

Estives collectives et PAC 2015-2020 : Modalités de fonctionnement et points de vigilance

Note d'information à destination des conseillers. Janvier 2016.

CONTEXTE

> Sur les départements alpins (en Rhône-Alpes), les estives collectives représentent 110 000 ha, plus de 200 groupements pastoraux et 1 300 adhérents.

> L'objectif de cette note est de présenter les différentes mesures de la PAC qui concernent les surfaces collectives. La mise en œuvre de la PAC 2015-2020 va en effet apporter un ensemble de changements conséquents, qui impacteront aussi les estives collectives (admissibilité des surfaces, montant des aides, modalités de transfert des DPB, etc.).

DECLARATIONS DE SURFACES PAC : QUI FAIT QUOI ?

Le **groupement pastoral** fait une déclaration de surfaces pour l'ensemble des surfaces qu'il utilise. Il déclare les animaux hors bovins qu'il prévoit de recevoir en transhumance pour l'été suivant la déclaration de surfaces : effectifs, identification de l'élevage d'origine (nom, commune). Pour les bovins, le décompte des effectifs mis en groupement se fait automatiquement via la BDNI. La déclaration de surfaces par le groupement est indispensable pour que ces surfaces soient rapatriées aux adhérents pour les DPB et pour l'ICHN, notamment si le groupement n'engage pas de MAEC.

Séparément de la déclaration de surfaces, le groupement pastoral renvoie à la DDT de son département avant le 31 décembre de l'année en cours le formulaire de montée et de descente d'estive, qui comptabilise les effectifs d'animaux par catégorie et par adhérent.

Enfin, en cas de contrôle, c'est le groupement qui est contrôlé sur ses surfaces, indépendamment de contrôles chez ses adhérents.

L'adhérent déclare le fait qu'il transhume dans la déclaration d'effectifs animaux de sa propre déclaration de surfaces.

Point de vigilance

➔ En 2015, le formulaire de montée et de descente d'estive ne comprend plus les agnelles (brebis de 10 à 12 mois) et intègre par contre les bovins de moins de 6 mois. Ces modifications peuvent avoir des impacts sur le rapatriement des surfaces collectives aux éleveurs pour les DPB et l'ICHN dans les estives mixtes ovins-caprins / bovins (cf. ci-après).

QUELLES MESURES DE LA PAC POUR LES SURFACES COLLECTIVES A PARTIR DE 2015 ?

➤ **Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC)**

Une entité collective se situant dans le territoire d'un PAEC validé peut demander à bénéficier de la **MAEC « opération collective systèmes herbagers et pastoraux »** (SHP collective). Le montant de l'aide est de 47 €/ha. Cette MAEC engage les surfaces pour une durée de cinq ans : niveau minimum de pâturage, absence de dégradation du milieu. Elle est plafonnée à 15 200 € quelque soit le groupement. Les surfaces engagées correspondent aux surfaces retenues après plafonnement.

En complément, le groupement pastoral, s'il est situé en zone Natura 2000, peut également contractualiser une **MAEC « herbe 09 »** (gestion pastorale), avec un montant de 75 €/ha. Dans

certaines PAEC ce cumul n'est pas possible. En cas de cumul de la MAEC herbe 09 avec la MAEC SHP collective, le groupement dispose d'un plafond supplémentaire de 7 600 € (à confirmer).

Points de vigilance

- ➔ Les entités collectives n'ont pas d'obligation de reverser le montant de la MAEC SHP collective à leurs adhérents.
- ➔ Pour certains groupements, notamment ceux comprenant un nombre important d'adhérents, le nouveau système de plafond des MAEC peut aboutir à une baisse significative des montants annuels par rapport à la période précédente (PHAE collective : plafond de 7 600 €/an x nombre de parts de l'estive collective, une demie part étant attribuée par adhérent).

➤ **Aides découplées dont Droits à Paiement de Base (DPB)**

Les surfaces collectives étant admissibles à la PAC, elles génèrent en 2015 la création de DPB, qui sont intégrés dans les portefeuilles de DPB des adhérents de 2015.

Ainsi, en 2015, l'éleveur adhérent d'un groupement pastoral se voit créer un portefeuille de DPB (1 ha admissible déclaré en 2015 = 1 DPB) basé sur :

- les surfaces qu'il utilise en propre ;
- la part des surfaces admissibles du groupement qu'il utilise, au **prorata des UGB** qu'il place dans le groupement (sans application du coefficient pastoral) : DPB « surnuméraires ».

Les années suivantes, pour activer l'ensemble de ses DPB, l'adhérent doit rapatrier autant de surface admissible du groupement que de DPB « surnuméraires » (dans la situation, la plus fréquente, où ses surfaces en propre sont constantes).

Chaque DPB activé sur un retour de surface collective génère un paiement vert (si l'adhérent en respecte les trois critères) et un paiement redistributif (si l'adhérent n'atteint pas le plafond de 52 ha sur ses propres surfaces).

Cas particulier des GP détenteurs de DPU (GP laitiers) :

Les groupements pastoraux laitiers, du fait de leur activité, étaient historiquement détenteurs d'un quota laitier et par la suite bénéficiaires de DPU. En 2015, ces GP se voient créer un portefeuille de DPB en leur nom propre.

Cas particulier des GP à gestion concertée (en Drôme) :

Les GP à gestion concertée ne font pas de déclaration de surfaces. Celles-ci sont déclarées directement par les éleveurs individuellement. Dans ce cas, les éleveurs sont bénéficiaires des DPB.

