



PRÉFECTURE DE LA RÉGION MIDI-PYRÉNÉES



**Direction régionale
de l'agriculture et de la
forêt de Midi-Pyrénées**

**Service Régional
de l'Économie Agricole**
Cité administrative – Bâtiment E
Boulevard Armand Duportal
31074 Toulouse Cedex

Pastoralisme pyrénéen : proposition de plan d'action

Par lettre du 1^{er} août 2007, le ministre de l'agriculture et de la pêche et la secrétaire d'Etat chargée de l'écologie ont demandé au Préfet de massif de faire des propositions sur les points suivants :

- le renforcement de l'efficacité des aides au pastoralisme
- une meilleure prise en compte des spécificités du massif dans le cadre des réglementations existantes
- l'amélioration de l'action administrative

Analyse préalable

Plus que jamais, les conditions d'une action ambitieuse au sein du massif pyrénéen sont réunies. Les travaux menés par le DRAF Midi-Pyrénées, sous l'autorité du Préfet de massif, dans le cadre de la préparation du Plan de soutien à l'économie de montagne, les missions « cabanes pastorales » et « valorisation des produits » confiées aux services d'inspection générale du ministère de l'agriculture, du tourisme, de l'équipement et de l'environnement, la conclusion de la convention de massif ont permis de nombreuses avancées, tant en ce qui concerne le niveau des soutiens financiers, que la simplification des procédures d'aide et le diagnostic des enjeux.

Il convient de rappeler notamment, qu'à l'issue des travaux réalisés dans le cadre de la préparation du FEADER, une mesure spécifique du PDRH permet de regrouper la majorité des aides au pastoralisme, qu'elles émanent de l'Union européenne, de l'Etat comme des collectivités, alors que leur diversité et leur complexité nuisaient précédemment à la lisibilité des soutiens publics, pourtant considérables à l'activité. Cette étape importante, attendue par les acteurs, doit marquer un nouveau départ pour les politiques publiques.

Par ailleurs, les nombreuses consultations menées auprès des partenaires, le recensement précis des difficultés de tous ordres, et, bien sûr, les efforts budgétaires consentis, ont rétabli un climat plus constructif avec les professionnels et une convergence relative mais bénéfique des collectivités.

Ces deux aspects permettent de raisonner désormais selon de nouvelles perspectives et de rompre avec un contexte dans lequel les pouvoirs publics, interpellés dans le cadre de la réintroduction de l'ours, se trouvaient dans la nécessité de satisfaire des demandes récurrentes et éclatées en détournant parfois de leur objectifs premiers des dispositifs de financement (ex dispositif de prime à l'herbe servant de support au financement du gardiennage), faute de support adéquat.

La réussite d'un projet pour le pastoralisme pyrénéen suppose donc maintenant une mobilisation des acteurs dans le cadre d'objectifs précis et opérationnels. Les problématiques étant nombreuses et diverses, il convient de se fixer des priorités à même de fédérer l'intervention des acteurs.

Les axes principaux qui structurent le plan de soutien de l'économie agro-sylvo-pastorale des Pyrénées sont les suivants :

- accroître la présence humaine dans les estives par l'augmentation significative du nombre de bergers, avec comme double objectif :
 - d'améliorer les conditions de gestion agronomique et zootechnique des estives et donc d'accroître la compétitivité des exploitations utilisatrices
 - de garantir un cadre d'emploi plus attractif tant en terme de statut que de conditions de travail

- renforcer l'animation pour permettre aux structures collectives de disposer de moyens d'action adaptés aux enjeux
- lever les blocages qui freinent la compétitivité des filières et compromettent la pérennité des exploitations du massif, notamment sur les questions foncières, et de structuration des filières économiques

Le plan de soutien n'a été engagé qu'en 2007 compte tenu des handicaps pour sa mise en place qu'ont constitué la non mobilisation des crédits du FEADER et du FEDER, le délais de conclusion de la convention de massif et les difficultés à finaliser les modalités de gestion d'outils nouveaux et faisant appel à de multiples sources de financement.

