastoralisme dans la gestion des territoires.

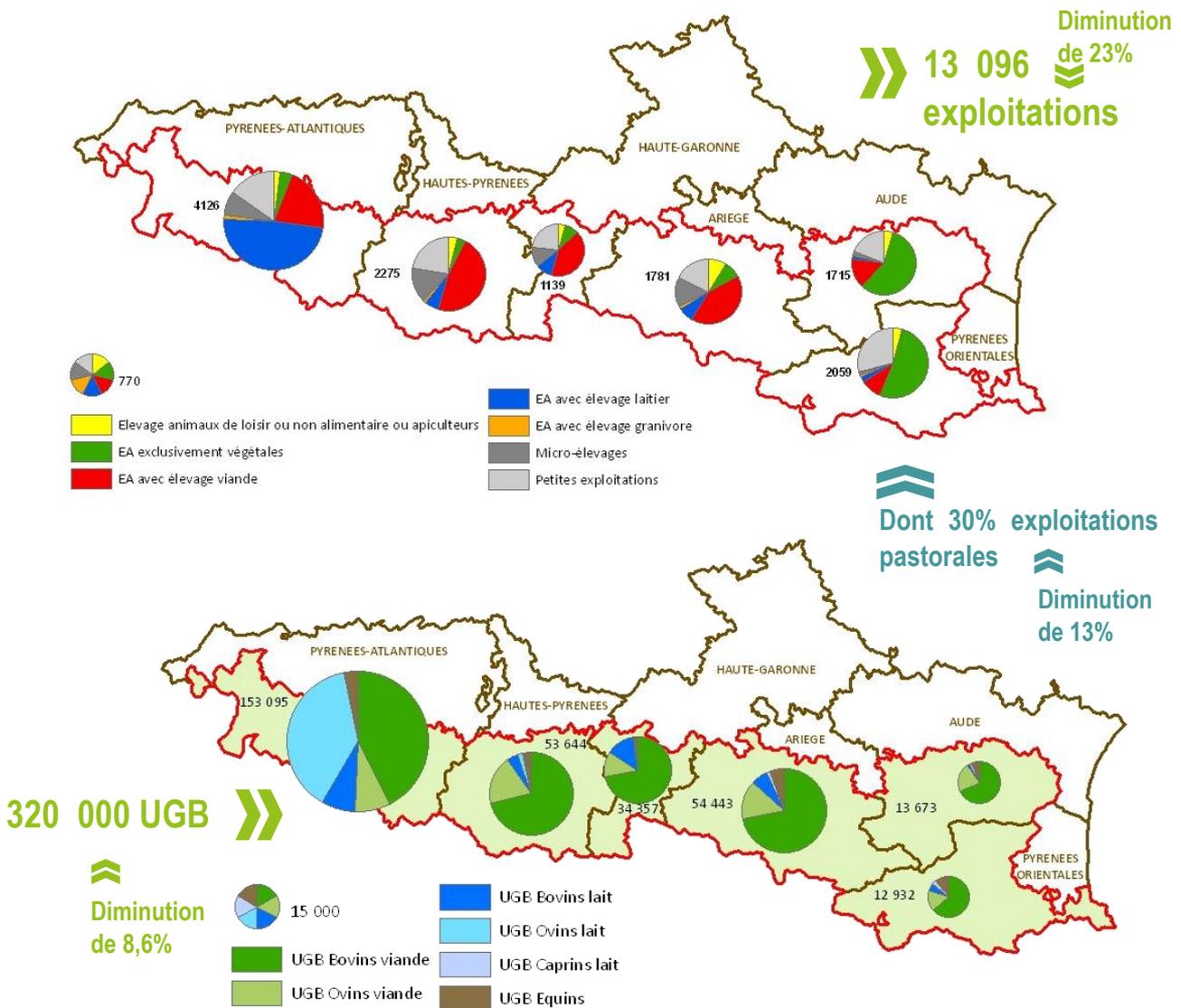
- ▶ une vingtaine de propositions pour mettre en **place des politiques publiques plus stratégiques et plus intégrées** à l'échelle européenne, nationale et régionale. Il s'agit ici de proposer des dispositifs d'accompagnement au développement agricole comme des éléments de réponse aux principaux enjeux.
- ▶ une vingtaine de propositions pour déployer intelligemment un **dispositif spécifique à l'échelle du massif des Pyrénées**. Parce que les Pyrénées, unies dans leur diversité, hébergent des formes d'agriculture, des pratiques et des environnements spécifiques, elles doivent pouvoir bénéficier de dispositifs spécifiques et adaptés à ses enjeux.



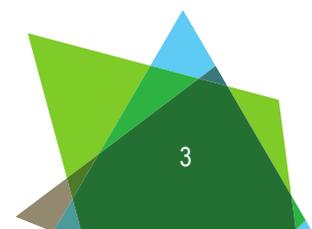
# 1 LES ENJEUX DE L'AGRICULTURE PYRENEENNE

Les Pyrénées sont une terre d'élevage par excellence avec plus de **13 000 exploitations agricoles, dont 30% sont des exploitations pastorales**. Cet élevage est très différencié d'Ouest en Est de la chaîne. Avec 440 élevages en sélection ovin et 650 élevages en sélection bovin viande, l'élevage pyrénéen a su maintenir une biodiversité domestique à travers la sélection et la conservation de ses races locales. Depuis 30 ans, la tendance générale française est à la diminution du nombre d'exploitations. Cependant, de tous les Massifs français, le Massif des Pyrénées est celui où le poids de l'agriculture reste le plus important, avec **8,4% des actifs** contre 3,5% en moyenne nationale

(INSEE). L'étiollement du tissu agricole reste plus faible qu'à l'échelle nationale et **les exploitations pastorales se maintiennent mieux** (entre 2000 et 2010 : -13% pour les exploitations pastorales pyrénéennes contre -23% pour l'ensemble des exploitations du Massif et -26% pour les exploitations françaises). Cette tendance, notable déjà entre 1988 et 2000, confirme la capacité de résistance des exploitations montagnardes, et à plus forte raison pastorales, aux évolutions conjoncturelles.



