

# Sud-Ouest européen

Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest

34 | 2012 :  
Agriculture et développement territorial

---

## Quelles incursions du territoire dans l'évolution d'une politique sectorielle ? Discours et représentations autour de l'agriculture de montagne

*When territories harp on the course of a sectorial policy: how agriculture in mountainous districts is constructed through speeches and images*

*¿ Qué incursiones del territorio en la evolución de una política sectorial ? Discursos y representaciones alrededor de la agricultura de montaña*

CORINNE EYCHENNE

p. 9-20

---

### Résumés

FrançaisEnglishEspañol

La montagne apparaît comme la première et la principale catégorie de différenciation territoriale de l'action publique agricole. Dès les premières mesures d'envergure de 1972, la justification d'une prise en charge différenciée repose sur la nécessité de maintenir activités agricoles et pastorales en montagne, pour leurs fonctions d'intérêt collectif, notamment en matière de gestion de l'espace. Les mécanismes de prise en charge reposent cependant sur l'articulation entre des formes de territorialisation normative visant à compenser les handicaps subis par des aides directes, et des formes de territorialisation pragmatique, à travers la reconnaissance des spécificités de la

gestion collective de l'espace par l'activité pastorale, qui offrent des possibilités d'expérimentation de la subsidiarité potentiellement beaucoup plus innovantes.

When it comes to public agricultural policy, mountainous areas were first to be designed and remain still of utmost importance. Ever since the starting point of such policy (c. 1972), their targeting has been vindicated by both the need to keep herds and crops and that of managing the place overall. Yet the multiple processes under way have to combine normative territorial actions, whose aim is to alleviate the difficulty to gain standard direct assistance in such areas, and the need to support the various communities in the specific management of their territories –whose potential for bottom-up innovation is by far higher.

La montaña aparece como la primera y la principal categoría de diferenciación territorial de la acción pública agrícola. Desde las primeras medidas de envergadura en 1972, la justificación de una responsabilización y acción diferenciada reposa sobre la necesidad de mantener actividades agrícolas y ganaderas en la montaña por sus funciones de interés colectivo, particularmente en materia de gestión del espacio. Sin embargo, los mecanismos de la responsabilización reposan sobre la articulación entre formas de territorialización normativa apuntando a compensar los problemas soportados por las ayudas directas, y formas de territorialización pragmática a través del reconocimiento de las especificidades de la gestión colectiva del espacio por la actividad pastoral, pues ofrecen posibilidades de experimentación de la subsidiariedad potencialmente mucho más innovadora.

---

### ***Entrées d'index***

**Mots-clés :** agriculture, pastoralisme, action publique, montagne, Pyrénées

**Keywords :** agriculture, pastoralism, public policy, mountains, Pyrenees

**Palabras claves :** agricultura, ganadería, montaña, Pirineos, acción pública

---

### ***Texte intégral***

- 1 Depuis la mise en œuvre de la Politique agricole commune (PAC<sup>1</sup>) en 1962, la prise en charge publique de l'agriculture s'inscrit très largement dans un référentiel sectoriel moderniste (Muller, 1984) qui laisse peu de place à la prise en compte d'une éventuelle différenciation territoriale. Face aux limites de ce modèle, depuis près de 20 ans le territoire fait de timides incursions dans les façons de penser l'action publique agricole, dans ses formes (compétitivité *versus* équité), dans ses objets (environnement, qualité, proximité) et dans ses modes de mise en œuvre (gouvernance des dispositifs publics). La question des liens entre agriculture et territoire est désormais largement saisie par la recherche<sup>2</sup>, elle apparaît dans le cadre des réflexions de la Commission européenne sur la réforme de la PAC<sup>3</sup> et représente un vecteur fort de communication pour les chambres d'agriculture, qui en ont fait le cœur de leur logo en 2010. Dans ce contexte, la montagne apparaît comme une catégorie d'analyse particulièrement intéressante pour traiter des modes de territorialisation de l'action publique sectorielle agricole, du fait de l'ancienneté, de la persistance et de la relative diversité des modalités de prise en charge spécifiques. À la suite d'Offner (2006), nous distinguons trois formes de territorialisation de l'action publique : la territorialisation normative qui mobilise le zonage pour traiter de « lieux à problèmes », la territorialisation par déconcentration et décentralisation, et la territorialisation pragmatique qui contribue à l'élaboration d'espaces de gestion concertée. À travers une approche diachronique, nous cherchons à mettre en évidence les modes de territorialisation à l'œuvre dans la prise en charge des spécificités de l'agriculture de montagne, fondées sur la distinction d'une catégorie d'espace et

d'une catégorie de pratique au sein d'une politique sectorielle homogénéisatrice. Dans le cadre de cet article, nous nous intéressons, à travers l'analyse du discours public, aux processus de légitimation d'une prise en charge différenciée de l'agriculture de montagne. Nous visons notamment à mettre en évidence les représentations de l'activité agricole et des territoires montagnards qui fondent cette différenciation spatiale d'une politique sectorielle ainsi que les fonctions attribuées plus ou moins explicitement aux espaces montagnards et à leur agriculture par les dispositifs dédiés<sup>4</sup>.

## **I – La reconnaissance des spécificités de l'agriculture de montagne, entre territorialisation normative et pragmatique : la genèse**

- 2 Depuis plus de 40 ans, l'agriculture de montagne bénéficie de dispositifs spécifiques, qui peuvent être envisagés comme les prémices d'une pensée territoriale dans un référentiel d'action publique sectoriel et peu différencié. Cette reconnaissance d'une spécificité des territoires de montagne a fait l'objet de débats intenses ; dans les années d'après-guerre, en effet, deux représentations du développement agricole et rural s'opposent.
- 3 Pour le Ministère de l'économie et une grande partie des représentants professionnels, le modèle de développement doit être fondé sur la compétitivité et l'augmentation de la productivité rendue possible par l'agrandissement des structures, la mécanisation, la coopération, la spécialisation et l'intensification. Les syndicats nationaux refusent la division plaine-montagne, la diversité, la spécificité, l'enracinement au territoire et privilégient l'intégration économique et sociale. Ils défendent l'idée d'une séparation entre une politique de développement agricole et une politique rurale et rejettent toute politique agricole qui ne serait pas sélective et aiderait des exploitations non rentables, voire des zones trop déshéritées. L'abandon des régions pauvres apparaît comme inéluctable dans ce modèle sectoriel productiviste (Gerbaux, 1994).
- 4 Cette vision, pour être dominante, est cependant contestée par les planificateurs<sup>5</sup> et les représentants des territoires de montagne qui défendent un modèle de développement prenant pour référence les exemples autrichiens et suisses, fondé sur la valorisation maximale des potentialités locales dans leur ensemble avec création d'activités complémentaires artisanales et touristiques (Gerbaux, 1994). Cette approche plus globale, rejetant un modèle unique et uniformisateur de développement, est alors marginalisée. La Loi d'Orientation Agricole (LOA) de 1960 et la loi complémentaire de 1962 instaurent néanmoins des dispositifs spécifiques pour certaines zones en difficulté. Il s'agit d'une part des « zones spéciales d'action rurale »<sup>6</sup>, prioritaires pour les investissements publics, où doivent être favorisés le développement industriel et touristique et la reconversion de la population agricole vers de nouvelles activités, et d'autre part de « zones déshéritées » dans lesquelles il est nécessaire de maintenir des agriculteurs « dont la présence est indispensable »<sup>7</sup>. On parle alors d'*agriculture de peuplement*. La LOA intègre donc des mesures « sociales » d'accompagnement d'une politique agricole résolument engagée dans un

