

LE PACTE PASTORAL INTERCOMMUNAL CAUSSES AIGOUAL CEVENNES TERRES SOLIDAIRES (GARD)

La problématique foncière constitue la pierre angulaire de l'enjeu du pastoralisme : sans espace foncier accessible, d'une façon ou d'une autre, point de pastoralisme n'est possible. Cette condition ne peut être contournée car elle participe à la définition même du pastoralisme. Et ce, partout dans le monde. Ainsi, toute politique publique (comme les Opérations Concertées d'Aménagement et de Gestion de l'Espace Rural (OCAGER), devenues Terra Rural, initiées par la Région Languedoc Roussillon) ou toute initiative associative (comme celles menées par les Conservatoires des Espaces Naturels par exemple) souhaitant maintenir et développer le pastoralisme se trouve confrontée au régime de la propriété foncière.

En travaillant dans le cadre du projet MOUVE (Les interactions Elevage et Territoire dans la mise en mouvement de l'intensification écologique) sur le pastoralisme du territoire de la communauté de communes Causse Aigoual Cévennes, la question foncière s'est révélée centrale pour tous les acteurs et particulièrement les éleveurs. Au fil d'entretiens et de réunions il nous a paru nécessaire de dépasser l'analyse pour « passer à l'action ». La constitution d'un noyau dur rassemblant éleveurs, élus et chercheurs a conduit à l'idée de formaliser une dynamique territoriale autour du pastoralisme. Avec des élus de l'intercommunalité, les éleveurs, appuyés par le monde de la recherche, ont échafaudé le projet d'un Pacte pastoral intercommunal. Ce projet co-construit par l'ensemble des acteurs du territoire sous le pilotage d'une petite équipe est adopté le 13 mai 2015 par le Conseil communautaire. Pourquoi ce Pacte, que signifie t'il et que peut-il apporter ?

UN PROJET DE PACTE INSPIRE DE LA NOTION DE « CHARTE »

Nous connaissons la charte de territoire, la charte de développement durable, etc. La notion de charte est polysémique dans son enjeu de régulation souple. Mais rattachée au territoire la charte se concentre sur un espace socialisé déterminé. Juridiquement, la charte de territoire se rattache à un projet territorial souvent promu par le législateur. C'est le cas par exemple des chartes de Parc Naturel Régional, de Parc National mais pas seulement. Le « Pays » dispose également de sa charte. A travers la charte, l'objectif consiste à construire une entité territoriale qui rassemble les acteurs autour d'un enjeu de vivre ensemble. La charte territoriale traduit ainsi une dynamique de solidarité, de liens et de rapports sociaux autour de valeurs entre les différents participants au territoire, qu'ils soient résidents ou pas. La formalisation de ces valeurs autour d'un territoire se matérialise par un projet qui offre une âme, une existence socio-politique et juridique. En effet, ce qui fait territoire dépasse le simple cadre institutionnel, administratif, car le territoire reflète le partage d'un espace par un groupe qui y participe. Les chartes de territoire issues du législateur posent ainsi des diagnostics, des orientations, des recommandations, des engagements, sans être de nature réglementaire. Elles n'entrent pas dans une logique de planification comme les Plans de Développement Durable des Plan Locaux d'Urbanisme et des Schémas de Cohérence territoriale par exemple. Le processus d'élaboration des chartes de territoires est soumis souvent à des contraintes de consultation, de participation des acteurs du territoire mais rarement ou pas à de la négociation (décider ensemble).

