

## Synthèse : Quel pastoralisme collectif pour la PAC 23-27 ?

### Contenu :

<b>PAC et surfaces pastorales collectives : qui fait quoi aujourd'hui ?</b> .....	<b>1</b>
<b>Les limites de la PAC actuelle</b> .....	<b>2</b>
<b>FOCUS sur le fonctionnement des Massifs français</b> .....	<b>2</b>
<b>PAC 2023 – 2027 : un élément nouveau, la définition de l'agriculteur actif</b> .....	<b>2</b>
<b>Les propositions nécessitant un positionnement de la part des Elus Montagne APCA</b> .....	<b>3</b>

### **PAC ET SURFACES PASTORALES COLLECTIVES : QUI FAIT QUOI AUJOURD'HUI ?**

La gestion collective des estives repose sur la bonne articulation des rôles de chacun avec :

- **Gestionnaires** (Groupements Pastoraux et collectivités confondus) : coordonnent le fonctionnement du collectif. Ils animent et incitent les transferts de DPB mais ne les assurent pas sauf s'ils sont propriétaires de DPB.
- **Éleveurs transhumants** (= agriculteurs actifs) : exploitent l'espace collectif et bénéficient d'un retour d'ha collectif sur l'exploitation qui permet l'activation de DPB et ICHN. Ils ont la responsabilité des transferts de DPB.

Fonctionnement pour l'attribution des DPB sur surfaces collectives aux éleveurs :

- 1- Le gestionnaire collectif déclare à la PAC (via N° PACAGE) les surfaces collectives de pâturage.
- 2- Le gestionnaire collectif déclare les éleveurs qui utilisent ces surfaces collectives tous les ans.
- 3- Le gestionnaire collectif transmet à la DDT un formulaire de déclaration de montée/descente d'animaux (catégories et espèces) en estive (UGB au prorata-temporis) permettant de calculer un nombre d'UGB temps plein par éleveur.
- 4- La DDT établit un coefficient pastoral (nombre d'hectares admissibles par UGB temps plein transhumante) pour répartir les surfaces collectives entre les éleveurs.
- 5- Les éleveurs, activent un nombre de DPB correspondant à leur part de surface collective rapatriée. En fonction de leur portefeuille de DPB, ils peuvent transférer (céder-recevoir) des DPB entre eux ou avec leur gestionnaire.

*A noter : s'il est éligible aux aides du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC et propriétaire de DPB, le gestionnaire peut :*

- Activer lui-même les DPB dont il est propriétaire ou les faire activer par ses adhérents.
- Activer tout ou partie des DPB collectifs et percevoir ces DPB pour l'ensemble de ses adhérents.

Les différentes clauses de transferts mobilisables par les éleveurs utilisateurs d'estives collectives :

- 1- Les **transferts A** de DPB avec foncier direct :
  - Transfert A définitif avec foncier direct (propriétaire)
  - Transfert A temporaire avec foncier direct (propriétaire/locataire)
- 2- Les **transferts B** de DPB sans foncier
  - Transfert B définitif sans foncier (taxe 30% valeur DPB)
  - Transfert B temporaire sans foncier
- 3- Les **transferts C** de DPB avec foncier indirect pour les estives collectives
  - Transfert C définitif entre utilisateurs d'une même estive
  - Transfert C définitif entre gestionnaire d'estive et utilisateurs

A noter : De nombreux départements se sont dotés de « chartes DPB estives » pour organiser et optimiser les transferts entre transhumants et gestionnaires d'espaces pastoraux collectifs. La réussite de ces « chartes » repose sur une parfaite coordination entre administrations (DDT(M)), services pastoraux et services de chambres d'agriculture.

## LES LIMITES DE LA PAC ACTUELLE

Un système de gestion des DPB mal adapté aux spécificités du collectif qui génère des tensions, fragilise la gouvernance collective et freine la création de nouvelles structures :

- 1- Lorsque les DPB ne sont pas activés pendant 2 ans, ils sont perdus pour l'éleveur : c'est ce qu'on appelle « **l'érosion** » des DPB. Les mécanismes actuels de répartition et de gestion de ces surfaces collectives entraînent une fluctuation importante du nombre de DPB alloués aux éleveurs chaque année, impliquant une érosion inexorable.
- 2- De plus, la **gestion par défaut des chartes DPB n'est pas durable** : trop complexe et coûteuse, y compris pour les services de l'Etat. Ils instruisent des centaines de demandes de transferts pour rien, faute d'outils de gestion adaptés. L'esprit de la gestion collective est ébranlé avec un risque de repli vers l'individualisme.
- 3- Ensuite, lorsqu'un nouveau transhumant accède à l'estive, cela conduit à une baisse de surfaces pour les éleveurs déjà présents, et donc à une baisse d'aides. Ce mécanisme est un **frein pour l'accueil de nouveaux troupeaux**. Et paradoxalement, plus il y a d'herbe non consommée (**estives à bonne ressource pastorale faiblement chargées**, donc avec coefficients pastoraux d'estive élevés), plus il est difficile d'accueillir car les pertes d'aides pour les éleveurs sont encore plus importantes.
- 4- Finalement, la création de nouveaux Groupements Pastoraux est par ailleurs gelée sur les territoires déjà utilisés individuellement avec des prises en pension, à cause des enjeux financiers associés. Une notion de « **GP de fait** » mériterait réflexion dans ce type de situation.