référentiel productiviste. Bien que la problématique « zones déshéritées » prenne le pas sur une reconnaissance explicite des problèmes montagnards, les critères de définition de ces zones, « altitude élevée, dénivellations importantes, conditions climatiques exceptionnellement défavorables, sol à potentialité agrologique faible, isolement »<sup>8</sup>, peuvent être envisagés comme les prémices d'une politique agricole pour la montagne (Giroud, *in* Barruet, 1995). Cette dernière fait d'ailleurs l'objet d'un zonage spécifique dès 1961, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de finances du 26 décembre 1959<sup>9</sup>.

- 5 Il faut cependant attendre 1972 pour assister à la mise en place d'une véritable politique agricole spécifique pour les zones de montagne, motivée par une prise de conscience des problèmes induits par le déclin agricole, notamment en matière de développement touristique et de gestion de l'espace, et par une mobilisation et une structuration des acteurs de la montagne<sup>10</sup>. Les raisons avancées à l'appui d'une politique agricole spécifique sont de deux ordres : l'existence de handicaps naturels qui entraînent des surcoûts d'équipement et des revenus plus bas, et l'utilité sociale particulière de l'agriculture de montagne dans la prévention des risques, l'entretien des paysages et la contribution à la lutte contre la désertification. Les « lois » des 3 et 4 janvier 1972<sup>11</sup> vont offrir un cadre complet de reconnaissance de ces spécificités.
- 6 La Loi du 3 janvier 1972 relative à « la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde » vise à maintenir les activités agricoles à prédominance pastorale pour leurs fonctions d'entretien du milieu naturel et de sauvegarde de la vie sociale, en donnant aux montagnards des outils reconnaissant la spécificité de leurs modes de gestion<sup>12</sup>. En permettant la création d'associations foncières pastorales (groupements de propriétaires), de groupements pastoraux (groupements d'éleveurs)<sup>13</sup> et de conventions pluriannuelles de pâturage (bail pastoral saisonnier), la loi prend acte de l'importance du problème foncier en montagne (morcellement, absentéisme des propriétaires, inadaptation du statut du fermage dans des régions où les indivisions et les baux verbaux sont une tradition) et donne un cadre légal à des pratiques collectives d'utilisation des pâturages. Elle s'apparente donc à une politique de modernisation de l'économie pastorale (Gerbaux, 1994) adaptée aux usages traditionnels.
- 7 Le Décret du 4 janvier 1972 pour sa part est une réponse à la question du soutien à l'*agriculture de peuplement* et une compensation des handicaps économiques subis. Une indemnité spéciale annuelle doit rémunérer les éleveurs pour les services rendus à la collectivité en matière d'entretien de l'espace et de conservation du sol en montagne. Elle est appelée familièrement la prime à la vache tondeuse. Cette mesure « agro-environnementale » avant l'heure reconnaît explicitement aux agriculteurs de montagne une mission de « jardiniers de la nature »<sup>14</sup>.
- 8 Malgré différents aménagements depuis 1972<sup>15</sup>, ces deux dispositifs forment encore à l'heure actuelle le socle de la politique agricole pour la montagne. L'ISM fut intégrée à la PAC en 1975 sous forme d'Indemnité compensatoire de handicaps naturels<sup>16</sup> (ICHN) ; elle correspond aujourd'hui encore à la principale forme de territorialisation de cette politique sectorielle, tout en diluant en partie la spécificité « montagne » dans une problématique ouverte aux zones défavorisées définies sur critères socio-économiques. Il s'agit d'un dispositif compensatoire, reposant sur des aides versées à l'animal, puis à la surface (2001), pour soutenir le revenu des agriculteurs de montagne « non compétitifs » par rapport à la plaine<sup>17</sup> et maintenir une activité pour des

fonctions d'intérêt général. L'ISM/ICHN relève donc clairement d'une forme de territorialisation « normative », qui consiste « à traiter les lieux à problèmes [...] [en définissant] des zones d'intervention prioritaires [...] selon un calibrage national » (Offner, 2006) voire européen.

- 9 La loi pastorale en revanche introduit très précocement une reconnaissance des spécificités des modes d'exploitation montagnards, justifiant une législation adaptée<sup>18</sup>. La volonté affichée par le législateur de proposer un cadre adaptable aux particularités locales, de même que le rôle majeur accordé aux communes pour la création des AFP, peuvent être envisagés comme l'amorce d'une forme de territorialisation laissant davantage de marge de décision aux acteurs locaux<sup>19</sup>. De fait, sa réussite dépendait de la capacité d'accompagnement des éleveurs et des élus dans la mise en œuvre de ces outils. Elle a donc favorisé l'émergence d'une véritable ingénierie pastorale dont le développement, en l'absence de financements dédiés<sup>20</sup>, fut très largement subordonné aux volontés politiques locales (administration, élus locaux, profession agricole).
- 10 La loi pastorale peut donc être envisagée comme une forme précoce de « territorialisation pragmatique » : « l'appréciation fine des besoins, l'adaptation des modes d'intervention, l'établissement de diagnostics partagés facilitant l'interconnaissance entre acteurs permettent de « coller » au territoire » (Offner, 2006).
- 11 Dès 1972, activité « en marge » sur un territoire « en marge », caractérisée par sa dimension collective, le pastoralisme fait donc l'objet d'une action publique spécifique, différenciée des soutiens à l'agriculture de montagne au sens large, fortement territorialisée, où le rôle de l'ingénierie prime sur les outils financiers.
- 12 Les deux dispositifs, bien qu'élaborés conjointement, révèlent donc des différences essentielles dans les référentiels et les formes de territorialisation de l'action publique : instruments financiers *versus* outils de gestion, compensation de handicaps *versus* reconnaissance de modes de fonctionnement collectifs traditionnels, politiques descendante *versus* gouvernance locale. Mais dans les deux cas, le législateur justifie la nécessité de dispositifs spécifiques par les services rendus à la collectivité par l'activité agricole et pastorale. Il s'agit donc d'une reconnaissance explicite de la multifonctionnalité de l'agriculture de montagne, et de son rôle de production de services environnementaux ou d'externalités positives, voire de biens publics, bien avant que ces vocables n'apparaissent dans le discours institutionnel ou politique.
- 13 La loi montagne de 1985<sup>21</sup> consacre cette vision multifonctionnelle de l'agriculture de montagne en précisant dans son article 18 que « par sa contribution à la production, à l'emploi, à l'entretien des sols et à la protection des paysages, l'agriculture de montagne est reconnue d'intérêt général comme activité de base de la vie montagnarde ». Cette reconnaissance est surtout symbolique, la question des soutiens à l'agriculture est depuis longtemps affaire européenne et, au niveau national, la loi montagne se limite à adapter certaines mesures anciennes, principalement sur la question foncière. Mais le symbole est fort, cette loi ayant été conçue pour proposer enfin une réponse transversale aux problèmes de montée en puissance des conflits d'usage autour de l'espace montagnard, et la confrontation de modèles de développement contradictoires opposant tourisme, protection et agriculture, mais aussi pouvoir central et échelon local<sup>22</sup>. La loi montagne distingue donc l'agriculture parmi les activités se partageant l'espace montagnard, mais elle entérine dans

