



HAL
open science

Les gestionnaires collectifs d'espaces pastoraux entre reconnaissance et fragilisation : un angle mort de la politique agricole commune ?

Corinne Eychenne

► To cite this version:

Corinne Eychenne. Les gestionnaires collectifs d'espaces pastoraux entre reconnaissance et fragilisation : un angle mort de la politique agricole commune ?. 2020. halshs-02565705

HAL Id: halshs-02565705

<https://shs.hal.science/halshs-02565705v1>

Preprint submitted on 6 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Corinne Eychenne

Maîtresse de conférences en géographie

UMR 5193 LISST-Dynamiques rurales, Maison de la recherche, Université Toulouse Jean Jaurès,
5 allée A. Machado, 31058 Toulouse cedex 9.

corinne.eychenne@univ-tlse2.fr

Les gestionnaires collectifs d'espaces pastoraux entre reconnaissance et fragilisation : un angle mort de la politique agricole commune ?

A l'instar des autres massifs de montagne, les Pyrénées ont vu se déployer des formes diverses et très élaborées de gestion collective des ressources par les communautés villageoises. Ces formes collectives ont résisté aux attaques libérales contre la propriété commune et à l'évolution des sociétés montagnardes. Dans un contexte de recomposition des usages de la montagne, les dynamiques collectives sont aujourd'hui encore particulièrement vivaces dans le domaine pastoral : 80 % des surfaces pastorales sont gérées collectivement par des groupes d'éleveurs ou par les collectivités locales elles-mêmes. De façon inattendue et paradoxale, ces formes collectives pourtant robustes se trouvent perturbées par les logiques d'intervention de la nouvelle politique agricole commune, pourtant favorable à la montagne. Dans le cadre de ce chapitre, nous souhaitons mettre en évidence les effets in-intentionnels de la réforme de la PAC de 2015 qui, en générant sur les estives d'importants volumes de soutien, a bouleversé non seulement les cadres collectifs d'action, mais également le système de pensée des acteurs pastoraux. Nous nous inscrivons dans une perspective empirique avec pour objectif de soulever, à partir d'une étude de cas détaillée, des pistes de questionnements théoriques applicables à d'autres formes d'organisation collective et/ou à d'autres angles morts des grandes politiques publiques. Dans un premier temps, nous clarifierons les différents niveaux de collectif à l'œuvre sur les estives pyrénéennes en insistant particulièrement sur les acteurs impliqués et leurs logiques d'action. Dans un second temps, nous présenterons l'évolution de la prise en compte des espaces et des acteurs pastoraux par les politiques agricoles, et la place accordée aux gestionnaires collectifs. Nous concluons par une discussion sur les risques de fragilisation des formes d'organisation collective liés à l'irruption de logiques exogènes qui peuvent conduire à une crise de confiance et à une remise en cause de leur légitimité.

1. Les formes collectives du pastoralisme pyrénéen : propriété, gestion, pratiques

1.1. Une brève histoire des usages collectifs dans les Pyrénées

Afin de bien comprendre l'originalité, dans le paysage agricole actuel, des formes collectives liées au pastoralisme pyrénéen, un rapide détour historique est nécessaire. Les prairies d'altitude sont de ces « terres communes » dont les seigneurs concédaient l'usage aux communautés villageoises de façon collective. Ainsi, la Loi *Statae* (Assier-Andrieu, 1986), loi catalane du XIIe siècle, précise-t-elle de façon très explicite que « *les routes et les chemins publics, les eaux courantes et les fontaines vives, les prés et les pâturages, les forêts et les garrigues et les roches sont aux puissances non pour qu'elles les aient en allen ni pour qu'elles les tiennent en leur domaine mais pour que de tous temps ils soient à l'usage de leurs peuples sans aucune contrariété ni obstacle et sans aucun service constitué* ». Ces usages (pâturage, bois de chauffage, de

construction, chasse, etc.) étaient si étendus que Louis de Froidour, nommé par Colbert pour mener la réforme des forêts pyrénéennes à la fin du XVIIIe siècle, considérait qu'ils s'apparentaient à une véritable propriété (Chevalier, 1956). En effet, tout ce qui concerne la gestion des terres communes relève des prérogatives des communautés usagères. A l'ouest de la chaîne, certaines vallées « *ont l'originalité d'avoir obtenu la reconnaissance de la propriété des communes sur leurs terres, et d'en avoir évincé toute prétention seigneuriale* » (Vivier, 1998 :31). Elles se sont constituées en « syndicats de vallée » qui gèrent les pâturages indivis entre les paroisses.

En matière d'usage des terres d'altitude, l'indivision est partout la règle afin d'assurer la complémentarité entre les ressources hivernales plus importantes dans les terroirs d'aval et les estives qui se déploient dans les hauts de vallées. Les modes de gestion collective des « montagnes »¹ s'inscrivent dans un ensemble plus vaste qui englobe à un moment ou à un autre tout le territoire de la communauté, y compris les terrains privés par l'intermédiaire de la vaine pâture. Toutes ces disciplines collectives permettent de jouer avec la complémentarité des ressources qu'offre le système de pentes, mais également d'avoir une grande flexibilité dans la mise en valeur des espaces de montagne soumis à des aléas intenses et fréquents. Dans ce système, la végétation semi-naturelle des prairies, forêts et parcours d'altitude offre une ressource peu productive certes, mais économe, permettant de développer l'élevage pastoral sans mobiliser les terres cultivables nécessaires à l'agriculture vivrière, tout en fournissant du fumier pour les fertiliser. Les caractéristiques des parcours d'altitude ne se prêtent pas à un usage individuel qui supposerait de « partager la "montagne" » et s'opposerait de fait à la nature même des pratiques pastorales qui reposent sur l'utilisation de vastes surfaces et la mise en œuvre de logiques d'adaptabilité et de mobilité. Enfin, les droits d'usage sur la « montagne » jouent également un rôle social d'importance : certes les pâturages communs profitent d'abord aux plus grands propriétaires, mais ils permettent également aux plus démunis de posséder quelques bêtes, brebis ou chèvres, qui constituent souvent leur seule richesse.

Partout en Europe, les penseurs libéraux prônent le partage des communaux² dès le milieu du XVIIIe siècle³. En France, la période révolutionnaire cristallisera les attaques aux formes de jouissance collective en érigeant la propriété privée au rang de symbole, tout en attaquant les coutumes d'Ancien régime, parmi lesquelles les droits d'usage. La question restera vive et complexe tout au long du XIXe siècle (Vivier, 1998 ; Démelas et Vivier, 2003) mais la suite de l'histoire est bien connue : à l'heure actuelle on ne trouve plus guère trace de modes de jouissance collective dans le paysage agricole français, à l'exception notable de certaines zones pastorales au premier rang desquelles les pâturages d'altitude. Dans les Pyrénées plus de 80 % des surfaces pastorales sont gérées collectivement ; 60 % dans les Alpes.

Le massif des Pyrénées apparaît donc aujourd'hui comme un haut lieu des modes d'organisation collectifs qui s'articulent autour de trois dimensions : la propriété et l'usage d'une part, les pratiques d'autre part, et enfin la gestion collective sur laquelle nous concentrerons l'essentiel de notre propos.

¹ Dans les Pyrénées, comme dans le Massif central, la « montagne » désigne les pâturages d'altitude, l'estive.

² Assimilés à l'époque à toutes les terres soumises à usage collectif.

³ Le phénomène sera plus précoce en Angleterre, le mouvement des enclosures s'étant amorcé dès la fin du Moyen-Âge.