## FOCUS SUR LE FONCTIONNEMENT DES MASSIFS FRANÇAIS

Dans les **Pyrénées**, la gouvernance des Groupements Pastoraux est particulièrement fragilisée, alors que les gestions par communes ou commissions, plus collégiales, résistent mieux. Seuls 4 départements pyrénéens ont encore des chartes actives en 2021, les autres départements des massifs ont abandonné la démarche trop coûteuse (moyens humains, complexité). La PAC a contribué à renforcer l'attractivité et à maintenir des effectifs en estive, dans un contexte de recul de la transhumance. En revanche cela a également bloqué l'accueil de nouveaux transhumants.

Lorsque les GP ont des moyens, comme à la Coptasa, plus grand GP de France dans le **Massif Central**, le fonctionnement est optimal pour le gestionnaire et les éleveurs. Le GP peut financer un salarié qui aide ses adhérents à gérer leurs transferts des DPB. En revanche, dans les **Alpes**, où le nombre de GP est important, les tensions sur la ressource est renforcée dans un contexte de forte demande d'estives. L'érosion des DPB y est très importante (perte 2000 DPB en 4 ans pour les 2 Savoies).

## PAC 2023 – 2027 : UN ELEMENT NOUVEAU, LA DEFINITION DE L'AGRICULTEUR ACTIF

Dans la réglementation 2023-2027 de la PAC, pour percevoir ses droits aux paiements de base, le demandant doit vérifier la définition de l'agriculteur actif.

Tous les gestionnaires d'estives ne pourront être inclus dans cette définition :

Types de gestionnaires	Nombre	[PAC 23-27] : inclus dans la définition agriculteur actif
<b>Groupe­ments Pastoraux (GP) agréés</b>	1049	A PRIORI <b>OUI</b>
Hors GP : <b>Présidence agricole</b>	188	A PRIORI <b>OUI</b>
Hors GP : <b>Présidence non agricole</b>	195	A PRIORI <b>NON</b>
TOTAL	1432	

## LES PROPOSITIONS NECESSITANT UN POSITIONNEMENT DE LA PART DES ELUS MONTAGNE APCA

Il s'agit ici de vous présenter des solutions techniques travaillées par le réseau des Chambres des Massifs. L'objectif est de construire un positionnement commun APCA sur une ou plusieurs propositions techniques afin de les porter auprès du ministère :

- 1- Pour faciliter la gestion des DPB auprès des gestionnaires d'estive qui ne seront pas inclus dans la définition de l'agriculteur actif, **la DGPE propose d'introduire des transferts temporaires entre éleveurs transhumants**. Cela permettrait de fluidifier et simplifier les transferts entre éleveurs.
- 2- Pour faciliter l'instruction et s'assurer que les paiements soient payés à l'heure, **la DGPE propose d'introduire un système de durées forfaitaires de transhumance**. L'historique des durées de transhumance pour chaque éleveur permettrait de construire une référence sur la durée forfaitaire temps plein de transhumance. La surface réelle d'utilisation serait déterminée dès l'été lors de la montée des animaux, fournie par les gestionnaires d'estives.
- 3- Dans l'objectif d'améliorer la gestion des DPB, de simplifier l'instruction des transferts pour les services de l'Etat, **il est proposé d'automatiser les transferts**, comme par exemple :
  - En mai chaque éleveur volontaire signe une clause de principe de transfert de son surplus et d'acceptation de transferts s'il en a besoin.
  - En fin de campagne, l'administration calcule automatiquement à partir des bordereaux de transhumance les soldes de chacun et les transferts possibles.
  - Sur cette base, un comité départemental pourrait valider les transferts chaque année selon les priorités d'attribution (ex : jeunes agriculteurs, nouveaux transhumants...).
- 4- Afin de limiter les surfaces admissibles rapatriées d'estive, de réduire les inégalités entre transhumants, de supprimer les rares effets d'aubaine et de faciliter l'accueil sur les estives sous-chargées, il est proposé **d'adapter les seuils de plafonnement aux situations locales**, pour préserver une certaine attractivité des estives tout en limitant les effets indésirables dans d'autres secteurs. Cette adaptation pourrait se faire de manière directe avec la mise en place d'un **plafonnement des « coefficients pastoraux »**, OU indirecte en incitant l'intégration des **critères de chargement** dans les indices de pâturage du guide admissibilité des surfaces pastorales, en plus des autres critères. Cette deuxième option permettrait d'ajuster leurs surfaces admissibles légalement avec une reconnaissance officielle de « zones pastorales tampon » à prorata 0 utilisées temporairement et de renforcer les indices terrain à respecter pour ceux qui sont en-dessous de ce chargement sur surfaces admissibles.  
Il faudrait dans tous les cas les mêmes règles d'application pour les surfaces pastorales individuelles et une automatisation des calculs dans TélépAC pour faciliter la mise en œuvre.
- 5- Il est également proposé de **doter les nouveaux transhumants** à partir de la réserve nationale, y compris s'ils ne sont pas nouveaux installés. Le fait pour un éleveur sédentaire de se mettre à transhumer constitue un changement structurel d'exploitation qui devrait être reconnu. Dans le même esprit, pour mieux accompagner l'installation des jeunes transhumants, il serait pertinent de pouvoir **doter les jeunes installés qui augmentent leur troupeau progressivement plusieurs années** après leur installation et pas seulement la première année.