



L'élevage dans sa dynamique territoriale



Une approche anthropo-juridique

de la dynamique foncière de l'élevage

sur un territoire cévenol



Rapport d'étude

*Réalisé par Cécile Bes
Avec l'appui de Romain Villard*

*Terrain Aigoual Cévennes Vidourle (ACV)
Janvier- juillet 2012*

Dans le cadre du projet ANR MOUVE et du doctorat de droit comparé spécialité anthropologie du droit de Paris I Panthéon-Sorbonne (LAJP)

Sous la direction d'Olivier Barrière (IRD – UMR Espace Dev)
Organisme d'accueil : CIRAD – UMR SELMET

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier infiniment les éleveurs, les élus et toutes les personnes que nous avons rencontrées lors des trois mois de terrain. Pour le temps qu'ils ont su nous accordé, pour les échanges riches qui nous ont permis d'avancer et qui ont activement contribué aux réflexions présentées dans ce rapport. Pour les liens d'amitié tissés avec certains et qui ont ensoleillé un hiver rude en Cévennes...

Un grand merci à Romain pour son soutien quotidien et sa participation enthousiaste à l'enquête de terrain qui s'est véritablement réalisée en binôme et dans le partage. A nos collaborations futures qui arrivent à grand pas...

Merci encore à Olivier Barrière pour ses conseils et son suivi dans la réalisation de ce stage mais aussi pour la liberté et la confiance qu'il a su m'accorder et qui nous permettent d'avancer ensemble dans la réalisation de ma thèse.

Pour avoir fait de cette aventure de recherche une entrée formatrice dans l'interdisciplinarité, je remercie enfin les chercheurs et stagiaires de l'équipe Mouve dont les remarques et conseils toujours bienveillants ont nourri mes réflexions.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE.....	26
Elevage et Territoire : des interactions appréhendées par un droit aménageur et planificateur	
CHAPITRE I - La planification plurielle d'un territoire multi-acteurs	26
Paragraphe I- Evolution générale du cadre juridique de l'aménagement du territoire.....	27
Paragraphe II - Une planification étatique discrète sur le territoire étudié.....	29
Paragraphe III - La Région, échelon privilégié de la politique d'aménagement du territoire.	31
Paragraphe IV - L'absence de compétence significative du Département en matière de planification	35
Paragraphe V- Le Pays, un acteur territorial en mutation	36
Paragraphe VI- Une coopération intercommunale en quête d'affirmation.....	40
Paragraphe VII - Le rôle clé de la Commune dans l'aménagement et la planification de son territoire	46
CHAPITRE II- L'élevage au sein du territoire communal : regards sur le rôle de l'urbanisme règlementaire	50
Paragraphe I- Une analyse croisée des documents et discours des élus.....	50
Paragraphe II- L'outil d'urbanisme, une porte d'entrée sur les dynamiques territoriales de l'élevage	52
Paragraphe III- Les élus face à leur politique de planification et d'aménagement du territoire communal.....	65
CHAPITRE III - La prise en charge par le droit d'un territoire aux enjeux particuliers	75
Paragraphe I - Un territoire rural présentant des enjeux fonciers agricoles.....	75
Paragraphe II - Un territoire de montagne en recherche de développement.....	77
Paragraphe III - Un territoire protégé en raison d'enjeux écologiques singuliers	87

DEUXIEME PARTIE	100
Mobilisation du foncier par les acteurs du territoire: une approche anthropo-juridique des dynamiques foncières	
CHAPITRE I - Dynamiques foncières et pluralité des pratiques des acteurs ruraux..	100
Paragraphe I - Les éleveurs et leur exploitation : des modes de gestion foncière à distinguer	101
Paragraphe II - Agir sur le foncier à travers l'action publique: les modalités d'action des collectivités locales.....	121
Paragraphe III - Des acteurs clés concourant aux dynamiques foncières de l'élevage.....	135
CHAPITRE II - « L'accès au foncier, le plus gros problème ici » - des discours qui en disent long.....	150
Paragraphe I - Des préoccupations communes autour de l'accès au foncier.....	150
Paragraphe II- Un foncier « bloqué » : un consensus ambigu.....	161
TROISIEME PARTIE	171
Territoire en action, territoire de projet : sur les voies de l'intensification écologique de l'élevage ?	
CHAPITRE I - Remarques préliminaires et essai de définition de termes interdisciplinaires.....	171
Paragraphe I - Une approche anthropo-juridique de l'action collective ?	171
Paragraphe II – Le projet de territoire appréhendé par le droit	173
Paragraphe III- Des contours juridiques de l'intensification écologique ?	177
CHAPITRE II - L'élevage dans l'action collective : de la mobilisation du foncier au projet de territoire	181
Paragraphe I- Le territoire saisi par des actions collectives autour de l'élevage.....	181
Paragraphe II- Des réponses significatives aux enjeux fonciers du territoire?	193

CHAPITRE III - Droit et intensification écologique : quelques pistes de réflexions pour un débat ouvert.....	199
Paragraphe I - La contribution du droit à l'intensification écologique de l'élevage	199
Paragraphe II- Le classement à l'UNESCO, un projet patrimonial à faire vivre localement.....	215
PERSPECTIVES ET DEBAT autour de la contribution de l'anthropologie du droit à l'intensification écologique	222
TABLE DES MATIERES	226
BIBLIOGRAPHIE	231

INTRODUCTION

Aujourd'hui largement médiatisée et débattue, « la ruée vers les terres agricoles ¹ » (*accaparement des terres* ou *land grabbing*) dans les pays du Sud est considérée comme portant un coup irrémédiable à la sécurité et à la souveraineté alimentaires des communautés rurales et paysannes mais aussi à celles des Etats eux-mêmes. Les pays occidentaux comme l'Union Européenne ne sont par ailleurs pas affranchis de la question de leur sécurité alimentaire que certains estiment aujourd'hui fortement précarisée par les orientations de la politique agricole commune (PAC). Si pour eux, « *il est impératif de refonder les politiques agricoles sur la souveraineté alimentaire*² », cet objectif peut se retrouver mis à mal par des transformations de l'usage de l'espace résultant des choix des acteurs publics comme privés et impactant l'affectation et la vocation des territoires ruraux et agricoles. Sur le territoire français, le constat de l'artificialisation des terres agricoles est largement partagé³. Aussi, « *la France a vu la superficie de ses terres agricoles passer de 31,7 millions d'hectares à 29,3 millions d'hectares au cours des trente dernières années. Actuellement, ce sont 200 hectares de terres agricoles qui disparaissent quotidiennement, l'équivalent d'un département tous les six ans*⁴ ».

L'enjeu de la préservation des espaces agricoles se pose alors en termes économiques (production de biens alimentaires) **mais aussi écologiques**, et particulièrement sur certains territoires aux enjeux environnementaux saillants tels que le milieu montagnard. Le rôle que jouent les activités agricoles -dont l'élevage pastoral fait alors figure de proue- à l'égard de l'environnement économique, sociologique, culturel et naturel des territoires de montagne⁵ est un enjeu s'inscrivant au sein des politiques publiques de développement rural comme de protection de l'environnement.

¹ Kader Fanta NGOM, « La ruée vers les terres agricoles, quelle réflexion pour la réforme foncière au Sénégal ? », document de travail contribuant au groupe *Foncier et Développement*. En ligne sur : <http://www.foncier-developpement.fr/debats-controverses/la-ruée-vers-les-terres-agricoles-quelle-reflexion-pour-la-reforme-fonciere-au-senegal/>

² Agro-économiste et membre du Groupe PAC 2013, Jacques Berthelot relève que l'Union Européenne a un déficit alimentaire de plusieurs milliards d'euros qui ne fait que croître d'année en année. Il met alors en avant le lien entre sécurité et souveraineté alimentaire qui peut certes apparaître comme un *anachronisme* à l'heure des échanges mondialisés mais qui est pourtant vital pour rééquilibrer les rapports Nord-Sud. Voir Jacques BERTHELOT, « Infléchir la PAC 2014-20 vers la souveraineté alimentaire et garantir des revenus équitables aux agriculteurs », 24 août 2011, article écrit pour l'Association SOLIDARITE. En ligne : <http://www.solidarite.asso.fr/Articles-de-2011>

³ Jean-François ROUHAUD, « La protection des espaces ruraux par les documents d'urbanisme : quelle efficacité pour l'exercice des activités agricoles ? », in *Revue de Droit rural*, n° 399, Janvier 2012, dossier 3, p.1

⁴ Voir le Rapport n° 2636 fait au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche en date du 17 juin 2010.

⁵ La loi Pastorale de 1972 et la loi Montagne de 1985 reconnaissent les activités pastorales comme d'« *d'intérêt général comme activités de base de la vie montagnarde et comme gestionnaires centraux de l'espace montagnard* ». Ces lois sont étudiées en détail dans notre Première Partie.

La question foncière occupe une place récurrente au sein de ces politiques publiques en ce que le foncier, sa disponibilité, ses conditions d'accès, sa sécurisation ainsi que ses dynamiques, interagissent avec les dynamiques actuelles des territoires ruraux. Fondamentalement, « *le foncier est un facteur majeur de développement en milieu rural* »⁶. L'action publique ne peut alors se passer, pour agir et développer ses territoires, d'une compréhension de la dynamique foncière dont la complexité se mesure à celle des enjeux de son territoire. La place qu'occupe l'élevage ovin et caprin au sein d'un territoire rural du sud des Cévennes Gardoises et l'analyse des dynamiques qui caractérisent les interactions entre Elevage et Territoire nous invitent à considérer de près la question foncière.

Approche de la dynamique géographique, paysagère et socio-économique du terrain d'étude

Il s'agit ici de prendre connaissance des éléments clés caractérisant le territoire et d'entrevoir quelques premières interactions de la dynamique Elevage-Territoire en Cévennes. S'il nous faut appréhender ces interactions, notre terrain d'investigation s'intègre dans une double problématique, paysagère et socio-économique⁷. Une présentation détaillée des caractéristiques de ce territoire nous permettra alors d'explicitier les termes en lesquels la question des dynamiques territoriales de l'élevage ovin et caprin en Pays Aigoual Cévennes Vidourle (ACV) se pose à nous.

Notre terrain se situe dans la partie nord du département du Gard et au sud des Cévennes, faisant ainsi partie des *Cévennes gardoises*. Territoire de moyenne montagne, il est composé administrativement du Pays ACV dont deux de ses cinq Communautés de communes constituent la délimitation spatiale de notre objet de recherche (*voir contours des deux périmètres sur la carte ci-dessous*). Au nord, la Communauté de communes de l'Aigoual comprend deux cantons et neuf communes réparties entre vallées cévenoles (centre et est) et causses (partie ouest). Au milieu de ce son territoire siège le Massif du Mont Aigoual auprès duquel l'Hérault prend sa source. Au sud, la Communauté de communes du Pays Viganais regroupe vingt-deux communes au sein de ses trois cantons. Son territoire se caractérise également par de nombreuses vallées (nord et est) et des zones caussenardes (partie sud) et il est traversé par l'Arre et la Vis.

⁶ Emmanuelle PASCUAL, « La communication vers les propriétaires fonciers et les élus des communes cévenoles – Quand la propriété privée prend une dimension collective - Entre jeux des acteurs et enjeux de développement : les terres des Cévennes », rapport de terrain réalisé en 2003 dans le cadre du DEA d'anthropologie de l'Université de Provence, p.5. Consultable sur le site Des Cévennes et des Hommes : http://fonciercevennes.free.fr/Pj/rapport_final.pdf

⁷ Aurélie DRUGUET, « Concilier agriculture et conservation d'un paysage de terrasses à la périphérie du Parc national des Cévennes », in *Géocarrefour* [En ligne], Vol. 82/4, 2007, mis en ligne le : 31 décembre 2010, <http://geocarrefour.revues.org/index3092.html>

Carte de la zone étudiée :



Vient se superposer à ce découpage administratif le périmètre du territoire du Parc National des Cévennes qui s'étend sur trois départements : la Lozère, le Gard et l'Ardèche. Sur les trente-et-une communes qui constituent notre terrain d'étude, vingt-deux se situe dans la partie sud du territoire du Parc, dont onze partiellement en zone cœur et onze en aire d'adhésion⁸. Ce territoire a également été désigné par l'Unesco « Réserve mondiale de la biosphère » en 1985 et plus récemment en 2011, classé à la

⁸ Le fonctionnement du Parc ainsi que les implications de ces zonages font l'objet d'un paragraphe spécifique dans la Première Partie de cette étude (Chapitre III).

liste du patrimoine mondial de l'Unesco⁹. Se dévoile ici pour nous « *le lieu d'un projet d'appropriation des enjeux environnementaux par les acteurs locaux*.¹⁰».

Des paysages identitaires agro-pastoraux

Ce classement a notamment opéré la reconnaissance de deux grands ensembles paysagers culturels considérés comme « *les paysages identitaires des Cévennes*¹¹ ». Cohabitent alors sur notre terrain d'investigation, paysages agro-pastoraux des hautes terres (Causses) et paysages des vallées cévenoles. Les **territoires caussenards** sont caractérisés par des « *grands paysages ouverts de pelouses d'allure steppique regroupant l'essentiel des espaces de pâturage extensif*¹² ». Nous les rencontrons au nord-ouest et au sud de notre périmètre d'étude. Les **vallées cévenoles** connues pour leur *structuration en vallées et crêtes successives*¹³ sont caractérisées par des reliefs accentués, des pentes abruptes et difficiles, un encaissement plus ou moins marqué selon les vallées et une *couverture boisée très importante (>65%)*¹⁴. Les conditions climatiques y sont rudes et le problème de l'eau récurrent¹⁵. Dominant tout le sud du Massif Central, le **Mont Aigoual** est perçu par le Parc comme « *une diversité de milieux et d'espèces extraordinaires, un massif boisé à 80% avec étagement des milieux naturels, des pelouses et landes d'altitude aux zones boisées des flancs, à hêtraies-sapinières puis à châtaigneraies, aux étages inférieurs, une zone de piémont* ». Les deux ensembles paysagers présentés ci-dessus ne doivent pas occulter la place de paysages forestiers qui sont aujourd'hui les plus répandus. « *Elément majeur de transformation contemporaine de ces paysages ouverts de l'agro-pastoralisme* », l'**expansion de la forêt** (pins sylvestre et noir principalement) est due à des accrues naturels mais aussi aux vastes programmes de reboisement de l'Aigoual qu'a connus le début du XX^{ème} siècle.

Une lecture des dynamiques paysage-élevage

Il convient d'apporter à cette lecture du paysage un regard plus dynamique mettant en avant les interactions entre activités agro-pastorales et façonnement des paysages

⁹ Décision WHC-11/35.COM/20 de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture concernant la protection du patrimoine culturel et naturel mondial, trente-cinquième session, Paris, Siège de l'UNESCO, 19-29 juin 2011.

¹⁰ Capucine CROSNIER, « Biodiversité et pertinence des pratiques locales dans la réserve de biosphère des Cévennes », in *Revue internationale des sciences sociales*, 2006/1, N° 187, p. 159

¹¹ Voir le Projet de Charte adopté le 21 juin 2012 par le conseil d'administration, p. 96. Consultable sur : <http://www.cevennes-parcnational.fr/Le-Parc/La-charte-du-Parc/Le-projet-de-charte>

¹² Ibid.

¹³ Aurélie DRUGUET, Op. Cit., p. 199

¹⁴ Charte du Parc, Op. Cit., p. 96

¹⁵ « *C'est ainsi que cette région, à la sécheresse estivale pourtant bien marquée, fait partie des zones les plus arrosées de France* ». Claire AUBRON, « Dynamique agraire dans les vallées cévenoles - Résistances spécialisées face à la déprise », document de travail dans le cadre du projet de recherche Mouve, en date d'octobre 2001. *Communication libre par l'auteure*. p.2

cévenols. Claire Aubron, à travers sa compréhension de l'organisation du milieu et de l'histoire agraire de la région¹⁶, nous délivre des clés précieuses pour notre analyse de la dynamique foncière du territoire. La structure typique de ces vallées se compose de plusieurs étages. Des **parcelles de fonds de vallée** sont essentiellement utilisées comme « *prairies naturelles appelées localement « prés », parfois complantées de pommiers, qui sont pâturées et pour certaines fauchées.* ». Mais c'est également sur ces parcelles que l'on retrouve aujourd'hui d'autres usages concurrents tels que les campings¹⁷. Les **parcelles des versants** sont caractérisées par de *fortes pentes* et un terrassement plus ou moins conservé laissant apparaître aujourd'hui « des îlots de terrasses irriguées ¹⁸ ». Sur ces parcelles étaient auparavant pratiquées des cultures diverses et c'est aujourd'hui la culture de l'oignon doux qui occupe les prés lorsqu'ils ne sont pas laissés à l'abandon. Les **forêts** dominent largement les versants des vallées (châtaignier et chêne vert). La châtaigneraie est « plus ou moins embroussaillée et pénétrable » pour le pâturage mais son entretien a été largement affecté par des crises (maladie du chancre) qui l'ont peu à peu vouée à l'abandon¹⁹. Essentiellement situées à plus de 800m d'altitude, les **landes** des versants sont *pâturées et parfois brûlées* mais aussi largement embroussaillées et fermées. Les **zones d'estive** du Mont Aigoual se situent quant à elle dès 1000m d'altitude et comportent « *d'importantes zones de landes, pelouses ou prairies naturelles, qui sont pâturées par les troupeaux transhumants et pour certaines fauchées* ²⁰ ». Cette lecture dynamique du paysage soulève quelques inégalités spatiales qui peuvent interagir avec les dynamiques foncières de l'élevage et conditionner certaines stratégies des acteurs.

« *L'étage des landes au dessus de la forêt est assez spécifique des contreforts de l'Aigoual. Le Sud de la vallée de l'Arre près du Vigan par exemple, ne dispose pas d'espaces si hauts en altitude et donc est dépourvu de cette ressource, qui, nous le verrons, est stratégique pour l'élevage ovin [...] Des portions entières du territoire ne disposent pas d'une ressource en eau suffisante pour irriguer ces cultures et sont donc abandonnées à la forêt [...] les vallées sont plus ou moins étroites ; certaines d'entre elles sont tellement encaissées qu'elles ne disposent pas de parcelles de fond de vallée²¹* »

Transformations du territoire et transformations de l'élevage

L'évolution des systèmes agraires est également riche d'enseignement pour notre analyse. Le territoire étudié a d'abord été marqué par un **agro-sylvo-pastoralisme** du

¹⁶ Claire AUBRON, Op. Cit.

¹⁷ Ibid., p.5

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid., p.6

²⁰ Ibid., p.7

²¹ Ibid., p.8

XIV-XVe siècle à 1850. Cette période est caractérisée par la plantation du châtaignier, la pratique de cultures diversifiées et la présence d'un élevage essentiellement ovin mais aussi caprin et « *qui réalise des transferts de fertilité depuis les espaces de parcours (bois, landes), vers les parcelles les plus intensément cultivées*²² ». C'est véritablement cette période qui a marqué les « *paysages identitaires cévenols* » que le classement de l'Unesco est venu reconnaître. C'est ensuite la *crise* qui caractérise ce territoire. La culture du ver à soie et les activités castanéicoles sont affectées par des maladies (pébrine et maladie de l'encre) et **l'exode rural**, accompagné d'une « *rétraction de l'espace cultivé* » entraîne parallèlement une augmentation de l'activité d'élevage²³. Jusque dans les années 60, c'est « **le siècle de l'élevage** » qui domine et sécurise les revenus. L'expansion de l'élevage amène même à une surexploitation et à un **surpâturage des espaces** qui justifieront les programmes de reboisement. En naît également un *enfrichement* des terrasses et une certaine fermeture des milieux néanmoins ralentie par le pâturage et la coupe de bois. A partir des années 60, c'est « **l'ère des fruits** » et des cultures irriguées qui n'ont plus besoin de l'élevage qui prennent le pas. L'oignon doux et son « âge d'or » avec la création d'une AOC en 2003 et la coopérative de **l'oignon doux** des Cévennes amène consécutivement l'intensification et la « chimisation » de l'agriculture²⁴. L'avènement récent de ces activités explique aujourd'hui certaines **concurrences foncières** qui marquent la dynamique que nous avons observée. Le foncier « *à la fois irrigable, un minimum mécanisable (préparation du sol au motoculteur) et accessible pour l'évacuation des récoltes* » est principalement convoité par les producteurs d'oignon doux. En termes de mouvements de populations, l'exode rural qui n'a jamais été compensé rencontre cependant un « *mouvement inverse d'installations de nouveaux arrivants* ». Une première vague post-68arde vient redynamiser l'élevage caprin dans les hameaux abandonnés, suivie d'une seconde depuis les années 2000 qui s'intéresse au maraichage, petits fruits ou plantes aromatiques et médicinales²⁵.

Des spécificités contemporaines de l'élevage sur notre territoire

Enfin, deux éléments caractérisant les systèmes d'élevage contemporains rencontrés dans les vallées nous seront par ailleurs éclairants dans notre analyse de la dynamique foncière. Pour Claire Aubron, ces territoires sont aujourd'hui caractérisés par une « *spécialisation de l'élevage caprin et ovin* » qui amène notamment à **l'accroissement de la taille des troupeaux**, phénomène largement impulsé par une « *dégradation des prix*

²² Ibid., p. 9

²³ Ibid.

²⁴ Ibid., p.10

²⁵ Ibid., p.13

*réels de la viande imparfaitement compensée par les primes*²⁶». A côté, **l'accroissement de la part d'aliments produits en dehors du territoire** dans l'alimentation de ces grands troupeaux est également caractéristique des systèmes contemporains. Nous verrons à cet égard que la question de l'autonomie fourragère se pose en des termes notamment fonciers.

Globalement, c'est donc un territoire de moyenne montagne *enclavé et faiblement peuplé*²⁷ qui a connu une *régression de ses activités agricoles* et de l'élevage ovin et caprin qui se présente à nous. Cet abandon a généré « *une dynamique de fermeture* »²⁸, due à l'abandon des pratiques agricoles et pastorales et à l'impossibilité aujourd'hui déplorée par le Parc de « *contenir la dynamique d'embroussaillage*²⁹ ». Les zones de friches et *parcelles dépourvues de vocation économique*³⁰ se multiplient. Le lien entre déprise agricole, recul du pastoralisme et du gardiennage d'un côté et *accrus naturels*, fermeture des paysages et mise en danger de certains aspects de la biodiversité des Cévennes de l'autre présage de la nature des interactions entre Elevage et Ecologie sur le territoire étudié.

Transformations du territoire et transformations foncières

Une mutation des typologies foncières des Cévennes a logiquement accompagné celle de son histoire agraire et paysagère. Jusqu'en 1850, alors que « *l'élevage est au service des cultures* » c'est « *la propriété privée de taille variable mais relativement modeste par rapport à d'autres régions de France* » qui domine. Les terres sont alors *mises en valeur directement par leur propriétaire ou indirectement via du fermage ou du métayage*³¹. Lors de l'exode rural, la **réduction de l'espace cultivé** amène à des modifications de l'organisation foncière. Les familles qui restent continuent de cultiver leurs parcelles alors que d'autres partent. Que deviennent leurs biens fonciers ? *Que sont devenues ces propriétés à dominance agricole du siècle dernier?*³² Cette période est cruciale dans l'histoire du foncier en Cévennes car elle explique une des contraintes majeures que nous exposerons ensemble plus loin, le **morcellement parcellaire**. En effet, les propriétaires acteurs de cet exode ne « *ne cèdent pas systématiquement leurs droits de propriété* » aux familles restantes³³. Ce morcellement génère actuellement,

²⁶ Ibid., p.15

²⁷ Emmanuelle PASCUAL, Op. Cit., p.5. « *Le dépeuplement continu des Cévennes est estimé au deux tiers de sa population entre 1850 et 1975. Certaines communes ayant perdues jusqu'à 80 % de leur population dans les années 1980* », p. 8

²⁸ Projet de Charte, Op. Cit.

²⁹ Projet de Charte, Op. Cit., p.96

³⁰ Emmanuelle PASCUAL, Op. Cit.

³¹ Claire AUBRON, Op. Cit. p.9

³² Emmanuelle PASCUAL, Op. Cit., p. 8

³³ Claire AUBRON, Op. Cit., p.10

nous le verrons, des **difficultés à l'installation des jeunes éleveurs**, de la même manière qu'une **concentration foncière excessive**, comme celle qui marque les exploitations caussenardes, aboutit à des difficultés de reprise³⁴. Suivant la même trajectoire foncière, c'est un milieu marqué par l'augmentation des risques naturels (incendie) et la fermeture du milieu qui questionne le chercheur.

Notre objet d'étude dans son cadre institutionnel et interdisciplinaire

Fortes de cette lecture dynamique du paysage et de l'évolution des systèmes agraires, les **premières interactions entre Elevage et Territoire** en même temps que les prémisses des déterminants de la dynamique foncière se dévoilent. Le cadre de cette étude doit à présent être explicité afin de comprendre les choix d'orientation de notre démarche, les contours de notre objet de recherche ainsi que la manière dont nous souhaitons traiter les différentes questions qui semblent se poser à nous.

Des attentes envers la question foncière

Elle s'inscrit tout d'abord au sein d'un **projet de recherche pluridisciplinaire** (Projet Mouve³⁵) qui consiste à caractériser et « *apprécier les dynamiques de l'élevage dans les territoires, les moteurs de ces transformations et analyser les enjeux de ces évolutions*³⁶ ». Le projet Mouve vise également et *in fine* à s'interroger sur les *conditions, formes possibles et implications d'une intensification écologique*³⁷ grâce à une mise en dialogue des territoires étudiés³⁸. Notre recherche vient alors répondre à une attente en termes de production de connaissances spécifiques au sein de cette analyse globale et plurielle des relations Elevage-Territoire : **caractériser les dynamiques juridiques et foncières des interactions Elevage-Territoire**. L'objet qui nous incombe renvoie explicitement à l'étude des différents aspects du droit et des politiques publiques susceptibles d'interagir avec la dynamique foncière de l'élevage ovin et caprin en Pays ACV³⁹. Nonobstant le fait que la question foncière apparaisse essentielle à travers notre présentation des transformations spatiales, agraires et paysagères du territoire ACV, elle semble revêtue d'une attention particulière de la part du projet Mouve et au sein de

³⁴ Projet de Charte du Parc, Op. Cit.