A la suite de différents épisodes plus ou moins mouvementés qui se sont déroulés tout au long du XIXe siècle et que nous ne développerons pas ici (Eychenne, 2003), la propriété des pâturages d'altitude pyrénéens est publique à 80 %⁴. Les deux-tiers des 530 000 ha d'estives appartiennent aux communes, parfois en indivision (surtout dans l'ouest de la chaîne). Près de 70 000 ha appartiennent à l'État, principalement en Ariège puis dans les Pyrénées-Orientales. Quant aux territoires privés d'estive, collectifs ou individuels, ils sont pour la plupart soumis à des droits d'usage hérités des anciennes coutumes, à l'instar de ceux qui régissent l'accès aux pâturages communaux et domaniaux. Cette permanence des droits d'usage est un facteur clé de compréhension des dynamiques collectives à l'œuvre dans le massif pyrénéen. Ils sont strictement définis depuis 1827 par le Code forestier sur les terrains domaniaux, reconnus par des chartes anciennes ou des jurisprudences sur certains terrains communaux ou privés, ou relèvent simplement de la coutume orale dans les autres cas. Bien qu'ils soient déclinés de façon variable selon les vallées, on peut retenir qu'ils garantissent l'accès des estives aux éleveurs (dits ayants droit ou usagers) dont l'exploitation est localisée sur la/les commune(s) propriétaires ou usagères. Ils permettent donc de maintenir les pâturages d'altitude en dehors de toute logique spéculative et, dans un contexte de multi-usage, de garantir la place de l'activité pastorale en montagne. Pour pallier la diminution du nombre d'éleveurs ayants droit, la relance pastorale engagée à partir des années 1970 a permis l'ouverture des estives à des éleveurs ne bénéficiant pas de ces droits d'usage, généralement qualifiés d'« étrangers » ou d'extérieurs qui, selon les cas, sont cantonnés à des secteurs différents de ceux des éleveurs usagers, ou intègrent leurs animaux au troupeau collectif.

Le pastoralisme pyrénéen se caractérise donc également par un fort niveau de collectif dans les pratiques des éleveurs, avec néanmoins de fortes différences entre les départements, voire entre les vallées. C'est dans l'est de la chaîne, de l'Ariège aux Pyrénées-Orientales, que les pratiques collectives sont les plus développées, avec très souvent un mélange des troupeaux et, par incidence, le partage d'un certain nombre de choix techniques stratégiques concernant par exemple les aspects sanitaires ou de reproduction à travers le choix des mâles estivés. Ailleurs, on peut rencontrer de petits collectifs, voire une utilisation individuelle de la « montagne » par quartiers, qui n'empêche pas d'autres formes d'action collective plus ponctuelles.

Cependant, quel que soit le niveau de collectif des pratiques elles-mêmes, la définition de l'ensemble des règles régissant l'accès et l'usage des pâturages d'altitude est partout assurée par des formes d'organisations spécifiques : les gestionnaires collectifs. A l'heure actuelle, deux grandes modalités de gestion des estives coexistent sur le massif : la gestion par les propriétaires et la gestion par les utilisateurs.

1.2 Les gestionnaires collectifs : éleveurs *vs* propriétaires

Dans la plupart des cas, la gestion directe par les propriétaires est le fait des communes⁵, dans le prolongement des modes de gestion des communautés montagnardes d'Ancien Régime. Cette

⁴ La propriété publique ne représente que 48 % des surfaces dans le massif alpin (Enquête pastorale Alpes 2012/2014 : <http://enquete-pastorale.irstea.fr/>).

⁵ Il n'existe pas à notre connaissance de gestion directe de l'activité pastorale par l'ONF sur les terrains domaniaux. Il existe quelques formes particulières de collectifs privés : groupements forestiers, syndicats de propriétaires en indivision, que nous n'évoquerons pas ici. On rencontre aussi quelques cas d'associations foncières pastorales (AFP)

filiation est particulièrement prégnante et revendiquée dans le cadre d'une forme d'organisation spécifique à la partie ouest des Pyrénées⁶ : les commissions syndicales chargées de gérer les biens indivis des communes (biens syndicaux), là où les vastes territoires d'estives et de forêts de montagne n'ont pas été partagés à la Révolution⁷. Ancêtres de l'intercommunalité, les commissions syndicales ont été créées par la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration communale, afin de donner une base légale aux anciens syndicats de vallée gestionnaires de biens indivis. A l'heure actuelle, le fonctionnement des commissions syndicales pour la gestion des biens indivis⁸ est défini par le Code général des collectivités territoriales (art. L5222-1 à 3). Elles sont constituées de délégués désignés par les conseils municipaux des communes concernées (syndics).

Si, dans le cadre de cette contribution, nous nous concentrerons sur les missions pastorales des commissions syndicales, il est important de noter que leur domaine d'intervention est beaucoup plus large puisqu'il concerne tout ce qui touche à la gestion des biens indivis. Une étude menée en 1997 par Mairie conseils sur les commissions syndicales des vallées pyrénéennes faisait ressortir les champs d'action suivants : économie pastorale, forêt, entretien de l'espace, protection et valorisation des sites, économie touristique, développement local⁹, équipement de la montagne, thermalisme. Sur les 27 commissions syndicales étudiées (271 communes concernées, 121 000 ha), 85 % menaient une action en matière de forêt et 67 % en matière pastorale, deux activités qui constituent donc le cœur de leur action. Un peu moins de la moitié étaient engagées dans des actions dans le domaine touristique, certaines ne s'occupant que de la location des cols de chasse.

Bien que s'inscrivant dans le prolongement des modes de gestion traditionnels, la gestion directe par les collectivités propriétaires doit composer avec les changements globaux ayant affecté les sociétés montagnardes, dans lesquelles les agriculteurs ne sont plus majoritaires ; ils sont même parfois absents des conseils municipaux. Dans la plupart des cas, lorsqu'elles le peuvent, les communes désignent comme syndics des éleveurs transhumants mais ce n'est pas systématique. Ainsi, on est passé d'un monde où tout le monde avait peu ou prou à voir avec l'agriculture et dans lequel les gestionnaires étaient directement concernés par l'usage des biens communs, à un monde où gestionnaires et utilisateurs de la ressource pastorale appartiennent en partie à des groupes distincts, dont les intérêts ne sont pas toujours concordants.

Cette disjonction progressive entre élus et éleveurs est particulièrement perceptible dans l'est de la chaîne, où la déprise agricole a été plus précoce et plus intense. Éloignés des problématiques agricoles, les élus de ces vallées ont choisi de déléguer la gestion des territoires pastoraux aux éleveurs, organisés en groupements pastoraux (GP). Ces derniers ont été créés par la loi pastorale de 1972, qui a fourni un cadre légal complet de reconnaissance des spécificités des pratiques

gestionnaires d'estive regroupant les terrains de différentes communes et des terrains privés. Sur les AFP, voir <https://afpyr.hypotheses.org/>

⁶ On rencontre de façon ponctuelle des commissions syndicales ailleurs sur le territoire français, comme par exemple en Brière, voir <https://csgbm.fr/>

⁷ En Ariège par exemple, l'éclatement des entités valléennes a conduit au partage des terres collectives au profit des communes d'amont. On ne rencontre pratiquement pas de propriété indivise. En revanche, sur les terrains domaniaux, les droits d'usage sont restés indivis.

⁸ Il existe en France une autre forme de commission syndicale chargée d'assurer la gestion des biens de section (art. L2411-1 à 19 du code général des collectivités territoriales).

⁹ On peut noter l'exemple marquant des commissions syndicales du Pays basque, dont l'action désormais ancienne en faveur du développement local a conduit au travail actuel de préfiguration d'un PNR « Montagne basque », en lien avec la communauté d'agglomération pays basque.

pastorales en montagne, afin de juguler la déprise amorcée depuis près d'un siècle (Charbonnier, 2012). Les groupements pastoraux ont donc offert une assise juridique aux pratiques collectives traditionnelles. Il s'agit de collectifs d'éleveurs qui peuvent prendre des formes juridiques variées : associations, sociétés, coopératives, syndicats (art. L113-3 du Code rural). La présence d'un groupement pastoral n'implique pas nécessairement une délégation de gestion, les éleveurs peuvent constituer un GP sur un territoire qui reste géré par une collectivité, mais dans les faits c'est généralement le cas.

Ce sont alors les éleveurs eux-mêmes qui définissent l'ensemble des règles de gestion du territoire pastoral en lieu et place des collectivités propriétaires ou usagères (sur domanial) : dates de montée et de descente des troupeaux, circuits de pâturage, règles sanitaires, politique de choix des mâles, embauche des bergers/vachers, travaux d'amélioration pastorale, équipements (cabanes, parcs de tri,...), accueil éventuel d'éleveurs extérieurs, mise en œuvre de contrats de gestion dans le cadre de la PAC que nous aborderons dans la seconde partie.

Si, à l'échelle nationale, la gestion collective organisée des espaces pastoraux est principalement le fait de groupements pastoraux¹⁰, dans les Pyrénées la situation est donc très contrastée à l'échelle du massif (voir carte 1) : à l'est, la gestion est majoritairement assurée par les groupes d'éleveurs, à l'ouest par les collectivités, le département des Hautes-Pyrénées (carte 2) apparaissant comme une véritable zone de transition entre les deux modèles.