le même temps une vision de l'agriculture garante de l'entretien des territoires et nécessaire au développement des autres activités, notamment touristiques (Barrue-Pastor, 1989).

14 En 2005, la loi sur le développement des territoires ruraux (DTR)<sup>23</sup> modifie l'article 18 de la loi montagne : « par leur contribution à la production, à l'emploi, à l'entretien des sols, à la protection des paysages, à la *gestion et au développement de la biodiversité*, l'agriculture, le *pastoralisme et la forêt* de montagne sont reconnus d'intérêt général comme activités de base de la vie montagnarde et *comme gestionnaires centraux de l'espace montagnard* »<sup>24</sup>. Dans un contexte de montée en puissance des conflits d'usage autour de l'espace montagnard entre activités productives, récréatives ou de nature, la loi DTR réaffirme donc la place centrale reconnue aux acteurs agricoles et forestiers. En corollaire, elle renforce l'image d'agriculteurs « jardiniers de la nature », gestionnaires de l'espace montagnard et garants de la biodiversité.

15 Ce détour historique permet de mettre en évidence une prise en compte précoce des spécificités de l'agriculture de montagne par des dispositifs sectoriels ou territoriaux, selon un référentiel multifonctionnel en marge du référentiel moderniste porté par les premières lois d'orientation agricole et la PAC des origines. Il s'agit cependant principalement de mesures d'accompagnement visant à maintenir l'activité agricole pour des fonctions autres que productives. Dans ce contexte, les incursions du territoire dans la politique agricole demeurent modestes et principalement de nature normative, visant à maintenir pour ses fonctions de gestion de l'espace une agriculture « non rentable » vouée à la disparition par les évolutions du modèle sectoriel dominant. Les formes de territorialisation des soutiens à l'agriculture de montagne restent dispersés et marginaux, associant dispositifs sectoriels zonés, cadre législatif dédié et reconnaissance symbolique dans des textes de portée plus générale.

16 Malgré tout, 40 ans et plusieurs réformes de la PAC après, ICHN et loi pastorale forment encore à l'heure actuelle le socle de la politique agricole pour la montagne. Mais la question du lien entre agriculture et territoire est désormais au cœur de la légitimation des soutiens publics à l'agriculture. L'analyse des formes de territorialisation de l'action publique en faveur de l'agriculture de montagne et du pastoralisme dans les Pyrénées est confrontée à une complexification croissante des discours produits, articulant logique de compensation et revendication de modes de gestion exemplaires.

## **II – La légitimation des soutiens à l'agriculture sur le massif des Pyrénées entre handicaps et services rendus**

17 L'importance d'une politique différenciée pour l'agriculture de montagne est donc ancienne et peu contestée. Elle est régulièrement rappelée dans de nombreux rapports institutionnels ou émanant de groupes de pression sur les questions montagnardes<sup>25</sup>. À l'heure où la Commission européenne, dans le cadre de ses propositions pour le futur Règlement de développement rural, envisage la possibilité pour les États membres de mettre en place des sous-programmes thématiques « montagne »<sup>26</sup>, il paraît utile d'analyser comment

cette spécificité est aujourd'hui prise en compte, selon quelles représentations du lien entre agriculture et territoire et à travers quels types de dispositifs. En somme, quelles sont à l'heure actuelle les formes de légitimation d'une action publique différenciée pour l'agriculture de montagne ?

18 À l'échelle du massif des Pyrénées, le recensement des dispositifs en faveur de l'agriculture de montagne s'avère plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord.

19 Le premier niveau d'identification concerne l'entrée « montagne » des dispositifs sectoriels. Dans le cadre de la PAC, il s'agit tout d'abord des mesures « historiques » du deuxième pilier héritées de la politique en faveur de l'agriculture de montagne mise en place dans les années 1970, au premier rang desquelles l'ICHN montagne (mesure 211), mais également des dispositions particulières pour les exploitations de montagne dans les mesures d'aide à l'installation (mesure 112) ou de mécanisation (mesure 121 a). Le massif des Pyrénées présente par ailleurs la particularité de disposer d'une mesure assez ambitieuse en faveur du pastoralisme (mesure 323 c), structurée par le Plan de soutien à l'économie agro-sylvo-pastorale pyrénéenne (PSEM) défini par le Ministère de l'Agriculture. Cependant, en parallèle de ces dispositifs dédiés, le second pilier de la PAC comprend des mesures non spécifiques dont l'impact pour les exploitations de montagne est parfois essentiel : Prime herbagère agro-environnementale (PHAE) (mesure 214 a) qui comporte une déclinaison « PHAE collective » pour les exploitations transhumant, MAE territorialisées « Natura 2000 » (214I1) ou « autres enjeux » sur le Parc national des Pyrénées (214I3).

20 Ces dispositifs sectoriels s'articulent à des dispositifs territoriaux, notamment dans le cadre de la Convention interrégionale de massif des Pyrénées et de l'Axe 4 « massif » du Programme opérationnel FEDER de Midi-Pyrénées. À cette échelle, l'action en faveur de l'agriculture de montagne se déploie selon deux axes principaux : les filières de qualité et l'agro-pastoralisme (art. 4 de la CIMP et respectivement Axe 4.1.2 et Axe 4.2.1 du PO FEDER).

21 Au-delà de la reconduction des dispositifs historiques, la programmation actuelle se caractérise par la montée en puissance des mesures de soutien à l'activité pastorale dans le massif des Pyrénées, à travers l'articulation PSEM (Ministère de l'agriculture), mesure 323 c du second pilier et politique de massif (voir encadré 1). L'analyse du discours institutionnel à travers les documents d'orientation ou de programmation<sup>27</sup> permet de distinguer clairement une politique pastorale spécifique, mobilisant des registres de légitimation et des formes de territorialisation distinctes du modèle mis en œuvre pour l'agriculture de montagne au sens large.