³⁵ Projet ANR Mouve dont le titre exact est « Les interactions Elevage et territoire dans la mise en mouvement de l'intensification écologique ». IL est mené par un consortium d'organismes de recherche (INRA, CIRAD, CNRD, CEMAGERF) et d'enseignement supérieur.

³⁶ « *Dynamiques des interactions Elevage et Territoire dans l'arrière-pays méditerranéen - Projets MOUVE et PROSPEM* », p.2. Document présentant les travaux de recherche-développement des équipes de recherche, version librement communiquée pendant le stage.

³⁷ Ce concept fera l'objet d'un essai de définition en temps voulu

³⁸ Notre terrain méditerranéen fait partie des nombreux contextes d'élevage étudiés en France (Livradois-Forez, Vercors, Pyrénées centrales) et à l'étranger (Afrique de l'Ouest, Amazonie brésilienne et Pampa uruguayenne)

³⁹ L'intitulé exact du stage qui a permis la production de cette étude est « L'élevage dans sa dynamique territoriale : droit, action publique et intensification écologique »

ses travaux. **Le foncier** est perçu comme « **un point de clivage dominant** » aussi bien dans les régions « *engagées dans un mouvement de déprise agricole (friches et fermeture des paysages)* » que sur les territoires marqués par « *une pression et une concurrence fortes pour l'accès à la terre* ». Des attentes à l'égard de connaissances sur les possibilités d'un « **déverrouillage foncier** » sur des territoires où la dynamique Elevage-Territoire a été perçue comme empêchée par un certain blocage foncier transparaissent également⁴⁰.

Des attentes envers la mobilisation collective du foncier et l'intensification écologique

Une autre porte d'entrée du projet Mouve nous interpelle également. En effet, celui-ci s'interroge sur les relations entre **action collective, projet de territoire, projet de filière et intensification écologique de l'élevage**⁴¹. Les points d'articulation entre certaines actions mobilisant le territoire, les projets de territoire autour de l'élevage et les conditions d'émergence de l'intensification écologique (IE) font l'objet d'une analyse comparée et pluridisciplinaire. Notre recherche s'inscrit encore pleinement dans ce cadre interrogatif. Le foncier est appréhendé comme pouvant faire l'objet d'action collective en vue de mobiliser une terre par ailleurs difficile d'accès⁴² et peut être pressenti comme étant une des déterminantes de la mise en mouvement de l'IE. Les premiers travaux Mouve mettent en valeur que l'IE apparaîtrait « *en lien avec quatre registres* » dont **le registre foncier** qui est « *un élément-clé de l'intensification écologique dans la mesure où il peut être admis que celle-ci relève a priori de logiques pastorales* »⁴³.

Foncier, pastoralisme et environnement

Le système d'élevage pastoral qui est au cœur des interrogations interdisciplinaires au sein de Mouve sur le terrain de l'arrière-pays méditerranéen nous sollicite encore et ceux à plusieurs égards. Défini comme « *valorisant les ressources fourragères spontanées des espaces naturels par un pâturage extensif, dans le but d'assurer tout ou partie de l'alimentation des animaux* »⁴⁴, l'élevage pastoral semble répondre sur notre terrain à une **double problématique agricole (économique) et environnementale**, principalement paysagère⁴⁵ mais aussi liée à la politique du Parc. L'étude de la dynamique foncière de l'élevage pastoral est importante pour anticiper les freins et

⁴⁰ Claire AUBRON, Op. Cit., p.33

⁴¹ Tous ces termes feront l'objet de développements spécifiques afin de préciser la manière dont ils sont entendus dans le cadre de notre discipline et de notre sujet.

⁴² Claire AUBRON, Op. Cit.,

⁴³ Thierry LINCK, Marie HOUDART, Jacques LASSEUR, Philippe FLEURY, Op. Cit., p. 5

⁴⁴ Projet de Charte du Parc, Op. Cit., p.154

⁴⁵ Jean-Yves PAILLEUX et Benoît DEDIEU, « Résistance de l'élevage ovin dans les Cévennes...Les brebis restent dans le maquis », in *Pastum*, 2010, n°95, p. 23

difficultés des politiques publiques environnementales qui mettent aujourd'hui le pastoralisme au cœur de leurs dispositifs afin de répondre à des enjeux paysagers et de protection de la biodiversité.

Aussi, la question de la **qualité de l'assise foncière** de l'éleveur semble déterminante car elle conditionnerait à la fois la pérennité et la **viabilité économique** d'une exploitation et plus indirectement de la place des systèmes d'élevage de type pastoral au sein d'une économie rurale, mais aussi la faisabilité de certains objectifs et stratégies des politiques publiques environnementales qui incitent aujourd'hui fortement à **l'écologisation des pratiques agricoles** et au maintien de pratiques pastorales extensives.

L'anthropologie juridique : un cadre théorique et conceptuel adapté

L'approche anthropologique du droit vient profondément renouveler l'idée et la définition communément admise de l'objet *droit* et il convient de la préciser ici. Si pour certains anthropologues du droit, « *on ne peut définir le droit, mais seulement le penser*⁴⁶ », nous nous essaierons quand même à une définition de ce droit aux contours incertains dans le but de faciliter la compréhension de notre démarche dans le cadre interdisciplinaire de cette recherche. Il faut tout d'abord voir dans le droit « un produit social » qui « *définit une régulation qui dépasse le cadre de la loi et du règlement administratif.* ». Aussi, **le droit est « complexe en raison de la diversité de ses sources (étatiques, infra et supra étatiques, sociétales), de ses instruments (textes législatifs et administratifs, jurisprudence, conventions, chartes, projets, plans, codes de bonne conduite, recommandations, engagements, principes, conseils, déclarations...) et de ses destinataires.⁴⁷ » C'est toutes ces manifestations du droit que nous prendrons en compte dans l'analyse des interactions entre droit et élevage, droit et environnement, droit et intensification écologique...**

Outre le fait qu'elle élargit considérablement ce qui constitue l'objet *droit*, l'anthropologie juridique ne s'intéresse pas aux règles ou normes mais aux « **régulations juridiques** ⁴⁸ ».

⁴⁶ Norbert ROULAND, « Chronique d'anthropologie juridique : relire notre droit (pour une anthropologie du détour) », in *Droits*, 1989, n°10 « penser le droit », 1, p. 77

⁴⁷ Olivier BARRIERE, « Entre légalité et légitimités locales, comment le droit s'adapte-t-il ? », in *Espaces Naturels*, n°38, avril 2012, p.40

⁴⁸ Olivier BARRIERE, « Approche patrimoniale appliquée aux questions foncières et environnementales en Afrique : réflexion pour un « droit du patrimoine commun » », dans le cadre de la présentation ARRAS, « La mise en patrimoine de l'eau », GDR Res-eau-ville, 09 mars 2007. *Document librement communiqué par son auteur et non paginé.*

« La régulation consiste à contenir et maintenir les pratiques et les actions au sein de modèles de comportement s'intégrant dans les façons de faire, de dire, de penser et d'agir. - La régulation juridique intègre non seulement les systèmes normatifs légaux mais aussi les modèles de comportement issus d'autres référents juridiques que celui de la norme de droit qui elle, est soumise à une hiérarchie »

Une approche holistique du droit et des enjeux fonciers

Loin de l'orthodoxie juridique⁴⁹ selon laquelle le droit doit être entendu comme exclusivement rattaché à la production normative de l'Etat, nous prenons conscience que ce ne sont pas uniquement les **textes et supports** qui attirent notre regard mais également –et substantiellement- les **représentations, pratiques, stratégies, et discours des acteurs** autour du foncier. L'anthropologie juridique envisage en effet un « *droit tripode* ⁵⁰ » constitué de trois fondements : les normes générales et impersonnelles (lois et règlements) liés à un ordonnancement *imposé* de la réalité sociale, les modèles de conduite et de comportement liés à un ordre *négocié* et les *habitus* ou systèmes de dispositions durables liés à un ordre *accepté*.

L'intérêt fondamental de cette démarche au regard de notre sujet est de pouvoir appréhender le *phénomène juridique* foncier dans toute sa complexité. Défini par l'anthropologie du droit comme un « terme valise », **le foncier est « l'ensemble des relations entre les individus et la terre (et les ressources naturelles renouvelables que celle-ci supporte) »**⁵¹. Aussi, caractériser la dynamique foncière de l'élevage et de ses interactions avec le territoire nous amène à nous intéresser à une **multiplicité d'acteurs** (élus, éleveurs, Parc, propriétaires, associations, etc.) et au « *brassage des représentations, des pratiques et des objectifs* ⁵² » de chacun. Le caractère multi-acteurs du foncier nous invite à considérer le *jeu* qui transparait dans un droit vivant, un droit complexe et en mouvement. Et « *comme il y a jeu, il y a aussi dynamique* ⁵³ », c'est sans nul doute la démarche la plus pertinente pour prendre en charge des va-et-vient permanents nécessaires entre **le texte et la pratique** (le texte à l'épreuve de sa mise en œuvre sur le terrain / l'effectivité d'une politique publique) ou un outil juridique en théorie mobilisable (baux fonciers existants) et sa mobilisation effective par l'acteur (représentations autour du bail, motivations de son utilisation, stratégie foncière,

⁴⁹ Olivier BARRIERE, « De l'émergence d'un Droit africain de l'environnement face au pluralisme juridique », in *La Quête anthropologique du Droit. Autour de la démarche d'Etienne Le Roy*, Karthala, 2006, p.147ss

⁵⁰ Étienne LE ROY, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du Droit*, LGDJ, 1999, p. 189

⁵¹ Alain ROCHEGUDE, « Le « Droit d'agir », une proposition pour la « bonne gouvernance foncière », in *Cahiers d'anthropologie du droit 2005*, Karthala, p.59

⁵² Capucine CROSNIER, Op. Cit., p. 159

⁵³ Christoph EBERHARD, « Penser le pluralisme juridique de manière pluraliste- défi pour une théorie interculturelle du droit », dans *Cahiers d'anthropologie du droit*, Karthala, 2003, p. 52

limites à l'utilisation de ce bail, etc.). De l'analyse anthropo-juridique du *jeu des acteurs* avec le droit peut émerger une caractérisation *compréhensive* (prenant en compte le point de vue des acteurs) de la dynamique foncière de l'élevage et de ses interactions avec le territoire.

Aspects méthodologiques de notre recherche

Voir carte ci-dessous pour une représentation spatiale de notre travail de terrain

Outre un travail bibliographique qui a irrigué toute la durée du stage, notre étude et les *données produites*⁵⁴ reposent sur la réalisation d'une **enquête de terrain** de trois mois (janvier à avril 2012) en binôme, portant sur les trente-et-une communes appartenant aux deux Communautés de communes de l'Aigoual et du Pays Viganais. Notre méthode a consisté en deux aspects complémentaires requis par la nature de notre sujet. D'un côté, un travail d'identification, d'exégèse et d'interprétation des **textes juridiques** nous a amenés à nous intéresser à diverses branches du droit : droit de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme, droit rural et des collectivités territoriales. Tout texte indépendamment de sa nature (étatique ou local, imposé ou incitatif, législatif, réglementaire ou contractuel, prescriptif ou prospectif etc.) a fait l'objet d'une rigoureuse attention du moment qu'il avait été identifié comme pouvant interagir avec notre sujet, l'élevage, le foncier ou le territoire étudié. La consultation de dix **documents d'urbanisme des communes** étudiées (version papier exclusivement disponible en mairie) a notamment permis une analyse poussée des interactions entre planification communale et dynamique foncière de l'élevage. La collecte de textes vulgarisés, magazines (mensuel du PNC par ex.) et journaux locaux a permis de compléter certaines informations.

Un travail d'analyse principalement axé sur le discours de l'acteur

Le cœur de notre corpus de données et de notre enquête de terrain est constitué par la réalisation de deux *guides d'entretiens* (un guide « éleveurs » et un guide « élus ») qui ont permis de mener des **entretiens qualitatifs et semi-directifs** dont la durée s'est vue fortement varier selon les disponibilités et la loquacité des interlocuteurs (environ entre 1h30 et 2h30). Très souvent, une partie de l'entretien consistait à poser des

⁵⁴ « Les données sont la transformation en traces objectivées de « morceaux de réel » tels qu'ils ont été sélectionnés et perçus par le chercheur » et ne sont donc nullement collectées mais bien produites. Jean-Pierre O. DE SARDAN, « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », in *Enquête, Les terrains de l'enquête*, no 1, 1995, pp. 71-109 (<http://enquete.revues.org/document263.html>)

questions ouvertes et *interactives*⁵⁵ induites par le contenu de notre guide puis une seconde partie consistait à prolonger la discussion autour d'aspects soulevés par l'enquête, se rapprochant alors de l'entretien dit *compréhensif*⁵⁶. Quelques entretiens n'ont cependant pas été effectués dans ce cadre. Il s'agit d'entretiens avec des acteurs n'appartenant pas à ces deux catégories et que nous pouvons qualifier d'entretiens relativement *libres* ou de *conversations*⁵⁷. Certains acteurs considérés comme *passeurs* ou personnes ressources, « informateurs privilégiés ⁵⁸ » ont également été consultés à plusieurs reprises, ce qui a parfois permis de collecter de véritables bribes de *récits de vie* mais aussi de confirmer, d'infirmer ou du moins d'affiner certaines pistes de réflexion. Chaque entretien a été mené par un, deux ou trois chercheurs, le travail ayant été réparti entre eux. L'accès au terrain s'est réalisé par l'intermédiaire de personnes ressources dont le contact avait déjà été établi par le référent-stage. La *négociation* autour de l'accès aux personnes enquêtées a été le fruit de prises de contact téléphonique et du fonctionnement *en réseau* peu à peu constitué qui nous a permis d'être introduits auprès de nouveaux enquêtés par les personnes auparavant rencontrées.

Aussi, nous avons rencontré **dix-huit élus locaux** (quinze maires, un élu municipal et les deux présidents de Communauté de communes), **vingt-cinq éleveurs** (quatorze ovins viande, huit ovins lait et trois caprins) et des **acteurs clés complémentaires**. Le Chargé de développement territorial sur la Communauté de l'Aigoual, le Directeur général des services de la Communauté du Viganais, le responsable SAFER sur la zone étudiée, la personne en charge de l'OCAGER sur la Communauté de Communes du Viganais, l'animatrice régionale Terre de Liens, le Chef d'antenne Aigoual du Parc des Cévennes, deux gardes forestiers de l'ONF ainsi que les deux Offices du Tourisme du Vigan et de Valleraugue. Les supports utilisés ont été *le carnet de terrain* (prise de notes pendant les entretiens à découvert) et l'enregistrement audio qui ont permis ensuite de retranscrire entièrement l'entretien/de compléter une retranscription des notes et de faire circuler au sein de notre équipe le travail de chacun. L'observation participante, aspect méthodologique essentiel à l'approche anthropologique du droit⁵⁹, n'a été que très (trop) peu pratiquée. Si nous avons pu participer au gardiennage des troupeaux, la plupart des entretiens avec les éleveurs se sont déroulés chez eux, autour d'une table, ou sur leur lieu de travail pendant un moment de répit. Concernant les élus, l'ensemble

⁵⁵ Jean-Pierre O. DE SARDAN, 1995, Op. Cit. : « *Dans tous les cas, l'entretien de recherche est une interaction* »

⁵⁶ Jean-Claude KAUFMANN, *L'entretien compréhensif*, collection 128, Ed Nathan, 1987, 128p.

⁵⁷ Jean-Pierre O. DE SARDAN, 1995, Op. Cit.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ « *Il est important d'accepter de vivre intérieurement la vie de ceux avec lesquels le terrain se partage [...] pour éprouver le droit que l'on est venu étudier* », Gilda NICOLAU in Gilda NICOLAU ; Geneviève PIGNARRE ; Régis LAFARGUE, *Ethnologie juridique – autour de trois exercices*, Dalloz, méthodes du droit, 2007, p. 61

des entretiens ont été effectués en Mairie. Nous avons également pu participer à deux réunions publiques du Parc autour de la Charte. Un colloque européen « Culture et Nature : le patrimoine ovin européen et la vie pastorale ⁶⁰» a encore été l'occasion d'opérer un *détour* de notre terrain pour permettre un *retour* distancié ensuite. Une tentative de *recension*⁶¹ a également permis d'ordonner des données qualitatives afin d'en produire notamment des données chiffrables qui ont permis la réalisation de statistiques et de graphiques ainsi qu'un travail de comparaison à l'intérieur de *groupes stratégiques*⁶² et entre ces *groupes stratégiques* (élaboration de tableaux et grilles de lecture).

Combinaison des sources et interprétation des données

Au final, notre enquête de terrain a permis de combiner trois des « *quatre grandes formes de production de données* ⁶³» de l'enquête ethnographique, l'observation participante n'ayant pas été réellement pratiquée même si le séjour de trois mois sur le terrain étudié a permis une certaine *imprégnation* quotidienne et *inconsciente*⁶⁴ du terrain. **Les entretiens** qui constituent la pièce maîtresse de notre corpus ont ceci de précieux qu'ils permettent de connaître « *les représentations des acteurs locaux* » et de « *rendre compte du « point de vue » de l'acteur* » considéré comme étant « *la grande ambition de l'anthropologie* ⁶⁵» et pouvons-nous ajouter, de l'anthropologie juridique. De plus, n'ayant pas pu *observer* les pratiques et faits décrits par les enquêtés, la validité de nos données repose essentiellement sur « *le réalisme symbolique dans l'entretien* » selon lequel il faut être « *tenu professionnellement d'accorder crédit aux propos de son interlocuteur* » pour accéder au sens. Cette *prise au sérieux imperturbable* n'empêche pas le *doute méthodique* qui doit ensuite permettre de décrypter le discours et de le replacer dans un contexte. De plus, c'est la combinaison de plusieurs types de données produites qui nous a permis d'effectuer un **travail de triangulation** –entendu comme le recoupement des informations et le fait de « *faire varier les informateurs en fonction*

⁶⁰ Organisé à Paris, le 2 mars 2012, au Salon International de l'Agriculture. Colloque intervenant dans le cadre du programme de recherche européen CANEPAL : www.canepal.eu

⁶¹ *La nature qualitative de l'enquête ne doit pas faire l'impasse sur la production « systématiquement des données intensives en nombre fini » qui permettent de prendre « un recul nécessaire par rapport aux discours ».* Jean-Pierre O. DE SARDAN, 1995, Op. Cit.

⁶² « *Une agrégation d'individus qui ont globalement, face à un même « problème », une même attitude, déterminée largement par un rapport social similaire à ce problème ».* Ibid.

⁶³ On compte en effet : « *l'observation participante (l'insertion prolongée de l'enquêteur dans le milieu de vie des enquêtés), l'entretien (les interactions discursives délibérément suscitées par le chercheur), les procédés de recension (le recours à des dispositifs construits d'investigation systématique), et la collecte de sources écrites.* ». Ibid.

⁶⁴ Pour J-P O. de Sardan, l'imprégnation est un premier pas vers l'observation participante. Elle renvoie au chercheur de terrain qui « *observe et interagit aussi sans y prêter autrement attention, sans avoir l'impression de travailler, et donc sans prendre de notes, ni pendant, ni après [...]. En vivant il observe, malgré lui en quelque sorte, et ces observations-là sont « enregistrées » dans son inconscient, son subconscient, sa subjectivité* ». Ibid.

⁶⁵ Ibid.

*de leur rapport au problème traité*⁶⁶ » - non négligeable pour assurer la *rigueur du qualitatif*⁶⁷.

Nous présentons donc ici les résultats interprétatifs de notre enquête de terrain. Nous avons choisi de donner au lecteur un accès aux données *brutes* produites qui soit le plus large et le plus appliqué possible (citations appuyant nos interprétations, morceaux de discours des enquêtés, récits d'expériences, etc.) afin qu'il s'autorise à prendre de la distance avec notre interprétation et ses risques inhérents de *violence faite aux données*⁶⁸ (surinterprétation et mésinterprétation).

Notre approche de la question foncière s'est par ailleurs largement inspirée de la note méthodologique de l'anthropologue Pierre-Yves Le Meur qui définit les bases d'une **approche qualitative rigoureuse de la question foncière**. Ses précautions nous ont fortement appuyés dans notre démarche de recherche et dans notre politique de terrain⁶⁹.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Jean-Pierre O. DE SARDAN, « La violence faite aux données », in *Enquête, Interpréter, Surinterpréter*, 1996, pp.31-59 [En ligne], mis en ligne le 19 décembre 2007. URL : <http://enquete.revues.org/document363.html>. Consulté le 01 septembre 2012.

⁶⁹ Pierre – Yves LE MEUR, « Approche qualitative de la question foncière – Note méthodologique », Document de travail de l'Unité de Recherche 095 de l'IRD REFO (Régulation foncières, politiques publiques et logique des acteurs), n°4, mai 2002. Consultable sur : <http://www.mpl.ird.fr/ur095/resultats/Documents%20de%20travail%20UR/4LeMeur.pdf>



Légende :

Représentation spatiale de notre enquête de terrain

1- Eleveurs rencontrés (25)

- Ovin lait (8 dont 6 pour Roquefort)
- Ovin viande (14)
- Caprin (3)

2- Elus rencontrés (18)

- ▲ Maire (15)
- Conseiller Municipal (1)

Président de l'intercommunalité (2)

3- Documents d'urbanisme

(31 Communes, 2 intercommunalités)

- ▽ Consulté (10)
- ▽ Non- consulté (6)
- ▽ Inexistant (17)

Limites de notre enquête de terrain

Notre enquête de terrain et le corpus de données constitué se heurtent à des insuffisances certaines. Des catégories d'acteurs clés du territoire n'ont pas été rencontrées (élus régionaux, services techniques, **propriétaires privés**), bien sûr par manque de temps mais aussi à cause d'une approche du terrain qui s'est révélée quelque peu hasardeuse et floue les premières semaines et qui nous a amené à opérer des choix dont la pertinence peut être discutée. Nous verrons cependant que l'absence de consultation de propriétaires lors de notre enquête a été quelque peu compensée par la consultation de deux travaux menés sur le territoire cévenol et qui nous ont permis d'accéder aux représentations et discours des propriétaires privés. De plus, le processus d'*itération* inhérent à toute enquête a été pour nous un phénomène intense et parfois déroutant. Le « *va-et-vient entre problématique et données, interprétation et résultats* » nous a menés à « *une restructuration incessante de la problématique [...] un réaménagement permanent du cadre interprétatif* » que nous avons dû apprendre à gérer. La lourdeur de la phase de **traitement de données** abondantes produites par plusieurs mains et brassant des sujets hétéroclites a ralenti considérablement l'avancée des travaux interprétatifs jusqu'à provoquer des changements conséquents dans le déroulement et l'organisation de la recherche⁷⁰. Les difficultés d'une rencontre par le novice d'un terrain agricole avec son vocabulaire agronomique et zootechnique, à la fois autochtone (sur le terrain) et scientifique (au sein de l'équipe Mouve), a d'abord inquiété mais s'est révélé infiniment formateur.

Questions et hypothèses de recherche :

Comme nous l'avons explicité, notre entreprise vise à caractériser les dynamiques foncières des interactions Elevage-Territoire. La connaissance des dynamiques juridiques suppose par ailleurs d'en avoir identifié les acteurs et analysé les représentations, pratiques et stratégies de ces derniers autour du foncier. *Plusieurs types d'interrogations animent notre analyse.*

→ Quelle est la **situation foncière des éleveurs** sur le territoire ACV et dans quelle mesure cette situation interagit-elle avec **l'action et inaction foncière d'autres acteurs** privés (propriétaires) ou publics (élus et Parc) ? Dans quelle mesure la composition et la qualité de **l'assise foncière** des exploitations –question au cœur de la dynamique de l'élevage sur le territoire-, est-elle déterminée, orientée, impulsée ou contrainte par l'action et les choix fonciers d'autres acteurs du même territoire? Ces

⁷⁰ Un travail comparatif avait en effet été envisagé mais la possibilité d'effectuer un second terrain après le premier très riche a été finalement écartée.

questions renvoient alors à l'identification des **outils fonciers** (baux, entité de gestion du foncier, etc.) utilisés par les éleveurs et des **instruments juridiques** (documents de planification, zonage, modes d'intervention, etc.) qui sont mobilisés, ainsi qu'aux représentations et stratégies qui les accompagnent.

→ A côté de ce premier niveau d'analyse correspondant à un champ épousant les limites géographiques du terrain en lui-même (le *jeu des acteurs* avec le droit correspondant aux interactions des acteurs rencontrés, entre eux et au quotidien sur le territoire), les **politiques publiques** apportent une deuxième série d'éléments. Quelle est la place, théorique (texte) et effective (mise en action), qu'occupent les **activités d'élevage** au sein des orientations des politiques publiques ? Comment ces politiques publiques interagissent-elles avec l'élevage, de l'échelle nationale à l'échelle micro-locale, et dans quelle mesure leur perception de cette activité, de son rôle et de son avenir interagit-elle avec la situation foncière des éleveurs dans le territoire ACV ?