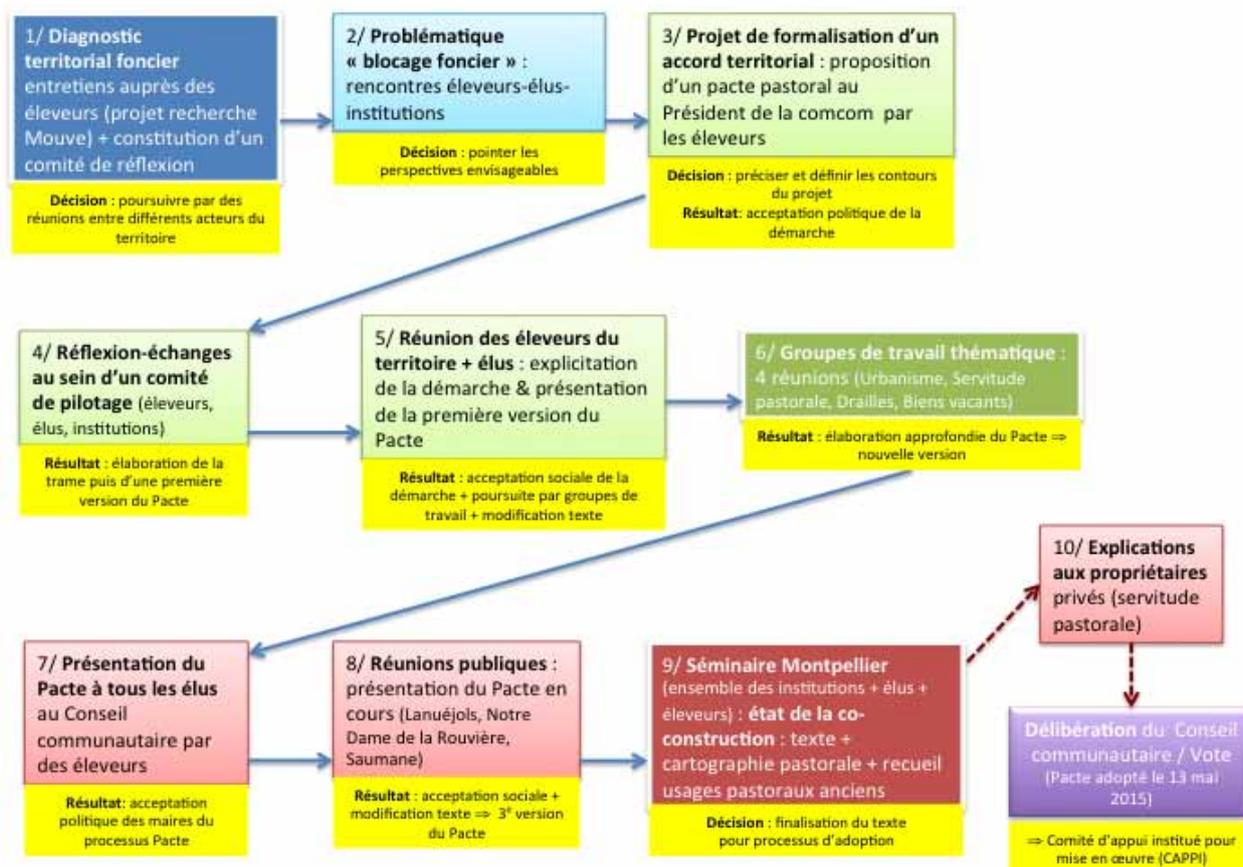
Concrètement, le plus souvent les acteurs de terrain (habitants, exploitants, associations, ...) sont au mieux représentés par les élus, invités à des réunions d'information, invités à donner leurs avis et rarement ou pas impliqués dans la décision même, dans la rédaction même du document.