Sources : Recensement Agricole 2010. Traitement ACAP, typologie INOSYS



Les exploitations pyrénéennes contribuent au vivier de l'emploi à hauteur de **21 000 équivalents temps pleins**. Les exploitations pastorales mobilisent en moyenne 1,4 UTA par exploitation (contre 1,2 pour l'ensemble des exploitations) ; elles atteignent 1,8 UTA avec les emplois saisonniers en estive. Le Plan de Soutien à l'Economie Montagnarde, ou PSEM, a largement contribué à maintenir une activité humaine sur le Massif des Pyrénées en finançant les postes de bergers. Ils n'étaient que 150 en 2007 lors du lancement du dispositif pour atteindre 500 en fin de programmation en 2013.

Les exploitations sont **vieillissantes et la grande majorité des exploitants de plus de 60 ans n'ont pas de repreneur identifié**.

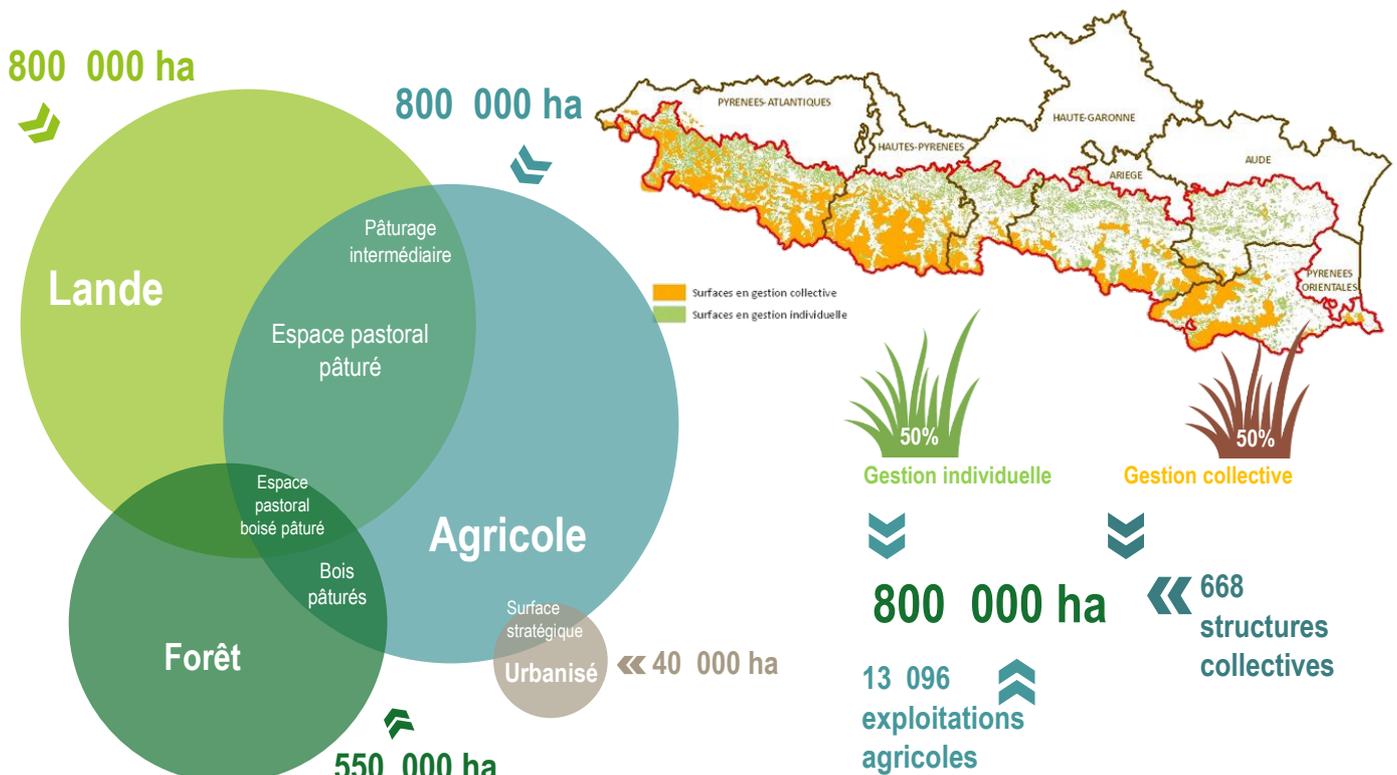
Les filières agricoles pyrénéennes **représentent un potentiel économique de 500 M€ dont la majorité repose sur les filières herbivores**. La filière « lait de brebis » génère environ 120 M€ et celle « lait de vache », toutefois peu présente sur le massif, 55 M€. La filière « viande bovine » occupe une place majeure dans le Massif et son chiffre d'affaires se situe autour de 90 M€. Fortement dépendante des aides PAC, cette filière s'est spécialisée dans la production de brouillards maigres à

l'export. Les filières viandes ovines concernent principalement les Pyrénées Centrales et révèlent un chiffre d'affaires de 14 M€ et 12 M€ pour le reste de la zone Massif.

Plusieurs filières du Massif ont fait le choix de la valorisation des ressources locales, garanties et protégées par des Signes Officiels de Qualité. Les valorisations sont très différenciées et le **tryptique « race-terroir-pratique »** répond aux exigences des consommateurs. Il n'existe pas moins de **60 produits sous signes officiels de qualité** qui touchent la zone Massif des Pyrénées.