→ Par ailleurs, nous avons vu que le projet Mouve nous invitait à adopter un autre angle de réflexion autour de la dynamique Elevage-Territoire, celui de l'action collective et du projet de territoire. Aussi, pouvons-nous questionner **la part structurante du droit dans l'action collective** et dans l'émergence de projets de territoire autour de l'élevage. Comment les acteurs mobilisent-ils collectivement le foncier et à travers quels outils/supports juridiques ces actions se concrétisent-elles, voire font-elles émerger de réels **projets de territoire** ? Comment le *jeu des acteurs* autour du foncier se renouvelle-t-il lorsqu'il prend une dimension collective ? Quelle est la contribution réelle de certains aspects et outils juridiques à prendre en charge les enjeux du territoire qui apparaissent de manière récurrente dans notre analyse ? Par exemple, cette mobilisation collective du territoire par le droit participe-t-elle au **déverrouillage de l'accès au foncier** ? Comment les acteurs entreprennent-ils collectivement de répondre à des enjeux de reconquête pastorale, de revitalisation des hameaux et de maintien des paysages ouverts par l'élevage pastoral ? Le **double enjeu économique et écologique de l'élevage** que nous avons identifié sur notre territoire est-il efficacement pris en charge par de telles actions collectives et concrétisées par des projets de territoire ? Quelles sont les conditions d'émergence, les limites et freins à cette contribution ?

→ Se dessinant comme une ligne d'horizon, **l'intensification écologique** de l'élevage est pressentie comme une hypothèse pouvant résulter de ces actions collectives et de la naissance de certains projets de territoire. Dans quelle mesure le droit peut-il contribuer à créer les conditions d'émergence de l'IE ? Dans les textes

juridiques, à travers les orientations des politiques publiques, mais aussi au regard de la capacité de certains outils juridiques à écologiser les pratiques agricoles, comment **le droit peut-il impulser la mise en mouvement de l'IE** voire en constituer lui-même, sous une forme à préciser, une condition d'émergence ?

Prise en charge de notre problématique

Trois temps seront nécessaires pour répondre à ces interrogations et proposer une lecture complexe de la dynamique foncière des interactions Elevage-Territoire dans une perspective de mise en mouvement de l'IE.

(I) Notre Première Partie consistera à ouvrir une première porte sur la dynamique foncière : celle de **l'aménagement et de la planification du territoire ACV** dont on aurait tort de penser qu'ils ne peuvent encadrer et influencer certaines composantes de la dynamique foncière. La prise en charge juridique des interactions Elevage-Territoire par des textes aménageurs et protecteurs et par la mise en œuvre des politiques publiques sera donc explicitée.

(II) Le deuxième temps de notre réflexion (Deuxième Partie) s'intéressera directement à la manière dont **les acteurs du territoire mobilisent le foncier**. Les pratiques foncières des **éleveurs** (assise foncière), des **élus** (affectation foncière et projets communaux) et **d'autres acteurs fonciers** comme le Parc, la Safer ou l'association Terre de Liens seront analysées puis mises en relation afin de comprendre la nature de la contribution de chaque acteur à la dynamique foncière de l'élevage. Dans une perspective anthropologique, ces pratiques et actions seront rattachées aux **discours** des acteurs et aux **représentations** que ces derniers se font du foncier, ce qui nous amènera à entrer dans les méandres d'une représentation relativement commune d'un **foncier bloqué**.

(III) Notre Troisième Partie nous permettra alors d'adopter un autre angle de vue sur cette problématique en explorant la **dimension collective du territoire**. Nous envisagerons l'élevage comme pouvant être au cœur d'actions collectives identifiées et visant à lever les points de blocage du foncier perçus par les acteurs. La mobilisation d'outils juridiques particuliers apparaît comme étant au centre de certaines actions collectives et font partie de conditions d'émergence et de mise en œuvre de projets de territoire autour de l'élevage. La question de la **contribution du droit à l'IE** sera envisagée sous la forme de pistes de réflexions mises en débat afin de nourrir un peu plus les discussions interdisciplinaires autour des conditions d'émergence d'une agriculture écologiquement intensive (AEI).

PREMIERE PARTIE

Elevage et Territoire : des interactions appréhendées par un droit aménageur et planificateur

Afin de caractériser les dynamiques foncières de l'élevage sur le territoire ACV, il nous faut préalablement nous intéresser à la manière dont le droit vient encadrer, aménager et régir ce territoire. Aussi, pouvons-nous tout d'abord relever le caractère pluriel de cette planification en ce que l'aménagement d'un territoire s'anticipe à **plusieurs échelles**, fruit de l'action variable de différentes collectivités territoriales. (Chapitre I). Dans un second temps, nous opèrerons un focus sur **l'urbanisme réglementaire des communes** par l'intermédiaire de l'examen du document d'urbanisme qui a constitué un des objets spécifiques de l'enquête de terrain en Pays ACV (Chapitre II). Enfin, nous verrons que les **spécificités locales de ce territoire** – un territoire rural, de montage et marqué par un zonage environnemental singulier – sont elles aussi à la source de dynamiques territoriales de l'élevage qu'il convient alors de relever (Chapitre III).

CHAPITRE I - La planification plurielle d'un territoire multi-acteurs⁷¹

Si planifier un territoire c'est s'assurer d'un minimum de cohérence quant aux orientations, choix et actions le façonnant, c'est aussi composer avec une multitude d'acteurs publics d'où une certaine complexité de la planification territoriale. Aujourd'hui véritablement ancrés dans une démarche de **développement durable** (I), l'urbanisme planificateur et l'aménagement du territoire sont des compétences avant tout partagées permettant un ajustement de la planification à l'échelle la plus adaptée. Aussi, **l'Etat** assure-t-il un minimum de règles d'urbanisme communes à l'ensemble du territoire national (II). **La Région** se révèle être l'échelle la plus adaptée pour garantir la cohérence des choix de développement territorial (II) tandis que **l'acteur départemental** reste en retrait (III). Au contraire, **le Pays** (IV) et **l'échelon intercommunal** (V) se révèlent pouvoir jouer un rôle majeur à l'égard de

⁷¹ Les documents de planification et d'aménagement du territoire présentés ci-dessous ne font pas l'objet d'une étude exhaustive, notamment les dispositions concernant leurs procédures d'adoption ou celles que nous avons choisi d'évincer au regard du sujet traité. Le but de ce chapitre est principalement d'identifier et d'utiliser un socle de données juridiques qui permettront d'appréhender les dynamiques territoriales et foncières de l'élevage au centre de notre réflexion. Pour des informations plus précises sur chacun des outils d'urbanisme, nous recommandons de se référer à un guide pratique créé par la Région Languedoc- Roussillon : « Réseau rural Languedoc Roussillon – boîte à outils « gestion - développement espace rural – préservation terres agricoles » - version 21/10/2010 » disponible sur : http://www.reseaurural.fr/files/01_n_prouheze-rrlr_guide1.pdf

l'aménagement du territoire supra-communal et **la Commune**, échelon micro-local par excellence, en reste l'acteur clé (VI).

I- Evolution générale du cadre juridique de l'aménagement du territoire

Né d'une volonté d'assurer un minimum d'harmonie urbanistique du territoire (A), l'urbanisme planificateur est aujourd'hui largement irrigué par les objectifs de développement durable consacrés par le Grenelle de l'environnement (B).

A- Les prémisses de la prise en charge du territoire par le droit

Par la loi d'orientation foncière de 1967, le législateur vient se saisir de la question de la planification urbaine, créant ainsi les premiers documents d'urbanisme, le Plan d'Occupation des Sols (POS) et le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU). Le premier a vocation à régir le territoire communal tandis que le second vise à assurer un minimum de cohésion urbanistique à une échelle supra communale mais tous deux procèdent d'une **logique planificatrice basique, le zonage binaire** déterminant les espaces constructibles et non constructibles. Jusqu'en 1983 l'urbanisme planificateur sera un urbanisme dit « associé » entre l'Etat et les Communes, les compétences de ces dernières restant largement chaperonnées par l'Etat. Il faut attendre les Actes de la Décentralisation (Lois Defferre de 1982 et 1983⁷²) pour voir la planification du territoire décentralisée et partagée entre les différentes collectivités territoriales. Les Communes dotées d'un POS se voient transférer la compétence pour délivrer les permis d'occupation des sols tandis que l'Etat reste garant de la protection de la nature et du patrimoine (Loi Montagne par exemple). En matière d'aménagement du territoire, les lois Defferre prévoient un partage de compétences entre l'Etat qui détermine les grandes orientations au niveau national et les autres Collectivités qui les précisent et les conduisent à leur échelle.

Une première évolution dans la planification et l'aménagement du territoire réside dans l'adoption de la loi Pasqua en 1995 (modifiée par la loi Voynet en 1999) qui marque l'avènement de la **logique de « projet »**. Cette logique se concrétise directement par la création des « Pays » et de documents d'aménagement du territoire prospectifs tels que la DTA et le SRADT (*voir plus loin*).

Les années 2000 annoncent quant à elle un tournant majeur dans la planification du territoire : la prise en compte de **l'impact environnemental de l'urbanisme** et la pertinence d'une démarche non sectorielle et dite de **développement durable**.

⁷² Loi n° 82-213 du 02 Mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

B-L'ancrage d'objectifs environnementaux dans l'aménagement et la planification du territoire

Prenant acte des griefs adressés à l'urbanisme planificateur, la loi dite SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) adoptée en 2000 cherche notamment à raisonner un urbanisme galopant et à enrayer le phénomène d'extension incontrôlée des zones urbaines. Aussi, une profonde réforme des documents d'urbanisme est opérée : le POS devient **PLU** (Plan Local d'Urbanisme), un document simplifié est créé pour les petites communes (**la Carte Communale**) et le SDAU laisse place au **SCOT** (Schéma de Cohérence Territoriale). Outre un changement d'appellation en soi symbolique, ces documents intègrent à présent des objectifs de développement durable : le principe **d'économie de l'espace** et le souci d'équilibre entre la ville et la campagne sont consacrés. Techniquement, le document principal, le PLU, est substantiellement enrichi par un **Projet d'Aménagement et de Développement Durable** (PADD). L'urbanisme et l'aménagement du territoire s'ancrent à présent dans un cadre juridique dit **concerté** conformément à l'approche intégrée de développement durable. Les procédures d'adoption des documents de planification mettent en jeu différents outils de concertation (l'enquête publique est généralisée dans tous les documents d'urbanisme locaux) et sont simplifiées dans un but de démocratisation.

Le Grenelle de l'environnement, qui se concrétise par l'adoption des Lois Grenelle I et II (août 2009 et juillet 2010⁷³), vient confirmer ce nouvel élan en inscrivant directement au sein des documents d'urbanisme des objectifs et **principes environnementaux** correspondant aux six chantiers du Grenelle. L'article L.121-1 du Code de l'Urbanisme intègre à présent des « objectifs de développement durable » dont « *l'utilisation économe des espaces naturels, la **préservation des espaces affectés aux activités agricoles** et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels* ».

Ces évolutions ont des conséquences directes sur la planification du territoire - ses outils comme ses documents d'urbanisme- que nous abordons à présent.

Il s'agit dans les paragraphes suivants de présenter succinctement les compétences des acteurs publics concernés ainsi que les documents de planification et d'aménagement régissant le territoire étudié. L'analyse de ces textes pouvant constituer une première approche des interactions entre Territoire et Elevage, les dispositions pertinentes feront l'objet de commentaires cherchant à caractériser la manière dont cette planification est susceptible d'interagir ou pas avec les activités d'élevage.

⁷³ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

II- Une planification étatique discrète sur le territoire étudié

Si le Pays ACV est concerné, au même titre que l'ensemble du territoire national, par l'application du Règlement National d'Urbanisme (A), la présence de l'Etat se fait discrète en matière de planification spécifique (B).

A- L'Etat garant d'un minimum d'urbanisme : le RNU

L'objet du RNU (R.111-2 à -24 du Code de l'Urbanisme) n'est pas tant de planifier le territoire que de fixer des règles d'urbanisme de deux types, d'ordre public (imposables en tout lieu) et supplétives (imposables en l'absence de document d'urbanisme local). Si l'étude exhaustive de ce document serait ici superflue, il faut relever quelques points utiles à la compréhension de la planification du territoire qui nous intéresse. En effet, seules **seize des trente-et-une communes étudiées sont dotées d'un document d'urbanisme** et les règles supplétives étatiques régissent donc actuellement l'urbanisme de quinze d'entre elles. Les règles supplétives, s'appliquant à ces dernières, concernent essentiellement des aspects urbanistiques limitant la construction (desserte, hauteur, esthétique, etc.) et n'ont pas grand intérêt ici. Cependant, un des principes importants susceptible d'éclairer la compréhension de l'aménagement du territoire communal par les élus est celui de la « **constructibilité limitée** » (L.111-1-2 du Code de l'Urbanisme). Outre quelques exceptions (intérêt de la commune en jeu par exemple), lorsque la commune est dépourvue d'un document propre, elle **ne peut construire en dehors « des parties actuellement urbanisées »**, ce qui restreint considérablement les changements d'affectation du foncier. Les règles d'ordre public, celles s'appliquant donc indifféremment à l'ensemble des trente-et-une communes, imposent quant à elles des principes afférant essentiellement à l'environnement. Aussi, les constructions autorisées ne peuvent porter atteinte à la conservation d'un site, à la protection de l'environnement ou encore aux caractères des paysages naturels et urbains.

Sur certains territoires présentant des enjeux particuliers, l'Etat peut renforcer sa planification en adoptant des documents spécifiques. Le territoire ACV n'en fait pas l'objet.

B- L'absence de planification étatique du territoire ACV

Parmi les documents de planification pour lesquels l'Etat est compétent, deux retiennent ici notre attention.

1) L'absence de DTADD

Les Directives Territoriales d'Aménagement, devenues **Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable** (DTADD) avec la loi Grenelle I, sont

des documents d'urbanisme d'Etat stratégiques, de planification à long terme, avec lesquels les documents de planification locale doivent être compatibles (L. 111-1-1 du code de l'urbanisme). Ces documents permettent à l'Etat de mettre en place une planification supra-communale sur des territoires présentant des **enjeux nationaux** qui sont alors déclinés à l'échelle locale. Ils permettent par exemple de **protéger certains espaces naturels et paysages**, de **gérer des espaces agricoles** ou d'assurer des continuités écologiques. Adopter une DTADD est aussi un moyen de préciser localement les objectifs de la Loi Montagne de 1985 que nous étudierons plus loin. Une fois créée, elle s'impose aux documents d'urbanisme communaux et intercommunaux régissant le territoire qu'elle recouvre et qui doivent lui être compatibles.

A ce jour, l'Etat a adopté sept DTADD dont aucune d'entre elles ne concerne la Région Languedoc-Roussillon. Il est difficile d'imaginer avec précision l'intérêt et les conséquences que pourrait avoir l'existence d'une DTADD sur la zone ici étudiée. Un rapide coup d'œil sur la DTA des Alpes-Maritimes⁷⁴, adoptée en 2003, nous autorise cependant à penser les potentialités d'un tel document sur le territoire ACV. En effet, après un diagnostic très détaillé du territoire, diagnostic relevant notamment **l'importance du pastoralisme et son intérêt environnemental et paysager**, des objectifs généraux d'aménagement sont posés. Parmi eux, le maintien et le développement des activités agricoles, pastorales et forestières est central sur la zone de Haut-Pays. Aussi peut-on y lire que *« la priorité doit être accordée au maintien ou à la remise en état des pâturages intermédiaires garants de l'ouverture des paysages »*. Au sein des orientations et modalités d'application de ces objectifs, cela se traduit par une gestion du territoire orientée vers la valorisation d' *« une richesse patrimoniale exceptionnelle »* en maintenant notamment le pastoralisme pour son rôle dans *« l'entretien de l'espace et du paysage »*. A cette fin, cette DTA vient préciser l'application de la Loi Montagne⁷⁵ sur la zone montagne, soit 86% du territoire des Alpes-Maritimes. La notion de **« terres agricoles et pastorales à préserver »** y est éclairée, ce qui est déterminant en ce que la Loi Montagne s'impose aux documents d'urbanisme des communes que nous étudierons plus loin. L'explicitation de cette notion par la DTA aboutit à **restreindre fortement le changement d'affectation des terres** ainsi définies et à préserver la **pérennité des usages pastoraux**.

2) L'absence de DPMVP

Les **Directives de Protection et de Mise en Valeur des Paysages (DPMVP)** sont des documents de protection étatique, cartographiés, ayant pour objet de protéger

⁷⁴ DDE-SAET-CT-SIG. « L'essentiel de la DTA 06 », Novembre 2008, consultable sur : http://www.alpes-maritimes.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/essentielDTA_cle7d61c5.pdf

⁷⁵ Texte d'intérêt majeur qui sera traité dans notre chapitre III.

des paysages remarquables. Pour être concerné, un territoire doit satisfaire deux conditions cumulatives (article L. 350-1 du Code de l'Environnement) : ne pas être déjà concerné par une DTADD, document étudié précédemment, et présenter les caractéristiques d'un **territoire dit « remarquable »**. L'Etat fixe alors les orientations et principes fondamentaux de protection des structures paysagères, accompagnés d'un cahier de recommandations quant à lui facultatif. Ce cahier de recommandations peut comprendre des dispositions relatives à la restauration des espaces dégradés ou aux modalités de gestion et d'entretien des paysages, haies, zones humides, etc. A ce jour, seules deux DPMVP ont été adoptées : celles des paysages du Mont Salève et des Alpilles. De la même manière que pour la DTADD, nous pouvons nous interroger sur l'intérêt et les conséquences de l'adoption d'une DPMVP sur la zone étudiée. Pour répondre à cette interrogation, nous pouvons ici nous référer à la DPMVP des Alpilles⁷⁶. Celle-ci vient protéger les « structures paysagères » du Massif des Alpilles, protection avec laquelle les documents d'urbanisme des Communes concernées doivent être compatibles. Elle pose plusieurs principes fondamentaux dont la **préservation des « paysages naturels remarquables »** qui doit se traduire par une **interdiction de construire** dans les zones délimitées. Cependant, contrairement à la DTA précédemment étudiée, aucune disposition concernant l'élevage et le pastoralisme n'est présente. Seules des règles d'interdiction et de protection venant règlementer l'urbanisme font l'objet de cette directive.

L'Etat se présente donc comme un acteur disposant de prérogatives importantes en matière de planification mais dont il fait une utilisation modérée sur le territoire ACV. Cela contraste fortement avec l'acteur régional quant à lui bien présent.

III- La Région, échelon privilégié de la politique d'aménagement du territoire

Bénéficiant d'un **rôle prédominant** en matière d'aménagement du territoire, la Région Languedoc Roussillon fait montre d'une attitude volontariste à travers son schéma d'aménagement (A) renforcé et mis en œuvre par un Contrat Plan Etat Région (B).

A- Les orientations stratégiques de développement durable de la Région Languedoc Roussillon : le SRADDT

⁷⁶ « Directive de protection et de mise en valeur des paysages des Alpilles - Orientations et principes fondamentaux de protection des structures paysagères », consultable sur http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/DGALN_02Orientations_principes.pdf

Ce document est caractérisé par une approche stratégique et prospective de l'aménagement du territoire (1) et au sein de laquelle les activités d'élevage occupent une place nuancée (2).

1) Un document stratégique prospectif

Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire, devenu **Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire** (SRADDT) depuis 1999, est l'outil de planification principal du territoire régional. Son objet légal est de fixer « *les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional* ». Après un premier document en 1999, la Région Languedoc Roussillon adopte en 2009 un SRADDT⁷⁷ dans le but de « **construire une véritable vision stratégique régionale partagée avec l'ensemble des acteurs** ». Ce document a un rôle déterminant en ce qu'il doit concevoir les priorités stratégiques de la Région, opérer un diagnostic territorial conduisant à établir les handicaps et les potentialités régionales et anticiper les évolutions majeures auxquelles le territoire sera à long terme confronté. Dans son SRADDT, la Région Languedoc Roussillon est présentée comme « *la première Région française en matière de biodiversité* » mais aussi la plus attractive, amenant à une **artificialisation des terres croissante**. La question de son modèle de développement économique ainsi que l'accueil de nouveaux habitants et la mobilité qui y est associée sont pour elle un défi à relever dans un souci de développement harmonieux de son territoire. Déjà exposé à des **risques forts** (incendie et inondation), le territoire est, selon la Région, menacé par les effets d'un changement climatique compromettant cette richesse naturelle. « *Quel est le modèle de développement et quelle cohabitation entre l'homme et la nature ?* », interroge le document. Le diagnostic du territoire est suivi par des orientations stratégiques répondant à « une vision régionale à l'horizon 2030 » et déclinées en axes, paris et pistes d'actions.

2) La place de l'élevage au sein des orientations régionales générales

Dans le cadre d'une première approche des dynamiques territoriales de l'élevage, nous pouvons nous interroger sur **la place des activités d'élevage au sein des orientations de développement durable** fixées dans le SRADDT et régissant l'aménagement du territoire régional. Tout d'abord, il faut noter que les activités d'élevage ne font pas l'objet de dispositions spécifiques mais sont traitées à travers l'activité agricole dans son ensemble, ce qui nous empêche ici d'opérer des distinctions

⁷⁷ « Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire du Languedoc Roussillon », adopté le 25 septembre 2009 par le Conseil Régional, disponible sur : <http://www.laregion.fr/uploads/SRADDT/>

pertinentes entre les différents secteurs agricoles. Aussi, sont-elles indirectement concernées par les problématiques soulevées à l'égard des « activités agricoles », des « espaces agricoles » ou du « développement rural ». Ces questions sont intégrées au sein du volet environnemental de la démarche de développement durable de la Région. « **Préserver et valoriser les espaces naturels** » et « **maintenir des espaces disponibles pour l'agriculture** » sont deux objectifs qu'elle se donne. De plus, la Région soulève l'importance de « ses » territoires évoquant ainsi le caractère hétérogène du territoire régional. Parmi cette diversité, les « avant-pays » sont présentés comme un nouveau modèle de développement rural sur lequel la Région souhaite s'appuyer pour développer des territoires, dont la zone ici étudiée. Les productions agricoles de qualité (dont l'élevage est stipulé) accompagnées d'une politique touristique performante doivent pour la Région être au cœur du développement des « avant-pays ».

L'étude de ce document prospectif révèle par ailleurs que l'activité d'élevage, à travers l'activité agricole, est une composante essentielle du projet de développement durable de la Région et qu'elle est confrontée à un **défi d'équilibre entre développement urbain et préservation des espaces agricoles**. Malheureusement, l'étude du SRADDT ne nous donne qu'un aperçu peu détaillé des orientations et surtout de leur traduction concrète sur le territoire, en termes de projets et d'actions. Dépourvu de caractère juridiquement contraignant, il constitue cependant un document indicatif, d'orientation des politiques publiques infrarégionales, que les communes et intercommunalités sont en charge de prendre en considération lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme. D'autant plus que ce SRADDT est complété par un **outil bien plus concret et pragmatique**, le Contrat Plan Etat Région (CPER), qui vient le préciser et mettre en œuvre ses orientations.

B- La mise en œuvre contractuelle de la politique régionale : le CPER LR 2007-2013

L'élevage, et notamment le pastoralisme, font l'objet de dispositions propres au sein du contrat (1) dont un premier bilan a été dressé par la région en 2011 (2).

1) La place de l'élevage au sein des actions et projets de la Région

Outil contractuel facultatif mais fortement motivé par une incitation financière de l'Etat, il a été signé par la Région en 2007 pour la période 2007-2013⁷⁸. Lui aussi à présent ancré dans une logique de développement durable, il permet de mutualiser les moyens de la Région et de l'Etat pour mettre en œuvre des objectifs communs et

⁷⁸ « CONTRAT DE PROJETS ETAT – REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON 2007 – 2013 », décembre 2006, consultable sur : <http://www.mcrit.com/euram/documents/docsplans/Languedoc-Roussillon/CPER%202007-2013.pdf>

réaliser des actions et projets choisis de concert. Poursuivant les orientations du SRADDT de la Région, le CPER LR se donne notamment pour objectif de lutter contre « la désertification de ses zones rurales » en se saisissant d'atouts comme son patrimoine naturel et culturel. Ici, l'élevage fait l'objet d'une considération propre, en ce que « *des activités spécifiques comme le **pastoralisme** et des enjeux environnementaux comme la protection de la forêt méditerranéenne* » sont considérés comme « **porteur de développement** » et doivent être valorisées. Le CPER définit cinq grandes priorités d'action traduites par onze projets précis. A la lecture du CPER, quelques priorités retiennent notre attention au regard de notre sujet. La Région souhaite « *structurer l'espace régional en territoires de projets* » et assurer la « **maitrise du foncier** ». Un des projets alors proposé est intitulé « Maitrise du foncier » et doit permettre de mettre un **frein à l'artificialisation des sols et à la spéculation foncière** grâce à la création d'un Etablissement Public Foncier (EPF) Régional. Des actions spécifiques sont proposées concernant la thématique « montagne - élevage ». La région se veut de « *développer des activités économiques de la montagne* » et « *les projets de gestion et d'aménagement des territoires de montagne et pastoraux* ». Des initiatives en termes d'« *appui technique spécialisé* » lié au pastoralisme et à la modernisation de l'élevage font également partie des pistes d'action. En matière d'environnement, la Région se donne pour priorité de « **préserver et valoriser la biodiversité** », ce qui passe notamment par « la structuration du **réseau NATURA 2000** » qui couvre près de 32% du territoire, la confortation du **Parc National des Cévennes** (appui à la réalisation de la Charte) afin d'enrayer la perte de biodiversité décritee.