Processus de co-construction du Pacte pastoral intercommunal CAC-TS, 2012- 2015

sous l'appui, la coordination et l'animation de la Recherche

© Olivier Barrère, 2015, IRD/UMR ESPACE-DEV
Projet MOUTE AMR-10-STRA-005- 01



LE PROCESSUS DE CO-CONSTRUCTION DU PACTE PASTORAL INTERCOMMUNAL

Dans les Cévennes, en partant d'une problématique qui interpelle les élus territoriaux, celle de l'accès aux espaces fonciers à vocation pastorale, la question du régime de la propriété foncière s'est imposée de façon plutôt négative, peut-on dire. En effet, l'appropriation de l'espace nécessite de trouver les propriétaires et d'entrer dans une relation de négociation puis ensuite contractuelle (que ce soit d'acquisition ou d'usage). Le puzzle du paysage foncier nous fait rapidement entrer dans la complexité de propriétés et propriétaires pas toujours bien définis dans l'identité de ces derniers et les limites même des terrains. Parallèlement aux réalités des situations locales, les politiques publiques, dont l'intérêt général constitue pourtant l'enjeu premier, sont confrontées à l'expression d'intérêts privés. Et c'est à l'échelle territoriale que le recul peut se réaliser : l'enjeu territorial dépasse l'addition des intérêts particuliers, et l'intérêt collectif n'en est pas la somme. Dans cette logique est née l'idée d'un projet de territoire qui se fonde sur des valeurs collectivement partagées. L'Unesco vient d'inscrire en Patrimoine mondial les paysages culturels agro-pastoraux des Causses et Cévennes (2011). Des éleveurs de l'intercommunalité « Causses, Aigoual, Cévennes Terres solidaires » se sont alors rap-

prochés de leurs élus pour leur proposer de travailler sur l'objectif de maintien et de développement de la colonne vertébrale du territoire : l'activité pastorale. La charte territoriale proposée à l'échelle des seize communes qui composent l'intercommunalité prend la dénomination de Pacte Pastoral intercommunal, afin de se démarquer de la charte du Parc national. Car « nous ne sommes pas » dans le même registre. Dans le cas du Pacte, les acteurs du territoire formalisent par eux-mêmes leur projet au moyen d'un processus de co-construction impliquant aussi les institutions départementales, régionales et nationales intervenant sur l'intercommunalité. Ce processus a duré trois ans jusqu'à l'adoption du Pacte, votée le 13 mai 2015. Des groupes de travail, des réunions publiques et des rencontres ont permis de valider progressivement les versions du pacte qui se sont succédées.

Le Pacte se compose de quatre articles et d'un long préambule qui pose les fondements d'une intendance territoriale. Si la vocation du Pacte n'est pas réglementaire, il n'en demeure pas moins qu'il est prescriptif à travers la formalisation en droit de valeurs territoriales par des orientations d'aménagement et de gestion, et des normes sur les comportements et les pratiques impactant les paysages agro-pastoraux : le territoire se voit doter du statut de patrimoine commun de ceux qui l'habitent, le

construisent et le font vivre (préambule). Le pastoralisme est proclamé d'intérêt collectif et le territoire doté d'une « destination pastorale », sous-tendant ainsi des politiques publiques orientées. Des innovations juridiques émergent : la servitude pastorale, la clause de priorité pastorale et dans les instruments d'urbanisme un zonage spécifiquement pastoral est instituée (Ap – Agricole pastoral et Np – Naturel pastoral).

QUELLE EST L'OPPOSABILITE ET LA VALEUR JURIDIQUE DU PACTE ?

La réponse se situe dans le texte même du Pacte qui précise que : « ici le pacte est de conception expérimentale et novatrice constitutif d'un « droit négocié » entre tous les acteurs participants au territoire. Il s'inspire des chartes mais lui est issu directement des premiers acteurs concernés du territoire tout en faisant référence au droit législatif. En cela il se définit par une démarche horizontale au sein d'un espace de régulation, un syncrétisme de valeurs et de modèles de comportement d'« être » et de « devoir-être » concerté entre acteurs locaux, régionaux et nationaux, pour un droit se situant dans une perspective interculturelle, simultanément légitime aux yeux de la communauté territoriale et de la nation. Le pacte fixe ainsi des règles du jeu locales par la volonté des élus et de l'ensemble des acteurs de la communauté de communes. Dans l'échelle normative, le pacte, par son adoption à travers une délibération locale, constitue un acte administratif dont les effets sont territoriaux (non extraterritoriaux). Il se définit dans du droit « souple » (non imposé), et constitue un acte de volonté qui cependant oblige l'ensemble des acteurs par la légitimité procurée dans sa formation même et issue du champ de compétences conférées par le législateur aux Communautés de communes dans l'aménagement de l'espace et le développement économique (art. L 5214-16 du code général des collectivités territoriales). En cela, Le pacte peut être entendu en terme contractuel comme une convention entre l'ensemble des acteurs intervenants sur le territoire (« les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites » art.1134 code civil). Il vaut loi au sein du territoire intercommunal.