En régression de 7%, la **Surface Agricole Utile (SAU) du massif, composée à 70% d'herbe, s'élève à 400 000 ha auxquels s'ajoutent 400 000 ha de surfaces en gestion collective**.

Le pastoralisme pyrénéen se caractérise par une **gestion collective des espaces pastoraux** (668 gestionnaires collectifs) et par les composantes multiples de cette activité agricole : économiques, sociales, foncières, environnementales, paysagères et touristiques. Comme l'illustrent les 60% de surfaces d'estives classées en Natura 2000, 50% en Parc National et Parc Naturel Régional et 14% en sites inscrits.



## 1.1 SECURISATION ET RENOUVELEMENT DES EXPLOITATIONS



L'agriculture et le pastoralisme pyrénéens souffrent d'un revenu moyen très inférieur à la moyenne nationale. Orientés vers des schémas

de productions spécifiques aux territoires de montagne, ceux-ci ne peuvent ni ne doivent suivre les orientations et les modèles des zones plus productives. D'importantes marges de progrès techniques demeurent. Leur très forte dépendance aux aides PAC les rend vulnérables. Pourtant ces systèmes résistent mieux aux évolutions conjoncturelles grâce notamment à une optimisation de la ressource naturelle. Il importe donc d'anticiper les facteurs de changement (climat, politiques publiques) afin d'identifier et promouvoir les systèmes durables.

1. Développer et promouvoir des **modèles de production** qui optimisent les ressources territoriales dans une recherche à la fois de valorisation maximale des ressources locales, de réduction des charges et de plus-value sur les productions (tryptique race – terroir – produit).
2. Promouvoir et accompagner les **producteurs dans la diversité des modes de production et des produits**, selon les caractéristiques propres des territoires et des exploitations.
3. Soutenir l'**installation en zone de montagne** par l'amélioration des **conditions de travail et d'emploi**, en favorisant les synergies avec les autres secteurs d'activités (diversification et pluriactivité).
4. Améliorer le **travail et l'emploi par la professionnalisation des salariés** en investissant dans les centres de formations et le processus de sélection des candidats.
5. **Soutenir l'investissement** (bâtiments, matériel, cheptel en race locale) en privilégiant la mise en commun de certains facteurs de productions.
6. **Anticiper les changements**, poursuivre les **dynamiques d'innovations** (techniques, organisationnelles) des exploitations agricoles et rendre le Massif **plus attractif pour de jeunes agriculteurs**.

## 1.2 VALORISATION DES PRODUITS ET COMPETITIVITE DES FILIERES



L'agriculture et l'agroalimentaire génèrent des activités économiques basées sur les spécificités locales propres. Si des filières de qualités existent, les productions destinées à

l'export, dont les retombées économiques sur la chaîne sont minimes, prédominent.

A cela s'ajoutent localement le faible pouvoir d'achat et la faible densité de population.

Outils d'abattage et entreprises agroalimentaires sont généralement de petites unités structurellement atomisées et financièrement fragiles. Les volumes de production sont généralement insuffisants ou trop saisonniers pour fidéliser la demande

potentielle ou créer des filières et des marques puissantes.

Il importe dans ce contexte de favoriser les démarches collectives de qualité et par la démarcation des produits montagnards.

7. Investir dans les **filières territorialisées garantissant un juste retour aux exploitations** et investir dans les **infrastructures en zone de massif** (maillage des outils structurants, adaptation et modernisation).
8. Innover dans les modes de commercialisation, tout en veillant à la bonne **complémentarité entre circuits courts et circuits longs**.
9. Renforcer les **compétences techniques et d'ingénierie** à l'émergence et l'accompagnement des filières agricoles de montagne et privilégier l'accompagnement des **interprofessions territorialisées** - ou de proximité - proposant une **contractualisation** en faveur d'une meilleure répartition de la valeur ajoutée au sein de la filière et également du territoire.
10. Ouvrir de **nouvelles voies de productions et de savoir-faire** autres que celles traditionnelles des Pyrénées en initiant et développant des productions diversifiées (maraîchages, plantes aromatiques, petits fruits...)
11. Favoriser les **synergies entre secteurs d'activités** notamment avec le tourisme, plébisciter le professionnalisme et en tirer les conséquences en termes de formation et de qualification.
12. Conforter les **relations montagne-villes** afin d'insérer l'économie locale dans des filières régionales, nationales voire internationales.

### 1.3 ROLES DE L'AGRICULTURE DE MONTAGNE DANS LA GESTION DES TERRITOIRES



Le massif des Pyrénées est riche d'un patrimoine naturel et culturel que l'activité agricole et pastorale a contribué à entretenir et préserver. Celui-ci est un facteur important d'attractivité du territoire pour les fonctions productives, récréatives et résidentielles.

Le multi-usage de ces espaces implique une forte responsabilité de l'activité agricole vis-à-vis des attentes sociétales : lutte contre les

incendies, maintien des paysages ouverts, maintien de la biodiversité, stockage de carbone, etc.



Cette exigence de valeur ajoutée est une opportunité de valorisation des produits issus de ces activités et le renforcement de sa légitimité en montagne. Il importe qu'elle sache en tirer parti et participer à son développement

13. Faire reconnaître les **aménités sociales, environnementales et culturelles** des agriculteurs de montagne par le soutien au revenu et la compensation des surcoûts de production engendrés par les handicaps naturels.
14. Préserver l'espace consacré à l'agriculture et l'accès aux parcelles exploitables au travers notamment d'une **approche territorialisée de la gestion de l'espace**.
15. Faciliter l'entretien et la reconquête des espaces pastoraux par le soutien aux **investissements structurants matériels** (cabanes, clôtures...) et **immatériels** (animation pastorale, gardiennage, expertises pastorales...).
16. Inscrire les systèmes de production dans une performance durable et faire de la **qualité environnementale un facteur de compétitivité pour améliorer la valeur ajoutée de nos systèmes**.