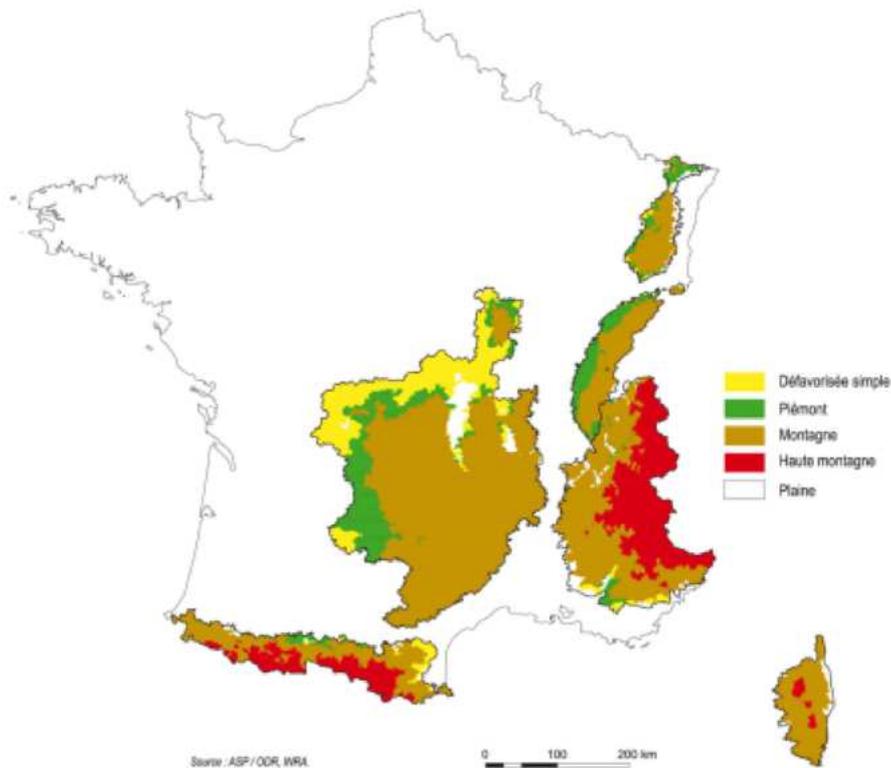
## 1. Agriculture de montagne et logique de compensation

22 La reconnaissance de l'existence en montagne de handicaps permanents liés à la pente et à l'altitude fonde, on l'a vu, le socle du discours de légitimation d'une politique de soutien spécifique, notamment à travers l'ICHN, mais également les aides à la mécanisation en montagne. Pourtant, alors que l'ICHN est unanimement considérée comme LA mesure structurante pour l'agriculture de montagne, la question du handicap est assez peu développée dans le discours institutionnel.

23

Cela s'explique en partie par la pérennité d'un dispositif qui a « fait ses preuves » et n'a jamais été remis en cause lors des différentes réformes de la PAC. Sa solidité est notamment liée à la définition des zones de montagne sur critères physiques permanents<sup>28</sup>, à l'inverse des zones défavorisées simples définies sur critères socio-économiques qui devraient être exclues du bénéfice de l'ICHN à partir de 2014 (fig. 1).

**Fig. 1 – Les zones défavorisées dans les massifs métropolitains**



24 Il s'agit donc d'une forme d'objectivation de la montagne fondée sur des critères de pente et d'altitude et à ce titre difficilement contestable, alors pourtant que le zonage, à l'instar de tous les zonages, est le résultat d'un consensus politique historiquement situé (Broggio, 2002 ; Debarbieux *et al.*, 2010). « Évidence géographique », la montagne est donc relativement épargnée par la remise en cause des soutiens à l'agriculture nécessitant depuis la réforme de 1992 modification des mécanismes de soutien et discours de relégitimation. La territorialisation normative reposant sur un zonage défini nationalement dans un cadre européen s'avère donc ici particulièrement efficace pour garantir l'existence d'un traitement différencié d'une agriculture par ailleurs fortement diversifiée entre massifs, voire à l'intérieur des massifs<sup>29</sup>.

25 Le traitement différencié des zones de montagne en France est d'ailleurs considéré à l'heure actuelle comme le principal « effet territorial » du second pilier de la PAC (MAAPRAT, 2011) grâce aux volumes financiers générés par les deux grandes mesures du socle national de l'axe 2 : ICHN et PHAE. Cette dernière n'est pas une mesure zonée mais son public cible « éleveurs herbagers spécialisés » se concentre dans les zones de montagne et elle a dès l'origine (PMSEE en 1992) davantage joué un rôle redistributeur de la PAC en direction des zones d'élevage défavorisées qu'un rôle réellement agroenvironnemental. Sa remise en cause dans le cadre de la PAC post 2013, accompagnée d'une probable revalorisation de l'ICHN et des possibilités de prise en charge des zones à contraintes naturelles dans le premier pilier, devrait renforcer

l'importance d'une prise en charge de la question « montagne » par l'intermédiaire d'une logique de compensation associée à une territorialisation normative.

- 26 Dans ce contexte, la discrétion de la référence au handicap s'explique également par la volonté des acteurs de la montagne, élus agricoles comme élus locaux, de s'émanciper de l'image négative liée au vocable, tout en défendant le dispositif. Ils s'attachent donc à défendre une vision positive de la montagne, liée aux potentialités et aux ressources des territoires, qui favorise la production d'un discours centré sur le rôle de l'agriculture dans une gestion exemplaire des espaces montagnards.