1.3 Acteurs et modes de régulation

Qu'elles soient des émanations des éleveurs ou des propriétaires, les formes collectives qui gèrent à l'heure actuelle le domaine pastoral pyrénéen s'inscrivent clairement dans le temps long des modes d'organisation collective des systèmes agraires montagnards. Il est tout aussi évident que ces formes collectives elles-mêmes, les acteurs concernés et les modes de gouvernance mis en œuvre n'ont plus grand-chose à voir avec la société agro-sylvo-pastorale traditionnelle des XVIIIe et XIXe siècles. Il y a donc bien eu une reconfiguration des modes de gestion collective, dans un contexte général de recomposition de l'organisation territoriale de la France d'une part, et de modernisation de l'agriculture d'autre part. Ainsi que l'affirme Ostrom (2010), « *on ne peut envisager la propriété communale [uniquement] comme les restes d'institutions antérieures* », il s'agit bien de choix réalisés par les différents acteurs impliqués pour maintenir et transformer des formes d'organisation qu'ils considèrent comme les mieux adaptées et les plus efficaces pour l'accompagnement de l'activité pastorale. La coexistence sur le même massif, et parfois dans des vallées voisines, de ces deux grands modes de gestion (par les éleveurs et par les propriétaires) en est une illustration explicite. Il convient désormais d'analyser les modes de régulation qui découlent des choix effectués en matière de gestion collective.

L'action des gestionnaires d'estive a pour objectif d'organiser la gestion pastorale sur des territoires porteurs d'enjeux et d'usage diversifiés : tourisme d'hiver et d'été, biodiversité, paysage, chasse, activité forestière, etc. Nous avons montré par ailleurs (Eychenne et Lazaro, 2014) que les espaces pastoraux ne peuvent être envisagés comme des espaces agricoles « classiques » car la nature de la propriété d'une part, la diversité des usages d'autre part, et enfin la discrétion des

¹⁰ On comptait en 2011 plus de 1000 GP gestionnaires d'estive en France ; ils représentent près des 90 % des formes de gestion collective dans les Alpes.

marqueurs spatiaux de la pratique, conduisent à les envisager comme des biens collectifs ouverts à tous. L'activité pastorale est donc territoriale par essence, elle doit se déployer en lien avec les autres acteurs du territoire. A ce niveau, les collectivités territoriales propriétaires ou usagères ont un rôle déterminant de médiation à jouer¹¹.

Ainsi, les modes de gestion mis en œuvre dans les estives gérées directement par les propriétaires ont tendance à s'inscrire dans des logiques territoriales insérant l'activité pastorale dans une vision globale de gestion de la montagne. A contrario, les groupements pastoraux, uniquement constitués d'éleveurs, déploient des logiques de gestion plus sectorielles, plus « classiques » pour des organisations agricoles, les autres usages et enjeux étant pris en compte comme des éléments de contexte, positifs ou négatifs mais extérieurs.

Ces deux grands logiques se déclinent et s'hybrident selon les profils des élus et des éleveurs eux-mêmes. Ainsi, la plus ou moins grande proximité des élus avec le monde pastoral pourra infléchir l'action des gestionnaires d'estive « collectivités » vers une logique plus sectorielle ou, *a contrario*, très éloignée du monde de pensée des éleveurs en matière de développement touristique ou de position par rapport aux réintroductions d'ours par exemple. Les profils des éleveurs, pour leur part, peuvent influencer le niveau de prise en compte des enjeux territoriaux. Sans évoquer ici l'effet non négligeable des sensibilités individuelles des uns et des autres par exemple en faveur de la biodiversité ou de certaines pratiques récréatives, il apparaît que le statut d'ayant droit ou d'extérieur peut jouer un rôle non négligeable dans la définition des modalités de gestion de l'estive, les éleveurs usagers ayant généralement un rapport global au territoire plus prononcé, comportant souvent une valeur identitaire. Les éleveurs extérieurs sont souvent plus attachés à la pratique elle-même qu'à un territoire précis, et certains n'envisagent même l'estive que comme ressource fourragère estivale, dans une relation exclusivement fonctionnelle¹². Dans les estives gérées par les propriétaires, ces différences n'ont que peu d'influence sur la définition des règles, la relation avec les éleveurs extérieurs étant davantage considérée comme une forme de prise d'animaux en pension, sans participation à la gouvernance collective. Par contre, elles peuvent jouer un rôle très important dans les orientations prises par les groupements pastoraux. En effet, leur statut repose sur une égalité entre les membres. Dans les faits, les éleveurs ayants droit (lorsqu'il en reste) gardent généralement une position dominante dans le groupement, notamment à travers la présidence. Il n'empêche que les éleveurs extérieurs, une fois acceptés, ont les mêmes droits que les autres, y compris dans la prise de décision. C'est l'une de raisons pour lesquelles il est paradoxalement plus difficile pour un éleveur extérieur de « trouver une place » sur une estive gérée par un groupement pastoral que par une commission syndicale par exemple, car les conséquences sur la définition des règles sont sans commune mesure. Les mécanismes de cooptation ou de mise à l'épreuve des nouveaux éleveurs ont ainsi pour effet de garantir les contours du groupe et le système de pensée afférent (Eycheenne, 2003).

Ainsi, au-delà des évolutions relatives à leur cadrage légal, les formes collectives de gestion pastorale sont confrontées à des reconfigurations majeures liées aux évolutions globales des

¹¹ Voir par exemple la charte de développement durable de la montagne basque menée par les commissions syndicales dans le cadre du programme Leader : <http://leader2007.lurralde.net/fr/leader-montagne-basque/la-charte-de-developpement-durable-de-la-montagne-basque.html>

¹² Bien sûr, cette mono-caractérisation (ayant droit/extérieur) est réductrice. Certains éleveurs usagers développent une logique de cueillette, voire de pillage, des ressources alors que certains éleveurs « étrangers » nouent avec la « montagne » une relation profonde.

sociétés montagnardes : méconnaissance croissante des problématiques pastorales par les élus et parfois même éloignement du territoire (maires non résidents), diminution du nombre d'éleveurs ayants droit et ouverture croissante des groupements pastoraux aux éleveurs extérieurs, parfois éloignés géographiquement. De façon plutôt inattendue, cette complexification du rôle et du fonctionnement des gestionnaires collectifs s'est récemment accrue en lien avec la revalorisation de la reconnaissance des surfaces d'altitude par la politique agricole commune (PAC).

2. Les gestionnaires collectifs et la politique agricole commune : entre opportunités et fragilisation

2.1 Une reconnaissance ancienne des effets environnementaux du pastoralisme collectif

De manière générale, l'élevage extensif était le grand perdant de la PAC des origines, principalement orientée vers le soutien aux grandes cultures et aux filières d'élevage intensif. Seule la montagne bénéficiait d'une certaine reconnaissance à travers la loi pastorale précédemment évoquée, accompagnée de l'instauration d'une « prime à la vache tondeuse », devenue en 1975 dans la PAC « indemnité compensatoire de handicaps naturels » (ICHN). Ces deux volets d'une politique de soutien à l'économie pastorale reposaient sur la reconnaissance des services rendus : « *Dans les régions d'économie montagnarde où le maintien d'activités agricoles à prédominance pastorale est, en raison de la vocation générale du terroir, de nature à contribuer à la protection du milieu naturel et des sols ainsi qu'à la sauvegarde de la vie sociale, des dispositions adaptées aux conditions particulières de ces régions seront prises pour assurer ce maintien* » (Loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde, art. 1^{er}).

L'introduction d'un volet agri-environnemental dans la PAC à partir de 1985¹³ et surtout à partir de la réforme de 1992 va amorcer un début de rééquilibrage en faveur des zones d'élevage extensif herbagères et pastorales à travers :

- une mesure nationale « de masse », au cahier des charges peu contraignant pour une MAE : la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE, plus simplement appelée « prime à l'herbe ») ;
- des opérations locales, aux cahiers des charges précis et territorialisés sur des zones à fort enjeu : les opérations locales agri-environnementales (OLAE), dont le volet « paysage- déprise » sera notamment saisi par les acteurs pastoraux¹⁴.

Il ne s'agit pas ici de refaire tout l'historique de la politique agri-environnementale en faveur des espaces d'élevage extensifs, mais bien de relever trois points majeurs pour l'analyse.