L'objectif est donc de donner toute leur ampleur aux actions qui découlent de ces orientations de façon à ce que les ambitions se traduisent concrètement sur le terrain. A cet égard, les propositions suivantes peuvent être énoncées.

Propositions d'action

1. Une prise en main de la stratégie pour le pastoralisme au niveau de chaque département

Le plan de soutien à l'économie de montagne a permis d'évaluer les montants prévisionnels de travaux nécessaires à la modernisation et l'équipement des cabanes sur la période 2007-2013, ainsi que les besoins en terme de diagnostics pastoraux, d'animation foncière etc. Budgétairement, dans le cadre de la convention de massif, les partenaires ont pris leurs responsabilités en mobilisant de manière prévisionnelle les crédits nécessaires.

Il convient maintenant de se doter d'un *schéma de développement, porté notamment par le monde agricole, territorialisé au niveau de chaque département*, qui soit l'occasion d'affirmer une réelle stratégie d'avenir, qui intègre les besoins propres au pastoralisme, mais aussi des besoins liés à d'autres activités, notamment touristiques, en conformité avec une approche multifonctionnelle, qui reste un des fondements du plan de soutien. *Les plans d'action des projets agricoles départementaux, en cours de renouvellement, pourraient être le support de ces schémas de développement. Les préfets de département seront invités à mener ces travaux stratégiques dans l'année.*

L'élaboration d'une charte de massif, visant à garantir les conditions de renouvellement des générations (gestion du foncier, attractivité, infrastructures etc), validée par les partenaires (profession agricole, collectivités, administration) pourrait constituer un cadre efficace pour apporter des garanties durables pour le pastoralisme.

2. Des moyens d'intervention à un niveau incitatif et suffisant

- Il convient tout d'abord d'apporter un appui aux investissements pastoraux qui soit suffisamment incitatif. *Les niveaux d'intervention doivent être au moins équivalents à ceux qui ont prévalu jusque là, dans le respect des encadrements communautaires.*
- Il est nécessaire également de préciser, dans un cadre pluriannuel, l'articulation des dispositifs imputés sur le budget du ministère chargé de l'agriculture (Plan de soutien) avec ceux ressortissant des compétences du ministère chargé de l'environnement, afin d'assurer une complémentarité des dispositifs dans un objectif de simplification.

La publication de l'arrêté interministériel précisant les modalités d'intervention de l'Etat dans le cadre de la mesure 323 –C du PDRH prend en compte ces deux aspects.

3. Des priorités dans la levée des blocages

- **Structuration de la filière ovine** : le rapport de l'ingénieur général Escaffre, et les contacts établis avec divers organismes montrent que l'organisation actuelle de la filière ovin viande n'est plus viable. L'éclatement des structures, le manque de lisibilité et de stratégie commerciale, la trop grande dépendance de certains organismes vis-à-vis des fonds publics sont autant de raisons qui conduisent à craindre un avenir de plus en plus difficile pour ce secteur. Les opérateurs doivent s'emparer de cette question et proposer un schéma, que les pouvoirs publics pourraient accompagner. *Des réunions vont se poursuivre pour appuyer l'émergence d'organismes de collectes plus regroupées et plus efficace ainsi que pour travailler sur le schéma génétique de la filière.*
- **L'émergence et le développement de produits sous signes officiels de qualité** :
 - i. Le dossier relatif à l'IGP Tome des Pyrénées au lait cru doit être traité en priorité dans les meilleurs délais. L'ensemble des professionnels réunis désormais au sein de l'AFP, le cahier des charges des productions soumis au vote de l'association

détentrice de l'IGP « Tome des Pyrénées ». *Il convient que l'instruction de ce dossier par l'INOQ se fasse dans les meilleurs délais.*