## 2 L'AGRICULTURE PYRENEENNE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

Le cadre modernisé de la politique de cohésion permet de nouvelles synergies entre les Fonds Européens Structurels d'Investissement (FESI) couverts par le corpus réglementaire unique, ainsi qu'avec la panoplie d'instruments budgétaires de l'UE qui partage les mêmes objectifs d'innovation, d'action pour le climat, de croissance et de création d'emplois.

Politique de soutiens directs	Politique de Cohésion économique, sociale et territoriale	Politique de développement rural	Politique des affaires maritimes et de la pêche
<b>FEAGA</b>	<b>FEDER-FSE</b> -Fonds structurels	<b>FEADER</b>	<b>FEAMP</b>
FESI => Fonds Structurels et d'Investissements			

Une Europe plus moderne, plus souple, plus efficace, plus écologique. Voilà comment la Commission européenne présente son projet de réforme pour les dix ans à venir. Mais entre baisse du budget et renationalisation, l'UE peut-elle faire mieux avec moins ? Et l'agriculture pyrénéenne a-t-elle le bon profil pour en tirer parti ?

### 2.1 CREER DE LA VALEUR AJOUTEE ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE

L'acte agricole est avant tout un acte de production. Parce que rien ne se perd et que tout se transforme, cet acte de production agricole doit s'accompagner d'une véritable plus-value : plus-value non seulement économique mais aussi environnementale. Il s'agit ici de « **produire pour nourrir durablement** ».



Tout agriculteur doit vivre de son métier, lequel s'inscrit également dans des missions d'intérêt général puisqu'il produit des biens publics (sécurité et souveraineté alimentaire, environnement et territoire).

Or, si la rémunération de la production de ces biens ne passe pas systématiquement par le consommateur (prix d'achat maîtrisé pour une alimentation saine et variée dans un environnement préservé), elle doit-être prise en charge par les politiques publiques.

Cela suppose préalablement de reconnaître le caractère productif des surfaces pastorales sans perdre de vue leurs spécificités et, d'autre part, de proposer des outils de soutien aux revenus qui rémunèrent directement la production alimentaire et non alimentaire des exploitations de montagne.

17. Les surfaces pastorales doivent rentrer dans la définition des prairies permanentes telle que proposée par le règlement omnibus. De fait, **leur éligibilité aux aides surfaciques de la PAC** doit

être garantie. Ces terres incluent d'autres espèces tels que des arbustes et/ou des arbres qui peuvent être pâturés ou produire des aliments pour les animaux. Aussi cette éligibilité ne doit être effective que s'il y a réellement acte de production, en conformité avec la ressource disponible (utilisation minimum voire optimum par le pâturage).

18. Dans le 1<sup>er</sup> pilier de la PAC, il est primordial de maintenir des **aides couplées** tournées vers la **production et l'amélioration des performances économiques territorialisées et/ou environnementales** en instaurant des décotes forfaitaires si l'une de ces deux conditions n'est pas respectée, à l'image du système de conditionnalité sur les aides découplées.
19. L'accompagnement à la segmentation et à la promotion des produits, par un accompagnement financier de **tous les maillons de la filière via les régimes d'aide des interventions sectorielles**, doit cibler prioritairement les interprofessions territorialisées ou de proximité, dotées de contrats multipartites garants d'une meilleure répartition de la valeur-ajoutée, dans la filière comme dans le territoire.
20. Le programme **volontaire pour le climat et l'environnement « Eco-scheme »** dans le 1<sup>er</sup> pilier de la PAC est l'opportunité de rémunérer les biens publics et une reconnaissance des aménités du pastoralisme. La liste des pratiques bénéfiques pour l'environnement et le climat établie par la France doit s'écrire en miroir des pratiques des exploitations agricoles de montagne, légitimement reconnues pour les services écosystémiques qu'elles rendent.
21. Le principe de verdissement ou **super conditionnalité (BCAE)** des paiements directs du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC **pourrait-être simplifié** au profit de l'Eco-scheme, pour un soutien ciblé en faveur des systèmes d'intérêts agro-environnementaux avérés plutôt qu'en faveur des systèmes en transition environnementale.

## 2.2 ENCOURAGER LES ORGANISATIONS COLLECTIVES ET LES INVESTISSEMENTS STRUCTURANTS

**Investissements et modernisation des outils de production** sont indispensables pour répondre aux attentes des consommateurs (volumes, qualité, condition de production) et des agriculteurs (conditions de travail). L'investissement est structurant pour un territoire, il conditionne la durabilité des outils de production et ancre les filières agricoles.

La valorisation des produits et des territoires passe généralement par une **structuration collective** des filières ou de la gestion des espaces.



Certains outils de gestion des risques, notamment sanitaires et climatiques, ont montré que la mutualisation entre tous les secteurs de production permet de disposer des ressources nécessaires et d'une plus grande réactivité face aux crises. Toutefois, les outils de gestion des risques économiques de types assurantiels ne semblent pas adaptés aux zones de montagne. La gestion des risques doit passer par des outils de gestion et de régulation des marchés.

L'agriculture doit anticiper les attentes des consommateurs et relever les défis sociétaux du monde de demain. Cela nécessite de disposer d'outils et de moyens conséquents en faveur d'une politique de recherche et d'innovation.