L'intérêt de cet outil contractuel est principalement financier. En effet, il permet à la Région d'attribuer des fonds à des actions entrant dans le cadre des priorités et projets consentis. Un projet **d'Opération Concertée d'Aménagement et de Gestion de l'Espace Rural (OCAGER)**, initié par une communauté de Communes, pourra par exemple bénéficier d'un financement au titre du CPER. *La Communauté de Communes du Viganais a notamment lancé une telle opération et nous étudierons cette dernière plus loin.*

2) Evolution et bilan du CPER concernant les actions prescrites

Nous pouvons nous interroger sur l'avancement et la réalisation concrète des actions proposées. Un avenant de mi-parcours est intervenu au début de l'année 2011⁷⁹, initié par le Préfet de Région. Celui-ci qualifie l'avancée de la réalisation des projets de « rythme très satisfaisant ». Cependant, **aucune action relative à l'élevage** n'est

⁷⁹ « Contrat de projets Etat-Région 2007-2013. Avenant de révision à mi-parcours », février 2011, consultable sur : http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/actions/cper2007/pdf/bilan_cper_18_02_2011.pdf

abordée dans cet avenant. Dans le secteur agricole, c'est l'activité viticole qui fait l'objet d'un bilan détaillé. L'agriculture biologique et les mesures agro-environnementales y sont encouragées sans plus de précisions.

Le bilan CPER de l'exercice 2010⁸⁰ apporte quelques éléments supplémentaires. Le **soutien à l'installation et à la transmission d'exploitations agricoles** a fait l'objet d'un effort financier particulièrement soutenu. L'Etablissement Public Foncier Rural a été créé. En matière de préservation de l'environnement, des actions de **prévention de risques incendie** (création de « coupures de combustible sylvo-pastorale ») ont été menées et le bilan précise qu'aucune action avec le PNC n'a été programmée en 2010. Ce document ne nous apporte encore une fois que peu d'informations sur la manière dont l'élevage a pu ou aurait pu faire l'objet d'actions et de projets spécifiques, particulièrement concernant la préservation des espaces agricoles et pastoraux.

Ce silence nous renseigne alors peut être sur la faible importance que représentent ces enjeux au regard d'autres priorités ou de secteurs directement appuyés par la Région. Il peut également résulter des difficultés des orientations et priorités définies dans le SRADDT et reprises dans le CPER à se traduire par des projets concrets sur les zones concernées, en l'occurrence des territoires pastoraux et de montagne. Quoi qu'il en soit, si nous avons centré notre regard sur les dispositions nous intéressant directement, il nous faut replacer l'activité d'élevage et les objectifs afférant au sein du projet général de développement durable de la Région, tel que défini dans le SRADDT et décliné dans le CPER. Cette mise en perspective fait nettement apparaître **d'autres priorités** sur lesquelles la Région concentre ses actions, sachant que les trois paris qu'elle se donne sont **la mobilité, l'accueil et l'ouverture**. Si l'activité agricole fait partie des priorités affichées pour certains des territoires de la Région (notamment les « avant-pays »), **le foncier agricole, la préservation des espaces pastoraux et les enjeux d'un milieu agro-pastoral ne font pas l'objet de dispositions spécifiques**. Une rencontre avec des élus ou des représentants régionaux aurait sans doute été opportune afin de confirmer ou d'infirmer ces interprétations basées sur les documents de planification, mais elle n'a pu être effectuée.

IV- L'absence de compétence significative du Département en matière de planification

Le Département n'a pas reçu de compétence en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire par le législateur. Aussi, son rôle s'en trouve fortement

⁸⁰ « CONTRAT DE PROJETS ETAT – REGION 2007-2013 LANGUEDOC-ROUSSILLON - BILAN DE L'EXERCICE 2010 », septembre 2011, disponible sur : « http://www.laregion.fr/uploads/Document/01/14593_1326205593_Bilan-2010.pdf »

limité. Cependant, s'il ne peut aménager ou planifier le territoire, il peut intervenir par l'intermédiaire d'**outils de protection** de certains espaces et influencer sur les dynamiques foncières des territoires planifiés par les autres collectivités territoriales, telles que la Commune ou la Région. Nous évoquerons simplement le **Zonage de Revitalisation Rurale (ZRR)** créé par la loi Pasqua en 1995 qui permet, sur certains territoires ruraux remplissant des critères cumulatifs (démographique, socio-économique et institutionnel), d'instaurer des conditions fiscales avantageuses (exonération de la taxe professionnelle par exemple). **Les trente-et-une communes étudiées**, considérées comme des territoires agricoles en déprise, ont fait l'objet d'un classement par le Conseil Général du Gard en 2010. Les outils fonciers (préemption, acquisition, etc.) pouvant être mobilisés par le Département seront quant à eux étudiés plus loin, lorsque nous aborderons les outils fonciers des acteurs ruraux.

Contrairement au Département, le Pays joue un rôle primordial en termes d'aménagement et de planification de son territoire et sa Charte de développement est riche d'enseignements.

V- Le Pays, un acteur territorial en mutation

Il convient, pour poursuivre notre étude du cadre juridique des dynamiques foncières de l'élevage, d'analyser le rôle du Pays ACV (A), le contenu de sa Charte et plus précisément au regard des activités d'élevage (B) avant de nous interroger sur l'avenir d'un acteur en mutation (C).

A- Le Pays ACV, un « espace de dialogue ouvert et souple »

Le statut législatif du Pays (1) est ici éclairé des propos de sa directrice (2).

1) Le statut du Pays

Le Pays, créé par la loi Pasqua de 1995, « exprime la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres. Il constitue **le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable** destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural ». Son territoire présente une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi ». Structurellement, le Pays ACV comprend cinq Communautés de Communes dont les **deux Communautés de Communes de l'Aigoual et du Vigan** qui font l'objet de notre étude. Il est représenté et géré par un syndicat mixte de Pays composé de représentants de chaque intercommunalité. L'une des tâches principales de ce syndicat mixte est d'adopter une

Charte de développement qu'il sera ensuite en charge d'animer et à la lumière de laquelle les projets de ses différents membres seront étudiés.

2) Le rôle du Pays vu par sa directrice

La directrice du Pays ACV et animatrice de sa Charte, rencontrée par des membres de l'équipe Mouve le 19 septembre 2011, a pu faire part de sa vision du Pays, de son rôle et de son mode de fonctionnement⁸¹. Le Pays ACV est « **un espace de dialogue ouvert et souple** entre les cinq communautés de communes » et dont l'objet principal est de mutualiser les idées, de centraliser les études et projets de ses membres, de programmer les projets proposés ou encore d'appuyer la recherche de financement pour leur réalisation. Le Pays n'a « **pas force de proposition** » et la Charte n'est utilisée que « comme un cadre de référence » assurant la cohérence entre les projets de ses membres. Le Pays s'affirme donc davantage comme un **acteur de coordination** d'un territoire dont l'aménagement et les projets sont largement initiés et mis en œuvre par chacune des Communautés de Communes sur leur territoire respectif. L'animatrice soulève notamment la grande hétérogénéité entre les différents membres – « les différents visages du Pays » - qui amène chacun à se préoccuper des singularités et enjeux de son propre territoire : vallées cévenoles, contreforts, causses...

On peut alors s'interroger sur le rôle de la Charte de développement que le Pays a adoptée en septembre 2006. En effet c'est ce document qui matérialise le « projet commun de développement durable » que vise le législateur. D'autant plus que l'examen de cette Charte permet d'entrevoir la perception de l'élevage par le Pays et d'appréhender la manière dont les activités d'élevage sont intégrées à ce projet commun.

B- La Charte de développement du Pays ACV et la place de l'élevage

1) Axes d'orientation et propositions d'actions : la déclinaison d'un « projet de territoire »

La Charte⁸² se compose en deux parties, la première consacrée au **diagnostic du territoire**, la seconde au « **projet de territoire** » du Pays. Le Pays insiste sur la distinction à opérer entre un simple « programme d'actions » et un « projet de territoire » qui présente une dimension prospective forte et constitue « un cadre d'actions collectif entre les différents acteurs locaux ». Ce projet est décliné en quatre

⁸¹ Les notes et enregistrements de cette rencontre ont été transmis dans le cadre du stage. Ils constituent la source de données utilisées ici.

⁸² « Charte de développement du Pays Aigoual Cévennes Vidourle - Partie 2 : Projet de territoire », septembre 2006, version validée par l'Agence de Développement et soumis à l'avis du Conseil de Développement le 17 octobre 2006. Consultable sur : <http://www.cc-paysviganais.fr/download/Charte%20ACV.pdf>

axes accompagnés de volets d'intervention et de propositions d'actions. Cohérence d'identité, de promotion et d'action du Pays ; désenclavement du territoire ; lieu de vie attractif et renouveau économique du pays, sont les quatre axes de cette Charte. Les deux derniers nous intéressent particulièrement en ce que les activités d'élevage au sein du territoire ACV semblent y occuper une place importante.

2) La place de l'élevage au sein de la Charte ACV

Le Pays se donne tout d'abord pour objectif de **gérer efficacement l'urbanisme et le foncier** dans une démarche de développement durable visant à **préserver les espaces naturels** et à « **renforcer les synergies potentielles entre environnement et agriculture** ». A ce titre, le Pays propose « *l'élaboration et la mise en œuvre concertée d'outils référentiels d'aide à la décision en matière d'affectation et d'utilisation de l'espace* » visant ainsi à « *dépasser les conflits d'usages et de pratiques* » sur le territoire. Des actions très concrètes accompagnent cet objectif : élaboration d'un **SCOT, réserves foncières** par préemption du Département, Charte Paysagère, etc. La place de l'agriculture est cruciale dans sa réalisation. Ainsi, « *les activités agricoles ont façonné et continuent de dessiner les paysages et [...] elles peuvent jouer, en outre, un rôle très important en terme de lutte contre les risques naturels et la dégradation des ressources* ». **L'agro-pastoralisme doit être favorisé** notamment pour son intérêt dans la lutte contre l'incendie. Des « *actions coordonnées de soutien de l'agro-pastoralisme sur les grands espaces en déprise* » doivent être préconisées en ce sens et les pratiques dites « alternatives » respectueuses de l'environnement soutenues. La question de la filière agricole est elle aussi au centre des orientations et le Pays s'engage à soutenir le « *potentiel agricole et agro-alimentaire* » par des actions telles que le financement d'outils locaux (abattoir du Vigan, fromagerie Cigaloise, ateliers de transformation, etc.).

L'animatrice de la Charte précise que des projets concernant l'élevage sont actuellement débattus au sein du Pays. Parmi eux figurent **l'OCAGER du Pays Viganais** (*étudié plus loin*), l'abattoir du Vigan et la transformation alimentaire ou encore des actions de promotion du territoire comme la « Comédie des Cévennes ».

D'une manière globale, le Pays envisage la concrétisation de ces objectifs et actions dans une **logique de « projet »**. Le développement du territoire ACV doit donc se faire avec un « niveau de partenariat privilégié de coordination et contractualisation ». On peut cependant s'interroger sur l'avenir du Pays, Pays qui se voit disparaître avec la récente réforme des collectivités territoriales.

C- Perspectives d'une politique de Pays fragilisée par le législateur

1) La suppression des Pays par la Réforme des Collectivités Territoriales

Très concrètement, la **suppression du cadre juridique des Pays** est l'objet de l'article 25 de la loi de réforme des collectivités territoriales⁸³ intervenue fin 2010 et qui vient abroger l'article 22 de la loi Pasqua de 1995. Aussi, ce dernier peut continuer à exister de fait, mais sa structure est supprimée et il ne peut bénéficier d'aucune enveloppe financière propre, ses compétences n'étant plus reconnues par le législateur. Cette suppression intervient dans le cadre d'une rationalisation du territoire et une clarification des compétences des collectivités territoriales considérées jusqu'alors comme enchevêtrées et en perte d'efficacité. La suppression des Pays a fait l'objet de vifs débats, parfois clairement décriée comme la tentative de l'Etat d'abolir des particularismes locaux pourtant bien réels⁸⁴.

Selon Catherine Sadon⁸⁵, l'avenir du Pays ainsi légalement supprimé peut s'envisager de deux manières. Il peut premièrement s'affirmer comme un « **outil renforcé au service des intercommunalités** » et sa raison d'être serait alors directement rattachée à la mise en œuvre et au suivi du SCOT. Il peut cependant aller plus loin et s'affirmer comme « **un outil de développement des territoires** dans le cadre d'un aménagement équilibré du territoire ». C'est ce deuxième rôle qui semble se dessiner pour le Pays ACV.

2) Vers un rôle d' « animation du territoire »

Tenant compte de cette suppression législative, pour son animatrice le Pays « ne s'appellera plus Pays ». Il sera alors une zone destinée à « la discussion sur la gestion du milieu rural » **à partir du SCOT** dont le Pays est ici en charge. Le SCOT (document d'urbanisme intercommunal), serait alors une base à partir de laquelle les membres du Pays viendraient débattre de leurs projets. Rejoignant ainsi Catherine Sadon, le Pays ACV aura « *toujours un rôle à jouer, un rôle d'animation de territoire qui devra s'appuyer sur une approche dynamique de conduite de projet* ». Néanmoins, les mêmes difficultés persistent quant à la poursuite d'une véritable politique de cohésion du territoire rendue difficile par sa diversité. « *On réfléchit à mutualiser des choses. Y'a pas de bassin de vie, c'est des territoires qui sont pas près, les distances sont trop longues et les mentalités évoluent très vite d'une vallée à l'autre* », explique le Président du Pays ACV, également Président de la Communauté de Communes de l'Aigoual.

⁸³ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de Réforme des Collectivités Territoriales

⁸⁴ Voir en ce sens la publication de l'Association de Promotion et de Fédération des Pays (APFP), *La Lettre des Pays* et le dossier spécial « la réforme des collectivités locales et les Pays », numéro 4, novembre 2009, consultable sur : http://www.pays.asso.fr/IMG/pdf/La_lettre_des_Pays-Novembre_2009.pdf

⁸⁵ Catherine SADON, « Les Pays et la réforme des Collectivités Territoriales », 2 février 2009, disponible sur : <http://www.pays.asso.fr/IMG/pdf/Note - Les Pays et la reforme des collectivites locales.pdf>

Les contours du Pays ayant été dessinés, il s'agit à présent de nous arrêter sur la notion d'intercommunalité et les compétences des Communautés de Communes en matière d'aménagement et de planification du territoire.

VI- Une coopération intercommunale en quête d'affirmation

A la lumière des entretiens effectués avec des représentants des deux Communautés de Communes étudiées, la place de l'élevage au sein de la politique intercommunale peut être tout d'abord éclairée (A). Nous évoquerons ensuite une carence non négligeable en matière de planification du territoire intercommunal, l'absence de SCOT (B).

A- Les Communautés de Communes de l'Aigoual et du Pays Viganais

Une présentation administrative du territoire des deux intercommunalités ayant été opérée dans notre introduction, nous nous concentrerons ici sur la place de l'élevage au sein de chacune d'elle et la vision qu'en ont leurs représentants.

1) L'élevage au sein de la Communauté de Communes de l'Aigoual

Composée de neuf communes, la Communauté de Communes de l'Aigoual est marquée par un **territoire très hétérogène**, notamment en matière d'élevage. La moitié ouest de son territoire est caractérisée par une **forte présence ovine** au sein d'un milieu de type **caussenard** (Causse Noire, Causse Bégon, etc.) principalement à destination de l'industrie laitière de Roquefort. Au centre, le plateau de l'Aigoual composé des communes de Dourbie et de Camprieu est caractérisé par une vocation et un **patrimoine pastoral fort**. Elle est une terre d'accueil pour les transhumants des vallées cévenoles et des plaines qui empruntent la grande draille (séparant Dourbie de Valleraugue à l'Espérou) et estivent sur le Massif du **Mont Aigoual**. L'autre moitié, la partie est du territoire est caractéristique des **vallées cévenoles**. On y trouve un élevage **ovin viande** dont l'intensité varie fortement en fonction des communes (présence active sur la commune de Valleraugue et en forte déprise sur la commune de St André de Majencoules où la culture de l'oignon doux s'est accrue). **L'élevage caprin** y est quant à lui globalement plus discret et on ne compte que quelques éleveurs. Cette **diversité** est fortement soulignée par le Président de la Communauté tout comme le chargé de développement territorial et aura, comme nous le verrons plus tard, des conséquences cruciales quand à l'appréciation des dynamiques foncières, des stratégies et politiques d'aménagement du territoire par les élus et du niveau de sécurisation foncière des exploitations.

L'élevage vu par le Président de l'intercommunalité : des contrastes à soulever...

Selon le Président, l'élevage pourrait éventuellement bénéficier d'aides financières à l'investissement en provenance de la Communauté de communes mais la **non-intervention** de celle-ci à l'égard du foncier agricole et de l'installation des éleveurs serait justifiée. Contrairement à la Communauté de Communes du Pays Viganais qui doit faire face à une forte déprise agricole et encourager l'installation d'éleveurs, ici « *les gens se battent pour avoir de la terre [...] y'a des jeunes qui s'installent, les parents se battent pour installer leurs fils* ». Aussi, il ne serait **pas nécessaire**, pour la Communauté de Communes d'agir en faveur de l'élevage. Cette position doit cependant être nuancée, et ce pour deux raisons. Le Président est également Maire de la Commune de Lanuéjols connue pour son élevage ovin à destination de l'industrie fromagère de Roquefort et ces remarques reflètent essentiellement la situation de cette partie du territoire intercommunal. En effet, des Communes situées à l'est, de type vallées cévenoles, sont loin d'être dans une situation similaire. Si pour la région des Grands Causses, il n'y a « **pas de problème de sous occupation des terres** », ce qui justifierait une **faible action publique** envers le foncier, l'élevage ovin et caprin des vallées n'est pas forcément caractérisé par cette présence et ce dynamisme, notamment dans la reprise des exploitations. De plus, des **contrastes** peuvent être relevés entre les discours du Président et de la personne en charge du développement territorial. Pour le premier, il faut compter sur des **activités économiques permanentes**, dont l'élevage ovin fait figure de proue, pour assurer le développement du territoire, et non sur le « tout tourisme ».

« *Le tourisme est considéré comme la seule économie possible. Mais moi j'ai toujours été contre le « tout tourisme ». Je préfère encore avoir à me disputer avec les agriculteurs, qu'ils restent là. Moi je suis intéressé par le maintien d'activités permanentes, plus que par des activités saisonnières* ».

Cependant, l'entretien effectué auprès du Chargé de développement territorial de la Communauté a révélé que l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) se concentrait sur « un **développement touristique** du territoire », expliquant notamment que le secteur agricole et son développement n'entraient pas dans les compétences de ce dernier. De plus, la Communauté de Communes n'aurait **aucune emprise sur le foncier** d'où une absence de politique publique en faveur de l'agriculture et un volontarisme fort envers le développement du tourisme et de ses activités. Seule la fête annuelle de la transhumance de l'Espérou fait l'objet d'une participation financière de l'EPCI.

Ainsi, rencontrons-nous une **vision contrastée de la place de l'élevage** sur le territoire intercommunal. L'ancrage actuel, le dynamisme et l'avenir de l'élevage ovin et caprin diffèrent fortement entre les Causses et les Cévennes. Pourtant, le discours public semble se concentrer sur le premier territoire, ne traitant pas *a priori* des problèmes de reprise des exploitations et de disparition –artificialisation, changement d'affectation, fermeture- des terres disponibles à l'élevage que rencontre le second et qui sont soulevés par les élus municipaux comme par les éleveurs⁸⁶. De plus, la place que la politique intercommunale attribue à l'élevage, au regard de l'économie et du développement de son territoire, ne semble pas faire l'unanimité, s'orientant d'un côté sur le tourisme, de l'autre sur des activités permanentes telles que l'élevage.

Cette ambiguïté est également caractéristique de la place de l'élevage sur la Communauté de Communes du Pays Viganais.

2) L'élevage au sein de la Communauté de Communes du Pays Viganais

La Communauté de Communes du Pays Viganais est composée de vingt-deux communes, offrant un territoire lui aussi **très hétérogène**. Le nord est caractérisé par des milieux fortement boisés et encaissés, essentiellement **laissés à l'abandon** et inoccupés par les éleveurs. Autour de l'axe central est-ouest, suivant l'axe routier départemental qui traverse le territoire de l'intercommunalité, on retrouve quelques éleveurs **ovins** et **essentiellement caprins** (zone AOC Pélardon) dans les vallées, vallons et plaines alors que le sud du territoire, et principalement le sud-ouest, est composé de **causses** d'où des exploitations ovines et caprines dont la taille et l'assise foncière diffèrent fortement. Mais les Causses du Pays Viganais font également l'objet d'une transformation de l'élevage en ce que les **exploitations bovines** sont de plus en plus nombreuses au détriment des exploitations ovines autrefois bien plus présentes. Le Président de la Communauté soulève cette diversité et ses conséquences sur les **difficultés d'une identité commune et d'une cohésion de l'action publique** sur l'ensemble du territoire. Si globalement pour lui « le mouton disparaît » sur les Causses, les éleveurs caprins toujours bien présents dans les vallées voient leur nombre diminuer. Etant lui-même d'origine à la fois cévenole et caussenarde, le Président estime pouvoir faire part des difficultés de dialogue entre ces deux territoires.

« Déjà ici, dans notre Communauté de communes, on a Cévennes et Causses, ici les gens des causses c'est pas les cévenols, ils voient pas du tout les mêmes chose [...] la personne qui est là haut sur la causse, la vision, elle sera pas la même »

⁸⁶ Perception qui sera étayée par une analyse des entretiens des élus et éleveurs dans notre deuxième partie.

L'élevage vu par le Président de l'intercommunalité : une approche par le patrimoine bâti

Face à ce diagnostic de la place de l'élevage sur le territoire viganais, l'orientation des politiques publiques de l'EPCI ne semble pas être en faveur de l'élevage. Déplorant une « transformation de l'élevage » qu'est l'« invasion » des éleveurs bovins et qui selon lui aurait un **impact négatif sur l'environnement** et les paysages des causses, il évoque la nécessité de maintenir l'élevage ovin mais en soulève surtout la « *plus grosse difficulté* ». La question de la **préservation du patrimoine agro-pastoral** est essentiellement évoquée en termes de **patrimoine bâti et architectural** (lavognes, fermes, murs en pierres sèches, drailles etc.) d'où des actions en faveur de l'entretien et de la restauration de ce patrimoine. Cependant, **la question de l'accès au foncier** et de la protection ou revalorisation des espaces agricoles et pastoraux **n'est pas abordée** lors de l'entretien. Les questions de filières sont quant à elles abordées, notamment à travers l'évolution de l'abattoir du Vigan et la création de la boutique paysanne « Aura des Champs ». **L'OCAGER du Pays Viganais**, opération singulière portée par la Communauté de Communes en faveur de l'installation et de la confortation des agriculteurs, est brièvement évoquée par le Président qui n'en n'a pas la charge. Cette action publique sera néanmoins analysée plus loin, nous intéressant pour l'instant à la place accordée à l'élevage à travers la vision et le regard des représentants des deux intercommunalités et non aux outils fonciers mobilisés.

Afin de compléter notre analyse de la place de l'élevage sur le territoire intercommunal, il nous faut à présent nous intéresser à la planification et à l'aménagement de ce territoire.

B- L'absence de planification intercommunale et ses conséquences

Aucune des deux collectivités n'est pourvue de document d'urbanisme (1) ce qui pourrait pourtant se révéler pertinent pour encadrer et orienter les dynamiques foncières de l'élevage sur le territoire (2).

1) Les effets légaux de l'absence de SCOT

« Dans le département, seuls les territoires du Vigan et de l'Aigoual, très ruraux et faiblement urbanisés, ne font pas partie d'un Scot prescrit ⁸⁷ ».

Le **Schéma de Cohérence Territoriale** (L.122-1-1 et suivants du Code de l'urbanisme) est un document d'urbanisme intercommunal ayant pour objet de « *fixer les orientations fondamentales de l'aménagement, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre les développements urbains, l'exercice des activités agricoles et*

⁸⁷ Service de l'Aménagement des Transports et de la Prospective, « Les Cahiers Transport Aménagement en Languedoc Roussillon », n°46, juillet 2008, p.1, consultable sur : <http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/au-premier-juillet-2008-6-scot-a511.html>

des autres fonctions économiques ainsi que de la préservation de la qualité de l'air, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains». Il est marqué par une « dimension transversale importante » et permet de mettre en place une « **stratégie globale** d'aménagement au niveau de l'agglomération, en conciliant plusieurs politiques ». Recouvrant l'ensemble du périmètre de l'EPCI qui en a la charge (en général une Communauté de Communes mais aussi un Pays), il comprend tout d'abord un rapport de présentation (diagnostic du territoire, analyse de la consommation de l'espace, etc.) ainsi qu'un **Projet d'Aménagement et de Développement Durable** (PADD) expliquant les choix retenus en matière d'aménagement du territoire, leur impact sur l'environnement et proposant, si nécessaire, des mesures compensatoires. Il doit prendre en compte la Charte de développement du Pays. Ce PADD, bien que juridiquement non opposable aux documents d'urbanisme communaux, est essentiel en ce qu'il peut fixer les objectifs « *de **protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques*** ». Le SCOT comprend par ailleurs un document d'orientations générales ainsi que des documents graphiques quant à eux opposables et avec lesquels les documents d'urbanisme des Communes doivent être compatibles.

L'absence de SCOT pour les deux intercommunalités aura pour conséquence, à partir du 1^{er} janvier 2017, une **impossibilité pour les Communes** membres de réviser leurs documents d'urbanisme dans le but **d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation**. Cependant, l'adoption d'un SCOT devrait intervenir dans les prochaines années, sous la direction du Pays ACV.

2) L'intérêt d'une planification intercommunale au regard de l'activité d'élevage

Pour le Président de la Communauté de Communes du Pays Viganais, l'adoption d'un SCOT pourrait être l'occasion de réfléchir ensemble sur l'avenir de l'élevage et sa place. Cependant, les débats ne semblent pas avoir abordé ce sujet : « on n'a pas encore commencé le SCOT ». Un détour par les SCOT des Communautés de Communes gardoises voisines, présentant des territoires aux enjeux ruraux relativement similaires, notamment à l'égard des espaces agricoles, nous permet d'envisager les potentialités d'un SCOT envers les dynamiques foncières de l'élevage.