Le premier concerne l'orientation explicitement agri-environnementale des mesures de soutien pouvant être mobilisées sur les espaces pastoraux depuis 1972.

Le second concerne plus particulièrement les gestionnaires collectifs. En effet, les MAE évoquées ne sont pas spécifiques à la gestion collective. Les gestionnaires collectifs sont donc amenés à mobiliser des dispositifs de soutien créés pour les exploitations individuelles et adaptés de façon

¹³ Article 19 du règlement CEE 797/85.

¹⁴ En Ariège par exemple, un programme expérimental d'application de l'article 19 est mis en place sur les espaces pastoraux dès 1991 (OGAF-environnement), avant même que les MAE ne soient rendues obligatoires par la réforme de 1992. Ce programme sera étendu à l'ensemble des communes de montagne du département dès 1993 (Gibon, 1997).

plus ou moins efficace aux spécificités du collectif. Il en sera ainsi à chaque réforme de la PAC, par exemple lorsque la PMSEE pourra être intégrée dans les CTE (contrats territoriaux d'exploitation) en 2000, puis rapidement remplacée par la PHAE (prime herbagère agro-environnementale) en 2003 : une prime à l'herbe au montant revalorisé et au cahier des charges un peu plus contraignant. Pour les acteurs pastoraux, l'enjeu est à chaque fois le même : garantir l'éligibilité des gestionnaires collectifs et, dans le meilleur des cas, obtenir pour les entités pastorales collectives une enveloppe distincte afin de se garantir d'arbitrages défavorables en cas de surconsommation des enveloppes budgétaires.

Le troisième concerne l'éligibilité des surfaces pastorales collectives. En effet, l'ouverture des dispositifs agri-environnementaux aux gestionnaires collectifs a permis une reconnaissance et une visibilité de ces surfaces dans le cadre de la PAC, ainsi qu'un regain d'intérêt de la part de certains éleveurs pour les pratiques de transhumance du fait des aides associées. Cette attractivité nouvelle des estives collectives souvent en déprise a globalement eu des effets bénéfiques sur le plan environnemental et la gestion des risques (Brau-Nogué *et al.*, 2001). En corollaire, l'éligibilité des surfaces pastorales a également attiré certains éleveurs davantage intéressés par les opportunités financières qu'elles offraient que par les modes de fonctionnement collectifs.

« Pour moi, la prime à l'herbe a posé plus de problèmes qu'elle n'en a résolus. (...) Tant qu'il y avait pas de prime à l'herbe, les estives n'étaient pas aussi reluquées, les gens avaient oublié que certains éleveurs entretenaient l'estive. A partir du moment où il y a eu la prime à l'herbe (...) tout le monde a bien voulu remonter à l'estive, et souvent au détriment de ceux qui avaient fait l'effort tant qu'il y avait pas de prime à l'herbe, et ça je trouve ça dommage. (...) Les estives de l'Ariège ont énormément bougé dans les années 90, elles ont énormément fait de travaux, ça a énormément bougé, et quand la prime à l'herbe est arrivée, c'était le paradis, y'avait les parcs de contention, y'avait les clôtures, y'avait plus aucun souci, un vacher, on balançait les vaches là-haut, on récupère la prime à l'herbe et puis c'est tout, pas de problèmes. Alors qu'avant c'était pas pareil, ceux qui y étaient avant, ils se sont tapé les corrals, ils se sont tapé les clôtures, ils se sont tapé les aménagements. » (entretien éleveur, 2001)

Ce risque est renforcé par l'obligation de reversement aux éleveurs des aides perçues par le gestionnaire collectif. Dans un premier temps, cette obligation n'a pas été respectée de façon systématique, les gestionnaires collectifs conservant tout ou partie des montants versés pour renforcer leur trésorerie afin d'assurer l'autofinancement des dépenses de fonctionnement ou d'équipement (pâtre, travaux d'améliorations, cabanes, etc.). Les obligations de reversement se sont cependant durcies au fil du temps, notamment lors la mise en œuvre de la PHAE en 2003. Par ailleurs, obligation de reversement suppose clé de répartition. Ainsi, même dans le cas où les pratiques collectives étaient les plus avancées, avec mélange des troupeaux, il est devenu nécessaire de pouvoir calculer la part fictive de « montagne » qui revenait à chacun.

La question des surfaces théoriques attribuables à chaque éleveur a été renforcée par la modification des modes de calcul de l'ICHN à partir de 2001 du fait des négociations en cours à l'échelle internationale en faveur des aides découplées surfaciques. Depuis, l'ICHN est attribuée à l'hectare, de façon individuelle et plafonnée à 50 ha (75 ha en 2019). Les gestionnaires collectifs ne sont pas éligibles à l'ICHN, mais pour les éleveurs transhumants les surfaces d'estive collective font l'objet d'un calcul au *prorata temporis* des animaux présents (en unités de gros bétail – UGB),

permettant de rapatrier théoriquement des hectares aux exploitations, sur la base des déclarations réalisées par les gestionnaires. C'est le même mode de calcul qui a été pris en compte en 2010 lors de l'intégration tardive des surfaces collectives dans le système de paiements découplés avec la création sur une partie des surfaces d'estive de droits à paiement unique perçus individuellement par les éleveurs.

L'analyse des grands mécanismes d'intervention fait donc bien apparaître la complexité d'une prise en compte des gestionnaires collectifs dans une PAC conçue pour soutenir les exploitations agricoles individuelles.

A côté de ces grands dispositifs, le pastoralisme bénéficie cependant de mesures spécifiques dont la forme la plus aboutie a été élaborée dans le massif des Pyrénées, en 2006, dans un contexte tendu de réintroductions d'ours : le PSEM¹⁵. Il s'agit d'un dispositif intégré, réservé aux gestionnaires collectifs, qui prend en charge tout ce qui concerne le pastoralisme (gardiennage, travaux, équipements, animation, études, etc.)¹⁶, et qui regroupe des financements européens et nationaux (État, Régions et Départements) émanant du second pilier de la PAC et de la politique de la montagne, avec une participation importante des collectivités régionales et départementales. En matière de gouvernance, l'efficacité du PSEM a reposé sur la mise en œuvre d'un fort niveau de subsidiarité, reconnaissant la diversité et les spécificités des gestionnaires collectifs sur le massif, dans le prolongement de l'esprit de la loi pastorale (Eychenne, 2012).

En matière de politique agricole, les gestionnaires collectifs se trouvent donc confrontés à deux logiques très différentes :

- la lame de fond des « grandes mesures » (ICHN et PHAE) qui génèrent des volumes financiers importants¹⁷, et poussent à des logiques d'individualisation des comportements en estive ;
- et pourtant une reconnaissance forte de leur existence et de leur spécificité à travers des dispositifs pastoraux dédiés, dont les enveloppes budgétaires relativement réduites à l'échelle de la PAC favorisent l'expérimentation dans les modes de gouvernance. Cette reconnaissance est cependant fragile, elle repose sur des compromis locaux lors de la définition des programmes d'intervention du FEADER. Par rapport aux documents de cadrage européens et nationaux, sur la période 2000-2006 le pastoralisme a ainsi été financé sur une mesure « amélioration des terres » et sur la période 2007-2014 sur une mesure « préservation et mise en valeur du patrimoine rural ».

Le retour historique sur les modes d'intervention de la PAC sur les espaces collectifs fait donc ressortir une interférence voire des tensions croissantes entre enjeux individuels et logiques d'action collective. Le caractère marginal et très localisé des formes collectives de gestion des

¹⁵ Plan de soutien à l'économie agro-sylvo-pastorale pyrénéenne, dit PSEM.

¹⁶ Il s'agit d'une réelle originalité dans le cadre de la PAC, dont l'architecture ne favorise pas la transversalité : il est donc très rare de pouvoir financer avec une même mesure des actions concernant l'emploi et des actions concernant les équipements par exemple.

¹⁷ Pour la période 2007-2014, le massif pyrénéen (surfaces individuelles et collectives) a perçu plus de 300 millions d'euros de FEADER (second pilier de la PAC) dont la moitié en ICHN (159 M€), un quart en PHAE (79 M€) et 3.5 % sur les mesures pastorales (11 M€). (source : ODR).

estives rend difficile leur reconnaissance à l'échelle européenne et nationale, qui repose donc sur une mobilisation importante des acteurs pastoraux à chaque nouvelle négociation de la PAC¹⁸.