Cas particulier des GP non détenteurs de DPU ayant demandé des DPB en 2015 :

En 2015, quelques groupements ont demandé à bénéficier de DPB en propre. Pour ce faire, ils ont dû remplir un formulaire de déclaration d'exercice d'activité agricole au 15 mai 2013 au moment de la déclaration de surfaces 2015. Cette demande constitue une prise de risque importante, et les modalités de traitement de leur demande restent incertaines.

Points de vigilance

- ➔ Les entités collectives, lorsqu'elles sont propriétaires de DPB, n'ont pas d'obligation d'en reverser le montant à leurs adhérents.

→ Le plus souvent, le principe de convergence des DPB de la PAC 2015-2020 bénéficie aux DPB activés sur les surfaces collectives, du fait de montants historiques de DPU assez faibles. A partir de 2015, l'enjeu financier lié à ces surfaces devient ainsi notablement plus important qu'au cours de la période 2007-2014, pouvant conduire à des stratégies de fermeture de groupements à de nouveaux adhérents voire de dissolution de groupements.

→ Les variations interannuelles de cheptel induisent des variations dans les niveaux de surfaces rapatriées à chaque adhérent. Pour que tous les DPB issus des surfaces collectives rapatriées puissent être activés, il est nécessaire, à partir de 2016, de remplir dans ce cas un formulaire de transfert de DPB « assimilé avec terres » entre les utilisateurs d'estives collectives concernés. Ce type de transfert n'implique pas de prélèvement sur la valeur des DPB. Il est aussi à envisager en cas d'entrée d'un nouvel adhérent dans le groupement. Si ce nouvel adhérent est un JA ou un nouvel installé, il pourra toutefois bénéficier de DPB via la réserve nationale lors de sa première déclaration de surfaces.

➤ Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel (ICHN)

A partir de 2015, les surfaces collectives sont toujours rapatriées au niveau de l'exploitation individuelle des adhérents dans le cadre du paiement de l'ICHN. Les surfaces rapatriées représentent la part – au prorata des UGB – des surfaces admissibles du groupement pastoral utilisé par l'adhérent, mais sans application du coefficient pastoral comme c'était le cas sur la période 2007-2014.

Le plafond de surfaces éligibles à l'ICHN étant fixé à 75 ha, le rapatriement de surfaces collectives peut contribuer à atteindre le nouveau plafond de 75 ha de l'ICHN pour les adhérents qui ne disposeraient pas de suffisamment de surfaces en propre (les ha entre 50 et 75 ha ne percevront que le complément « herbe » de 70 €/ha, soit un enjeu financier de 1 750 € pour cette tranche de surfaces).

Pour les adhérents d'estives collectives situées en département de zone de montagne (cas de tous les départements rhônalpins), le calcul du chargement ICHN se fait en déduisant les UGB envoyés en estive collective (au prorata du temps passé, la durée étant fixée forfaitairement pour chaque département pour les espèces autres que bovines) et en déduisant les surfaces collectives de la base de calcul.

RAPPEL SUR LES SURFACES ADMISSIBLES A LA PAC

A partir de 2015, les règles d'admissibilité des surfaces à la PAC évoluent fortement, et sont définies à l'échelle nationale¹. Selon les départements, celles-ci sont plus strictes (Drôme), ou plus souples (Isère, Savoie et Haute-Savoie) que les règles actuelles :

- Sont considérés comme **admissibles** : les surfaces en herbe/pelouses ; les ressources ligneuses comestibles (n'appartenant pas à la liste négative d'espèces non comestibles²) et accessibles (buissons de moins de 2 m de large).
- Surfaces **non admissibles** : les rochers et affleurements rocheux ; l'ensemble des ligneux appartenant à la liste nationale d'espèces non comestibles ; les ligneux non accessibles ; les éléments artificiels et les cours d'eau et lacs.

¹ Elles étaient jusque là définies par des arrêtés préfectoraux au niveau départemental (usages locaux).

² Liste négative d'espèces non comestibles : azalée des alpes, buis, ciste à feuille de laurier, ciste jaune, ciste ladanifère, cyprès, douglas, grand jonc piquant, laurier des bois/purgatif, faux houx/fragon, fougère aigle, houx, polypodes dryoptère, polypode du chêne, raisin des alpes, raisin d'ours.

Sur la base de la déclaration de surfaces 2015, une couche de surfaces non agricoles (dont bâti, routes, affleurement rocheux et zones de broussailles denses de plus de 10 ares, mares et bosquets de plus de 50 ares) sera définie à partir de 2016.

Pour le reste, lors de la déclaration de surfaces 2015 puis de son instruction, un **coefficient d'admissibilité (prorata)** a été affecté par zones homogènes pour estimer le recouvrement en éléments non admissibles diffus (ligneux non comestibles, affleurement rocheux inférieurs à 10 ares, etc.) selon une grille nationale à 5 classes (cf. ci-contre). Dans le cas de surfaces avec présence de bois pâturés, l'éleveur a proposé un coefficient d'admissibilité lors de la déclaration de surfaces.

Un **référentiel photographique** a été construit à l'échelle nationale pour aider à la détermination de ce coefficient.

% de surface couverte par des éléments non admissibles	Pro-rata retenu
< 10 %	100%
10 % - 30 %	80%
30 % - 50 %	60%
50 % - 80 %	35%
> 80 %	0%