- ii. Un appui pourrait être apporté sur le dossier « agneau des Pyrénées » en forte correspondance avec le dossier présenté au titre de « l'agneau de lait des Pyrénées » pour rendre compatible les deux démarches. Les deux familles réunies ont étudié la pertinence respective de leurs démarches en terme de stratégie de segmentation. *Les travaux de rapprochement des deux démarches se poursuivent avec les responsables professionnels concernés .*
 - iii. Plus généralement *il conviendrait de renforcer les appuis aux actions économiques engagées autour de produits placés sous signe officiel de qualité.* En effet certaines productions existantes (Ossau Iraty, porc noir gascon) ont probablement un potentiel de développement important qui reste aujourd'hui inexploité.
- **Simplification administrative pour les équipements pastoraux pyrénéens:** La mission interministérielle sur les équipements pastoraux a émis des recommandations en matière de réalisation des cabanes notamment en matière de simplification et d'harmonisation des procédures d'autorisation et d'aménagement qu'il conviendra de mettre en œuvre dans les départements de la chaîne. *Les préfets seront invités à se saisir de ces propositions sur la base des travaux de la chaîne en réunissant leurs services compétents.*
 - **PHAE2 et ICHN:** ces deux mesures constituent le support financier indispensable au maintien de l'activité pastorale dans les Pyrénées. La revalorisation régulière de l'ICHN depuis 1999 a été un point extrêmement positif. La mise en place du dispositif PHAE2 avec des possibilités réduites de modulation du niveau de prime devra être étudiée dans ses dispositions d'application pour prendre en compte les spécificités du pastoralisme et encourager ces pratiques. *Une réflexion pourrait être conduite entre les départements du massif (DDAF) et animée par la DRAF Midi-Pyrénées en liaison avec celles d'Aquitaine et de Languedoc-Roussillon.*

Il va de soi que toute évolution ultérieure du dispositif PHAE2 dans le cadre du bilan de santé de la PAC devra pleinement prendre en compte les spécificités du pastoralisme. Une mesure particulière encourageant ces pratiques pourrait être envisagée dans l'hypothèse de l'intégration de la gestion extensive dans le 1^{er} pilier de la PAC.

4. Une meilleure gouvernance

- **Clarification du rôle des opérateurs:**

Un travail et un projet à l'échelle du massif suppose une structuration des partenaires professionnels adaptée. Le nombre important des structures d'animation intervenant sur le massif, le manque de lisibilité, la dispersion des moyens compromettent l'efficacité de action. Une mise à plat des interventions, une structuration associée à un repositionnement sur des objectifs clairs et lisibles est indispensable, notamment du côté de la profession agricole et des associations pastorales. Les soutiens en matière d'animation devraient en particulier appuyer cette structuration à l'échelle du massif.

- **Cadre de programmation:**

Si le budget affecté aux actions liées au pastoralisme pour la période 2007-2013 paraît conséquent, et de nature à couvrir les besoins, il n'en reste pas moins que la multiplicité de sources de financement (FEADER, FEDER, MAP, FNADT, 3 Conseils régionaux, 6 conseils Généraux, Office de l'élevage) complique la programmation.

Pour l'ensemble des aides co-financées Etat, FEADER ou FEDER, le principe d'un guichet unique de dépôt en DDAF pour les demandes départementales et en DRAF pour les demandes régionales a été retenu.

L'adoption avec le Commissariat au massif des Pyrénées de méthodes conjointes de programmation autour du pastoralisme dans lequel le réseau DRAF/DDAF sera fortement mis à contribution pour son expertise technique ainsi que ses responsabilités financières contribuera à la simplification du dispositif aux yeux des usagers.

- **Renforcer la communication entre les partenaires**

Compte tenu des moyens consacrés au soutien au pastoralisme sur la période 2007-2013, les financeurs seraient légitimes à présenter annuellement un bilan synthétique des aides diverses consacrées au pastoralisme, et des primes, au regard de quelques indicateurs choisis donnant la mesure de l'intensité de l'effort. En contrepartie, le même souci de transparence s'appliquerait aux projets concernant la restauration de la population d'ours. Un comité de suivi spécifique du Plan de soutien sera mis en place au niveau du massif pour assurer cette information et une concertation au niveau de la programmation des crédits.