2.2 L'irruption massive des aides du premier pilier avec la réforme de 2014

La PAC de 2014 n'a pas introduit de changement majeur dans l'architecture même des logiques de soutien, contrairement à la réforme de 1992 ou à la mise en place du découplage en 2006. En revanche, elle consolide les grandes lignes de force des réformes précédentes, dont les impacts sur le pastoralisme collectif sont importants.

Dans le cadre du premier pilier, les volumes financiers générés par les surfaces collectives ont considérablement augmenté en raison de deux mécanismes (voir tableau 1).

Le premier est relatif à la généralisation des aides découplées, désormais appelées droits à paiement de base (DPB)¹⁹. Tous les hectares agricoles de France doivent désormais être porteurs d'un DPB, c'est-à-dire qu'ils ouvrent le droit au versement d'une aide directe annuelle indépendante de la production. Toutes les surfaces pastorales²⁰ sont donc enfin considérées comme des surfaces agricoles, mais pas tout à fait des surfaces agricoles comme les autres ! Elles sont « proratisées » en fonction d'un calcul complexe d'estimation de leur « productivité »²¹. Cette surface « admissible », qui génère des DPB, a considérablement augmenté par rapport au nombre d'hectares qui étaient admissibles aux DPU « estives ». Les Hautes-Pyrénées par exemple, sont passées de 25 000 DPU « estives » à 85 000 ha d'estives « admissibles ». A l'heure actuelle, en Ariège, les hectares d'estive génèrent 40 % des DPB du département, ils permettent de rapatrier en moyenne 130 ha par exploitation transhumante (70 ha dans les Hautes-Pyrénées) avec évidemment de fortes variations individuelles. La surface moyenne admissible des éleveurs transhumants ariégeois (exploitation + estive) atteint donc en moyenne de 220 ha, alors qu'elle n'atteint pas tout à fait 100 ha pour les autres exploitations.

Le second est relatif au renforcement de la convergence, mécanisme selon lequel à terme les montants unitaires des DPB devraient être les mêmes pour tous, alors que pour l'instant les différences sont marquées entre régions et entre agriculteurs, les hectares d'herbe ou de parcours bénéficiant de montants unitaires très inférieurs aux hectares de grandes cultures. Pour les éleveurs pastoraux, le montant unitaire des DPB va augmenter progressivement et automatiquement de façon non négligeable.

¹⁸ En 2001 déjà, dans le cadre de la mise en œuvre de la programmation 2000-2006, le groupe interministériel sur le pastoralisme attirait l'attention du premier ministre sur les conditions d'accès des structures collectives aux mesures pastorales et agro-environnementales du second pilier de la PAC (mesure j et mesure f du RDR).

¹⁹ En simplifiant, on peut considérer que les anciens DPU ont été scindés en DPB + un paiement vert proportionnel au DPB sous conditions de certaines pratiques + un paiement redistributif au 52 premiers hectares. Si cette évolution a pu avoir des conséquences importantes pour certaines exploitations intensives et de grande taille, on considérera ici en première approximation que tous les éleveurs pastoraux perçoivent le paiement vert, et que la question du paiement redistributif n'a que peu d'incidence sur les dynamiques collectives. En Ariège, en 2018, les montants moyens (incluant des exploitations en grandes cultures et des exploitations pastorales) étaient les suivants : DPB : environ 85 €/ha ; paiement vert environ 60 €/ha et paiement redistributif au 52 premiers hectares : 50 €/ha.

²⁰ Ce n'est pas tout à fait vrai pour ce qui concerne les surfaces pastorales ligneuses, mais c'est une question qui dépasse le cadre de cette contribution.

²¹ Sur le calcul des proratas, voir <https://agriculture.gouv.fr/declaration-pac-comment-determiner-ladmissibilite-des-surfaces-de-prairies-et-paturages>

L'accentuation du basculement général de la PAC vers une logique de soutien totalement découplée a donc eu des effets indirects sur les montants d'aides perçus par les éleveurs transhumants, dont les conséquences sur les dynamiques collectives ne sont perceptibles qu'à grande échelle, en zoomant sur les espaces pastoraux, comme nous le faisons ici. Le découplage a changé la nature même de la ressource. Comme nous l'avons évoqué en première partie, les formes d'organisation collective ont de tout temps existé pour gérer une ressource pastorale, voire territoriale, parfois avec de hauts niveaux de conflits lorsque la pression humaine était trop forte, de façon beaucoup plus apaisée durant les décennies de déprise, où la ressource pastorale était peu attractive. Depuis 2015, même si elles servent bien sûr toujours à nourrir les troupeaux en été, la ressource majeure fournie par les estives, ce sont les DPB. Ainsi, alors que les droits d'usage et les modes de gestion collectifs avaient réussi à maintenir les espaces d'altitude en dehors des attaques libérales, la mécanique des DPB a introduit sur les « montagnes » des logiques beaucoup plus individualistes, voire de vrais comportements de *free rider*. Cela a été particulièrement vrai en 2015, lors des calculs des portefeuilles de DPB au *pro rata temporis* des UGB, certains éleveurs bien informés ayant augmenté significativement le cheptel estivé cette année-là. C'est encore vrai chaque année, car les modes de réattribution des hectares d'estive aux exploitations individuelles, toujours selon le même mode de calcul²², ont conduit à geler les situations, chacun recherchant une optimisation individuelle des montants perçus, peu compatible avec des modifications d'effectifs²³. Les choix techniques de gestion collective (accueil de nouveaux éleveurs, nombre d'animaux, dates de montée et de descente) sont donc désormais largement influencés par les questions d'optimisation des aides de la PAC dont les éleveurs bénéficient à titre individuel.

La situation est devenue tellement complexe, paralysant les dynamiques collectives, qu'une « charte de gestion des paiements de base en estive »²⁴ a été mise en place dans les Hautes-Pyrénées. Élaborée grâce à la concertation entre le service pastoral des Hautes-Pyrénées (GIP-CRPGE), l'association des gestionnaires d'estives, la chambre d'agriculture et les services de l'État (DDT), cette charte, signée sur la base du volontariat par les gestionnaires collectifs, a pour objectif de « conserver une gestion dynamique et partagée des territoires collectifs », permettant notamment l'accueil de nouveaux transhumants, en favorisant le transfert de DPB entre éleveurs voire entre estives.

Pour gérer au mieux la question des DPB, les gestionnaires collectifs ont été amenés à acquérir de nouvelles compétences de nature procédurale, et à maîtriser tout un champ lexical très technocratique, comme en témoignent les nombreuses et longues notes de bas de page de ce chapitre tentant d'expliquer de façon synthétique les mécanismes de la PAC. Elle a également

²² Pour comprendre plus précisément le mode de calcul, voir Girard et Bertrand, 2019.

²³ C'est un peu technique, mais pour bien comprendre il faut savoir que, depuis 2015 chaque agriculteur dispose d'un « portefeuille » de DPB, défini une fois pour toutes, qui correspond à un nombre de droits activables, à condition qu'il dispose d'une surface admissible équivalente. Pour un agriculteur non transhumant, c'est simple : il dispose généralement d'autant de DPB que d'hectares de SAU. Pour un éleveur transhumant, c'est compliqué puisque la surface admissible est susceptible de varier chaque année lors du calcul au *pro rata temporis* si les effectifs et/ou les dates de montée des uns et des autres ont changé. S'il a plus d'hectares admissibles que de DPB, il ne touchera les aides que dans la limite de son portefeuille, les autres hectares sont perdus (pour les paiements DPB). S'il a moins d'hectares admissibles que de DPB, il perd de l'argent. Par ailleurs, les portefeuilles de DPB sont individuels. Si un éleveur transhumant décide de changer de « montagne » par exemple, il emporte ses DPB avec lui et la « montagne » qu'il quitte aura collectivement perdu des DPB.

²⁴ Consultable ici : www.hautes-pyrenees.gouv.fr/IMG/pdf/charte_gestion_estive_signee-1.pdf

complexifié le travail et renforcé la responsabilité des gestionnaires collectifs, chargés d'établir les déclarations PAC, y compris l'estimation complexe des proratas, souvent sur des surfaces de plusieurs centaines voire plusieurs milliers d'hectares²⁵. Les services pastoraux jouent un rôle majeur d'accompagnement des structures collectives pour l'élaboration des dossiers PAC. Ils ont donc également dû acquérir de nouvelles compétences, et adapter leur calendrier de travail au calendrier des déclarations PAC.