## 2. Le pastoralisme : expérimentation et innovation

- 27 Exception faite de la loi pastorale de 1972 précédemment évoquée, le pastoralisme a pendant des années mobilisé des dispositifs généraux en les adaptant aux particularités des modes de gestion collectifs (Article 19, Opérations locales agrienvironnementales, CTE « estive », Prime à l'herbe...). Il faut attendre le début des années 2000, pour que la question pastorale soit traitée comme une problématique spécifique, distincte du traitement de l'agriculture de montagne *via* la compensation de handicaps.
- 28 Cette reconnaissance s'est notamment incarnée dans la mise en œuvre d'une mesure spécifique dans le PDRN 2000-2006 (mesure j), la mise en place d'un groupe interministériel sur le pastoralisme en 2001, puis la reconnaissance explicite de l'activité dans la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005 à travers la modification de l'art.18 de la loi montagne exposée précédemment et des mesures d'adaptation de la loi pastorale dans un chapitre dédié aux espaces pastoraux dans le titre IV traitant des dispositions relatives aux espaces naturels<sup>30</sup>. Dans cette loi, le pastoralisme est donc traité indépendamment des volets « agricole » ou « montagne », avec une entrée ciblée sur les services environnementaux.
- 29 Cette approche n'est pas nouvelle, elle était présente de façon plus ou moins explicite dès la mise en œuvre des dispositifs historiques de 1972. Cependant, on constate dans la dernière période de programmation la montée en puissance de cette forme de légitimation des soutiens dédiés. Ainsi, de façon exemplaire, la mesure 323 c « Pastoralisme : préservation du patrimoine dans les estives pyrénéennes » du PDRH précise que « le domaine pastoral recouvre de vastes espaces de faible productivité qui sont des territoires naturels fragiles, siège d'une biodiversité floristique et faunistique remarquable et ordinaire. Cette fragilité se traduit également par des risques naturels potentiels dont la prévention passe par la bonne conduite des troupeaux. Le domaine pastoral, facteur d'attractivité territoriale, est devenu un lieu privilégié pour le tourisme rural tout au long de l'année. Il contribue également au maintien des paysages et produit de nombreuses externalités positives. Ce dispositif vise donc à soutenir les actions en faveur du pastoralisme, en privilégiant le caractère multifonctionnel de la gestion pastorale et le bénéfice global qu'elle offre aux zones concernées tout en garantissant l'entretien d'espaces naturels et le développement des zones fragiles ». Pour sa part, le Schéma interrégional de massif affirme qu'il conviendrait « de reconnaître à l'agropastoralisme et à la gestion forestière une utilité collective – celle de la contribution au maintien du capital sur lequel vivent les Pyrénées et dont profitent les visiteurs de

l'extérieur. Il s'agirait de trouver des moyens de rémunérer les activités pastorales [...] et forestières qui sont au cœur de cette création de valeur jusqu'à présent non monétaire. C'est la condition de la pérennité environnementale du massif ». Le registre de légitimation des soutiens dédiés au pastoralisme est donc beaucoup plus complexe que la logique de compensation dans laquelle s'inscrit l'ICHN. Ils s'inscrivent dans une logique multifonctionnelle, mais à deux niveaux, articulant espace et pratique.

30 En effet, l'existence de soutiens spécifiques pour le pastoralisme est principalement justifiée par un discours centré sur la qualité des espaces d'altitude (eux-mêmes reconnus pour leur caractère multifonctionnel), cette qualité étant directement imputée à la pratique pastorale, qu'il convient donc de soutenir, notamment à travers l'emploi et les conditions de travail des bergers/vachers, les améliorations pastorales, mais aussi l'animation pastorale et la production d'études et diagnostics sur le massif. C'est-à-dire que le dispositif permet de soutenir conjointement, à travers des financements dédiés à une activité sur un espace donné, des actions relevant pour la PAC de différents domaines d'intervention (emploi, modernisation, ingénierie, production de connaissances...).

31 Dans le prolongement de la loi pastorale de 1972, mais de façon plus aboutie, le soutien au pastoralisme dans les Pyrénées s'appuie sur la reconnaissance des spécificités des modes de gestion collectifs pour justifier une prise en compte différenciée. Loin de l'approche normative du zonage<sup>31</sup>, la territorialisation de l'action publique s'exprime ici à travers les modes de gouvernance des dispositifs, qui se caractérisent notamment par un fort niveau de subsidiarité<sup>32</sup>. Surtout, c'est une forme de différenciation pragmatique qui reconnaît la nécessité d'un traitement local et transversal des questions pastorales, à l'échelle du massif pyrénéen, caractérisé par la dimension collective des modes de gestion. Les différents financements visent donc principalement à donner aux gestionnaires collectifs (GP, AFP, collectivités) leurs propres moyens d'action, indépendamment des mesures de soutien aux exploitations de montagne. De ce fait, les mesures de soutien au pastoralisme ne relèvent ni du registre de la compensation, ni de celui de l'agroenvironnement<sup>33</sup>, malgré la référence récurrente à la multifonctionnalité et à la fragilité de l'activité et des espaces pastoraux. Il s'agit davantage de mesures de modernisation au sens large, qui prolongent et élargissent le champ d'intervention de la loi pastorale, mais dont le cadre d'action, à la fois transversal et territorialisé autour des spécificités d'un espace et d'une pratique, représente une forme d'innovation certaine dans le cadre du second pilier de la PAC, et préfigure peut-être ce que pourraient être les sous-programmes thématiques de la nouvelle programmation.

#### **Encadré 1 : Soutiens au pastoralisme dans le Massif des Pyrénées**

Le massif des Pyrénées dispose d'un dispositif de soutien au pastoralisme particulièrement complet et ambitieux par rapport aux autres massifs où le pastoralisme est principalement voire uniquement traité à travers une entrée « grands prédateurs ». Ce dispositif est communément et improprement appelé PSEM (plan de soutien à l'économie de montagne, remplacé par le plan de soutien à l'économie agro-sylvo-pastorale, mais toujours nommé PSEM). En effet, le PSEM lui-même est un document élaboré en 2006 par le Ministère de l'Agriculture pour clarifier le soutien de l'État au pastoralisme. Cette volonté de clarification est bien entendu liée au contexte de conflit aigu lié à la réintroduction de 5 ours en 2006 dans les Pyrénées ayant provoqué une

revendication forte des représentants du massif pour une reconnaissance et un soutien de l'activité pastorale indépendants de la question des prédateurs. Le PSEM a donc pour l'essentiel réuni des fonds du Ministère de l'Agriculture (ex : mesure j du PDRN principalement sur les améliorations pastorales) et du Ministère de l'Environnement (ex ; plan ours principalement aides au gardiennage et dispositifs de protection) et établi un plan d'action pour le pastoralisme sur la période 2007-2013 autour des améliorations pastorales, des aides au gardiennage, de l'animation pastorale et de la production de connaissances sur le massif. Ce programme d'action a été repris dans les différents dispositifs de soutien à l'activité : mesure 323 c du PDRH, convention de massif et PO FEDER massif qui mobilisent de façon concertée des financements des collectivités (Régions, Départements), de l'État (Ministère de l'agriculture et FNADT) et de l'Union européenne (FEADER et FEDER). Dans le milieu pastoral pyrénéen, il devenu d'usage de qualifier de « financements PSEM » l'ensemble des soutiens au pastoralisme provenant de l'articulation de ces différents dispositifs.

L'obligation de gestion collective et l'inscription du dispositif dans une mesure patrimoniale permettent de mettre en œuvre des taux de subvention beaucoup plus élevés que ceux dont bénéficient les exploitations individuelles, allant jusqu'à 80 % voire 100 % pour l'hélicoptage.

*Voir Arrêté du 10 avril 2008 relatif au dispositif intégré en faveur du pastoralisme mis en œuvre dans le cadre du plan de soutien à l'économie agro-sylvo-pastorale pyrénéenne JORF n°0102 du 30 avril 2008*

### **3. « Agropastoralisme » et développement économique : une réponse aux craintes de la profession agricole**

<sup>32</sup> Malgré la diversité des modes d'action et des formes de territorialisation, l'analyse qui précède fait ressortir une représentation dominante d'une activité agricole et pastorale pourvoyeuse de services d'intérêt généraux, notamment environnementaux. Pourtant, les différents documents d'accompagnement de la programmation 2007-2013 abordent dans leurs discours la dimension économique et productive de l'activité agricole et pastorale.