22. D'importants moyens doivent être réservés aux **mesures d'investissement** du 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC et ciblés vers **les outils de production** : investissements bâtiment, gestion foncière, soutien à la différenciation du produit, énergie renouvelable, amélioration génétique.
23. Les **investissements productifs** sur les espaces en **gestion collective** doivent pouvoir bénéficier de dispositifs de soutien spécifiques.
24. Tout **investissement structurant bénéficiant également à d'autres secteurs d'activités** que le secteur agricole doit pouvoir être supporté sur des **lignes FEDER via la Politique de Cohésion**.
25. Pour bénéficier d'un réel effet levier de l'investissement structurant dans les filières et les territoires, il importe de garantir des **taux d'intervention de l'aide publique ambitieux**, à plus forte raison lorsque ces investissements sont supportés par les structures de gestion collective.
26. Le **secteur agricole doit bénéficier d'un statut particulier** quant à l'application du droit de concurrence (article 42 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE). Les agriculteurs, organisations de producteurs, interprofessions, associations doivent pouvoir **décider collectivement de mesures de gestion** : planification de la production, retrait du marché, promotions conjointes, contractualisation.
27. L'ingénierie à **l'émergence et au développement des filières**, financée via les **mesures coopération du 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC**, doit cibler prioritairement les filières territorialisées ou de proximité garantissant une revalorisation du prix payé au producteur et un juste retour de la valeur ajoutée sur le territoire. Ce dispositif doit rester accessible afin de bénéficier d'un effet incitatif vers la contractualisation dans les interprofessions.
28. Le **Fonds national agricole de Mutualisation du Risque Sanitaire et Environnemental (FMSE)** doit être renforcé. Le **Fonds National agricole de Gestion des Risques Agricoles (FNGRA)** pourrait être rénové et s'inspirer du FMSE c'est-à-dire être alimenté par une contribution prélevée sur les **cotisations d'assurance et co-financé par des crédits d'Etat et européens**.
29. La **recherche et l'innovation en agriculture** doivent bénéficier d'un fonds consacré, pris en charge par la **Politique de Cohésion, via le FEDER**.

## 2.3 AGIR SUR L'EMPLOI ET LE RENOUVELLEMENT DES GENERATIONS

Le renouvellement des générations d'exploitants est prioritaire. Avec un vieillissement des actifs agricoles y compris des agriculteurs transhumants, bien que la majorité des installations concernent les exploitations pastorales, seule une politique de l'installation ambitieuse peut garantir un renouvellement orienté vers des exploitations viables et vivables. Il s'agit de proposer des mécanismes qui découragent le sur-agrandissement et favorisent des structures d'exploitations transmissibles avec des capitaux accessibles financièrement par les agriculteurs actifs.



Cela passe également par le développement d'une formation plus professionnalisante, plus complète, plus adaptée.

30. Il convient de garantir un **fléchage strict des aides de la PAC vers les actifs agricoles** qui n'ont pas atteint l'âge légal de départ à la retraite et attestent d'une véritable activité de production agricole.

Une subsidiarité par Etats membres doit être retenue pour définir le concept **d'agriculteur authentique** tel que proposé par la Commission Européenne.

31. L'introduction nouvelle du **plafonnement et de la dégressivité des aides du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC** par actif agricole est un réel progrès. Elle limite les effets d'aubaine et plaide en faveur d'une véritable politique de l'emploi. Toutefois, la reconnaissance des **particularités des GAEC** est primordiale, principalement en ce qui concerne la **transparence**.
32. Le **paiement redistributif**, socle des aides découplées du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC, assure une redistribution des soutiens vers les petites exploitations et favorise un modèle d'agriculture familial très représenté en montagne.
33. Des programmes **d'aide à l'installation ambitieux** et inscrits dans un cadre national, lisible, doivent être déployés intelligemment, en adéquation avec les coûts réels d'installation et prenant en compte la **diversité des systèmes de production de montagne**.
34. Une revalorisation des **retraites agricoles couplée à une prime de départ** lorsque celui-ci s'accompagne d'une **cession des terres agricoles en vue d'une nouvelle installation** afin de limiter le sur-agrandissement.
35. La **diversification des activités de production**, y compris dans le champ non agricole, offre de réelles opportunités de sécurisation du revenu et de création d'emplois. Cette stratégie pourrait être soutenue par les nouvelles mesures de soutien aux start-up agricoles et entreprises rurales du 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC.
36. Les besoins en matière **d'emplois sont nombreux mais saisonniers**. Il convient donc de les pérenniser. La **formation** doit évoluer et promouvoir des formes d'emplois partagés. Ciblée vers un public plus polyvalent et plus fiable, elle devra répondre aux exigences des groupements d'employeurs. La Politique de Cohésion dispose d'un fonds dédié, le FSE qui doit pouvoir être mobilisé dans ce cadre.
37. La **transhumance** confère une plus grande résilience aux systèmes d'élevage. Elle est créatrice **d'emplois**, dont les formes diffèrent selon les systèmes. La possibilité de les soutenir via le 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC doit être améliorée afin que soient éligibles toutes formes d'emplois en période d'estive (bergers-vachers lorsque l'éleveur reste au siège, salariés agricoles ou entrepreneurs lorsque l'éleveur lui-même transhume).

## 2.4 DYNAMISER ET DEVELOPPER LES TERRITOIRES RURAUX

Entre atouts et contraintes, la montagne, plus que tout autre territoire, aurait la capacité d'exploiter les défauts de ses qualités.

L'Europe prône un développement équitable entre tous ses Etats membres et tous ses territoires.

Il s'agit de développer une politique égalitaire, de compensation des handicaps et de valorisation des atouts des systèmes de production montagnards.