L'irruption massive du premier pilier de la PAC sur les territoires collectifs a donc généré des effets ambivalents : une meilleure reconnaissance et des soutiens financiers beaucoup plus importants pour les exploitations transhumantes, mais aux prix d'une fragilisation accrue des logiques collectives du fait des logiques d'individualisation des aides. Bien qu'ils portent la responsabilité des déclarations, les gestionnaires collectifs ne bénéficient pour eux-mêmes d'aucune part des aides directes générées par les estives, et dont on aurait pu attendre qu'elles participent au moins en partie au maintien et à l'amélioration du fonctionnement de la gestion collective.

Pour ce qui concerne les mesures du second pilier, la réforme de 2014 a dans un premier temps soulevé d'importantes craintes dans le milieu pastoral collectif avec la suppression de la PHAE et la revalorisation de l'ICHN, allant une fois encore dans le sens d'une individualisation des aides, les surfaces pastorales n'étant prises en compte dans la PAC que comme des surfaces annexes des exploitations agricoles.

Pourtant, dans le prolongement des dispositifs précédents, deux types de mesures reposent sur une reconnaissance explicite des gestionnaires collectifs : certaines mesures agro-environnementales et les mesures pastorales (gardiennage, travaux, équipements, etc.).

En matière agro-environnementale, l'innovation majeure de la programmation 2014-2020 est d'avoir créé une mesure agro-environnementale et climatique (MAEC) relative aux systèmes herbagers et pastoraux collectifs dite MAEC SHP collective. Si cette mesure peut être envisagée comme une forme de prolongement de la PHAE collective, elle s'en distingue par la non-obligation de reversement aux éleveurs transhumants. Il s'agit donc bien d'un engagement pris par le gestionnaire collectif, impliquant le respect d'un cahier des charges en matière de gestion pastorale, et dont il est directement bénéficiaire. Bien que les montants totaux perçus par les gestionnaires d'estive ne soient pas très élevés (5 000 € en moyenne en Ariège, 8 000 € dans les Hautes-Pyrénées), ils permettent de conforter leur trésorerie et le dispositif reconnaît véritablement leur rôle dans la gestion pastorale, en tant qu'entités autonomes distinctes des exploitations. Les gestionnaires collectifs peuvent également souscrire des MAEC localisées, aux cahiers des charges plus exigeants et aux montants de rémunération à l'hectare plus élevés, dans le prolongement des anciennes MAE territorialisées, et plus loin encore, des OLAE évoquées précédemment (10 000 € par dossier dans les Hautes-Pyrénées).

Les aides touchées dans le cadre des MAEC améliorent la trésorerie des gestionnaires collectifs, et leur permettent notamment d'assurer la part d'autofinancement nécessaire pour mettre en œuvre les mesures pastorales, pour la plupart financées à 70 % par les fonds publics. Toujours réservées aux seuls gestionnaires collectifs, les mesures pastorales du PSEM ont en effet été

²⁵ A titre d'exemple, la commission syndicale de Barèges (65), la plus étendue du massif, gère au total 40 000 ha dont 24 000 ha d'estives ; la commission syndicale de Cize (64) gère 17 000 ha, dont 13 000 ha d'estives.

reconduites pour la période 2015-2020²⁶. Elles participent donc de la reconnaissance de leur existence et de leur légitimité, qu'ils soient groupements d'éleveurs ou collectivités, au nom des services rendus en matière environnementale, sociale ou touristique.

Pour les surfaces d'utilisation collective, la réforme de 2014 n'a donc pas levé les ambivalences entre renforcement de l'individualisation des aides et reconnaissance des gestionnaires collectifs alors que des moyens existaient, comme l'attribution des portefeuilles de DPB directement aux gestionnaires, charge à eux de les redistribuer ensuite.

3. Discussion et conclusion : quand la logique procédurale bouleverse les cadres de l'action collective

A travers cette étude de la prise en compte des gestionnaires collectifs par la politique agricole commune, nous souhaitons interroger leur robustesse et leur pérennité, c'est-à-dire leur capacité à durer dans le temps dans un environnement changeant, en s'adaptant aux bouleversements internes et externes auxquels ils sont confrontés (Mignon, 2009). Sans entrer dans les détails, on peut considérer que les modes de gestion collectifs des estives pyrénéennes respectent les principes de conception énoncés par Elinor Ostrom (2010) et nécessaires à leur efficacité : des limites clairement définies, une adaptation des règles aux ressources et aux conditions locales, la participation des utilisateurs aux choix collectifs, un système de surveillance et de sanctions graduelles en cas de non respect des règles et l'existence de mécanismes de résolution des conflits. C'est certainement l'un des principaux facteurs explicatifs de la permanence de ces « vieux » outils de gestion qui existent sous la forme actuelle depuis près de deux siècles pour les communes et commissions syndicales, plus de 40 ans pour les groupements pastoraux, et qui s'inscrivent dans le prolongement de formes collectives beaucoup plus anciennes.

Les questions posées par les modalités d'application de la PAC sur ces espaces interrogent davantage le dernier principe de conception relatif à la reconnaissance des droits d'organisation par les autorités supérieures et externes. En effet, nous avons bien vu précédemment que certaines mesures respectent et reconnaissent les gestionnaires collectifs, notamment celles qui reposent sur la reconnaissance des services rendus par l'activité et les espaces pastoraux : mesures agro-environnementales et mesures pastorales. Par contre, l'individualisation de l'attribution des aides directes surfaciques (DPB et ICHN) fragilise le fonctionnement collectif à différents niveaux que nous allons développer.

Dans un premier temps, les volumes financiers générés par les surfaces collectives bouleversent les hiérarchies implicites et explicites à l'intérieur des groupes d'utilisateurs. En effet, les plus gros bénéficiaires des aides ne sont pas nécessairement les éleveurs ayants droit, mais bien les éleveurs ayant les plus gros troupeaux, c'est-à-dire souvent les éleveurs de plaine ou du piémont. Moins ancrés au territoire, ces éleveurs sont davantage susceptibles de changer de « montagne » au gré des opportunités, et donc de mettre en danger la « ressource DPB » collective, désormais facteur d'attractivité des estives, au même titre que la qualité de la ressource pastorale ou le niveau d'équipement.

²⁶ Sous une forme beaucoup moins innovante en matière de gouvernance (mesures 7.6.1 et surtout 7.6.2 du PDR Midi-Pyrénées)

Avec l'intrusion d'éléments d'ordre financier, là où il ne s'agissait jusqu'alors que de trouver la meilleure façon de partager l'herbe, le risque grandit d'une opposition entre deux groupes d'éleveurs, à l'instar de ce que Barraud-Didier et al. (2012 :2) ont relevé pour les coopératives : *« ceux qui sont motivés par la solidarité, la défense collective des intérêts, la spécificité agricole et le pouvoir paysan ; et ceux qui sont motivés par la performance individuelle et la réussite financière »*. A l'ancienne différenciation entre ayants droit et usagers, naturalisée par son inscription dans le temps long et par sa reconnaissance dans le droit, on voit se superposer sans s'y confondre une opposition de valeurs liées au positionnement par rapport aux aides de la PAC. Il a toujours existé entre éleveurs des conflits de valeurs, des jugements sur la qualité des pratiques, sur le lien au territoire, sur la connaissance des bêtes, sur l'investissement dans l'action collective, etc. Sur la façon d'être éleveur transhumant en somme, considéré par les uns comme une part de l'identité professionnelle et territoriale, voire comme une distinction (Eychenne, 2003), et par d'autres comme une opportunité en matière de ressource fourragère. Mais il n'y avait pas de débat sur la hiérarchie entre ces valeurs, au nom de l'ancrage dans le temps et le territoire, et, même si c'était « moins bien », il n'y avait pas forcément de honte à se situer plutôt dans une logique utilitariste, tant que l'on respectait les règles du jeu collectif. Les DPB sur les estives ont fait émerger la figure honnie de l'éleveur « chasseur de primes », qui est toujours évidemment une figure de l'Autre.