Ainsi, le Pacte pastoral consiste à inverser le sens de la formation normative, sans cependant s'opposer au cadre légal. Le Pacte répond à un besoin de légitimité, et ainsi de régulation négociée entre les principaux auteurs intéressés, à une échelle plus locale que globale. Le Pacte pastoral intercommunal se présente sous trois formes : une version complète (18 pages), une version courte (8 pages) et un poster (A0) (accessibles à : <http://www.caussesaignoualcevennes.fr/connaître-communes/>).

RESSOURCES

Barrière O., 2015. Patrimonialisation de la pâture : entre marginalisation et valeur universelle. In : Dupré L. (ed.), Lasseur J. (ed.), Pocard-Chapuis R. (ed.) Pâturages. Techniques et Culture, 2015, 63, p. 182-201.

Barrière O. et Faure J-F., 2015. « L'enjeu d'un droit négocié pour le Parc Amazonien de Guyane » in *Natures Sciences Sociétés* 20, 2012, 167-180

Vidéo :

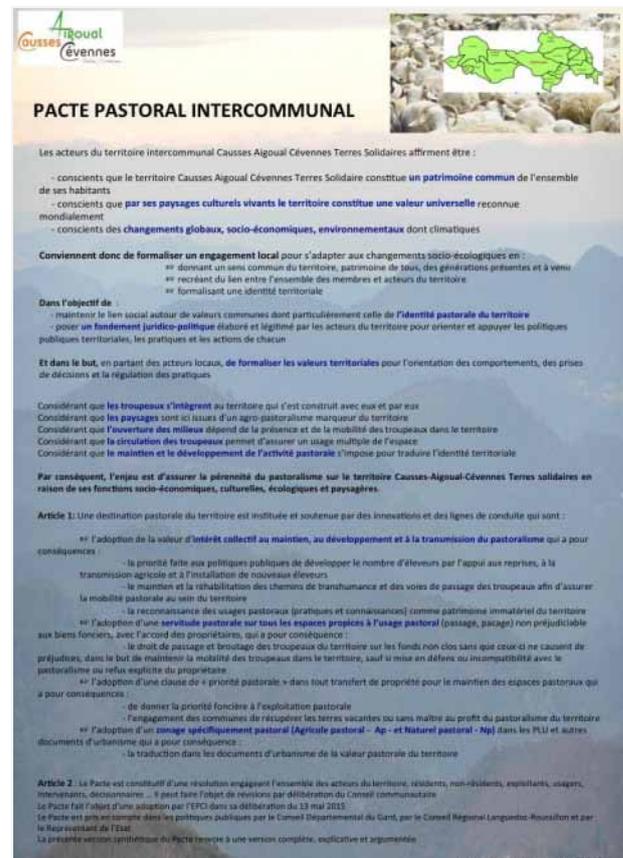
<https://www.youtube.com/watch?v=y4jGzpjDqVY>
<http://youtubesob.com/youtube/videos/TerreNourriciereCom>

Rémi LEENHARDT

Eleveur de brebis Raïole du Gard
 moulindebece30@free.fr

Olivier BARRIÈRE

Juriste de l'environnement et Anthropologue du droit
 Chercheur de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), UMR ESPACE-DEV
 olivier.barriere@ird.fr



Le pacte présenté sous une forme 'Poster'



LE PACTE PASTORAL INTERCOMMUNAL (Texte issu du poster)

Les acteurs du territoire intercommunal Causses Aigoual Cévennes Terres Solidaires **affirment être** :

- conscients que le territoire Causses Aigoual Cévennes Terres Solidaires constitue un **patrimoine commun** de l'ensemble de ses habitants
- conscients que **par ses paysages culturels vivants le territoire constitue une valeur universelle** reconnue mondialement
- conscients des **changements globaux, socio-économiques, environnementaux** dont climatiques