Prenons comme illustration la **Communauté de Communes du Sud Du Gard** qui s'est pourvue d'un document d'urbanisme en 2007, document dont un des objectifs est l'enrayement « de modes d'urbanisation expansionnistes » par la limitation des zones constructibles et en faveur de la **protection des espaces naturels et terres agricoles**. A la demande des élus, une stratégie d'aménagement du territoire a été proposée par

une agence d'urbanisme et de développement, dans le but précis d'expliciter les enjeux de la préservation des zones agricoles ainsi que les **modalités possibles de l'action foncière de l'acteur intercommunal** en ce sens. Cette étude⁸⁸ a permis d'éclairer la Communauté de Communes sur le potentiel de ses terres agricoles, en matière économique comme environnementale, et de l'informer des possibilités d'actions s'offrant à elle. De la même manière, la **Communauté de Communes de l'Uzège - Pont du Gard**, a sollicité ce bureau d'étude suite à des préoccupations exprimées par la société civile :

« Plusieurs associations ont fait état de leurs préoccupations concernant l'avenir des terres agricoles, lors de l'enquête publique [...]. Ces remarques ont été prises en compte par les commissaires enquêteurs qui ont émis une réserve qui a conduit le SCOT à lancer une réflexion complémentaire sur ce sujet ».

Cette étude⁸⁹ met en valeur **l'intérêt environnemental, paysager, de lutte contre les risques naturels ainsi que le potentiel économique d'une valorisation des terres agricoles** du territoire intercommunal. Les documents d'urbanisme des Communes membres y sont analysés en raison de leur « *éclairage intéressant sur la perception par les collectivités de l'espace agricole et sur le degré de protection donné à cet espace au vu des règlements et zonages* ». De même, « *la structuration du parcellaire* » ainsi que les **dynamiques foncières de chaque territoire** sont caractérisées par le bureau d'étude dont le but est de fournir à la Communauté un socle de connaissances solides pour réfléchir aux enjeux agricoles de son SCOT. Cette étude se conclut par la proposition de mettre en place « *un groupe de travail entre agriculteurs et élus qui pourrait éventuellement trouver des déclinaisons locales par entités agricoles* ».

*L'acteur intercommunal se présente donc comme un **acteur potentiellement aménageur et planificateur**, à condition qu'il se saisisse de l'outil d'urbanisme qu'est le SCOT. Nous allons voir à présent que le territoire communal peut lui aussi être le terrain d'une planification prospective intégrant les dynamiques foncières de l'élevage, à condition pareillement que les Communes prennent en charge l'élaboration d'un document d'urbanisme.*

⁸⁸ Rapport de l'Agence d'Urbanisme et de Développement des Régions Nîmoise et Alésienne intitulé « *Éléments pour une stratégie d'aménagement du territoire face à l'évolution des territoires agricoles –SCOT du Sud du Gard* », décembre 2007, consultable sur : <http://www.audrna.com/phocadownload/etudes/01-07/evolution-terres-agricoles-SCoT-SdG.pdf>

⁸⁹ De la même manière pour le SCOT Uzège-Pont du Gard : <http://www.audrna.com/index.php/planification-du-territoire/file/40-terres-agricoles-scot-uzège-pont-du-gard>

VII - Le rôle clé de la Commune dans l'aménagement et la planification de son territoire

Bien que bénéficiant d'une large compétence en matière d'urbanisme, la commune ne se saisit pas toujours de ses prérogatives, d'où une **maitrise du foncier réduite** (A). Lorsqu'elle adopte une politique volontariste, elle a le choix entre plusieurs modalités de planification, et chacune d'entre elle vient en partie déterminer les dynamiques foncières agricoles (B).

A- La compétence d'urbanisme réglementaire et l'affectation du foncier de la Commune

En tant qu'échelon local le plus adapté, la commune est **l'acteur clé** en matière d'urbanisme mais elle doit elle-même l'affirmer en adoptant un document d'urbanisme propre. Aussi, l'absence de ce document entraîne pour une commune de nombreux désavantages. Tout d'abord, c'est le Règlement National d'Urbanisme (RNU) qui vient alors régir les règles de construction sur le territoire communal. La totalité de ses dispositions s'applique et non plus seulement les dispositions d'ordre public. L'inconvénient majeur pour une commune et qui l'amène souvent à adopter un document d'urbanisme est **l'incapacité à ouvrir à l'urbanisation des zones qui ne sont pas déjà urbanisées** (principe de constructibilité limitée de l'article L.111-1-2 du Code de l'Urbanisme). De plus, en matière d'urbanisme individuel, la commune ne pourra pas délivrer d'autorisation d'occupation des sols et devra se tourner systématiquement vers l'Etat, d'où une lourdeur des procédures. Elle est encore dépourvue de sa compétence d'urbanisme opérationnel, son Droit de Préemption Urbain (DPU).

An contraire, en adoptant un document d'urbanisme, la commune se soustrait à des règles trop générales et indécrites à l'égard des spécificités locales. Elle devient véritablement **maitre de l'aménagement de son territoire** : elle en détermine l'affectation des sols par un zonage plus ou moins précis, elle délivre elle-même les permis de construire et peut préempter en zone urbaine.

Pourtant, comme nous le verrons dans notre deuxième chapitre, peu de Communes ont adopté un document d'urbanisme en territoire ACV. Lorsqu'elles en sont dotées, le choix du type de document se présente essentiel, notamment au regard de la marge de manœuvre de la commune dans la préservation des terres agricoles.

B- Le choix d'un document d'urbanisme adapté aux enjeux du territoire

1) La carte communale pour un zonage simplifié

La carte communale (articles L.124-1 et suivants du Code de l'Urbanisme) est un document graphique, simplifié, se résumant à un **zonage binaire**. Son objet est de permettre à la commune de maîtriser l'urbanisation et notamment de limiter l'étalement urbain en contrôlant le mitage et en respectant les zones naturelles. Les communes choisissant la carte communale se dotent alors d'un outil limité de planification du territoire mais dont l'intérêt principal est de faire **immédiatement obstacle au principe de constructibilité limitée** et de préciser les modalités d'application du RNU. Aux yeux de la commune, elle présente l'avantage de « *codifier de façon transparente l'utilisation du territoire communal, afin d'éviter tout litige entre les habitants et les autorités* ⁹⁰».

Soumise à enquête publique, elle comprend des documents graphiques déterminant les zones constructibles et non constructibles, ainsi que les modalités d'application du RNU sur le territoire communal. Si ces informations sont opposables, il n'en est pas ainsi du **rapport de présentation** qui quant à lui ne lie pas les Communes. Plus allégé que celui du PLU, ce rapport est cependant une **source d'informations** non négligeable, qui permet de prendre connaissance de la **vision municipale du territoire communal**, de son diagnostic, des choix d'aménagement et de la vision qu'à la Commune de son développement.

Aussi, « *même si la portée de la carte communale est plus faible que le PLU, elle est l'affirmation d'une **volonté politique locale de maîtrise de l'urbanisation** avec des outils simples.* ⁹¹». C'est sans doute cette raison qui explique que les petites communes rurales du territoire ACV la choisissent plus aisément que le PLU.

2) Le Plan Local d'Urbanisme pour une démarche de développement durable à long terme

Ce document (articles L.123-1 et suivants du Code de l'Urbanisme) est considéré comme **l'outil principal d'urbanisme communal**. Son objet n'est pas seulement de maîtriser l'urbanisation et de limiter l'étalement urbain, il permet plus encore la mise en place d'une « **politique de gestion de l'espace et de préservation des espaces agricoles** ⁹²». Il s'inscrit dans une véritable logique prospective et permet d'envisager le développement de la Commune sur des périodes allant entre dix et trente ans. Il contient également un rapport de présentation (diagnostic, prévisions, évaluation des besoins en matière d'espace, justification des choix et orientations foncières, etc.) mais

⁹⁰ Guide Pratique élaboré par la Région : « Réseau rural Languedoc Roussillon – boîte à outils « gestion - développement espace rural – préservation terres agricoles », Op. Cit.

⁹¹ Guide pratique de la Région : « Réseau rural Languedoc Roussillon – boîte à outils « gestion - développement espace rural – préservation terres agricoles », Op. Cit.

⁹² *Ibidem*.

c'est son **Projet d'Aménagement et de Développement Durables** (PADD) qui marque la première différence singulière d'avec la carte communale. Ce PADD n'est cependant pas nécessaire lorsque la commune appartient à un périmètre muni d'un SCOT, ce qui n'est le cas pour aucune des communes étudiées. Si son contenu est similaire à celui du PADD d'un SCOT, sa portée juridique est bien supérieure en ce que le PADD d'une PLU est opposable et autonome depuis 2003, dans les orientations spécifiques qu'il comporte. Ce qui différencie par ailleurs le PLU de la carte communale et qui en fait un **outil de maîtrise du foncier plus poussé** est la nature du zonage que peut opérer la commune. En effet, il ne s'agit pas d'un zonage binaire (zone constructible ou non constructible) mais d'un **zonage offrant plusieurs usages** et « indices » permettant de déterminer précisément l'affectation de chaque parcelle. On y trouve les zones urbanisées, les **zones naturelles** qui peuvent être urbanisées dans le futur, les **zones agricoles** pour lesquelles seules les constructions agricoles sont autorisées, et des zones naturelles et forestières où toute construction est rendue impossible (sauf exceptions très restrictives). Le PLU est également pourvu d'un règlement qui régit chaque type de zone en fixant des prescriptions obligatoires et facultatives.

Il nous faut préciser que dans certaines communes, c'est le **Plan d'Occupation des Sols** (POS), remplacé par la loi SRU de 2000 par le PLU, qui est toujours en vigueur. Ce document permet lui aussi un **zonage poussé** et comprend un rapport de présentation et un règlement mais est dépourvu de PADD ce qui lui retire sa dimension prospective et de développement durable. « *Le PLU est un document plus exigeant que le POS, plus riche car plus global et plus prospectif*⁹³».

Compte tenu des différences soulevées, nous pouvons nous interroger sur la capacité de chaque type de document à interagir avec le foncier agricole et les activités d'élevage.

3) Des interactions variables avec les activités d'élevage et le foncier agricole

Si l'on considère qu'une commune dépourvue de document d'urbanisme et soumise au RNU n'a aucune maîtrise de son territoire, alors elle ne peut théoriquement mettre en place de politique foncière en faveur de l'élevage. Cependant cette interprétation trop simpliste est démentie par la pratique que nous aborderons dans notre chapitre suivant. Pourtant, il y a bien des **différences substantielles** entre le PLU et la carte communale dans leur marge **d'affectation du foncier et de protection** des espaces agricoles et pastoraux. Le zonage binaire empêchera par exemple une commune de différencier, à l'intérieur de zones non constructibles, les parcelles exclusivement réservées à un usage agricole de celles pouvant accueillir un bâtiment à usage agricole. Adopter un PLU serait une stratégie pertinente pour assurer le

⁹³ *Ibid.*

« *développement maîtrisé de la commune notamment lorsque celle-ci est soumise à une forte pression foncière ou à de forts enjeux paysagers* ⁹⁴». Nous verrons que cette stratégie peut permettre de **protéger les terres occupées par les éleveurs** en fournissant au Maire une sorte de « bouclier » face aux sollicitations foncières et à la pression des demandes de constructibilité.

Toutes ces remarques doivent être replacées au sein du contexte propre au territoire ACV et qui vient orienter voire **restreindre les marges de manœuvre de la planification**, notamment dans le choix du document d'urbanisme, le type de zonage ou les possibilités d'extension des zones constructibles. En effet, le territoire étudié est entièrement soumis à la **loi Montagne de 1985** et empreint d'un **zonage environnemental** (Parc National des Cévennes et sites Natura 2000) dont les interactions avec la planification et l'aménagement du territoire feront l'objet de notre troisième chapitre.

Ce premier chapitre achevé, nous disposons d'éléments clés nous permettant d'apprécier le rôle des acteurs territoriaux en matière d'aménagement du territoire. L'étude de ces compétences et des divers documents qui y sont attachés nous a permis d'entrevoir quelques unes des premières interactions entre l'élevage et le territoire ACV et qu'un droit planificateur génère. A présent, il s'agit de nous arrêter un moment sur la manière dont les trente-et-une communes étudiées prennent en charge la planification de leur territoire et d'analyser la place des activités d'élevage au sein du territoire communal.

⁹⁴ Ibid.

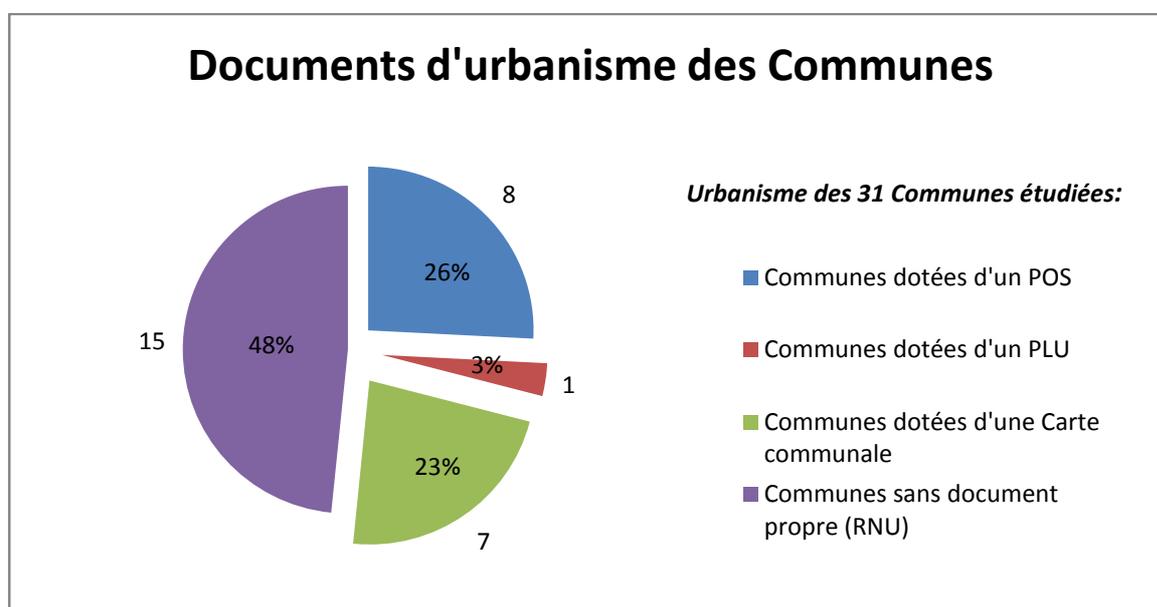
CHAPITRE II - L'élevage au sein du territoire communal : regards sur le rôle de l'urbanisme règlementaire

Cette porte d'entrée sur les interactions Elevage-Territoire est ici privilégiée en ce que les divers outils utilisés lors de l'enquête de terrain et la nature des données produites en ont assuré la **pertinence** (I). Ces interactions sont ici appréhendées à la fois à travers le contenu des **documents d'urbanisme** qui ont pu être consultés (II) et à travers le **discours des élus** municipaux entendus (III).

I- Une analyse croisée des documents et discours des élus

Il convient de préciser succinctement les aspects méthodologiques caractéristiques de cette partie de notre étude. Une portion seulement du document d'urbanisme se révèle instructif (A) et les discours des élus ont permis d'éclairer, de confirmer ou de nuancer les dispositions relevées (B). Des outils d'analyse ont été élaborés afin de croiser les diverses données et de dégager les tendances présentées ci après (C).

A- La consultation des documents d'urbanisme



Comme nous l'illustre ce graphique, sur les trente-et-une communes concernées, seules **seize d'entre elles se sont soustraites à la réglementation nationale** en adoptant un document propre. Si quinze communes restent donc dépourvues à ce jour de tout document d'urbanisme (ce qui représente près de la moitié des communes enquêtées), certaines envisagent ou viennent d'enclencher une procédure d'élaboration,

d'autres sont en passe d'adopter un document et certaines, plus rares, n'envisagent pas pour le moment de se lancer dans un processus que certaines estiment trop laborieux et coûteux au regard de leurs ressources financières et humaines modestes. Cependant, il existe certaines incitations (légales et financières) à se doter d'un document d'urbanisme. L'adoption d'un **PLU fait figure d'exception** car seule la commune caussenarde de Campestre-et-Luc s'en est jusqu'à présent dotée. Il faut notamment noter que les communes faisant partie du **Parc des Cévennes** sont, selon leur situation, dans l'obligation (communes dites sous influence urbaine et communes de la zone cœur) ou fortement encouragées (autres communes dans le périmètre du Parc) à adopter **dans les années à venir un PLU**, ce qui devrait changer considérablement la donne.

Globalement, les petites communes **préfèrent la carte communale** (sept d'entre elles) ou ont conservé leur document d'origine, le **POS** (huit) mais on compte également huit PLU en cours d'élaboration. Dix des seize documents d'urbanisme existants (cinq cartes communales et cinq POS) ont pu être consultés, ce qui a permis une prise de notes des informations pertinentes. Ont pu également être rencontrés la version provisoire du PLU du Vigan ainsi qu'un avant projet de PADD du PLU de la commune de Notre Dame de la Rouvière. A chaque consultation et nonobstant la nature du document, c'est le **rapport de présentation** qui a retenu notre attention. Ce dernier renseigne en effet sur le **diagnostic paysager** du territoire, la **place de l'élevage** au sein de ce diagnostic, les objectifs de développement de la commune, ses orientations en matière d'aménagement, les **choix d'affectation du foncier** et les contraintes pouvant freiner l'action de la commune sur son territoire. A chaque fois, nous avons tenté de chercher, à travers les dispositions du rapport mais aussi en lisant entre ses lignes, dans quelle mesure la vision, les objectifs et les choix de la commune pouvaient interagir avec les activités d'élevage. De brefs échanges avec les secrétaires de Mairie ont pu éclairer certaines dispositions.

B- La rencontre des élus municipaux

Dans le cadre de l'enquête de terrain⁹⁵, dix-huit élus municipaux (dix-sept maires et un membre du conseil municipal) ont été rencontrés. Le guide d'entretien comportait des questions relatives au **choix du document d'urbanisme**, à l'affectation du foncier agricole, à la **place de l'élevage** sur la commune et aux diverses orientations, outils et **actions** d'origine communale en faveur du foncier et de l'élevage. Ces entretiens ont

⁹⁵ Ont été pris en compte dans l'analyse de données, les entretiens réalisés par le responsable du stage et dont les notes/enregistrements ont été utilisés.

présenté un degré d'interférence variable avec l'étude du document d'urbanisme. En effet, pour certaines communes, il a été possible de s'appuyer sur le contenu du document qui avait été consulté au préalable et de soumettre certaines de ses dispositions à l'avis et à l'analyse de l'élu afin d'en soulever la **cohérence**, les **nuances** voire les **contradictions**. Le croisement du texte et du discours a alors permis une analyse riche de la place de l'élevage au sein de la planification communale. Pour d'autres dont le document n'avait pas pu être consulté ou celles dépourvues de document d'urbanisme, l'entretien a consisté à comprendre par exemple les raisons de cette carence et à discuter directement de l'élevage avec l'élu local qui alors été la seule source d'information concernant l'aménagement du territoire communal.

C- Méthode et outils d'analyse

Fort de ces deux sources de données, notre travail a ensuite consisté à élaborer deux **tableaux d'analyse** qui nous ont permis de comparer entre eux les contenus des documents d'urbanisme d'un côté, les discours des élus de l'autre, avant de croiser, lorsque cela s'est révélé possible et opportun, certains traits caractéristiques des documents avec ceux des entretiens effectués auprès des élus. Des tendances se dégagent, des nuances apparaissent et certaines incohérences interpellent le chercheur. Peu à peu, l'analyse de ces différents aspects permet de caractériser les dynamiques juridiques de l'élevage au sein du territoire communal, qu'il soit planifié ou non, et tel que pensé, agi et appréhendé par l'acteur public qui en a la charge.

Il convient à présent de rendre compte de ces caractéristiques et des diverses manières dont la planification communale interagit sur le territoire ACV avec les activités d'élevage.

II- L'outil d'urbanisme, une porte d'entrée sur les dynamiques territoriales de l'élevage

Si les dix documents d'urbanisme consultés sont tout d'abord marqués par une **forte hétérogénéité** dans leur élaboration et degré de planification (A), ils présentent le point commun de préciser la place et le rôle de l'élevage sur la commune (B). L'étude des objectifs de développement et choix fonciers exposés dans le rapport de présentation révèle des **stratégies très disparates** à l'égard de l'élevage (C) et que des contraintes viennent plus ou moins orienter ou freiner (D).

A- Une pratique hétérogène de planification du territoire communal

Certaines communes se différencient de par leur réelle volonté de mettre en mouvement leur territoire (1) ainsi que selon l'intensité de la maîtrise et de la prise en charge du foncier agricole qu'elles semblent poursuivre (2).

1) Entre volontarisme et mimétisme de la planification

Si l'élaboration du contenu du document d'urbanisme est une compétence légale du conseil municipal, ce n'est pas toujours lui qui est à l'origine de certaines dispositions. En effet, les **bureaux d'étude** auxquels font appel certaines communes peuvent prendre en charge la rédaction du document et certaines expressions pouvant attirer l'œil du chercheur -novice en la matière- de par leur apparente pertinence à l'égard de l'élevage peuvent se retrouver systématiquement réutilisées dans d'autres documents d'urbanisme consultés. Aussi, il est délicat mais nécessaire de distinguer parmi les communes, celles qui font montre d'un **réel volontarisme** et d'une planification propre adaptée aux caractéristiques et enjeux locaux de celles ayant largement confié l'élaboration de leur document à des professionnels et qui n'expriment de ce fait que **peu de diligence** à l'égard de certaines dispositions qui constitueront pourtant l'outil stratégique d'aménagement du territoire. Cette attitude empreinte de mimétisme peu être perçue comme l'une des causes du **décalage parfois rencontré**, et dont il sera fait état ci-après, **entre le diagnostic du paysage** et du territoire d'un côté **et les choix retenus** en matière d'affectation du foncier de l'autre. A l'opposé, certains documents se distinguent de par leur **cohérence et concordance** entre le diagnostic dressé, les objectifs retenus, les choix avancés, et plus encore, le discours de l'acteur publique.

2) Une planification à deux vitesses

Planifier un territoire en se saisissant de l'outil d'urbanisme n'est pas forcément synonyme de maîtrise notoire du foncier de la commune. Nous pouvons remarquer que pour certaines communes le document d'urbanisme vise **essentiellement à limiter les constructions** (face à une pression foncière et/ou à des désagréments paysagers) ou au contraire à **étendre des zones urbanisées** en dehors de celles autorisées par le règlement national afin de répondre à des objectifs de développement urbain et d'accueil de population. Aucun choix n'est alors opéré en matière d'orientation du foncier agricole et aucun objectif n'est précisé concernant les activités agricoles et leur place sur le territoire. De plus, certaines expressions empreintes du mimétisme évoqué précédemment ne révèlent pas une planification poussée du territoire. Le fait, pour une commune, de choisir une « constructibilité limitée autour des hameaux » et d'afficher **l'objectif de « protection des zones de pâturage, terres agricoles et zones sensibles »** peut tout simplement découler de l'impossibilité légale, en zone

montagne⁹⁶, de procéder différemment. D'une toute autre manière, certains documents cherchent à planifier le territoire d'une façon véritablement beaucoup plus affirmée en encadrant certaines activités et en se fixant des objectifs **très précis** (soutien à l'élevage, promotion de l'agro-tourisme, etc.), déclinés par des **choix d'affectation foncière cohérents** (par ex. un déclassement de parcelles constructibles afin de libérer des espaces agricoles pour répondre à un objectif de réouverture de paysages).

Ces remarques préliminaires relatives à l'étude des outils d'urbanisme consultés permettent de relativiser le rôle de ce dernier dans ce que nous cherchons à caractériser : les dynamiques juridiques de l'élevage au sein du territoire ACV. Il convient donc de garder à l'esprit qu'une commune dépourvue de document d'urbanisme n'est **pas systématiquement passive à l'égard du foncier** et qu'inversement une commune dotée d'un document n'est pas pour autant pleinement actrice de son territoire. Les entretiens effectués auprès des élus ont renforcé cette observation et accru la prudence.

L'enseignement non négligeable de la consultation des documents d'urbanisme est sans doute tout d'abord la connaissance de la perception, par l'acteur communal, de l'activité d'élevage, de son rôle et de ses enjeux à travers une analyse paysagère et un diagnostic du territoire.

B- Une perception de la place et du rôle de l'élevage explicitée par le document

Deux aspects du document d'urbanisme permettent de caractériser la manière dont l'élevage s'inscrit au sein du territoire communal :

1) Une analyse paysagère relevant l'impact de l'élevage sur le milieu

Le **diagnostic paysager** présent dans chacun des documents relève quasi-systématiquement le **lien entre l'élevage et le paysage** en le qualifiant cependant de manière hétérogène.

→ l'impact positif de l'élevage et de l'action de l'homme sur le milieu peut être présenté comme un **atout paysager** dont se prévaut la commune :

Des pâturages perçus comme « des lieux entretenus traditionnellement par l'homme » ou « des espaces ouverts à maintenir »

Un paysage « directement dépendant du maintien de ces activités agricoles et pastorales »

Un « paysage façonné par le pastoralisme »

⁹⁶ Voir le chapitre III traitant des spécificités du contexte juridique local.