L'application de la nouvelle PAC sur les estives a également modifié l'univers cognitif des éleveurs et des gestionnaires. C'est d'abord tout un champ lexical qui a surgi, fait d'acronymes et de néologismes (DPB, proratas, admissibilité, éligibilité, etc.). Mais c'est également un nouveau système de classification et de compréhension du monde qui a émergé. Par exemple, si l'on demande actuellement la surface d'une estive à un gestionnaire, il répondra probablement plutôt en termes de surface « admissible » ou « proratisée », soit une abstraction totale issue des déclarations PAC et amenée à changer au gré des réformes, plutôt qu'en termes de surface euclidienne. Jean-Pierre Darré, dans son ouvrage *La parole et la technique* (1985 :24), avait bien mis en évidence le rôle des mots dans l'émergence d'un groupe professionnel local désormais distinct de la « communauté villageoise » : *« aujourd'hui, la part du verbalisable – ou plus exactement la part des conversations à contenu informatif élevé – augmente dans l'ensemble du donné observable sur les activités agricoles, en même temps que la technicité du contenu des échanges verbaux tend à s'élever, faisant passer le voisin ou le parent du statut de comparse à celui de profane : les conversations, les échanges d'informations et d'expériences entre agriculteurs sont à la fois plus denses et moins compréhensibles »*. La technicisation de l'agriculture dans le cadre de la mise en œuvre du référentiel modernisateur avait conduit à une incorporation par les agriculteurs des termes techniques véhiculés par les experts, sans toutefois que le sens accordé aux termes, et aux pratiques qu'ils désignent, soit pour autant équivalent. Ses travaux faisaient ressortir les formes de domination sociale véhiculées par ces interactions entre les praticiens et les experts, pour ceux-ci les agriculteurs faisant ou comprenant nécessairement « moins bien » et non « différemment ».

L'inflation du champ lexical procédural associé à la PAC fait écho à cette analyse. Le métier d'agriculteur suppose aujourd'hui l'acquisition de nouvelles compétences cognitives relatives à la constitution des dossiers PAC, au respect de règles complexes et mouvantes, et à la maîtrise d'un vocabulaire abstrait et lui-même changeant à chaque réforme de la PAC. Ici, les formes de domination sociale se présentent de façon plus masquée, puisqu'il s'agit d'un vocabulaire et d'une façon de voir le monde émanant d'une technostucture externe aux apparences de neutralité dans

le champ des luttes sociales. Pourtant, il s'agit bien d'une idéologie officielle, c'est-à-dire d'une vision de choses que les dominants envisagent comme la seule possible (Darré, 2001). Dans la mesure où il s'agit d'un cadre contraint, non négociable, pour toucher les aides de la PAC indispensables à leur revenu, les agriculteurs se coulent dans la procédure, employant le vocabulaire sans forcément en maîtriser pleinement le sens et surtout sans pour autant en adopter la vision du monde associée. A titre individuel, ils font souvent appel aux services des chambres d'agriculture ou d'autres services d'accompagnement pour établir les déclarations. Les gestionnaires collectifs, pour leur part, se reposent sur les services pastoraux, qui se trouvent par force érigés en médiateurs d'un nouveau référentiel que l'on pourrait qualifier de procédural, et qui se superpose aux référentiels globaux et sectoriels théorisés par Muller (1985).

Cette évolution procédurale du système de pensée va générer de nouvelles formes de différenciation et de hiérarchisation au sein des groupes d'éleveurs, marginalisant un peu plus les éleveurs pluriactifs ou retraités, mais néanmoins ayants droit. Ils tenaient auparavant leur légitimité de leur statut et leur ancrage au territoire, à l'origine d'une connaissance fine de la « montagne » et des usages pastoraux. Ils se trouvent désormais pour la plupart exclus du jeu social lié à la gestion de la ressource « PAC », non seulement parce qu'ils n'en bénéficient pas ou peu, mais également parce qu'ils n'en maîtrisent ni le vocabulaire ni le cadre général de pensée. Au sein des groupements pastoraux, là où le statut d'ayant droit représentait anciennement le haut de la hiérarchie, les présidents doivent désormais avant tout faire preuve de compétences spécifiques en matière de gestion des dossiers PAC ou, *a minima*, de capacité à dialoguer avec les services d'accompagnement technique ou les services instructeurs.

Le problème se pose également de façon aiguë pour les collectivités gestionnaires. Là, un grand nombre de responsables ne sont pas agriculteurs et ne sont donc même pas acculturés par l'intermédiaire de leur expérience individuelle aux évolutions successives de la PAC, du vocabulaire et des schémas de pensée associés. Cela crée un certain nombre de points de tension.

Le premier est relatif aux relations entre éleveurs et gestionnaires, à la dissociation croissante de leurs représentations de ce qui « fait ressource » sur un espace pastoral : du territoire global, à une ressource pastorale collective, puis à une ressource financière individuelle. Les éleveurs attendent du gestionnaire qu'il mette en œuvre une bonne gestion d'une PAC dont il ne bénéficie pas et qui déstabilise son action. Les bases de la confiance entre les éleveurs et les gestionnaires sont donc modifiées non seulement par une diminution de la confiance affective liée notamment à l'éloignement et à la professionnalisation des éleveurs, mais également par une modification des fondements de la confiance cognitive liée à l'évolution de la nature et de la hiérarchisation des compétences attendues (McAllister, 1995).

Le second point de tension concerne les risques de fragilisation de l'action territoriale des gestionnaires collectifs du fait des injonctions contradictoires auxquels ils sont soumis. En effet, les collectivités gestionnaires ont une culture de l'approche territoriale et transversale sur leurs territoires, elles mènent parfois de véritables actions intégrées de développement local et se dotent d'une ingénierie adaptée. Elles répondent d'ailleurs en cela aux objectifs énoncés dans les dispositifs spécifiques pastoraux et agro-environnementaux qui reconnaissent leur spécificité et leur légitimité d'action. La complexité des mécanismes du premier pilier de la PAC, mais aussi la généralisation des procédures par appels à projets pour le second pilier, les obligent également à

se doter d'une ingénierie spécialisée, non seulement sectorielle mais procédurale, soit en interne, soit en ayant recours aux services pastoraux. Dans des contextes budgétaires et organisationnels contraints, c'est bien aujourd'hui la PAC qui donne le « la » de la gestion pastorale, au risque de faire passer au second plan les actions territoriales.

Le troisième point de tension, qui découle des précédents, est relatif à l'engagement des gestionnaires collectifs. La technicisation de la gouvernance s'est accompagnée d'un accroissement de la responsabilité des gestionnaires collectifs, notamment en matière de déclaration PAC. Les élus gestionnaires se trouvent donc chargés d'une tâche très complexe, souvent jugée peu attrayante et qui implique une responsabilité croissante pour une procédure qui ne profite pas directement à la collectivité propriétaire. A l'instar des réflexions actuelles sur le désengagement des affaires municipales de la part d'un nombre croissant d'élus locaux, notamment ruraux (AMF-CEVIPOF, 2018), on peut s'interroger sur le renouvellement de l'engagement des élus et syndics pour la gestion de biens communaux ou syndicaux de plus en plus chargés d'enjeux sectoriels.

Ainsi, un dernier point de tension concerne à une échelle plus large l'opposition entre acteurs sectoriels et territoriaux autour de la gestion de la ressource « PAC » en estive. En effet, nous avons vu précédemment que le meilleur moyen de ne pas compromettre les logiques collectives par l'intrusion de dispositifs individualisés consisterait à permettre aux gestionnaires collectifs de percevoir les aides directes de la PAC, charge à eux de les redistribuer, au besoin selon des règles définies par l'administration. Cependant, les représentants de la profession agricole, notamment des chambres d'agriculture du massif, s'y opposent fortement lorsqu'il s'agit de collectivités. Ils soutiennent le principe posé par la commission européenne selon lequel les aides du premier pilier de la PAC et l'ICHN ne peuvent bénéficier qu'aux « agriculteurs actifs », possédant une exploitation agricole. Cette disposition n'exclut pas, de fait, les collectivités territoriales du champ d'éligibilité, mais à condition qu'elles aient une exploitation agricole, ce qui n'est pas le cas des gestionnaires d'estive. L'opposition de la profession agricole est beaucoup moins forte quant à l'éventualité d'une éligibilité des groupements pastoraux, puisqu'il s'agirait alors d'une gestion directe par les agriculteurs. Il s'agit donc bien d'une remise en question de la légitimité des collectivités gestionnaires à gérer la ressource « PAC » générée par les estives.