Convient donc de formaliser un engagement local pour s'adapter aux changements socio-écologiques en :

- ☞ donnant un sens commun du territoire, patrimoine de tous, des générations présentes et à venir
- ☞ recréant du lien entre l'ensemble des membres et acteurs du territoire
- ☞ formalisant une identité territoriale

Dans l'objectif de :

- maintenir le lien social autour de valeurs communes dont particulièrement celle **de l'identité pastorale du territoire**
- poser un fondement juridico-politique élaboré et légitimé par les acteurs du territoire pour orienter et appuyer les politiques publiques territoriales, les pratiques et les actions de chacun

Et dans le but, en partant des acteurs locaux, **de formaliser les valeurs territoriales** pour l'orientation des comportements, des prises de décisions et la régulation des pratiques

Considérant que **les troupeaux s'intègrent** au territoire qui s'est construit avec eux et par eux

Considérant que **les paysages** sont ici issus d'un agro-pastoralisme marqueur du territoire

Considérant que **l'ouverture des milieux** dépend de la présence et de la mobilité des troupeaux dans le territoire

Considérant que **la circulation des troupeaux** permet d'assurer un usage multiple de l'espace

Considérant que **le maintien et le développement de l'activité pastorale** s'imposent pour traduire l'identité pastorale

Par conséquent, l'enjeu est d'assurer la pérennité du pastoralisme sur le territoire Causses - Aigoual – Cévennes Terres Solidaires en raison de ses fonctions socio-économiques, culturelles et paysagères

Article 1 : une destination pastorale du territoire est instituée et soutenue par des innovations et des lignes de conduites qui sont :

☞ l'adoption de la valeur **d'intérêt collectif au maintien, au développement et à la transmission du pastoralisme** qui a pour conséquences :

- la priorité faite aux politiques publiques de développer le nombre d'éleveurs par l'appui aux reprises, à la transmission agricole et à l'installation de nouveaux éleveurs
- le maintien et la réhabilitation des chemins de transhumance et des voies de passage des troupeaux afin d'assurer la mobilité pastorale au sein du territoire
- la reconnaissance des usages pastoraux (pratiques et connaissances) comme patrimoine immatériel du territoire

☞ l'adoption d'une **servitude pastorale sur tous les espaces propices à l'usage pastoral** (passage, pacage) non préjudiciable aux biens fonciers, avec l'accord des propriétaires qui a pour conséquences :

- le droit de passage et broutage des troupeaux du territoire sur les fonds non clos sans que ceux-ci ne causent de préjudices, dans le but de maintenir la mobilité des troupeaux dans le territoire, sauf si mise en défens ou incompatibilité avec le pastoralisme ou refus explicite du propriétaire

☞ l'adoption d'une clause de « priorité pastorale » dans tout transfert de propriété pour le maintien des espaces pastoraux qui a pour conséquences :

- de donner la priorité foncière à l'exploitation pastorale
- l'engagement des communes de récupérer les terres vacantes ou sans maître au profit du pastoralisme du territoire

☞ l'adoption d'un **zonage spécifiquement pastoral (Agricole pastoral – Ap et Naturel pastoral – Np)** dans les PLU et autres documents d'urbanisme qui a pour conséquences :

- la traduction dans les documents d'urbanisme de la valeur pastorale du territoire

Article 2 : le Pacte est constitutif d'une résolution engageant l'ensemble des acteurs du territoire, résidents, non-résidents, exploitants, usagers, intervenants, décisionnaires... Il peut faire l'objet de révisions par délibération du Conseil communautaire

Le Pacte fait l'objet d'une adoption par l'EPCI dans sa délibération du 13 mai 2015

Le Pacte est pris en compte dans les politiques publiques par le Conseil Départemental du Gard, par le Conseil Régional Languedoc-Roussillon et par le Représentant de l'Etat

La présente version synthétique du Pacte renvoie à une version complète, explicative et argumentée