<sup>33</sup> Dans le PDRH, l'exposé des enjeux de l'ICHN intègre la contribution de l'agriculture au « développement économique endogène ». Sur les questions pastorales, le discours institutionnel est plus riche. La circulaire de mise en œuvre de la mesure 323 c<sup>34</sup> précise que : « Le dispositif proposé vise donc à soutenir, au travers d'une mesure intégrée, les actions en faveur du pastoralisme, en privilégiant le caractère multifonctionnel de la gestion pastorale et le bénéfice global qu'elle offre aux zones concernées tout en garantissant l'entretien d'espaces naturels, le maintien d'une activité économique et le développement des zones fragiles. » De façon plus explicite, le diagnostic préalable au Schéma de massif pointe le danger d'un traitement des questions agricoles par le prisme exclusif des externalités produites : « faire reconnaître par le monde urbain et les institutions publiques l'utilité sociale du travail des agriculteurs (parce qu'ils « entretiennent » l'espace de la montagne en « sous-produit », en quelque sorte, de leur activité productive) est nécessaire pour aborder avec justice la question de la pérennité de leur activité.

Mais cette reconnaissance, à elle seule, est perverse, car elle incite à inverser le rôle principal – produire des biens – et l'effet induit – maintenir les paysages. Dans l'hypothèse où la logique de traitement des difficultés agricoles serait essentiellement une logique environnementale, on s'exposerait alors à une perte de sens de cette activité dans la société pyrénéenne et à une disparition radicale des autres composantes patrimoniales, notamment celles qui sont fondées sur la nature particulière des rapports entre l'homme et la montagne et sur les valeurs « productives » de l'agriculture ». Cependant, cette réaffirmation de la vocation productive de l'agriculture figure dans le chapitre consacré au « capital écologique ». Surtout, le passage du document d'orientation à la programmation à travers la convention interrégionale de massif inverse le discours, la convention d'application sur la filière agropastorale précisant que « les activités agricoles et forestières modèlent l'espace pyrénéen et lui confèrent des caractéristiques particulières sur le plan paysager au-delà même de leur intérêt économique ».

34 Concrètement, la montagne ne dispose dans le domaine agricole que d'un nombre limité de dispositifs dédiés liés au développement économique. Le principal axe d'intervention concerne le soutien aux filières de qualité dans la convention de massif et le PO FEDER « massif ». En effet, à l'exception notable des filières ovines fromagères de l'ouest de la chaîne, les Pyrénées se caractérisent par une faible valorisation des produits de l'élevage montagnard et pastoral, constitués essentiellement de brouillards destinés à l'export sans reconnaissance des qualités liées à leur mode de production spécifique. Il y a donc un enjeu fort à mettre en œuvre des stratégies permettant de développer la plus-value sur le massif. Pourtant, les mesures de soutien aux filières restent secondaires dans l'action agricole territorialisée du massif des Pyrénées.

35 On peut alors émettre l'hypothèse que la référence au développement économique dans le discours institutionnel vise principalement à répondre aux craintes de la profession agricole qui redoute de se voir cantonnée à une mission d'intérêt général et notamment de fourniture de services environnementaux<sup>35</sup>. Le recours de plus en plus fréquent au terme d'« agropastoralisme », non seulement dans le discours des représentants agricoles, mais aussi dans celui élus locaux ou des agents de l'État, illustre de façon symbolique cette revendication. Il s'agit ainsi de rappeler que le pastoralisme est d'abord une activité agricole, une étape dans le cycle de production des exploitations, et que la gestion des milieux ne doit être envisagée qu'en tant qu'externalité positive<sup>36</sup>. De fait, la reconnaissance de la fonction économique de l'agriculture de montagne et du pastoralisme paraît-elle davantage relever d'une rhétorique multifonctionnelle prioritairement orientée sur les fonctions environnementales, patrimoniales et sociales de ces activités.

## Conclusion

36 La prise en compte des spécificités de l'agriculture de montagne dans les politiques agricoles nationales et européennes est ancienne, elle peut être considérée comme la première et principale forme de territorialisation de l'action publique agricole. Cette différenciation territoriale est dans tous les cas justifiée par l'importance des services rendus par cette activité en matière environnementale, sociale, patrimoniale, ou de protection contre les risques naturels. Le registre multifonctionnel est donc fortement mobilisé, mais une

multifonctionnalité d'où la dimension économique serait singulièrement réduite. De fait, la logique de compensation demeure centrale, à travers une forme de territorialisation normative qui vise à compenser le manque de compétitivité de l'agriculture de montagne du fait des handicaps naturels avec lesquels elle doit composer. Dans ce cadre, il s'agit bien de distinguer une catégorie spatiale, à partir de critères physiques fixes (le zonage montagne). Le dispositif ICHN n'introduit pas de réflexion sur les spécificités potentielles des formes d'agriculture montagnarde, sauf dans la mesure où il se concentre sur les activités d'élevage. *A contrario*, les mesures de soutien au pastoralisme se fondent dès leur origine sur la reconnaissance de la spécificité d'une pratique. La prise en compte de la différenciation territoriale ne vaut qu'en tant qu'elle est contingente de la pratique<sup>37</sup>. Le caractère marginal de l'activité pastorale à l'échelle nationale et européenne et la forte variabilité des systèmes pastoraux a conduit le législateur à proposer un fort niveau de subsidiarité pour la mise en œuvre des mesures pastorales, ouvrant une fenêtre d'action pour une territorialisation pragmatique au sein d'une politique sectorielle très descendante.