Les gestionnaires collectifs, notamment lorsqu'il s'agit de collectivités, se retrouvent donc confrontés à une modification majeure de leur cadre d'action, attaqué à la fois « par le haut » et « par le bas », ce qui pourrait conduire à une crise grave de gouvernance de ces biens communs, par non respect du dernier principe de conception défini par Elinor Ostrom, mettant en danger l'équilibre général de l'action collective. Il est trop tôt pour savoir aujourd'hui quelle sera l'ampleur de la déstabilisation des logiques collectives imputable à la réforme de la PAC de 2014. Nous ne savons même pas à l'heure actuelle quelles seront les règles mises en œuvre après 2020. Il est cependant assez remarquable de constater que les bouleversements en cours ne relèvent pas d'une logique intentionnelle d'attaque au collectif, comme ce fut le cas tout au long du XIXe siècle, mais bien d'une externalité négative d'une réforme de la PAC pourtant favorable à la reconnaissance des surfaces et des éleveurs pastoraux. Il ne s'agit donc pas d'une remise en cause directe des gestionnaires collectifs, mais bien d'une invisibilité qui conduit à l'élaboration de procédures qui leur sont inadaptées. Les gestionnaires collectifs, et en particulier les communes et commissions syndicales des Pyrénées, sont donc confrontés à un enjeu majeur de reconnaissance,

qui plaide en faveur d'une forte subsidiarité non seulement en matière de politique pastorale, mais également pour tous les dispositifs engageant les surfaces pastorales collectives.

L'auteure tient à souligner la difficulté à obtenir des données harmonisées à l'échelle du massif pour ce qui concerne les gestionnaires collectifs, ce qui renforce leur invisibilité à l'échelle régionale et plus encore nationale. Pour obtenir des données, il est nécessaire de solliciter, département par département, soit les services pastoraux, soit les services de l'État. L'auteure souhaite donc remercier particulièrement le service pastoral des Hautes-Pyrénées (GIP-CRPGE) et la DDT de l'Ariège pour avoir accepté de traiter et communiquer les données chiffrées permettant d'illustrer son propos. Enfin, la chercheuse engagée depuis plus de vingt ans sur la question de l'action collective en estive se permettra un épilogue un peu mélancolique : là où autrefois, pour comprendre les ressorts de l'action collective, il était nécessaire d'identifier les enjeux sociaux voire identitaires liant les éleveurs entre eux, avec les gestionnaires et avec le territoire, il est désormais indispensable de maîtriser en détails une procédure si complexe qu'on ne peut en parler qu'entre initiés, et qui changera sans doute dès la prochaine réforme de la PAC...

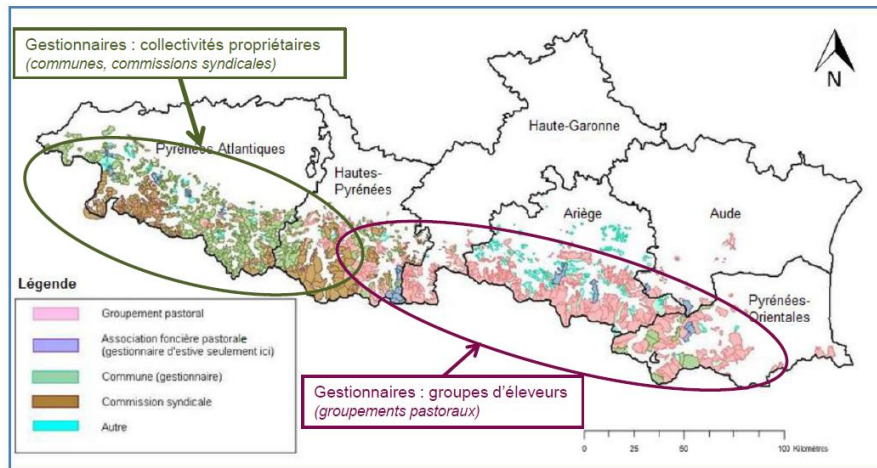
Bibliographie

- AMF-CEVIPOF, 2018, *Enquête 2018 : Les maires de France entre résignation et incertitude*, 6p. [http://sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cephipof/files/cephipof\(1\).pdf](http://sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cephipof/files/cephipof(1).pdf), consulté le 30/08/2019.
- Assier-Andrieu L., *Le peuple et la loi, anthropologie historique des droits paysans en catalogne française*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1986.
- Barraud-Didier V., Henninger M.-C. et Anzalone G., 2012, « La distanciation de la relation adhérent-coopérative en France », *Études rurales*, n°190. <http://journals.openedition.org/etudesrurales/9700> ; DOI : 10.4000/etudesrurales.9700, consulté le 19 avril 2019.
- Brau-Nogué C., Dobremez L., Cozic P., Thiébaud F., Ernoult C., 2001, « Impact de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs sur les exploitations et leurs pratiques fourragères », *Fourrages*, 165, p.23-43.
- Charbonnier Q., 2012, *1972, la loi pastorale française*, Association française de pastoralisme et Cardère éditions.
- Chevalier M., *La vie humaine dans les Pyrénées ariégeoises*, Paris, Ed. M. Th. Génin, 1956.
- Darré J.-P., *La parole et la technique, l'univers de pensée des éleveurs du Ternois*, Paris, L'Harmattan, 1985, Coll. Alternatives Paysannes.
- Démelas M.-D. et Vivier N., 2003, *Les propriétés collectives face aux attaques libérales (1750-1914)*, Presses Universitaires de Rennes.
- Eychenne C. et Lazaro L., 2014, « L'estive entre « biens communs » et « biens collectifs » », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*. <http://rga.revues.org/2297> ; DOI : 10.4000/rga.2297, consulté le 30/08/2019.
- Eychenne C., 2003, *Les Éleveurs et l'estive, un regard sur l'action collective : le cas de la « montagne » ariégeoise*. Thèse de doctorat en études rurales, mention géographie, Université Toulouse 2 - Le Mirail, Toulouse.
- Eychenne C., 2012, « Le plan de soutien au pastoralisme pyrénéen ou l'impossible territorialisation de l'action publique agricole ? », *Sud-Ouest Européen*, n°34, p.21-38.
- Gibon A., 1997, « Le Haut Couserans », *Étude Euromontana – CE DG XI – Intégration des préoccupations environnementales dans l'agriculture de montagne*, Rapport final du Réseau Pyrénées Centrales, p.21-77.
- Girard N. et Bertrand F., 2019, « Impact de la réforme PAC 2014 sur les systèmes d'élevage de montagne (massif des Alpes) », in Aubron C., Garambois N. et Nozières-Petit M.-O., *L'économie agropastorale revisitée*, AFP et Cardère éditeur, p.95-120.
- Groupe interministériel sur le pastoralisme, *Rapport à Monsieur le Ministre*, 2002, <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/024000454.pdf>, consulté le 31/08/2019.
- McAllister D. J., 1995, « Affect and cognition based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations », *Academy of Management Journal*, Volume 38, n°1, p.24-59. DOI 10.2307/256727, consulté le 29/04/2019.
- Mignon S., 2009, « La pérennité organisationnelle. Un cadre d'analyse : introduction », *Revue française de gestion*, 2009/2, n°192, p.73-89.
- Muller P., 1985, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, Volume 35, Numéro 2, p.165-189.
- Ostrom E., 2010, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles, De Boeck.
- Vivier N., *Propriété collective et identité communale. Les Biens Communaux en France, 1750-1914*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1998.

Tableau 1 :

	Hautes-Pyrénées <i>données GIP-CRPGÉ</i>	Ariège <i>données DDT09</i>
nombre de gestionnaires collectifs réalisant une déclaration de surface à la PAC	111	89
<i>dont GP</i>	43	87
<i>dont communes</i>	40	
<i>dont commissions syndicales</i>	14	
<i>dont AFP</i>	6	2
<i>dont autres (Syndicat, Groupement Forestier, Privé)</i>	8	
nombre d'éleveurs	1215	500
surface déclarée	130 100 ha	111 000 ha
surface admissible	85 000 ha	64 000 ha
Mesures du second pilier (€/an)		
MAEC SHP2	720 000	450 000
Nb bénéficiaires	90	90
Moyenne par dossier	8 000	5 000
MAEC localisées	175 000	220 000
Nb bénéficiaires	17	
Moyenne par dossier	10 000	
mesures pastorales (<i>gardiennage, travaux, portage</i>)	1 800 000	1 200 000

Carte 1 :



Source : ACAP & SIG Pyrénées

Carte 2 :