Numéro 105
2e trimestre 2016
ISSN 1154-4449

PASTUM

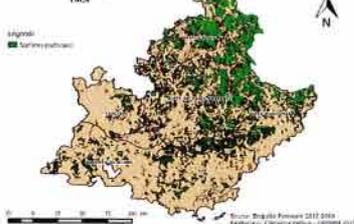
BULLETIN DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DE PASTORALISME

Sommaire

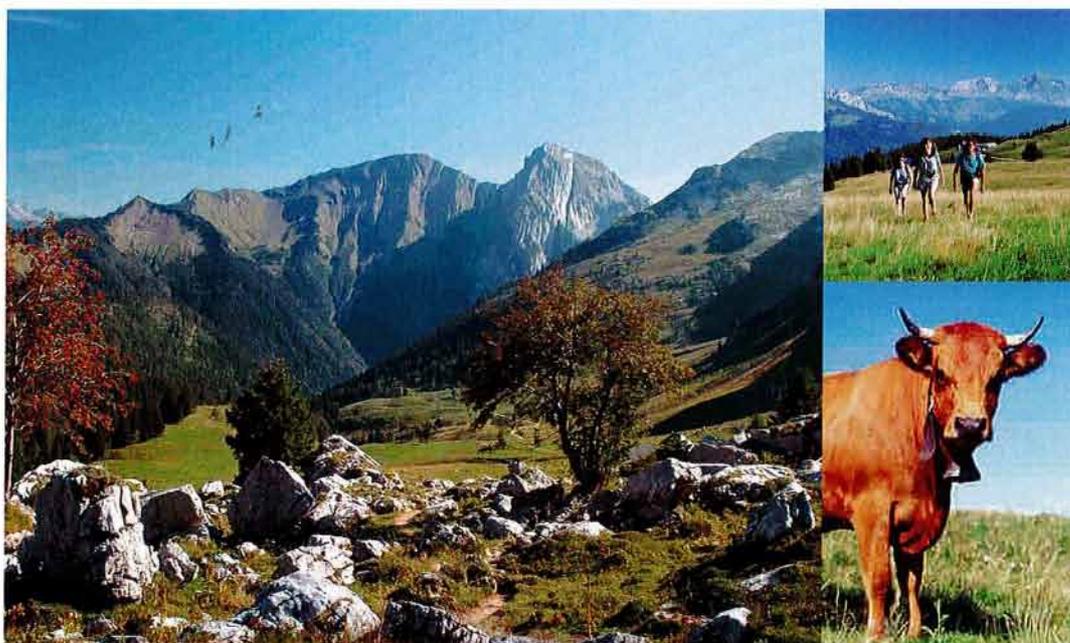
EDITO	3
ACTUALITES	4-14
DOSSIER	15-32
COIN LECTURE	33-34

Pastoralismes des Pays de Savoie au cœur du PNR du Massif des Bauges *Une voie vers l'agro-écologie*

Localisation des surfaces pastorales en PMA



L'enquête pastorale 2012-2014
en Région Provence Alpes
Côte d'Azur





BULLETIN DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DE PASTORALISME

*Directeur de la publication : Bruno CARAGUEL
Rédaction et maquette : Thomas ROMAGNY*

*Impression Gap Editions – 73 190 Challes-les-Eaux
Périodique : tirage 210 ex. Dépôt légal 2e trimestre 2016*

Tarif des adhésions à l'AFP (revue PASTUM comprise)

Membres actifs :

Personne physique : 40 €/an

Personne morale : 300 €/an

Etudiants : 20 €/an

Adhésion à la revue PASTUM uniquement (collectivités)

Abonnement annuel (année civile) 3 numéros : 50€/an



Association Française de Pastoralisme

AFP, c/o IRSTEA

*2, rue de la papeterie – BP76
38402 Saint-Martin d'Hères*

www.pastoralisme.net

Avec le soutien de:



Avec la contribution financière
du compte d'affectation spéciale
«développement agricole et rural»