38. L'ensemble des **surfaces valorisées par l'agriculture et l'élevage doivent-être concernées par les Droits à Paiement de Base** du 1er pilier. Les surfaces d'estives et de landes doivent-être éligibles mais dans un esprit d'équité et, afin d'éviter des situations de rente, leurs modalités d'activation ou le calcul des dotations doivent permettre de refléter leur productivité relative (prorata et montant unitaire homogène pour le territoire national ou différenciation par zones en fonction des données socio-économiques et agronomiques ce qui permettrait de créer une réserve nationale DPB estive).
39. Le **paiement pour les régions soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques** (ICHN) doit être exclusivement octroyé aux **agriculteurs authentiques**. Il doit pouvoir **cibler les zones herbagères** et être ainsi attribué aux seules ressources fourragères et pastorales, ciblant de fait l'élevage. Des parcelles sont éligibles si et seulement si le siège de l'exploitation à laquelle elles se rattachent est localisé en zones défavorisées. L'ICHN doit rester un dispositif ambitieux - doté d'une enveloppe consacrée et suffisante - et relever d'un cadrage national avec une subsidiarité régionale dans sa mise en œuvre.
40. La **compensation des surcoûts liés à des obligations règlementaires (paiements pour désavantages spécifiques) ou encore à des engagements volontaires** des agriculteurs considérés comme bénéfiques pour atteindre les objectifs de la PAC (**paiements pour les engagements environnementaux et climatiques**), doit être dotée d'enveloppes ambitieuses. **Des partenariats financiers publics/privés** mériteraient d'être étudiés afin de démultiplier l'effet levier sur les crédits européens en augmentant les contreparties nationales (par exemple, réserver une part de la taxe carbone pour des mesures de stockage de carbone).
41. Dans le cas des engagements à obligations de résultats, la **dynamique des MAEC** doit être poursuivie mais simplifiée et ciblée sur des **enjeux territoriaux** pour lesquels le pastoralisme est reconnu comme étant l'un des outils les plus adaptés pour y répondre (maintien des paysages ouverts, lutte contre les incendies, production de biodiversité, stockage du carbone, préservation de la qualité de l'eau). Si les enjeux territoriaux restent semblables sur les espaces en gestion collective et individuelle, les systèmes agricoles qui y sont ancrés diffèrent. Il conviendra de définir des **dispositifs spécifiques et conditionnés à la gestion optimale des territoires collectifs**.
42. Il serait maladroit d'opposer biodiversité inhérente à l'agriculture de montagne et biodiversité spécifique « grands prédateurs ». La pérennisation des systèmes pastoraux face à la prédation doit-être prioritaire. Toute les **mesures de protection ou d'indemnisation doivent être prises en charge sur le budget du Ministère de la Transition Ecologique** et non sur des financements agricoles et ruraux.
43. Des approches intégrées de type « **subsidiarité-montagne** » doivent être définies pour les massifs français, afin de servir des stratégies de développement définies par ceux-ci. Cela pourrait se traduire par :
- a) un **déplafonnement des aides et/ou des taux d'aides publics bonifiés** afin que soient pris en compte les surcoûts liés au territoire (matériel spécifique de montagne, bâtiment élevage) ;
  - b) **des mesures spécifiquement choisies** dans le cadre de la subsidiarité (soutien direct au pastoralisme) ;
  - c) **des bonus** pour les projets spécifiquement déployés dans les territoires de montagne dans les **dispositifs d'appel à projet** (amélioration génétique des races locales, ateliers de transformation situés en zone massif...)

## 3 UN OUTIL CADRE POUR LES PYRENEES : LE DISPOSITIF INTEGRE PYRENEES (DIP)

Suite aux propositions de réorientation des dispositifs de politiques publiques préalablement citées, trois préconisations sont proposées pour mettre en place un véritable plan stratégique pour les exploitations pyrénéennes. Elles capitalisent des réussites du Plan de Soutien à l'Economie Montagnarde 2007-2013. **Véritable stratégie intégrée**, ce plan repose sur un **DISPOSITIF INTEGRE PYRENEES (DIP)** :

- ▶ **INTEGRE** en faisant le choix de priorités dans les leviers à actionner ;
- ▶ **INTER-FONDS** en faisant appel à des instruments financiers combinés et d'origines diverses ;
- ▶ **INTER-REGIONAL** en s'appuyant sur une gouvernance pyrénéenne.

### 3.1 PRIORITES DU DIP

Le pastoralisme - notamment dans sa dimension collective - est une spécificité et un atout du massif des Pyrénées. L'enjeu du renouvellement des transhumants et de leur maintien, au travers notamment de la problématique des moyens de fonctionnement du pastoralisme dans les territoires, a très souvent été discuté. Il s'agit de faciliter l'entretien et la reconquête des espaces, de garantir une bonne gestion des territoires pastoraux, de valoriser les aménités du pastoralisme, de prévenir les risques sanitaires en estive et de lutter contre les prédateurs.

Parallèlement, la volatilité des prix implique en montagne de renforcer les stratégies de valorisation. Parce que les productions « montagne » pourraient être délocalisées dans des espaces moins contraignants, il apparaît utile aujourd'hui de se questionner sur les effets directs et indirects de l'environnement sur les caractéristiques des produits. Ce questionnement est d'autant plus pertinent que

les attentes des consommateurs évoluent en même temps que leur conscience s'éveille.

Il s'agit de faire le choix des priorités d'intervention afin :

- ▶ **de conforter le pastoralisme et le moderniser ;**
- ▶ **d'accompagner les dynamiques de filières et les synergies avec les autres secteurs d'activités.**



44. Les **conditions de travail et de vie** en estive sont déterminantes et gages d'attractivité de l'activité transhumante. Il s'agit de soutenir tous les **investissements** liés, y compris productifs, (cabanes, clôtures, dessertes, points d'eau, parcs de contention, salle de traite...) et l'emploi (formation, bourse à l'emploi, groupement d'employeurs, statuts des bergers, gardiennage).
45. Les **gestionnaires d'estive** jouent un rôle clé dans le fonctionnement du pastoralisme collectif. La refonte des dispositifs de soutiens doit intégrer cette spécificité montagnarde et flécher un ou **des dispositifs financiers adaptés** afin que ces premiers soient en capacité de supporter les investissements intrinsèques au bon fonctionnement du collectif.