---

## **Bibliographie**

- AUBERT F., BERRIET-SOLLIEC M., GAIGNE C., « La dimension rurale du deuxième pilier : une politique territorialisée de l'agriculture », *Inra Sciences Sociales*, n° 2-3, 2007, 4 p.
- AUBERT F., PIVETEAU V., SCHMITT B. (coord.), *Politiques agricoles et territoires*, Éditions Quae, 2009, 223 p.
- BARBUT L., « L'évaluation ex post du PDRN : un regard instructif sur le passé pour améliorer l'avenir », *NESE*, n° 33, 2009, p. 7-39.
- BARRUE-PASTOR M., « Cent ans de législation montagnarde : des images contradictoires de la nature », in MATHIEU N. et al. (dir.), *Du rural à l'environnement, la question de la nature aujourd'hui*, ARF Éditions-L'Harmattan, 1989, p. 225-233.
- BARTHELEMY D., DELORME H., LOSCH B., MOREDDU C., NIEDDU M. (coord.), *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, SFER/Éducagri Éditions/CIRAD, 2003, 922 p.
- BERRIET-SOLLIEC M., DEPRES C., TROUVÉ A., « La territorialisation de la politique agricole en France. Vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture ? », in LAURENT C., DU TERTRE C. (Dir.), *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*, L'Harmattan, 2008, p. 121-136.
- BROGGIO C., « La politique de la montagne en France. Représentations, discours et montagne », *Hérodote*, 2002/4, n° 107, 2002, p. 147-158.
- CHARBONNIER Q., « *Rendez-vous avec la modernité!* » *Comment retrouver et poursuivre la parole de la loi pastorale de 1972 ?*, Mémoire de Master, Université Lumière-Lyon 2, 2012, 215 p. + annexes.
- CNASEA, « Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n° 1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural - Chapitre V : « Aides aux zones défavorisées et aux zones soumises à contraintes environnementales » », *Synthèse du rapport d'évaluation*, 2003, 19 p. [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/ch\\_5.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/ch_5.pdf)
- COMMISSION EUROPEENNE, « La Commission Européenne propose un nouveau partenariat entre l'Europe et les agriculteurs », *Communiqué de presse*, Bruxelles, 12 Octobre 2011, 3 p. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1181&format=HTML&aged=0&language=fr&guiLanguage=en>
- DEBARBIEUX B., RUDAZ G., *Les faiseurs de montagne*, CNRS Éditions, 2010, 373 p.
- ESPOSITO-FAVA A., *Territorialisations et action agricole : quelles ressources et dispositifs pour quelles gouvernances ?*, Thèse de Doctorat en Géographie, Université de Grenoble, sous la direction de B. PECQUEUR, 2010, 408 p.

- EYCHENNE C., BARTHE L., « Agriculture et territorialisation de l'action publique. La prise en compte de la question agricole par les territoires de projet en zone de montagne : logiques d'action et gouvernance », *Communication au symposium PSDR*, Clermont-Ferrand, 19-21 juin 2012.
- EYCHENNE C., *Hommes et troupeaux en montagne. La question pastorale en Ariège*, L'Harmattan, Coll. Itinéraires géographiques, 2006, 314 p.
- GERBAUX F., *La montagne en politique*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, 168 p.
- GIROUD H., « La loi d'économie montagnarde de 1972 », in BARRUET J. (coord.), *Montagne laboratoire de la diversité*, CEMAGREF, 1995, p. 175-180.
- GROUPE INTERMINISTÉRIEL SUR LE PASTORALISME, *Rapport à Monsieur le Ministre*, 2002, 26 p. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/024000454/0000.pdf>
- LE CARO Y., MADELINE P., PIERRE G. (dir.), *Agriculteurs et territoires. Entre productivisme et exigences territoriales*, PU de Rennes, 2007, 268 p.
- MAAPRAT, *Évaluation à mi-parcours du programme de développement rural hexagonal (PDRH)- Rapport final, Tome I analyse globale*, 2011, 239 p. <http://agriculture.gouv.fr/evaluations-des-programmes-de>
- MOREL-À-L'HUISSIER P., *Rapport sur le bilan de la politique agricole et forestière en faveur de la montagne*, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2008, 46 p.
- MULLER P., *Le technocrate et le paysan*, Paris, les éditions ouvrières, 1984, 174 p.
- OFFNER J.-M., « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, 2006/1, vol. 56, 2006, p. 27-47.
- PENEAU V., CREUCHET B., FRIEDRICH G., LEBOURDAIS G., SARDAIS C., *Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, Rapport IGF-IGA-IGJS-CGAAER-CGEDD, 2010, 37 p. + Annexes.
- RIEUTORT L., « Dynamiques rurales françaises et re-territorialisation de l'agriculture », *L'information géographique*, 2009/1, vol. 73, 2009, p. 30-48.
- TROUVÉ A., « Les régions, porteuses de nouveaux compromis pour l'agriculture ? », *Revue de la régulation* [en ligne], n° 5, 2009, 22 p. <http://regulation.revues.org/7550>

---

## Annexe

# Liste des sigles et acronymes

- AFP : Association foncière pastorale
- CIMP : Convention interrégionale de massif des Pyrénées
- CNASEA : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
- CTE : Contrat territorial d'exploitation
- DPU : Droit à paiement unique
- DRDR : Document régional de développement rural (MP : Midi Pyrénées)
- DTR (loi) : Loi relative au développement des territoires ruraux
- FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural
- FEDER : Fonds européen de développement régional
- FNADT : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
- GP : Groupement pastoral
- ICHN : Indemnité compensatoire de handicaps naturels
- INERM : Institut national d'études rurales montagnardes
- ISM : Indemnité spéciale montagne
- Loi DTR : Loi sur le développement des territoires ruraux

LOA : Loi d'orientation agricole

MAAPRAT : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

MAE : Mesure agro-environnementale

MAE t : Mesure agro-environnementale territorialisée

PAC : Politique agricole commune

PDRH : Programme de développement rural hexagonal (programmation 2007-2013)

PDRN : Plan de développement rural national

PHAE : Prime herbagère agro-environnementale

PMSEE : Prime au maintien des systèmes d'élevage extensif

PO : Programme opérationnel (FEDER)

PSEM : Plan de soutien à l'économie de montagne, devenu, sous le même acronyme, Plan de soutien à l'économie agro-sylvo-pastorale pyrénéenne

---

## Notes

1 Une liste des sigles et acronymes est disponible en fin d'article.

2 Voir notamment Barthelemy *et al.*, 2003 ; Aubert *et al.*, 2007 et 2009 ; Le Caro *et al.*, 2007 ; Berriet-Solliec *et al.*, 2008 ; Rieutort, 2009 ; Trouvé, 2009 ; Esposito-Fava, 2010 ; Eychenne *et al.*, 2012.

3 Voir le communiqué de presse de la Commission européenne du 12 octobre 2011.

4 Un second article, dans ce numéro, traite plus spécifiquement des formes de gouvernance d'une politique agricole de la montagne sur le massif pyrénéen.

5 Dès 1948, le Commissariat Général du Plan crée une commission de modernisation de la vie rurale en montagne (Gerbaux, 1994).

6 Art. 20 et S. de la Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole.

7 Art. 27 de la Loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole.

8 Décret n° 66-605 du 9 août 1966 portant application de l'article 27, dernier alinéa, de la loi n° 62-933 du 8 août 1962.

9 Dispositions particulières pour les agriculteurs de montagne dans le régime de retraites agricoles (Loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959). Malgré sa portée limitée, il est d'usage de voir dans cet article de la loi de finances de 1959 la toute première reconnaissance de la politique de la montagne, du fait du zonage qu'il impose.

10 La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) crée en 1968 une *commission montagne*, suivie immédiatement par le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) ; l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture met en place un groupe de travail *montagne* et un intergroupe parlementaire *montagne* voit le jour à l'Assemblée Nationale en 1969 (Gerbaux, 1994).

