



Berger menant son troupeau en lisière de forêt.

© O. Barrière-IRD

DROIT NÉGOCIÉ

Un pacte pastoral pour un patrimoine commun

La communauté de communes « Causse Aigoual Cévennes Terres Solidaires (Gard) » a travaillé avec un juriste pour mettre au point un pacte pastoral. Une innovation juridique qui a permis de favoriser le passage de troupeaux dans le territoire.

Négocier le droit. Non, il n'y a pas là d'incompatibilité. C'est même le moyen de parvenir localement à des objectifs qui échappent au droit « d'en haut ». En faisant participer les acteurs territoriaux à la décision, on peut orienter les actions collectives et les normes dans les comportements individuels, tout en respectant le droit national ; on parle de « droit négocié »*. Des éleveurs de l'intercommunalité « Causse, Aigoual, Cévennes Terres Solidaires » se sont rapprochés de leurs élus pour travailler sur l'objectif de maintien et de développement de la colonne vertébrale du territoire, l'activité pastorale. Une ambition validée par l'inscription des paysages culturels agro-pastoraux des Causse et Cévennes en Patrimoine mondial de l'humanité par l'Unesco. La probléma-

tique des élus était celle de l'accès aux espaces fonciers à vocation pastorale : comment favoriser le passage des troupeaux dans le territoire pour maintenir les paysages agro-pastoraux ?

Il n'était pas question d'ajouter des contraintes aux contraintes. Il fallait trouver quelque chose de complémentaire à l'existant, qui soit librement exprimé par un grand nombre d'acteurs. L'intérêt général, confronté à l'expression d'intérêts privés, a pu émerger à l'échelle territoriale, car c'est à cette échelle 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. Le travail s'est fondé sur les valeurs collectivement partagées liées au pastoralisme et aux paysages : un patrimoine commun qui marque l'identité sur la-

quelle s'accroche le tourisme.

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. Là les acteurs du territoire formalisent par eux-mêmes leur projet. Des groupes de travail, des réunions publiques et des rencontres ont permis de valider progressivement les versions du pacte qui se sont succédées. Ce processus de co-construction implique aussi les institutions départementales, régionales et nationales intervenant sur l'espace territorial (chambre d'agriculture, Terre de liens, Parc national des Cévennes (PNC), Conservatoire des espaces naturels (CEN-LR), Civam, ►

► Safer,...). Grâce à des élus ouverts et prêts à l'expérimentation, le processus a abouti, en trois ans, à l'adoption du pacte, voté le 13 mai 2015.

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 « vocation 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 institué (Ap – Agricole pastoral et Np – Naturel pastoral). À ce jour, le processus de mise en œuvre démarre tout juste. Les PLU en cours intègrent le Pacte pastoral dans leur logique : le zonage Np apparaît clairement pour préserver des zones au maintien, au développement et à la reprise d'activités pastorales. Le Plan d'aménagement de développement durable (PADD) fait référence au Pacte et assure le pastoralisme comme une priorité (par exemple, dans le PLU de

la commune de Valleraugue qui doit être adopté dans l'année). La servitude pastorale n'est pas contrainte mais rares sont les propriétaires qui s'y opposent. Le processus d'application ne fait que démarrer. Nous verrons progressivement les solutions concrètes qui seront trouvées.

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 (il n'a pas d'impact sur le droit hors du territoire). Il se définit dans du droit non coercitif, et constitue un acte de volonté qui oblige l'ensemble des acteurs (art. L5214-16 du code général des collectivités territoriales). En cela, le pacte peut être entendu en termes contractuel comme une convention entre l'ensemble des acteurs. Le Pacte vaut loi au sein du territoire intercommunal. • **Olivier Barrière**, juriste de l'environnement et anthropologue du droit, IRD, olivier.barriere@ird.fr

*La notion de droit négocié définit « 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 (locale) et de la Nation ».



« Le pastoralisme est proclamé d'intérêt collectif ».

EN CHIFFRES

47% des surfaces agricoles françaises sont des surfaces fourragères

19 millions de bovins dont 3,7 millions de vaches laitières et 4,1 millions de vaches allaitantes

7,5 millions d'ovins dont 1,4 million de brebis laitières et 4,1 millions de brebis allaitantes

432 000 équidés

1/2 exploitation détient de bovins

5 500 élevages avec des brebis laitières

50 500 élevages avec des brebis allaitantes

Cheptel moyen de

56 vaches
ou **390** brebis allaitantes
ou **275** brebis laitières

© Marie-Mélaine Berthelot

Source: Laurent Rieutort et alii, *Atlas de l'élevage herbivore en France*, Autrement.