Un « patrimoine naturel et paysager issu de l'agriculture » et des « respirations spatiales » dues à la présence agricole

L'importance des milieux ouverts - pâturages, prairies – et une conscience que « l'activité humaine a une influence déterminante sur le maintien de ces espaces »

→ le rôle positif de l'élevage sur le paysage peut également être abordé sous un autre angle : l'accent peut être davantage porté sur le **déclin de l'élevage** et ses conséquences constatées/redoutées par la commune (fermeture des milieux)

Une « végétation laissée presque à l'abandon »

Le constat que « la régression de l'agriculture conduirait à la fermeture des milieux »

Une « désintégration paysagère » due à la rupture d'un « équilibre fragile » entre les différents types de milieux

Outre cette première approche de la place de l'élevage par la lecture du paysage, les documents d'urbanisme consultés ont permis de connaître la perception par la commune du rôle économique et actuel de l'élevage ainsi que du potentiel et de l'avenir que l'acteur public lui accorde. Ces visions procèdent de diagnostics très différents les uns des autres, pas toujours en accord avec les logiques en présence.

2) Un diagnostic ambigu de la place et de l'avenir de l'élevage sur la Commune

Une comparaison des contenus de ces diagnostics nous a permis de distinguer entre trois catégories de communes :

→ Celles qui considèrent l'élevage comme une **activité majeure de leur économie** actuelle et occupant une **place centrale** parmi les activités concurrentes sur le territoire de la commune.

L'élevage est «aujourd'hui encore pilier de l'économie locale» et l' « exploitation traditionnelle, parfaitement intégrée à l'écosystème et nécessaire à l'entretien du paysage »

L'agriculture est un « fondement de la dynamique communale » et l'élevage est intégré au sein d'un triptyque « agriculture / paysage / patrimoine »

« La quasi-totalité de l'espace est utilisée par l'agriculture » dont l'élevage occupe une place « dominante »

→ Celles reconnaissant le **recul voir le déclin** de l'élevage sur le territoire communal, le rôle majeur qu'il assumait autrefois et présentant le souhait voire la **nécessité de le réhabiliter** au sein de la commune.

Le constat du « déclin quasi-total de l'élevage » et d'une « mutation » de la commune notamment due à la croissance de l'activité touristique qui génère une « économie profondément perturbée »

« Le pastoralisme autrefois traditionnel sur la commune [...] n'est plus pratiqué aujourd'hui » alors que l'élevage représenterait un « enjeu autant culturel, environnemental et paysager qu'économique »

L'élevage est « une activité historique déclinante [...] se pose alors l'enjeu de sa pérennisation, voire de sa relance »

→ Enfin, celles dressant un constat similaire quant au **déclin** de l'élevage mais prenant acte de ce déclin pour **se détourner de l'activité d'élevage** au profit d'activités concurrentes.

Une réduction de l'élevage au patrimoine bâti : « les fermes témoignent du passé ou du pastoralisme »

Le constat que « l'agriculture est actuellement en déclin » et qu' « il faut que tout le monde comprenne bien que l'agriculture est condamnée »

L'élevage « appartient au passé » et aujourd'hui la commune a une « vocation agricole limitée »

La première catégorie de communes présente, *a priori*, le point commun d'être des **communes de type caussenard où l'élevage ovin est prégnant** (la totalité des communes caussenardes dont les documents d'urbanisme ont été consultés s'inscrivent dans cette catégorie) et une commune de type vallée cévenole. Pour cette dernière, l'intérêt exprimé envers l'élevage est du au caractère très récent d'un document d'urbanisme empreint d'une démarche de développement durable au sein de laquelle l'agriculture et l'élevage occupent une place centrale pour des raisons paysagères et de redynamisation de l'économie rurale⁹⁷.

Les communes des deuxième et troisième catégories sont exclusivement localisées dans les **vallées cévenoles de la Communauté de communes de l'Aigoual et dans les vallées et plaines de celle du Vigan**. Elles ne présentent pas de trait caractéristique distinguant une catégorie de l'autre ou rapprochant deux communes de la même

⁹⁷ Il s'agit de la commune de Notre Dame de la Rouvière qui s'est engagée dans une procédure d'adoption d'un PLU « Gard-Durable » qui est une originalité présentée plus loin.

catégorie. En effet, si elles présentent le point commun de **diagnostiquer un déclin de l'élevage** sur leur territoire (la plupart des communes sont caractérisées par une présence ovine et/ou caprine faible voire aujourd'hui inexistante pour deux d'entre elles), la disparition de cette activité est due à des processus et causes très divers caractéristiques de **l'époque à laquelle s'écrivent ces documents d'urbanisme**. Le plus daté des documents consultés a été élaboré en 1983, suivi de près de documents en date de 1984, 1987, 1988 et 1989 (exclusivement des POS). Ce n'est qu'à partir de 2006 que certaines communes se sont dotées d'une carte communale (2006, 2007, 2010 et 2011). Or la période des années 70-80 est marquée par un déclin de l'élevage ovin et caprin notamment dû à l'avènement de « *cultures irriguées qui n'ont plus besoin de l'élevage*⁹⁸ ». « *L'ère des fruits* » ainsi que « *l'âge d'or de l'oignon doux*⁹⁹ » viennent concurrencer l'élevage, ce qui par ailleurs engendre une « *perte de l'emprise de l'élevage sur le milieu*¹⁰⁰ ». Les **diagnostics divergents** dressés par les communes à l'égard de l'impact de l'élevage pastoral sur l'entretien du milieu reflètent des divergences d'évolution entre les différentes parties du territoire ACV, comme l'explique Claire Aubron dans son analyse des dynamiques agraires de la région étudiée:

« *Cette fermeture du milieu est plus ou moins avancée suivant les parties du territoire : certaines communes, au Sud de la région étudiée, ne comptent plus un seul élevage ; d'autres, sur les contreforts de l'Aigoual, disposent d'espaces de landes bien configurés et sont moins marquées par la déprise, voire connaissent un certain dynamisme*¹⁰¹ »

Pour certaines communes, le déclin de l'élevage est accompagné de **l'avènement d'activités touristiques** (une commune en particulier), du développement du **secteur tertiaire** et de l'installation d'entreprises du à un certain désenclavement du territoire (construction de l'axe routier départemental traversant les fonds de vallée). De plus, de nouvelles activités, perçues comme très porteuses sur le plan économique amènent certaines communes à **reléguer l'élevage** au second plan.

Pour expliquer l'attitude divergente entre les communes de la deuxième catégorie (reprise de l'élevage souhaitable voire nécessaire) et les communes de la troisième catégorie (détournement de l'élevage), **l'analyse du document d'urbanisme ne se révèle pas satisfaisante** en ce qu'elle n'éclaire pas sur les éléments qui peuvent orienter la posture de l'acteur public dans un sens ou dans un autre. Les entretiens avec les élus municipaux ont permis un éclairage de certains de ces points que nous évoquerons plus loin.

⁹⁸ Claire AUBRON, Op. Cit., p. 11

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid., p.20

¹⁰¹ Ibid.

Nous pouvons cependant dès à présent opérer le passage entre ce diagnostic de la place de l'élevage au sein du territoire communal et les objectifs affichés en matière d'aménagement du territoire afin d'examiner la manière dont la perception de l'élevage s'articule ou non avec les choix fonciers opérés.

C- Objectifs, choix retenus et zonage du territoire : des stratégies dissonantes à l'égard de l'élevage

Préalablement au zonage technique du territoire communal, la commune doit réfléchir aux **objectifs** qu'elle se donne (1). L'étude de ces objectifs révèlent des **tensions** entre l'élevage et d'autres usages de l'espace (2) ce qui transparait dans les **choix d'affectation foncière** (3).

1) Un zonage motivé par des objectifs divergents

Chaque commune se donne plusieurs objectifs de développement et d'orientation du territoire pouvant interférer avec les activités d'élevage. Certaines d'entre elles inscrivent le « maintien » ou la « préservation » des « terres utiles à l'agriculture », des « terres fertiles » et des « pâturages » comme un objectif en apparence prioritaire. D'autres objectifs viennent s'inscrire en face de ce dernier : « contrôle d'un développement urbain » ou enrayement d'une « urbanisation sauvage », « protection des espaces naturels » et « maintien des espaces ouverts », « développement touristique » ou « accueil d'entreprises commerciales ou artisanales ». Pour la grande majorité des communes dont les documents ont été étudiés, un couple de deux objectifs revient systématiquement, **le développement maîtrisé de l'urbanisation et de la croissance urbaine** d'un côté et **la préservation des terres agricoles et/ou espaces naturels**, notamment pour leur intérêt paysager, de l'autre. D'autres objectifs plus spécifiques à certaines communes sont également avancés : « préservation du système des terrasses », création de « gîtes ruraux », promotion « d'entreprises commerciales », etc.

Alors que l'élevage et son rôle sur le paysage et l'environnement font l'objet de dispositions spécifiques dans le diagnostic précédemment étudié (paysage et diagnostic économique), ils ne bénéficient que très rarement d'une attention propre au sein des objectifs fonciers et d'aménagement mais se retrouvent englobés dans la problématique agricole générale. Seules **deux communes font du maintien ou de la relance de l'élevage un objectif précis** : l'une en envisageant la « confortation » des éleveurs par une « action foncière » ; l'autre en se donnant pour objectif de « soutenir » l'activité en préservant les terres qui y sont attachées. Nous pouvons à cette étape de notre analyse relever que le diagnostic dressé à l'égard de la place de l'élevage ainsi que la perception de cette activité au sein de l'économie ou du milieu naturel de la commune

que nous avons présenté en amont n'entraînent **pas forcément les objectifs attendus**. Les **usages fonciers concurrents** et les activités autres que l'élevage peuvent être largement favorisés par la commune et leur prédominance d'expliquer l'absence d'engagement fort envers l'élevage.

2) L'élevage face à ses usages fonciers concurrents : priorité, complémentarité ou effacement

Il s'agit pour chaque commune de coordonner les objectifs qu'elle se donne et d'assurer leur cohérence afin de pouvoir les mettre concrètement en œuvre à travers le zonage et l'affectation de ses différents espaces. Nous pouvons identifier *plusieurs catégories de communes*, en fonction de la place qu'elles donnent à l'objectif de maintien des terres agricoles et de préservation des espaces naturels et pâturages :

→ La majorité des communes font de cet objectif un contrepoids à celui de l'urbanisation maîtrisée en ce que la **préservation des terres agricoles** se présente comme le **garde-fou** et la limite à la **croissance urbaine**. Aussi, nous retrouvons notre couple d'objectifs veillant à un certain « équilibre de la vie communale ».

Une « croissance modérée des hameaux » et qui « n'empiète pas sur les terres fertiles, qui n'altère pas la qualité des paysages »

Un « souci de maîtrise et de contrôle d'un développement urbain en adéquation avec les besoins de l'agriculture, en harmonie avec le milieu naturel et le paysage »

« Maîtriser l'urbanisation des hameaux » et « préserver les espaces agricoles et sites remarquables »

→ Quelques communes inscrivent l'objectif général de préservation des terres agricoles parmi des **objectifs spécifiques et précis** semblant prendre le dessus, exprimant par là même un certain effacement du premier:

Permettre les « maintien de l'agriculture, développement touristique et accueil des entreprises commerciales et artisanales »

«Préserver les meilleures terres d'aval et de fond de vallée pour l'agriculture » et surtout «préserver et conforter les systèmes de terrasses »

Assurer l' « équilibre entre l'agriculture et le tourisme »

Il nous faut rappeler que l'inscription de l'objectif ici étudié est loin de renseigner sur le volontarisme de la commune en ce qu'il est la traduction logique des principes d'aménagement et d'urbanisme de la Loi Montagne (*cf. chapitre III*). Aussi, il est souvent inscrit par souci de légalité, notamment lorsqu'il n'est suivi, comme nous le verrons, d'aucune affectation foncière significative. A l'opposé, de **rare communes** adoptent une **posture tranchée**, allant de l'éviction totale à la traduction concrète de l'objectif de maintien de l'élevage.

→ Une commune fait montre d'un **détournement explicite de la problématique agricole** et de l'élevage en précisant les nouveaux objectifs qu'elle se donne, objectifs qui se traduiront par des choix fonciers tranchés.

« L'avenir agricole est très compromis [...] il faut que tout le monde comprenne bien que l'agriculture est condamnée » et qu'il faut à présent « accueillir de nouvelles entreprises commerciales »

→ De manière tout à fait opposée, une commune se distingue par son **volontarisme envers la relance de l'activité agricole et de l'élevage** en particulier. Cette attitude se traduit également par des choix d'affectation foncière caractéristiques.

Afin de « soutenir l'activité agricole » qui est en « déclin notable », la commune se donne pour objectif la « préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales »

Nous percevons donc que l'activité d'élevage est en concurrence avec d'autres activités et usages possibles du territoire communal que le document d'urbanisme coordonne et hiérarchise. Ces usages sont le fruit des évolutions qui ont marqué la deuxième moitié du XX^{ème} siècle et que nous avons présentées plus haut¹⁰². Il convient à présent de s'intéresser au **zonage à proprement dit**, c'est-à-dire aux **choix d'affectation foncière** qui sont censés donner forme aux objectifs affichés afin de les traduire en termes de planification et d'aménagement du territoire communal.

3) Des choix d'affectation du foncier conditionnant les activités d'élevage

Si nos remarques précédentes nous ont permis d'appréhender la vision et la perception de l'élevage par l'acteur public, les dynamiques territoriales de l'élevage s'apprécient pleinement à travers la caractérisation des choix de planification foncière

¹⁰² Voir l'article de Claire AUBRON, Op. Cit.

interagissant avec les activités d'élevage. **Les dynamiques foncières de l'élevage**, avant d'être appréciées à travers les stratégies et pratiques quotidiennes des différents acteurs –éleveurs, élus, etc. – sont **conditionnées par le pouvoir règlementaire de l'acteur public** qui va classer ou déclasser, protéger ou transformer l'usage de certaines parcelles et affirmer ainsi les **différentes vocations de son territoire**. Encore une fois, nous remarquons que parmi les dix communes dont les outils d'urbanisme ont été consultés, la plupart d'entre elles ont opéré des choix fonciers découlant de l'application des obligations légales (zone montagne, sites Natura 2000 et zone cœur du Parc¹⁰³) d'un côté et des contraintes naturelles (géographiques, climatiques, etc.) de l'autre. Aussi, les parcelles et zones constructibles sont déterminées « *dans la continuité des hameaux existants* » mais limitées par la « *préservation des milieux naturels et écologiques* » et en s'assurant du « *maintien des terres fertiles agricoles très rares* (qui restent inconstructibles) ». Les activités d'élevage voient donc leur potentiel foncier à la fois réduit par une **volonté de classer en constructible tout ce qui peut l'être** légalement et assuré par **l'obligation de préservation d'un minimum de terres agricoles** tout comme le maintien des espaces naturels (forêts de pins, châtaigneraies, pâturages, etc.). Cependant, **les terres de fonds de vallée, les prairies** et parcelles bénéficiant d'une typologie avantageuses (espaces plats, fertiles, etc.) sont aussi les plus **convoitées** pour les constructions et **peuvent être déclassées** si le document d'urbanisme justifie ce déclassement (accueil d'entreprises ou redynamisation de la population) face à une agriculture déclinante. Quelques communes font alors des choix radicaux en ce sens.

La commune dont les objectifs ont été cités dans le paragraphe précédent (**détournement de la problématique agricole**) opère un **zonage en accord** avec son diagnostic et sa vision du développement.

« La municipalité considérant que l'agriculture n'a pas d'avenir à terme sur X, n'a pas hésité à classer certains terrains de la plaine agricole en zone d'activités sur des opportunités foncières pour faciliter l'installation d'entreprises »

Une commune ayant largement privilégié le développement urbain et les activités tertiaires maintient quelques terres inconstructibles en guise de « **filet de sécurité** », loin d'adopter une attitude volontariste en faveur de l'élevage et de l'agriculture.

« Bien que ce territoire n'ait pas de vocation agricole d'intérêt majeur, le POS a délimité les secteurs qui sont encore susceptibles de permettre aux exploitations agricoles la poursuite de leur activité » (d'où un classement de 180ha en zone inconstructible)

¹⁰³ Cf. chapitre III

Certaines communes assurent **la cohérence de leur choix d'affectation foncière avec leur vision de l'élevage** et les objectifs affichés au sein de leur document d'urbanisme. Il s'agit tout d'abord de communes sur lesquelles l'élevage, très présent, se présente comme une activité agricole pérenne et dynamique (**territoires caussenards**) :

Une commune choisit par exemple la « protection des zones de pâturage, terres agricoles et zones sensibles (inconstructibles) », ce qui se traduira par le « maintien de 3656 ha inconstructibles »

Les communes des **vallées cévenoles** et de l'agglomération viganaise opèrent des **choix fonciers divergents** selon les objectifs affichés. Celles pour lesquelles le maintien ou la relance de l'élevage se présente comme nécessaire pour des raisons paysagères et/ou économiques peuvent faire preuve d'un **volontarisme ambitieux**. Par exemple, une commune, dont les choix fonciers passés avaient handicapé l'avenir de l'agriculture et de l'élevage (le classement de la plupart des terres agricoles en zone constructible dans le POS avait réduit les terres agricoles à 12% du territoire), tente **d'enrayer la déprise agricole** et de redynamiser ce secteur par l'adoption d'un PLU. En déclassant de nombreux hectares de terres constructibles encore non urbanisées et en les classant en terres agricoles et espaces naturels, la commune souhaite « *soutenir l'activité agricole* » avec un **focus spécifique sur l'élevage**.

Concrètement, ce choix foncier se traduit par :

- *le classement de 60,26% du territoire de la commune en zone agricole, soit 1044ha contre seulement 180ha dans le document d'urbanisme précédent*
- *une augmentation des zones naturelles : « un déclassement qui a un impact positif sur l'environnement »*
- *une étude d'impact spécifique à l'élevage ainsi qu'une réglementation de zones à vocation pastorale*

Enfin, certaines communes ayant choisi de faire du maintien des activités agricoles un **objectif parmi d'autres** plus spécifiques, opèrent des **choix fonciers mitigés**. L'action de l'élevage et du pastoralisme sur le paysage ayant un intérêt touristique, l'objectif de maintien des espaces ouverts et l'entretien des paysages peut amener la commune à préserver certaines terres agricoles et naturelles :

« Le maintien et la protection des espaces agricoles et naturels » est poursuivi afin de conserver des « paysages remarquables » et d'assurer la « mise en valeur des chemins et des drailles »

D'autres communes souhaitent **préserver les terres agricoles afin de maintenir et/ou de relancer des activités autres que l'élevage** (maraichage, oliveraies, vergers, oignon doux, etc.) :

Le choix de « préserver les meilleures terres d'aval et de fond de vallée pour l'agriculture » en faveur des cultures de l'oignon doux, pour des raisons économiques et paysagères

Une commune en zone AOC Pélardon, sur laquelle toute activité d'élevage est aujourd'hui absente et relevant pourtant dans son document « l'enjeu autant culturel, environnemental et paysager qu'économique » de l'élevage, opère un choix foncier en faveur d'autres activités agricoles : « relancer l'exploitation des oliviers par la protection des terres agricoles » et « préserver les espaces nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles (plaine, vergers) »

Chaque commune vient donc déterminer les terrains constructibles et terrains inconstructibles (carte communale) voire les différents usages – agricoles, naturels - des parcelles inconstructibles (POS et PLU). Justifié par les différents objectifs que se donne l'acteur communal, ce zonage est également fortement conditionné par les nombreuses contraintes présentes sur le territoire ACV.

D- La prise en compte des contraintes du territoire dans la planification

Plusieurs types de contraintes sont communs à l'ensemble des documents étudiés, d'autres plus spécifiques révèlent une certaine perception du territoire et des limites à l'action de la commune sur le foncier. Le territoire étudié est tout d'abord un **territoire marqué par des contraintes naturelles** limitant légalement la constructibilité de certaines zones en même temps que la marge de manœuvre de la commune en matière de choix fonciers. Les « risques naturels (zones d'aléas et risque incendie) » sont fortement présents sur l'ensemble des communes, certaines étant classées en zone à risque élevé voire très élevé. Cette contrainte naturelle interagit avec les dynamiques de l'élevage en ce que les communes perçoivent **l'action du pastoralisme comme un moyen de prévenir et de lutter contre ces risques incendie**. Maintenir l'usage pastoral des sous bois et châtaigneraies permettrait en effet de veiller à la « valorisation des espaces ouverts » et de diminuer les risques de feux de forêt. La seule prévention de ces risques peut, nous le verrons à travers l'analyse des entretiens des élus, motiver certaines communes à favoriser l'installation d'un éleveur en cas de forte déprise et de fermeture des milieux. La « banalisation des paysages et la perte de diversité » due à la même « extension non contrôlée de la forêt amenant à la fermeture des milieux » et à « l'invasion du pin sylvestre » peuvent être perçus comme une autre **contrainte naturelle encourageant pareillement une action envers**

l'élevage pastoral. En matière de contraintes naturelles, des « risques sismiques » et zones d' « érosion » sont également présentées comme un frein à la détermination libre des usages fonciers.

En sus de ces contraintes dues à la géographie, géologie et aux conditions climatiques du territoire, les communes soulèvent des **obstacles directement liés au contexte foncier** et qui révèlent toute la sensibilité et la complexité d'une planification territoriale réfléchi et pleinement choisie par l'acteur public. Une commune s'estime particulièrement victime d'un tourisme qu'elle n'aurait pas choisi et qui entrainerait une « désintégration paysagère », un « **gaspillage des terrains** » ainsi qu'une « **spéculation foncière** » venant la contraindre dans sa capacité à maîtriser et à agir sur le foncier. De manière générale, la plupart des communes émettent des griefs envers le contexte foncier de leur territoire et « **la contrainte du foncier** » qu'elles nomment de manière générique. Aussi, on relève un **fort « morcellement du parcellaire »** jusqu'à l'image frappante des « timbres poste » sur l'ensemble des communes des vallées cévenoles, à l'exclusion des communes caussenardes bénéficiant d'une typologie foncière plus avantageuse. Une « **pression foncière** aux alentours » caractérisée par une forte demande de terrains constructibles, la « poussée urbaine » ou encore « l'urbanisation galopante » sont perçus comme des **contraintes à la maîtrise foncière** par les communes de l'agglomération viganaise. Les entretiens effectués auprès des élus municipaux et sur lesquels nous allons à présent nous attarder insistent largement sur ces contraintes qui donnent au foncier et à l'action publique à son égard une **dimension quelque peu fataliste.**

La rencontre des différents acteurs communaux permet de mettre en perspective les outils d'urbanisme que nous avons décortiqués avec d'autres représentations de l'élevage au sein du territoire. **L'analyse des discours publics** nous autorise à penser la dynamique foncière de l'élevage d'une manière plus riche et plus complexe, en entrevoyant de nombreuses nuances dans la planification communale. Ces nuances peuvent être interprétées à la lumière du concept de « *passes du droit*¹⁰⁴ ». Nous détachant librement de « *l'idéologie juridique générale*¹⁰⁵ » selon laquelle le droit ne serait fait que « *pour être appliqué*¹⁰⁶ », cette approche critique de la mise en œuvre de l'action publique nous autorise ici à appréhender le « *décalage*¹⁰⁷ » relevé entre les normes et la pratique de la planification du territoire communal. Pierre Lascoumes et

¹⁰⁴ LASCOUMES Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », in *Droit et Société*, n°32, 1996, p.51-73. Cet article revisite le concept de « passe-droit » développé par Bourdieu en mettant en évidence la capacité des acteurs publics à *jouer* avec la règle de droit, les amenant souvent à emprunter les *passes* du droit dans la mise en œuvre de leurs politiques.

¹⁰⁵ Ibid., p. 52

¹⁰⁶ Selon les auteurs, « le droit n'est pas fait pour être appliqué mais pour orienter les comportements », Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

Jean-Pierre Le Bourhis soulèvent notamment la pertinence d'une telle approche en droit de l'urbanisme et du rôle majeur des élus locaux dont les mains détiennent le « *pouvoir principal* » de décider de *l'opportunité* d'une planification et de son *contenu*. La mise en œuvre de l'action publique est alors davantage le fruit de « *l'impulsion d'acteurs locaux mobilisés sur la défense d'intérêts particuliers ou collectifs*¹⁰⁸ » que du souci de légalité dont l'injonction serait « *d'appliquer servilement la règle*¹⁰⁹ ». Stratégies, pouvoirs locaux et ressources mobilisables se retrouvent ainsi mis en mouvement au sein d'un « *espace de jeu*¹¹⁰ » avec les règles d'urbanisme étatiques (Loi Montagne par ex.) mais aussi avec celles que la commune s'est données au sein de son document d'urbanisme.

III- Les élus face à leur politique de planification et d'aménagement du territoire communal

Au cours de nos entretiens, nous avons notamment cherché à comprendre quelles pouvaient être **les motivations des élus** à adopter ou pas un document d'urbanisme et lequel (A) ainsi que la **place accordée à l'élevage** – perception, objectifs et action foncière- au sein de la politique locale d'aménagement et de planification du territoire (B).

A- Des motivations variables à l'égard du document d'urbanisme

Prenant acte d'une carence notable en matière de planification (près de la moitié des communes étudiées), il convient de s'interroger rapidement sur les raisons de ce qui peut être considéré comme un « manque à gagner » en matière de maîtrise foncière (1) et aux éléments guidant le choix de l'outil pour les communes ayant pris en charge cette compétence (2).