46. **L'animation et l'expertise pastorale** sont deux outils qui contribuent à la bonne gestion pastorale. C'est la question de la définition des **missions endossées par les services pastoraux** (animation des gestionnaires d'estives, du foncier, des feux pastoraux, des travaux pastoraux et de la main d'œuvre, expertises pastorales dont plan de gestion et études) et de leur **financement** qui se pose ici comme prioritaire.
47. Pour piloter le développement du pastoralisme, il convient **d'observer les dynamiques à l'œuvre et produire des références**. Datant de 1999, le dernier recensement pastoral mériterait d'être actualisé et complété.
48. L'expansion des grands prédateurs fragilise le pastoralisme pyrénéen. Des **moyens conséquents doivent être mis en place pour l'endiguer et protéger les troupeaux** afin de répondre à l'objectif de « zéro attaque ».
49. L'accompagnement à la création de valeur ajoutée et son juste retour dans les territoires sur lesquels s'inscrivent les filières agropastorales passent par **l'investissement dans les équipements et les infrastructures collectifs situés en zone de massif**, priorité donnée aux filières territorialisées ou de proximités.
50. **Différenciation et traçabilité** des produits agropastoraux peuvent être obtenues par le renforcement des **synergies entre secteurs d'activités**, notamment agro-touristiques (diversification des activités et des sources de revenus). Les actions de communications collectives auprès des consommateurs sur les aménités du pastoralisme doivent être soutenues, de même que les acteurs du tourisme peuvent être formés pour devenir ambassadeurs des produits de montagne.
51. **Appui technique, formation, animation, veille règlementaire et ingénierie** sont autant de compétences indispensables à l'émergence et au développement des filières de montagne.

### 3.2 INSTRUMENTS FINANCIERS DU DIP

Plusieurs outils de politiques publiques existent déjà pour accompagner un développement intégré de l'agriculture. Il y a d'une part les outils directement destinés aux agriculteurs ou aux gestionnaires d'estive et d'autre part les outils favorisant les dynamiques de groupes ou d'innovation... Considérant les priorités données au DIP et les opportunités ouvertes dans le prochain cadre législatif de l'Europe post-2020, l'ACAP propose :

- ▶ **d'articuler des mesures de soutien et d'accompagnement au pastoralisme ;**
- ▶ **d'articuler des mesures d'investissement et d'appel à projet en faveur des filières territorialisées ou de proximité ;**
- ▶ **de déployer un dispositif d'observation, d'appui et d'innovation (pool d'ingénierie et de recherche et développement).**

En répondant à des problématiques clairement identifiées, le DIP doit mobiliser des fonds d'origines diverses tant sur le plan des crédits européens (FEDER, FEADER, FSE) que des contreparties nationales (Ministère de l'Agriculture, Ministère de la Transition Ecologique, FNADT, collectivités territoriales). Parce que les projets de filières en zone de montagne s'exposent à des surcoûts de production affectant leur rentabilité et considérant le fait que leurs outils de production soient sources de nombreuses aménités dont la plus-value dépasse le seul critère de rentabilité économique, il convient de compléter les subventions par des instruments financiers. C'est la rationalisation de ces fonds, dans une dynamique de partenariats publics-privés, qui constituera **un fonds d'investissement intégré** pour les Pyrénées.

52. **Les mesures liées à la prédation** doivent être **subventionnées à 100% et exclusivement prises en charge par les crédits du Ministère de la Transition Ecologique.**
53. Les mesures de **soutien au pastoralisme collectif** (animation, études, cabanes, travaux, gardiennage et portage, MAEC) doivent bénéficier de **taux d'intervention élevés** considérant la nature des porteurs de projet et leurs atouts agro-environnemental et climatique. Leur financement doit **relever soit du FEADER** lorsque l'usage est strictement agricole, **soit du FEDER** lorsque qu'ils bénéficient à une pluralité d'acteurs.
54. Les investissements structurants **des filières territorialisées ou de proximité**, qu'ils soient matériels (ateliers de transformation) ou immatériels (schéma de sélection génétique de races locales), généralement supportés par les mesures investissements du 2<sup>nd</sup> pilier, doivent pouvoir être **bonifiés et/ou déplafonnés** en raison des surcoûts liés au territoire.
55. Le dispositif de sélection des **projets de filières des mesures coopération du 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC** doit pouvoir prioriser les projets de filières territorialisées ou de proximités.
56. Les **actions de veille, de prospective, de recherche et développement dans des partenariats intersectoriels** qui peuvent être une source d'innovation importante doivent relever du **FEDER** afin de bénéficier de l'effet réseau de certains dispositifs (H2020 notamment).
57. Les autorités de gestion des fonds européens et co-financeurs nationaux publics/privés peuvent choisir de transférer une partie de leur ressource vers **un nouveau fonds, « InvestDIP »**, qui **rationalise les instruments financiers** existants en une seule et même structure, l'objectif étant de stimuler les investissements dans le domaine du pastoralisme et des filières pyrénéennes.
58. Les filières agro-pastorales reposent sur une utilisation efficace et durable de la ressource naturelle. C'est l'une des priorités du prochain dispositif **INTERREG**. Dans cette logique, l'éligibilité des 6 départements français au dispositif POCTEFA est à défendre.

### 3.3 ECHELLE DE PROGRAMMATION ET GOUVERNANCE DU DIP

Le territoire pyrénéen, dans son unité montagnarde, a montré qu'il était un espace pertinent pour porter une stratégie commune. Mettre en œuvre ces dispositifs financiers implique de pouvoir décider des objectifs et des principes qui doivent orienter la mise en œuvre de cette stratégie et permettre d'arbitrer sur des critères et des indicateurs qui garantissent que les projets soumis aux dispositifs sont conformes aux objectifs visés.