11 Loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde et Décret n° 72-16 du 4 janvier 1972 portant création d'une indemnité spéciale au profit d'agriculteurs contribuant à l'entretien et à la conservation des sols dans les périmètres critiques des zones de montagne.

12 Sur les conditions d'émergence de cette loi, voir Charbonnier, 2012.

13 La reconnaissance des groupements pastoraux figurait déjà dans la loi complémentaire de 1962 (art. 32), un projet de loi devant être déposé dans l'année, il aura fallu attendre 10 ans...

14 D'autres mesures complètent le dispositif : dotation en capital et bonification des taux d'intérêts pour les jeunes agriculteurs s'installant en zone de montagne, prime au ramassage du lait, aides aux équipements touristiques ou artisanaux, augmentation des subventions aux bâtiments d'élevage.

15 Notamment redéfinition du zonage « montagne » en 1979, différenciant une zone de « haute montagne ».

16 Directive CEE 75/268.

17 Et beaucoup moins aidés par les dispositifs de soutien des marchés dont on retrouve trace dans l'actuel premier pilier. L'ICHN joue donc déjà à l'époque un rôle légèrement redistributif d'accompagnement de la PAC.

18 Les AFP constituent de fait une aliénation du droit de propriété, et les conventions pluriannuelles de pâturage un assouplissement du droit du fermage, l'une des clés de voute du référentiel moderniste porté par la LOA de 1960 et la Loi complémentaire de 1962.

19 Il convient cependant d'éviter l'anachronisme d'une lecture des dispositifs publics au prisme des référentiels territoriaux aujourd'hui largement partagés. L'engagement des acteurs « locaux », notamment agricoles, s'est concentré sur le volet « ISM », alors que les outils de modernisation pastorale ont été principalement conçus par des organismes techniques (en particulier l'INERM avec Louis Guimet) (Charbonnier, 2012).

20 Les dispositions financières prévues par la loi concernaient uniquement les investissements, avec possibilité d'octroi de subventions pour les AFP et obtention de prêts bonifiés pour les AFP et les GP.

21 Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

22 À ce titre, la loi montagne est une loi de référence sur la territorialisation de l'action publique ; défendue par les élus locaux, c'est la première loi d'aménagement « géographique » distinguant une partie du territoire national et fondée notamment sur les notions d'autodéveloppement et de droit à l'expérimentation. *In fine*, sa mise en œuvre fut beaucoup moins innovante que le cadre législatif le permettait (voir Peneau *et al*, *Bilan de la loi du 9 janvier 1985*, 2010). On en retiendra pour cet article les modalités de mise en œuvre des politiques de massif (définition de territoires d'action affranchis des découpages institutionnels, mise en place d'outils de gouvernance dédiés et outils de programmation spécifiques).

23 Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

24 Modifications soulignées (en italique) par nos soins.

25 Voir à ce sujet Morel-à-L'huissier, Rapport sur le bilan de la politique agricole et forestière en faveur de la montagne, 2008.

26 Proposition de Règlement du parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le Développement rural (Feader), 2011.

27 Schéma interrégional d'aménagement du massif des Pyrénées, Convention interrégionale de massif des Pyrénées, Programme opérationnel FEDER, PDRH, DRDR Midi-Pyrénées, PSEM..

28 Voir à ce sujet CNASEA, 2003 (Rapport ICHN).

29 On peut cependant noter que l'ICHN ne concerne que les activités d'élevage d'herbivores (sauf dans les zones de montagne sèche). Il s'agit donc d'une définition restrictive de l'agriculture de montagne, laissant peu de latitude pour le développement de systèmes de production innovants et diversifiés (maraîchage, porcs, volailles...).

30 LOI n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

31 Même si le PSEM ne s'applique qu'à l'intérieur du périmètre du massif.

32 Voir Eychenne dans ce numéro.

33 Ce qui n'empêche pas les usagers de bénéficier par ailleurs de mesures agroenvironnementales liées aux surfaces pastorales (PHAE collective, MAE territorialisées), ou d'intégrer les surfaces d'estive dans le calcul de l'ICHN ou des DPU de leur exploitation.

34 Circulaire DGFAR/SDEA/C2008-5024, 14 mai 2008.

35 Craintes renforcées dans le contexte de réintroduction des prédateurs qui a accompagné l'élaboration de cette programmation.

36 Au sens propre, l'agro-pastoralisme désigne un système associant agriculture et élevage pastoral, à l'instar du système agro-sylvo-pastoral traditionnel (Eychenne, 2006). Or la quasi-totalité des exploitations pastorales sont aujourd'hui spécialisées dans l'élevage, essentiellement à base de parcours, prairies permanentes ou temporaires. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'exploitations agro-pastorales.

37 Le pastoralisme se déploie par définition sur des espaces pastoraux, qui sont très majoritairement dans les Pyrénées des pâturages d'altitude semi-naturels, de propriété collective et d'usage le plus souvent collectif.

---

## Table des illustrations



<b>Titre</b>	Fig. 1 – Les zones défavorisées dans les massifs métropolitains
<b>URL</b>	<a href="http://soe.revues.org/docannexe/image/85/img-1.png">http://soe.revues.org/docannexe/image/85/img-1.png</a>
<b>Fichier</b>	image/png, 87k

---

## Pour citer cet article

### Référence papier

Corinne Eychenne, « Quelles incursions du territoire dans l'évolution d'une politique sectorielle ? Discours et représentations autour de l'agriculture de montagne », *Sud-Ouest européen*, 34 | 2012, 9-20.

### Référence électronique

Corinne Eychenne, « Quelles incursions du territoire dans l'évolution d'une politique sectorielle ? Discours et représentations autour de l'agriculture de montagne », *Sud-Ouest européen* [En ligne], 34 | 2012, mis en ligne le 04 décembre 2013, consulté le 19 mai 2015. URL : <http://soe.revues.org/85>

---

## Auteur

### Corinne Eychenne

Maître de conférences en Géographie, Département de Géographie-Aménagement-Environnement, UMR Dynamiques rurales, Université Toulouse II-Le Mirail, [corinne.eychenne@univ-tlse2.fr](mailto:corinne.eychenne@univ-tlse2.fr)

### Articles du même auteur

**Le plan de soutien au pastoralisme pyrénéen ou l'impossible territorialisation de l'action publique agricole ?** [Texte intégral]

Paru dans *Sud-Ouest européen*, 34 | 2012

**Du symbole à l'action : agriculture et pastoralisme dans la politique du Parc naturel régional des Pyrénées Ariégeoises** [Texte intégral]

Paru dans *Sud-Ouest européen*, 34 | 2012

**Agriculture et développement territorial** [Texte intégral]

Avant-propos

Paru dans *Sud-Ouest européen*, 34 | 2012

---

## Droits d'auteur

© PUM