1) La justification de l'absence de document

Sur les quinze élus rencontrés, **six ne disposent d'aucun outil règlementaire local** et sont donc soumis, pour leurs choix fonciers et d'aménagement du territoire, au règlement national d'urbanisme. Cependant, seuls deux élus n'envisagent pas d'élaborer un document d'urbanisme, les quatre autres ayant fait part de procédures d'élaboration en cours, plus ou moins avancées. Les raisons à cette carence sont souvent d'ordre pratique. Les petites communes en question ne voient pas forcément l'intérêt de consacrer des moyens financiers et humains à l'élaboration d'un outil considéré comme superflu en l'état actuel de la qualité des demandes foncières. Disposant de **suffisamment de parcelles constructibles** pour une pression foncière faible, la

¹⁰⁸ Ibid., p.67

¹⁰⁹ Ibid., p.56

¹¹⁰ Ibid., p.57

commune ne souhaite pas ouvrir de nouvelles parcelles à la constructibilité alors que l'adoption de l'outil simplifié (la carte communale) est souvent appelée par de telles considérations. **Les terres agricoles sont estimées ne pas être convoitées** pour d'autres usages et l'élu local voit dans le RNU un outil « suffisant » pour la gestion quotidienne de la commune. La hiérarchisation des priorités d'action et de projets ainsi que les ressources financières limitées peuvent également expliquer l'absence d'intérêt envers l'élaboration de l'outil d'urbanisme. Les élus peuvent par ailleurs argumenter en faveur d'un changement de posture qui les amène aujourd'hui à élaborer un document d'urbanisme. Cette décision est rarement le fruit d'une réflexion concertée sur le développement de la commune ou d'une prise de conscience de la pertinence des nouveaux outils comme le PLU pour engager une démarche prospective à l'égard du territoire. En effet, la plupart des élus justifient ce passage à l'acte par des **conseils ou vives recommandations des services de l'Etat** (souvent le sous-préfet) et de **bureaux d'études**. Adopter un document d'urbanisme permet alors de pouvoir délivrer soi-même les autorisations d'occupation des sols et de ne plus solliciter les services préfectoraux qui s'en retrouvent soulagés.

Les communes ayant choisi de créer leur outil d'urbanisme avancent également des raisons différentes, mesurant les possibilités offertes par chaque type de document, et en fonction des besoins et objectifs fonciers de la commune.

2) Le choix de l'outil : un choix interagissant avec les activités d'élevage ?

Comme nous l'avons explicité plus haut et illustré par notre graphique, les documents d'urbanisme des seize communes qui en sont dotées sont répartis entre huit POS, sept cartes communales et un PLU, sachant que huit PLU sont actuellement en cours d'élaboration, certains visant à succéder à l'ancien POS alors que d'autres se présentent comme un tout premier document pour la commune. Nous avons également présenté les **différences fondamentales** entre les trois documents et telles que pensées par le législateur. Cependant, les logiques propres aux élus et déterminant le choix envers l'un ou l'autre des outils peuvent ne pas correspondre à celles appréhendées par la loi. Pour certaines communes, l'adoption de la carte communale permet essentiellement de se **soustraire à l'obligation de constructibilité limitée** du RNU et de **répondre à des besoins fonciers limités**. La plupart des élus ont opté pour la carte communale sur le conseil de services extérieurs (étatiques ou professionnels) considérant que le PLU était un document superflu, plus long, plus complexe et plus coûteux. L'intérêt principal du PLU, son PADD et sa vision prospective ne constituent que de très rares motivations.

Le choix de la carte communale peut également être un moyen pour le maire de **se doter d'une « arme » contre les demandes de constructibilité** et les nombreuses pressions foncières, sans pour autant s'atteler à l'élaboration d'un projet de territoire que permet le PLU.

Un élu relate les réticences de la population qui ont accompagné la première tentative de réglementation du territoire et l'intérêt de bénéficier aujourd'hui d'une carte communale (adoptée en 2006), notamment pour **impulser certains comportements fonciers envers l'agriculture** :

*« Le problème sur la Commune...c'est qu'il y a plein de hameaux (entre 40 et 50), donc à l'époque...tous les gens...commençaient à vendre, ça commençait à venir à la mode de venir acheter pour construire une résidence secondaire...et disons que tous les gens ils avaient cet espoir, ils pouvaient plus travailler leurs terrains mais ils avaient l'espoir de pouvoir vendre comme terrain à bâtir...et y'avait à peu près l'eau et l'électricité dans tous les hameaux, alors les gens ont pas compris pourquoi dans tel hameau on pouvait continuer à construire et pourquoi dans tel autre on pouvait plus continuer à construire. Ca a été une levée de boucliers, ça a été presque la guerre et donc c'est tombé à l'eau. [...] En 20 ans, la population a changé...quand on a parlé de faire la carte communale, y' a eu encore un petit peu d'opposition mais c'est pas comparable à ce qu'il y a eu il y a 20 ans...et puis on a réussi à expliquer [...] on a limité quand même pas mal les zones où on peut construire avec la carte communale [...] **les gens, tant qu'ils avaient la possibilité de pouvoir vendre leur terrain, ils étaient réticents à céder leurs terrains aux producteurs d'oignon doux...enfin à faire un bail...du jour où ils ont plus eu la possibilité de les vendre, y'en a pas mal qui se sont résolus à céder des terrains qu'ils auraient pas cédé sans ça.** »*

Quelques communes ont retenu notre attention, notamment au regard de la réflexion qui a guidé leur choix de se doter d'un PLU et par ailleurs en raison du lien entre le choix de l'outil et les activités agricoles et d'élevage sur le territoire. Nous pouvons citer trois cas singuliers qui **illustrent la pertinence et la potentialité d'une planification communale poussée à l'égard du foncier agricole et des dynamiques de l'élevage** :

→ L'élu d'une commune caussenarde, où l'élevage ovin très présent est quasi-exclusivement destinée à l'industrie laitière Roquefort, a choisi le PLU pour **créer « des zones agricoles d'élevage »**, ce que ne permettait pas la carte communale. Il fait aujourd'hui figure de précurseur en ce que sa petite commune est la seule à avoir adopté un PLU, initiative portée en 2008.

*« Les terrains d'élevage **on les a marqué terrains d'élevage**, ils peuvent pas faire autre chose [...] que des terres labourables, interdit de construire, rien ! On a pris quelques zones pour les constructions, à la rigueur, autour des hameaux...au minimum ...on n'en a pas mis beaucoup, mais des labourables aucune car on en n'a pas beaucoup ici. »* Pourquoi ne pas avoir opté pour la carte

communale ? *« Justement pour réglementer ça [...] avec une carte communale, on ne peut pas créer ce genre de zones protégées [...] si on avait pas fait ça là, y'a 3 ou 4 ans, j'aurais eu de la peine...vraiment pas mal de pression pour les gars qui voulaient construire...maintenant les gars ils arrivent, je dis la carte elle est là, vous voyez cette parcelle, elle est pas dans la zone...c'est simple j'ai rien à faire ! Tandis qu'avant, le gars il arrivait, « je voudrais construire là »...y'avait rien qui interdisait...c'était assez compliqué »*

→ Un autre élu d'une petite commune des vallées cévenoles où la présence ovine a fortement déclinée (quatre petits troupeaux) et caprine entièrement disparu, a vu sa commune sollicitée pour la participation à un projet de PLU « Gard durable » initié par le Conseil Général. La commune a été retenue pour « sa forte typicité » à côté de cinq autres communes du département.

Aussi, aujourd'hui en cours d'élaboration, le PLU de cette commune a été l'occasion pour le conseil municipal et les habitants d'**engager une « réflexion globale » autour de « la notion de projet »** et du développement durable du territoire. Le rôle et l'avenir de l'élevage ainsi que sa complémentarité avec d'autres activités agricoles ont fait l'objet de débats publics. Le PADD¹¹¹, qui a pu être consulté au moment de l'enquête de terrain, fixe « à partir d'un diagnostic territorial, [...] les grandes orientations du développement communal pour les 10/15 ans à venir ». Le maire souligne l'importance de la place de la « concertation » dans l'élaboration du PLU « Gard-Durable ». Les différentes réunions ont notamment permis de faire remonter des remarques concernant l'élevage mais aussi et surtout des idées pour le maintenir et le revaloriser. Le maire fait remarquer qu'aucune « opposition à l'élevage » n'a été faite au cours de ces concertations. Le zonage prévu devrait s'en ressentir : « on va essayer de faire en sorte que les ZN restent des parcours et les ZA puissent accueillir des bâtiments agricoles » explique l'élu qui trouve « dommage » qu'il n'y ait plus d'élevage caprin sur la commune. Des propositions « **d'actions collectives** » (notamment de création d'association foncière pastorale¹¹²) émanant d'un habitant de la commune sont en cours d'étude au sein du conseil municipal. Le PLU, considéré comme « **un bon outil, suffisant pour protéger et aménager** », a été choisi ici moins en raison de pressions foncières qu'aurait pu subir la commune et bien plus comme un réel outil de réflexion autour d'un « projet » de développement durable qui ferait « consensus » auprès de ses habitants.

¹¹¹ Synthèse du rapport de présentation du Projet d'Aménagement et de Développement Durable en date du 27/01/2012, consultable auprès de la mairie de Notre Dame de la Rouvière

¹¹² Outil créé par la Loi Pastorale de 1972 et présenté dans le chapitre III

→ Enfin, la commune la plus fortement urbanisée de l'échantillon d'enquête, et sur laquelle seuls quelques troupeaux caprins subsistent, a fait preuve d'une **posture volontariste ambitieuse** dans l'adoption de son PLU. Déplorant les choix fonciers et de planification antérieure (à travers un POS adopté en 1989), l'un des buts explicites de l'élaboration de son PLU est de « **bloquer des terres agricoles** » afin de « **redynamiser l'élevage** ». Un élu explique et nuance les ambitions de cette entreprise.

« J'ai été élu à X, c'est quand même pour porter des projets agricoles, et ce que la Mairie a fait, c'est qu'elle a fait **un PLU et elle a remis des terres réservées à l'agriculture** » Par rapport à l'ancien POS ? « oui, mais ça va pas sauver l'agriculture quoi, toutes les grandes terres ont été massacrées y'a 20 ans ou 30 ans (sous le POS), avec le textile, l'industrie, etc. [...] Paradoxalement, une fois qu'on a fait le PLU, **on empêche de construire mais je dirais que le mal est déjà fait**, il reste plus grand-chose [...] encore une ou deux grosses propriétés, mais bon [...] y'a le PLU mais après... faut pas que les gens ils disent que dans 10 ans on le fera quoi, que y'aura des zones agricoles passées en constructibles » La marge de manœuvre de la Commune du coup, elle est très réduite ? « elle est très réduite aujourd'hui, à part quelques parcelles en fonds de vallée, à par ça il reste que des terres comme ça (montre le paysage devant chez lui, des châtaigniers, des sous-bois) qui pourraient servir à installer des éleveurs »

L'élevage peut donc être sciemment dynamisé par le choix d'un outil d'urbanisme certes jugé parfois complexe mais dont la substance et les possibilités techniques peuvent être des **leviers privilégiés pour l'acteur public** en faveur d'une préservation voire d'une relance de l'activité d'élevage sur sa commune. Certains élu semblent se saisir des « espaces de jeu » que le droit de l'urbanisme offre afin d'orienter leurs politiques d'aménagement du territoire vers les objectifs choisis et qui sont le résultat d'une négociation entre des stratégies et intérêts locaux en concurrence. La place que l'élevage occupe au sein de ces politiques est foncièrement **dépendante de la perception, par les élus locaux, de la manière dont l'élevage s'ancre au sein du territoire**, vision qui contraste parfois avec le diagnostic et les objectifs affichés au sein du rapport de présentation de l'outil d'urbanisme.

B- (Am)-bivalence du discours à l'égard de la place de l'élevage sur le territoire

La manière dont les élus rencontrés perçoivent l'élevage (1) peut dans une certaine mesure amener à identifier **des dissonances** d'avec les documents étudiés (2). Nonobstant ces nuances, l'enseignement majeur de cette analyse du discours à l'égard de la planification communale et de la place de l'élevage au sein du territoire réside dans la compréhension du **rôle clé de la maîtrise foncière** par l'acteur public, mais aussi des **stratégies et limites** qui y sont attachées (3).

1) Une perception de l'élevage liée à la perception d'un territoire et de ses enjeux

L'objet de chaque entretien auprès des élus locaux ayant avant toute chose consisté à aborder la place de l'élevage sur le territoire de la commune, chaque acteur a pu livrer sa vision et son analyse de l'activité en question. Nous pouvons identifier plusieurs manières pour les élus rencontrés de percevoir l'élevage :

→ Certains diagnostiquent **une présence d'éleveurs suffisante**, active et occupant la **quasi-totalité de l'espace agricole disponible**. Les quatre élus partageant cette vision ont en commun l'occupation d'un territoire de type **caussenard** et une économie essentiellement animée par les activités agricoles dont l'élevage fait figure de proue.

*Sur la commune, « à part si c'est inaccessible, sinon c'est occupé en totalité »
« L'élevage est l'activité principale de la Commune »
Ici, « on se bat pour la terre »
Il n'y a « pas de place pour un nouveau troupeau »*

→ Parmi les communes de type **vallée cévenole**, quatre élus dressent le constat de **l'absence totale d'activité d'élevage** sur leur territoire. Divergent cependant fortement leurs commentaires à l'égard de cette situation. Deux la justifient tout d'abord, soit en n'y voyant **aucune possibilité** d'accueil d'un troupeau (1), soit en soulevant le **caractère inopportun** d'un tel accueil au vue d'autres priorités (2):

(1) « L'élevage n'est pas possible » et « le territoire est inadapté [...] il n'y a pas assez d'espace pour installer quelqu'un »

(2) « L'avenir est tourné vers le tourisme [...] les gîtes ruraux » ainsi que vers « un potentiel agricole (maraichage et vergers) à exploiter »

Quant aux deux autres élus, ils regrettent l'absence d'éleveurs sur leur commune et **souhaiteraient accueillir des installations** ovines et/ou caprines:

« Il y a une nécessité de remettre un troupeau » d'où un PLU envisagé pour « débloquer la situation foncière ». D'après l'élu, la commune dispose du potentiel nécessaire à l'installation d'un éleveur ovin et d'un éleveur caprin

Dans le but de « revitaliser le hameau » et de « sauvegarder le patrimoine », une installation caprine impulsée par la commune est en cours

→ Les autres communes des **vallées cévenoles** accueillant quant à **elle plusieurs troupeaux** ovins et/ou caprins perçoivent cette présence de manière **divergente**.

Certains élus (trois) estiment qu'il serait **souhaitable** que de nouvelles installations se créent sur le territoire (principalement pour lutter contre un paysage qui se ferme) sans y voir par ailleurs de possibilité concrète et en évoquant **des contraintes diverses** dont la pertinence doit être relativisée:

*«La situation est bloquée »
« Encore faut-il que quelqu'un veuille s'installer »
«Il y a eu de mauvaises expériences »*

D'autres partageant le même souhait envisagent au contraire **plusieurs possibilités** (voir le paragraphe 3) ci-dessous) qui sont susceptibles de favoriser voire de concrétiser **l'installation d'éleveurs**. Enfin, certains élus (deux) **ne pensent pas qu'il soit souhaitable** d'installer de nouveaux troupeaux, malgré la faible présence de l'activité d'élevage sur leur commune. Ils avancent alors des raisons très disparates (contexte géographique défavorable, dégradation du milieu par les troupeaux, faibles débouchés économiques de l'élevage, etc.).

*Il n'y aurait qu'un « un intérêt marginal » à installer un nouvel éleveur car il n'y a « pas de retombées économiques » et « pas vraiment d'intérêt paysager »
Les grands troupeaux « ça détériore » et « les terrains sont inadaptés à l'élevage »*

*Forts de ces représentations et visions très hétérogènes de la place, du rôle et des potentialités de l'élevage au sein du territoire communal, les objectifs de développement et d'aménagement ainsi que **les choix fonciers expliqués par les élus rencontrés** sont également très instructifs notamment au regard et en comparaison de ceux inscrits dans les documents d'urbanisme.*

2) Cohérence et discordance du discours avec les choix règlementaires

Les choix fonciers qui découlent des diverses perceptions de l'élevage ne sont pas toujours en accord avec ceux affichés au sein du document d'urbanisme.

Exception faite des communes caussenardes pour lesquelles l'élevage fait partie intégrante de l'économie et son maintien inscrit parmi les objectifs prioritaires de la commune, les élus justifient des choix d'affectation foncière en fonction d'objectifs au sein desquels la préservation des terres agricoles n'est pas toujours prégnante.

→ Certaines communes se donnent pour objectif de **maintenir et/ou de relancer l'élevage à des fins paysagères et/ou purement touristiques :**

« Les montagnes se sont fermées » alors que « l'entretien du paysage est bon pour le tourisme »

« Le seul atout que nous ayons c'est l'agro-tourisme », il faut donc « favoriser l'élevage pour le
« tourisme vert » [...] l'élevage amène le tourisme »
Il faudrait « Jouer la complémentarité tourisme/ agriculture » autour du « terroir »

→ D'autres au contraire, critiquant parfois fortement le « tout tourisme », expriment un certain **intérêt économique en lien avec la dynamisation de la vie locale**, percevant en l'élevage un moyen de pérenniser l'avenir économique de la commune ou de redynamiser un territoire en déprise :

Il faut « créer une économie locale » dont l'élevage peut faire partie
« Le pastoralisme est complémentaire à l'agriculture » et peut trouver sa place au sein d'un
« projet de territoire »
« Inscrire l'élevage dans un projet d'agro-tourisme » afin de « revitaliser le hameau »
Il faut « redynamiser l'élevage [...] innover, en jouant sur le localisme et l'idée de « petit territoire » »

→ Certains élus soulèvent le **rôle paysager** du pastoralisme sans pour autant réduire cette fonction à son intérêt touristique. Aussi, le maintien ou la relance de l'élevage peuvent être définis comme des objectifs de la planification en raison des **fonctions environnementales et de prévention des risques** qu'assure cette activité :

« Le maintien des espaces ouverts par l'agropastoralisme » car « si y'a pas de troupeau c'est sûr que les résineux vont gagner » et le risque incendie d'augmenter
« Le défi aujourd'hui, c'est de ré-ouvrir des milieux » afin de favoriser la « réapparition d'une biodiversité »
Faire reculer « l'abandon des paysages » notamment par le pastoralisme

→ Enfin, de rares communes se démarquent par un **désintéressement notoire de l'élevage** qu'elles justifient par la poursuite d'autres objectifs :

« L'avenir est tourné vers le tourisme »
Du « maraichage et des vergers » à recréer, excluant l'élevage pour lequel le territoire n'est pas adapté
Une commune a choisi le déclassement de zones agricoles en zones constructibles qui « ne sont pas exploitées et ne le seront pas » afin de « développer les loisirs et la zone urbaine »

Le croisement des différentes données produites sur le terrain permet de tirer quelques enseignements significatifs à l'égard des interactions entre la loi (règles nationales d'urbanisme), la norme réglementaire (document d'urbanisme), la politique publique

locale (mise en œuvre de l'action publique) et les activités d'élevage. Dans certains cas, **l'élevage peut être pleinement encouragé et favorisé** d'un point de vue foncier (zonage en faveur des terres agricoles et naturelles) afin de répondre à des objectifs de développement portés par le conseil municipal et inscrits dans le document qu'il a la charge de mettre en œuvre. Au contraire, le maintenir, le favoriser ou l'impulser peuvent apparaître comme étant des **objectifs absents de l'outil d'urbanisme** comme des politiques publiques poursuivies, ce qui va influencer la nature des dynamiques foncières. Les opportunités foncières à l'égard de l'élevage risquent d'être fortement réduites pour s'orienter vers d'autres activités agricoles ou non agricoles. D'une toute autre manière, nous pouvons constater que les communes dont certains documents affichaient l'objectif de préservation des terres agricoles (souvent en application directe de la Loi Montagne) ne font pas leur cet objectif sur le terrain de l'action publique. Certains élus choisissent même des **orientations contraires** ce qui se traduit par un **déclassement de certaines parcelles à vocation agricole** visant à concrétiser les choix d'aménagement tels que le développement urbain ou touristique, l'accueil d'activités commerciales, de loisirs ou agricoles excluant l'élevage.

*Outre ces dernières remarques venant quelque peu nuancer l'intérêt d'un document d'urbanisme à l'égard de la préservation des terres d'élevage, certains entretiens ont permis de caractériser **des stratégies d'intervention foncière rendues possibles par la planification du territoire communal**. Si ces stratégies relatées par les acteurs publics présentent la **potentialité d'interagir fortement avec les dynamiques foncières** des activités d'élevage, elles se heurtent néanmoins à **des limites** parfois perçues comme difficilement surmontables.*

3) La maîtrise du foncier : une stratégie possible mais limitée envers l'élevage

Nous avons précédemment présenté trois cas pour lesquels le choix d'un outil d'urbanisme avait été directement orienté par **l'objectif de maintenir et/ou de relancer l'élevage sur le territoire communal**. Les choix fonciers opérés directement par le zonage (déclassement de terrains constructibles en terrains agricoles, caractérisation des terres d'élevage pour lutter contre toute sollicitation foncière, etc.) et **la maîtrise foncière qui en découle** ne sont pas les seules stratégies possibles en faveur de l'élevage et sous tendues par l'adoption d'un outil d'urbanisme. Nous pouvons citer *deux stratégies foncières* évoquées respectivement par un élu d'une commune où l'élevage absent est ressenti comme une « nécessité » et par un élu souhaitant accueillir de nouvelles installations.

→ Pour le premier, il s'agit tout d'abord de **« débloquer la situation foncière »** et « d'arrêter de fantasmer » sur des retombées financières potentielles (chaque

propriétaire de la commune spéculerait sur la constructibilité future de son terrain) en effectuant **le zonage** du territoire. L'élaboration actuelle d'un PLU vise à **classer de nombreuses parcelles en zone agricole et inconstructible** ce qui selon l' élu « va **inciter les gens à faire quelque chose de leurs terres** ». Une enquête publique permettra de demander à chacun ce qu'il souhaite faire de son terrain. La commune envisage à terme **l'installation d'un ou plusieurs éleveurs** qui sera rendue possible par un échange de parcelles avec les propriétaires intéressés. Pour l' élu, le passage à l'outil règlementaire est indispensable et préalable pour créer des activités d'élevage sur la commune.

→ Le second partage en partie cette stratégie. Pour lui, le PLU est une manière de **classer des terres agricoles « pour inciter les propriétaires à les valoriser »** et remédier à une « mauvaise valorisation de l'espace pâturé ». La commune souhaitant accueillir **de nouveaux éleveurs**, le verrouillage de la vocation agricole des terrains nécessaires est indispensable. Un **travail de sensibilisation** auprès des propriétaires devra accompagner ce zonage afin de concrétiser les objectifs poursuivis et de rendre possible ces installations.

Les documents d'urbanisme –et semble-t-il davantage le PLU- apparaissent donc comme des leviers potentiels de maîtrise du foncier par la commune et permettent d'impulser des dynamiques foncières de l'élevage lorsque l'acteur public donne forme et vie à l'outil règlementaire.

Cependant, de **nombreuses contraintes** sont soulevées par les élus rencontrés dont la plupart avancées pour justifier le **désintéressement** envers la planification territoriale et/ou **l'impuissance** d'une action foncière envers l'élevage. Ces contraintes feront l'objet de développements spécifiques au sein de notre deuxième partie qui visera notamment à expliciter les représentations des différents acteurs autour de l'idée d'un **foncier « bloqué » ou « verrouillé »**. Néanmoins, nous pouvons dès à présent garder à l'esprit que de nombreux élus relativisent fortement l'efficacité d'un document d'urbanisme ainsi que la marge de manœuvre de la commune dans la mise en place d'une réelle politique foncière maîtrisée.

Il convient à présent de consacrer le dernier chapitre de notre première partie aux différentes spécificités locales qui sont traitées par le droit et qu'il nous faut préciser en ce que l'ensemble des pratiques des acteurs publics mais aussi des éleveurs et autres acteurs du territoire s'inscrivent dans ce contexte juridique singulier. Le territoire planifié que nous avons dépeint est en effet caractérisé par des enjeux particuliers : géographiques, socio-économiques et environnementaux.

CHAPITRE III – La prise en charge par le droit d'un territoire aux enjeux particuliers

Trois aspects du territoire ACV méritent ici notre attention : son caractère **rural et agricole** (I), le milieu **montagnard et pastoral** qui le caractérise (II) ainsi que les divers enjeux **environnementaux et écologiques** qui sont attachés à certaines de ses zones (III).

I- Un territoire rural présentant des enjeux fonciers agricoles

A travers la nébuleuse législative et les nombreux articles du Code Rural que nous refusons de traiter ici dans son intégralité, nous avons identifié deux étapes législatives récentes et significatives dont l'esprit ainsi que les dispositions sont susceptibles d'interagir avec les dynamiques foncières locales. La loi de 2005 concernant le développement des territoires ruraux (A) ainsi que celle de 2010 relative à la modernisation de l'agriculture (B) retiennent notre attention.

A- La loi de 2005 relative au Développement des Territoires Ruraux dite « DTR »

Cet outil législatif est né de la volonté d'affirmer la « spécificité » des territoires ruraux et de montagne (article 1^{er}), de « *réduire le clivage culturel entre les villes et les campagnes* » ainsi que de « *donner un nouvel élan à un monde rural composite aux évolutions contrastées.* ¹¹³ » Si elle comprend de nombreux dispositifs en matière économique, fiscale, financière et de soutien à l'emploi visant ensemble à redynamiser les activités agricoles en milieu rural, nous nous intéressons ici à ses aspects fonciers et d'aménagement du territoire. En ce sens, le législateur actualise et conforte le zonage des ZRR (zones de revitalisation rurale), prévoit de **nouveaux instruments de gestion foncière et d'aménagement foncier** (Titre II) visant notamment à protéger les espaces agricoles et naturels périurbains (*notre territoire n'est pas concerné*) et créé des outils dits d' « Aménagement Foncier Rural (AFR) » réformant profondément certaines dispositions du Code Rural.