59. Validé en 2016 par le Comité de Massif, **le groupe de travail agro-pastoralisme et filières pyrénéennes du Comité de Massif** doit associer des représentants du Comité de Massif, des Régions, des départements, de l'Etat et des Chambres d'Agriculture. Informé de l'allocation des crédits spécifiques mobilisés sur le massif, il aura vocation à suivre la mise en œuvre du DIP, émettre des propositions visant à faire évoluer ce dispositif et engager toutes dynamiques de réflexion sur les conditions de durabilité des systèmes de production et de leurs filières.
60. Cette gouvernance « massif » ne pourrait faire valoir une unité pyrénéenne si elle n'était réservée au versant Français. Un **organe analogue, légitimé par le dispositif INTERREG**, est souhaité pour le versant espagnol et pour l'Andorre.

	TYPES D' ACTIONS VISEES	ARTICULATION DES FONDS
<b>DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU PASTORALISME</b>	Mesures liées à la prédation (mesures dédiées au collectif et aux individuels, études...)	Financement à 100% sur les budgets du Ministère de la Transition Ecologique
	Gardiennage et portage	Taux d'aides publiques à 80% FEADER - FEDER - FSE FNADT, Ministère de l'Agriculture, Ministère de la Transition Ecologique, Collectivités territoriales.
	Formation	
	Améliorations pastorales et cabanes pastorales	
	Animation pastorale / animation foncière	
	Etudes	
	Mesures dédiées aux gestionnaires d'estives pour la bonne gestion des espaces	

<b>DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX FILIERES TERRITORIALISEES</b>	Investissements structurants dans du matériel de transformation, de conditionnement, de mises aux normes, etc.	Taux bonifiés et montant dé plafonnés FEADER via les mesures investissements physiques ou coopération, FNADT, Ministère de l'Agriculture, Collectivités territoriales, Investisseurs privés, Organisations de producteurs, FranceAgrimer...
	Appel à projet filières territorialisées ou de proximités	

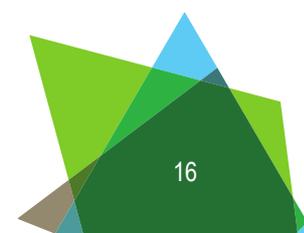
<b>DISPOSITIF DE VEILLE, D'OBSERVATION DYNAMIQUE, D'INGENIERIE, DE R&amp;D</b>	Observatoire Dynamique de l'Agriculture Pyrénéenne (ODAPy) et de ses synergies avec les autres secteurs d'activités	FEDER via le dispositif POI, INTERREG, H2020 FNADT, Ministère de l'Agriculture, Ministère de la transition Ecologique Collectivités territoriales, Investisseurs privés autres.
	Animation technique du <b>groupe agriculture du Comité de Massif</b> et mise en réseau des acteurs	
	Appel à projets innovants et R&D	
	Coopération transfrontalière	



DIP



InvestDIP



## CONCLUSION

Cette contribution est née d'une réflexion commune initiée par les massifs français, débattue dans les Pyrénées, synthétisée à l'échelon national puis de nouveau discutée entre Pyrénéens. C'est le fruit de trois années de consultations, expertises, concertations et discussions. C'est bien sûr un projet dans lequel l'agriculture et le pastoralisme sont les protagonistes d'un développement harmonieux et ambitieux des Pyrénées.

Dans ces aller et venues entre Bruxelles, Paris et les Pyrénées, 4 mots clés sont à retenir parmi ces 60 propositions :

- « **détermination** » parce qu'à l'heure où l'Europe affiche de nouvelles priorités dans un contexte budgétaire contraint, il importe de savoir où l'on veut conduire l'agriculture pyrénéenne et conduire ses choix avec conviction ;
- « **subsidiarité** » parce que trop souvent ont été confondues les notions d'orientations et de normes dans l'élaboration des politiques publiques ;
- « **d'audace** » parce qu'il s'agit chaque jour d'inventer, individuellement et collectivement le monde dans lequel nous souhaiterions vivre demain ;
- et « **d'ouverture** » parce que le monde de demain se construit collectivement.

**L'agriculture pyrénéenne a le « bon profil » pour tirer parti d'une politique agricole plus verte, plus souple, plus moderne.**

**Mais pour les Chambres d'Agriculture des Pyrénées, l'enjeu consiste à projeter son devenir dans une vision politique plus globale, plus stratégique, plus intégrée.**

C'est l'objet de ces 60 propositions : ouvrir le débat avec les principaux décideurs politiques et partenaires techniques afin de contribuer efficacement à l'élaboration du cadre politique pour la prochaine programmation 2021-2027.



## L'ACAP, fédérer pour la montagne

Créée en 2008, L'ACAP est une association fédérant les six Chambres Départementales (Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne, Ariège, Aude, Pyrénées-Orientales) et deux Chambres Régionales (Nouvelle-Aquitaine et Occitanie) du massif des Pyrénées ayant pour objet la mutualisation de leurs réflexions dans leur dimension montagne. Elle associe dans ses travaux les acteurs territoriaux, régionaux et nationaux dans une volonté d'échanges et de convergence. Son ambition « installer une communauté de travail en capacité d'apporter une expertise technique spécifique aux territoires pyrénéens et porter les revendications politiques pour défendre une agriculture de montagne durable ».



Sa responsabilité réside dans la conduite d'une action politique, professionnelle et gestionnaire d'utilité publique. Sa façon de faire association prend en compte l'ouverture et le partenariat ainsi que le renforcement de la gouvernance garant de la représentativité de la montagne - souvent éloignée des centres de décisions - et de l'engagement de chacun dans un projet continu d'adaptation au changement.



### Association des chambres d'Agriculture des Pyrénées

32, avenue du Général de Gaulle

09000 Foix, France

Tél : +33 5 61 02 14 48 - email : [contatc@agriculturepyrenees.fr](mailto:contatc@agriculturepyrenees.fr)

Web : [www.agriculturepyrenees.fr](http://www.agriculturepyrenees.fr)