*Elle insère notamment l'article L. 121-1 qui dispose que : « L'aménagement foncier rural a pour but d'améliorer les conditions d'exploitation des propriétés rurales agricoles ou forestières, d'assurer la **mise en valeur des espaces naturels ruraux** et de contribuer à **l'aménagement du territoire communal ou intercommunal** défini dans les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, dans le respect des objectifs mentionnés aux articles L. 111-1 et L. 111-2. (nдр : objectifs généraux du droit de l'urbanisme) ».*

¹¹³ « Loi relative au développement des territoires ruraux - Guide pratique des principales mesures et exemples », consultable sur le site du Ministère de l'Agriculture : <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/16pldtr.pdf>

Les différents outils d'« AFR » feront l'objet de développements spécifiques lorsque nous aborderons les outils que les collectivités locales peuvent mobiliser à l'égard du foncier. Elle comporte des dispositions spécifiques concernant le développement rural en zone pastorale (*cf. paragraphe consacré au pastoralisme ci dessous*), en créant au sein du Code Rural un chapitre spécifique intitulé « **Agriculture de montagne et mise en valeur pastorale** ». Fruit d'une approche intégrée de la problématique du développement des espaces ruraux, elle réforme également considérablement le Code de l'Environnement traitant des espaces naturels en promouvant « *l'équilibre agro-sylvocynégétique* » qui « *consiste à rendre compatibles, d'une part, la présence durable d'une faune sauvage riche et variée et, d'autre part, la pérennité et la **rentabilité économique des activités agricoles et sylvicoles.*** ». Elle vient également interagir avec les dispositions du Code de l'Urbanisme en renforçant les limitations de constructibilité dans certaines zones (montagne, humides, etc.).

Cette loi majeure, à laquelle nous ferons appel plus loin pour traiter d'autres aspects du territoire étudié, est complétée par la loi de modernisation de l'agriculture de 2010 que nous présenterons ici brièvement.

B- La loi de modernisation de l'agriculture de 2010¹¹⁴ dite « LMAP »

Parmi les quatre objectifs principaux de cette loi figure la **préservation du foncier agricole** : stabiliser le revenu des agriculteurs, renforcer la compétitivité de l'agriculture, mettre en place une véritable politique de l'alimentation et **lutter contre le « gaspillage » des terres agricoles**. Ce dernier objectif est décliné par la mise en place de trois outils majeurs visant à préserver les surfaces agricoles. Un observatoire de la consommation des terres agricoles est créé afin d'élaborer des outils pertinents de mesure des surfaces agricoles et de leurs évolutions et une **commission départementale de la consommation des terres agricoles** se voit chargée d'examiner les projets de SCOT et de PLU lorsque ces derniers viennent réduire les surfaces des zones agricoles. Cette commission peut également être « *consultée sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole* »¹¹⁵. Enfin, une taxation est imposée sur les plus values dégagées lors de la vente de terrains nus devenus constructibles, le produit de cette taxe étant destiné à financer « *des mesures*

¹¹⁴ La Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche n°2010-874 du 27 juillet 2010

¹¹⁵ « *Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27/07/2010- Dispositions relatives au développement durable et à la préservation du foncier agricole* », disponible sur le site de la DRAAF Rhône-Alpes : http://draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/presentation_LMA_cle424cfe.pdf

en faveur des jeunes agriculteurs visant à faciliter l'accès au foncier et à développer des projets innovants ¹¹⁶».

*Cet aperçu de la manière dont **le législateur peut favoriser, préserver et dynamiser les espaces ruraux et leurs terres à vocation agricole** doit être complété par une analyse des dispositions législatives et réglementaires encadrant le développement d'un territoire de montagne et pastoral qu'est le territoire ACV.*

II – Un territoire de montagne en recherche de développement

Loi fondatrice, la loi dite « Montagne » adoptée en 1985 et notamment renforcée par la loi DTR vingt ans plus tard, vient définir un **cadre favorable au développement des territoires de montagne** (A). Le Massif Central bénéficie également d'orientations et d'objectifs propres (B) qui viennent accompagner le cadre législatif d'une autre loi fondatrice, la loi pastorale de 1972 (C). Cette dernière a été l'objet, comme la Loi Montagne, de réformes qui ont à chaque fois réaffirmé et consolidé ses objectifs les plus fondamentaux (D).

A- La loi « Montagne » de 1985¹¹⁷ : un outil de protection de l'élevage

Cette loi est singulière en ce qu'elle vise la **protection de l'environnement montagnard** par l'urbanisme (1) en même temps qu'elle **protège les espaces agricoles** et favorise le développement des activités comme l'élevage qui les font vivre (2).

1) L'esprit d'une loi d'urbanisme protectrice

Elle se définit tout d'abord comme une règle d'urbanisme étatique à caractère impératif, renforcée par la loi DTR de 2005. Recherchant l'équilibre entre les activités économiques, principalement touristiques et agricoles, et la protection de l'environnement, elle présente un caractère relativement rigide. Son article premier est majeur et nous pouvons en citer quelques extraits significatifs:

« La République française reconnaît la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national en raison de **leur rôle économique, social, environnemental, paysager, sanitaire et culturel**. [...] Elle (la dynamique) doit permettre également à la société montagnarde d'évoluer sans rupture brutale avec son passé et ses traditions en conservant et en renouvelant sa culture et son identité. [...] L'Etat et les collectivités publiques apportent leur concours aux populations de montagne pour [...] participer à la **protection des espaces naturels et des paysages** et promouvoir le patrimoine

¹¹⁶ *Ibidem.*

¹¹⁷ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne

culturel ; [...] assurer une meilleure maîtrise de la gestion et de l'utilisation de l'espace montagnard par les populations et collectivités de montagne ; »

Elle entraîne un classement des communes en **ZAD** (zones agricoles défavorisées), zonage au sein duquel les **trente-et-une communes étudiées** s'inscrivent. Le régime juridique qu'emporte ce classement comporte plusieurs mesures dont le versement de l'**ICHN** (indemnité compensatrice de handicaps naturels perçue par l'ensemble des éleveurs rencontrés) et des règles d'urbanisme strictes. Une des règles d'urbanisme très protectrice qu'elle impose à tous les documents d'urbanisme locaux est la **règle de la « constructibilité en continuité des hameaux »** qui empêche à l'acteur de la planification d'ouvrir de nouvelles zones à la construction. Nous avons vu que cette règle était bien souvent observée à travers les documents d'urbanisme consultés qui la citent largement. Le **principe de « préservation des terres agricoles »** qui constitue une autre règle protectrice est tout autant observé dans les documents rencontrés.

2) Des objectifs et principes d'aménagement en faveur des activités agricoles

Outre ces règles d'urbanisme, la loi argumente en faveur de la protection des terres agricoles et du soutien aux activités rurales et montagnardes. Un chapitre spécifique intitulé « *Du développement des activités agricoles, pastorales et forestières* » y est consacré. Le législateur affirme que « ***l'agriculture de montagne est reconnue d'intérêt général comme activité de base de la vie montagnarde*** ». La loi vient simplifier certaines procédures comme celle de « mise en valeur des terres incultes » (réduction du délai de 3 à 2 ans en zone montagne pour déclarer l'état d'inculture) et renforcer les outils fonciers créés par la Loi Pastorale que nous étudierons plus loin. Un chapitre est inséré au Code de l'Urbanisme permettant d'inscrire des « dispositions particulières aux zones de montagne ».

L'article L.145-1 dispose ainsi que « ***les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières sont préservées***. La nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux [...] les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols comportent les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard. ».

Le territoire ACV est donc régi par les dispositions précitées et en tant que territoire montagnard ses acteurs doivent veiller à respecter les divers objectifs et règles d'urbanisme posés par le législateur. Ce territoire fait également partie du Massif Central et est de ce fait sujet à des orientations et dispositifs complémentaires et davantage adaptés au contexte local.

B- L'aménagement du Massif Central : une faible prise en compte de l'élevage

Deux documents stratégiques propres au Massif Central sont susceptibles d'interagir avec l'aménagement du territoire ACV :

1) le Schéma interrégional d'aménagement et de développement du Massif Central (2005)

Le « **Schéma interrégional d'aménagement et de développement du Massif Central** », adopté par le Comité de Massif en 2005¹¹⁸, est le fruit de l'application de la loi DTR de 2005 qui prévoit l'élaboration d'un tel document pour chacun des Massifs français. Il est « *un document d'orientations stratégiques, évolutif et transversal à l'horizon 2030, résultat d'une démarche ordonnée et concertée* ¹¹⁹ ». Les orientations de ce schéma se répartissent autour de trois axes privilégiant l'accueil de nouvelles populations, la création de richesses et l'accessibilité au territoire. Ce massif s'étend sur 85 000km², représentant 15% du territoire national, et est notamment caractérisé par une « *empreinte humaine [...] très lisible* » sur le milieu naturel façonné par l'agriculture et l'élevage¹²⁰. L'ambition principale pour le Comité de Massif est de faire de ce milieu « *un espace attractif, attrayant, utile pour l'Europe en répondant à la demande croissante des populations urbaines européennes pour de nouveaux lieux de vie alliant qualité et modernité* ¹²¹ ». Dans la même veine que celle de l'évolution des documents d'urbanisme, « *il s'agit de **passer d'une logique de zonage à une logique de projets au cœur du développement des territoires*** ¹²² ». Un diagnostic est élaboré à l'égard de l'élevage. Le territoire est considéré comme étant « **propice** » à **l'élevage en ce que 80% de ses terres agricoles sont utilisées par cette activité** et que le massif est perçu comme « *la plus grande prairie naturelle de France* ¹²³ ». Cependant c'est l'élevage **bovin** qui occupe une place croissante (près de la moitié des exploitations) malgré le fait qu'on y produise près des 2/3 du lait de brebis français et 40% de la viande ovine nationale¹²⁴. Le diagnostic fait également état d'un **taux de boisement fort** (36% du territoire) et d'un potentiel touristique à valoriser. Globalement, les stratégies proposées sont orientées vers le désenclavement du territoire, la valorisation du patrimoine touristique, le développement d'activités artisanales et industrielles et

¹¹⁸ « Schéma interrégional d'aménagement et de développement du Massif Central », version adoptée par le Comité de Massif du 9 décembre 2005, 36p, consultable sur : http://www.enroute.massif-central.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/SCHEMA_cle12ba53.pdf

¹¹⁹ Ibid., p.36

¹²⁰ Ibid., p.5

¹²¹ Ibid., p.4

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid., p.6

¹²⁴ Ibid.

l'accueil de nouveaux habitants. Reconquête démographique, « pôles d'excellence » et de compétitivité sont à l'honneur.

Si l'élevage et les activités agricoles sont traitées, elles le sont principalement au regard des **problématiques de filières de productions et de valorisation des produits**. Si la question de « *l'organisation d'une gestion durable des espaces agricoles et forestiers préservant ces richesses naturelles* » est soulevée, elle est directement rattachée à l'intention de développer une agriculture compétitive, de qualité et performante se démarquant de l'image de « handicap » qui accompagne la montagne. **Aucune disposition ne traite du foncier agricole ni de la protection des terres pastorales** qui ne sont pas perçus *a priori* comme des enjeux ou contraintes de développement du territoire. Le rôle paysager de l'agriculture est remarqué pour son intérêt touristique et parce que l'agriculteur « *cultive* » le paysage, paysage souffrant d'un « *risque de banalisation*¹²⁵ ». Aussi, pour le Comité de Massif, « *l'agriculture doit contribuer à la préservation de l'environnement et en tirer un avantage concurrentiel* ¹²⁶ ».

L'élevage ne fait pas vraiment l'objet d'une prise en charge convaincante par le schéma d'aménagement et de développement. Le document contractuel qui vient préciser et mettre en œuvre les orientations de ce document stratégique nous apporte cependant quelques informations.

2) la CIMAC 2007-2013

La **Convention Interrégionale du Massif Central (CIMAC) 2007-2013** repose sur la volonté de « *construire un modèle de développement durable* » dont un des enjeux est la création d'une « **économie des agro-ressources respectueuse de l'environnement** ». Si de nombreuses dispositions concernent encore une fois la création de pôles d'excellence et les questions d'attractivité du territoire pour les entreprises et les nouveaux habitants, le « *développement économique rural et l'aménagement du territoire* » constituent un axe particulier. L'impulsion d'une dynamique interrégionale est préconisée dans le but de maintenir la place de l'agriculture au sein de l'économie du massif. Parmi les mesures concrètes permettant d'atteindre cet objectif, **la question foncière ne figure pas**. L'appui aux filières est préconisé ainsi que la dynamisation de l'agro-alimentaire. Seule « *la gestion durable des espaces agricoles et forestiers* » est proposée, notamment en tenant compte de la notion de « *multifonctionnalité de son agriculture* ». La « **protection des parcours** » est une mesure proposée **en faveur du pastoralisme** dont la préservation figure par ailleurs au sein d'une liste de projets éligibles par un Comité de programmation et finançables

¹²⁵ Ibid., p.26

¹²⁶ Ibid.

par l'Etat, les Régions et le Fond Européen Agricole et de Développement Rural (FEADER).

L'analyse de la politique de développement du Massif Central laisse subsister de nombreuses incertitudes et imprécisions. La manière concrète dont ce Massif prend en charge les dynamiques foncières et territoriales de l'élevage et notamment les particularités d'un élevage pastoral en milieu difficile semblent ne pas retenir l'attention des acteurs publics en matière de développement. Il en est tout autrement de la Loi Pastorale de 1972 qui, bien qu'étant largement datée et ayant une vocation nationale et non plus locale, apparait comme un outil contemporain de maintien et de développement de l'élevage singulier.

C- La Loi Pastorale de 1972, des outils salvateurs pour l'élevage pastoral

Né du souci de préserver un élevage en marge de l'intensification de l'agriculture caractéristique des années 70 (1), cette loi vient donner aux éleveurs et aux propriétaires de terres agricoles des **outils novateurs** visant explicitement la « modernisation du pastoralisme » (2).

1) Pérenniser le pastoralisme

Le contexte qui a vu naître cette loi en fait une étape législative surprenante. En effet, « l'immense chantier alors en plein essor de la modernisation de l'agriculture ¹²⁷ » préconise l'intensification de celle-ci, au détriment d'une agriculture traditionnelle et extensive. La Loi Pastorale vient alors **valoriser les activités pastorales** en mettant en avant le rôle « essentiel de la protection des milieux naturels mais aussi de la vitalité des territoires ruraux ¹²⁸ » que jouent ces activités.

L'article premier de cette loi dispose: « 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. »

Le constat effectué à l'occasion de l'enquête pastorale en 1970 et 1971 soulève « l'utilisation insuffisante des surfaces pastorales » due au « déclin général de

¹²⁷ Dossier de presse de la Journée sur le pastoralisme organisée le jeudi 1^{er} mars 2012, « Rencontre nationale et européenne « Pastoralismes d'Europe : rendez-vous avec la modernité ! » pour les 40 ans de la loi pastorale française », consultable à l'adresse: <http://pastoralismes-europe.org/programme/>

¹²⁸ Ibid., p.4

*l'activité agricole en montagne*¹²⁹», à des difficultés foncières telles que le « **morcellement** » du parcellaire ainsi qu'à l'**absence de « sécurité foncière »** des éleveurs¹³⁰. La Loi Pastorale sera le point de départ d'une ligne législative constante qui viendra réaffirmer, adapter et conforter les principes et outils qui sont les siens : la loi « Montagne » en 1985, la loi DTR en 2005 et la loi de modernisation de l'agriculture en 2010, ainsi qu'une place autonome et conséquente au sein du Code Rural. Un colloque, organisé par l'Association Française de Pastoralisme et tenu à Paris 1^{er} mars 2012, a été consacré à la célébration des 40 ans de la Loi Pastorale. **Profondément contemporaine**, « *la Loi Pastorale française est toujours appliquée, elle n'a pas pris une ride et conserve une stimulante vitalité*¹³¹».

*Ce qui donne toute sa pertinence à cette loi considérée comme une « petite révolution », c'est l'utilisation encore actuelle et accrue des **trois outils** qu'elle crée.*

2) Une trilogie d'outils novateurs au service du pastoralisme

Ces outils, aujourd'hui tous intégrés au Code Rural, font l'objet de trois Titres distincts dans la loi. Ils sont mobilisables séparément mais aussi de manière interconnectée et permettent de **rénover les relations entre les trois aspects des dynamiques foncières de l'élevage : les exploitants, les propriétaires fonciers et le type de bail** permettant de mettre les terres à disposition.

→ Le Titre Premier (article L.135-1 du Code Rural) créé les **Associations Foncières Pastorales (AFP)** :

« Les AFP regroupent des propriétaires de terrains à destination agricole ou pastorale ainsi que des terrains boisés ou à boiser concourant à l'économie agricole, pastorale et forestière dans leur périmètre. [...] elles assurent ou font assurer l'aménagement, l'entretien et la gestion des ouvrages collectifs permettant une bonne utilisation de leur fonds ainsi que les travaux nécessaires à l'amélioration ou à la protection des sols. »

Il existe trois catégories d'AFP en fonction de leur origine : les Associations dites « libres » car librement créées par les propriétaires, les Associations « autorisées » par une collectivité publique et celles « forcées » par le Commissaire de la République « *lorsque l'abandon du foncier se révèle dangereux*¹³² ». Ces AFP sont liées au second outil créé par la loi en ce que les propriétaires ainsi réunis peuvent donner à bail leurs terres à des Groupements Pastoraux.

¹²⁹ Simone BOSSY, « Associations foncières pastorales et groupements pastoraux : bilan d'une décennie », in *Revue de géographie alpine*, 1985, tome 73, n°4. pp. 439-463.

¹³⁰ Ibid., p. 441

¹³¹ Dossier de presse de la Journée sur le pastoralisme, Op. Cit., p.5

¹³² Simone BOSSY, Op. Cit. p. 441

→ Le Titre II (L.113-3 du Code Rural) traite de ces **Groupements Pastoraux (GP)**.

Ces groupements sont créés « *en vue de l'exploitation de pâturages. [...] Lorsque les pâturages à exploiter inclus dans le **périmètre d'une association foncière pastorale** sont situés principalement en zone de montagne, une **priorité** d'utilisation est accordée [...] aux groupements pastoraux comptant le plus d'**agriculteurs locaux** ou, à défaut, comptant le plus d'agriculteurs installés dans les zones de montagne* ».

Cet outil est pensé par le législateur afin de « **rénover les pratiques collectives traditionnelles dans un cadre juridique contemporain** ¹³³ ». Le troisième et dernier outil de la Loi Pastorale vient se lier aux deux précédents puisqu'il s'agit d'une **forme originale de contrat de location de terres** pouvant obliger une AFP et un GP l'un envers l'autre.

→ Le Titre III (L. 481-1 et suivants du Code Rural) est donc consacré à la **Convention Pluriannuelle de Pâturage (CPP)**.

« *Les **terres à vocation pastorale** situées dans les régions définies en application de l'article 1er de la présente loi peuvent donner lieu pour leur exploitation : soit à des contrats de bail conclus dans le cadre du statut des baux ruraux ; soit à des conventions pluriannuelles de pâturage. Ces conventions peuvent prévoir les **travaux d'aménagement d'équipement ou d'entretien** qui seront mis à la charge de chacune des parties.* »

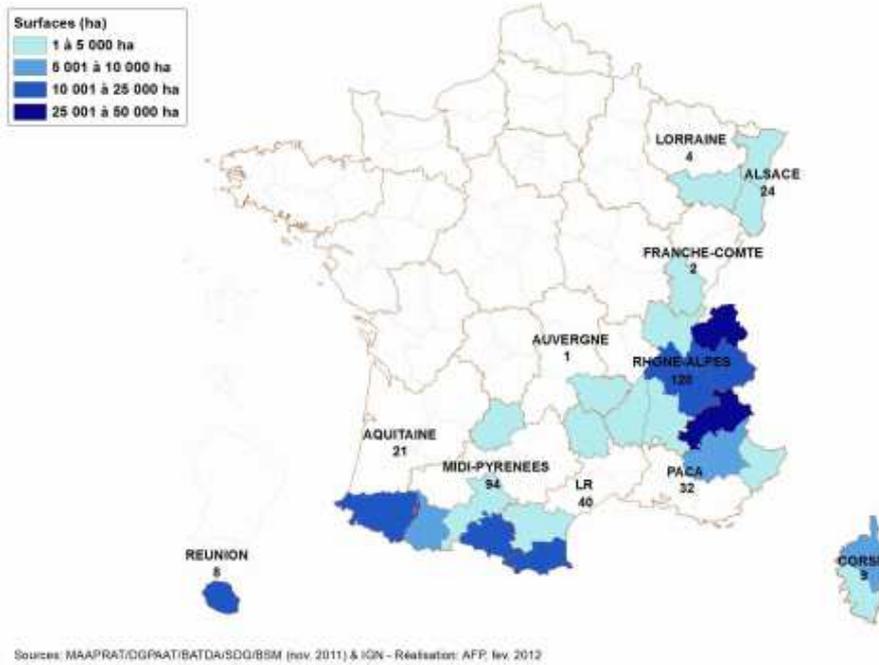
Conclues pour une **durée minimale de 5 ans** (depuis la loi DTR de 2005), elles portent sur des terrains privés, détenus par une AFP ou des « *espaces à usages de pâturage extensif saisonnier et relevant du régime forestier* ».

L'Association Foncière du Pastoralisme recense¹³⁴ aujourd'hui, sur l'ensemble du territoire national, **957 Groupements Pastoraux, 292 AFP autorisées et 55 libres (plus de 207 000 ha) et une généralisation de la CPP**. Cependant, l'usage du premier outil est davantage marqué sur les Massifs Alpin et Pyrénéen et **faible (de 1 à 5000ha) sur le département du Gard** (voir la carte ci-dessous).

¹³³ Dossier de presse de la Journée sur le pastoralisme, Op. Cit., p.4

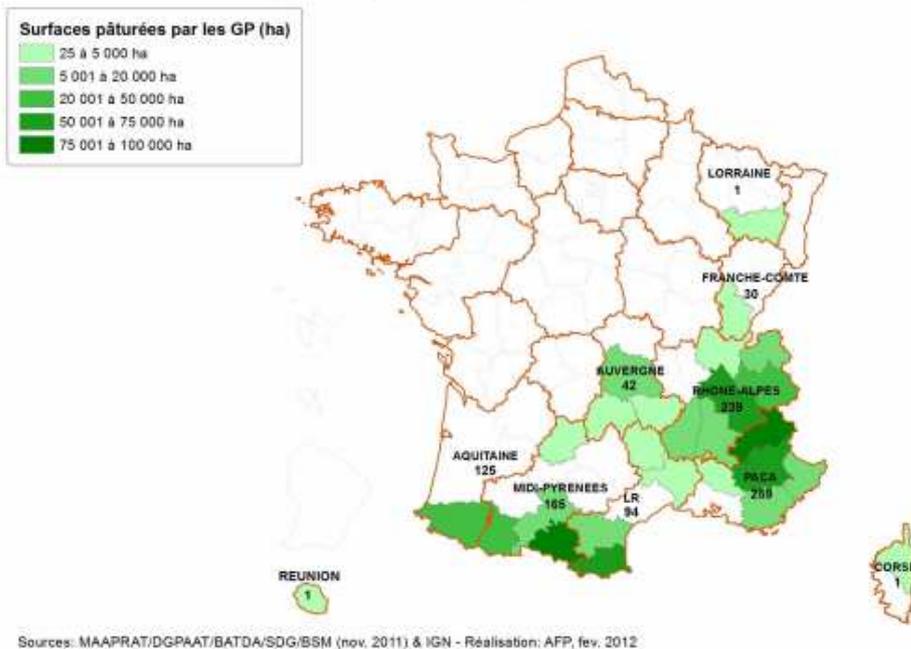
¹³⁴ Ibid., chiffres donnés d'après une enquête menée par la Draaf Rhône-Alpes

Nombre et Surface en Associations Foncières Pastorales



De la même manière, la **présence de Groupements Pastoraux est relativement faible dans le département du Gard** (25 à 5 000 ha pâturés) alors qu'elle caractérise largement les régions alpines et pyrénéennes (jusqu'à 100 000ha pâturés selon les départements) comme l'illustre la carte ci-dessous¹³⁵.

Nombre et Surfaces gérées par des Groupements Pastoraux



¹³⁵ Ibid.

Nous verrons, lorsque nous aborderons notre deuxième partie consacrée aux pratiques foncières, la qualité de l'utilisation et la réalité de ces trois outils sur le territoire ACV.

Au-delà de ces outils novateurs, la Loi Pastorale a inscrit l'objectif de « mise en valeur pastorale » en plein cœur de politiques d'aménagement des espaces de montagne. Cet objectif s'est vu confirmé par le législateur et le pastoralisme fortement reconsidéré pour les différentes fonctions qu'il continue d'assumer à l'égard de l'économie et de l'environnement locaux.

D- La mise en valeur pastorale : un objectif législatif réaffirmé

Il convient de présenter tout d'abord les contours et la teneur de l'objectif en question (1) avant de soulever les différents aspects du pastoralisme qui motivent cet objectif (2).

1) L'objectif de mise en valeur pastorale

Cet objectif, qui apparaît en 1972 et est repris en 2005 par la loi DTR, est l'objet de l'article L.113-2 du Code Rural :

*« L'espace pastoral est constitué par les pâturages d'utilisation extensive et saisonnière. Dans les régions où **la création ou le maintien d'activités agricoles à prédominance pastorale** est, en raison de la vocation générale du territoire, de nature à **contribuer à la protection du milieu naturel, des sols et des paysages** ainsi qu'à la sauvegarde de la vie sociale, des dispositions adaptées aux conditions particulières de ces régions sont prises pour assurer ce maintien »*

Aussi, afin de réaliser cet objectif, le gouvernement se doit d' « encourager des types de développement adaptés à la montagne » et « d'assurer la préservation des terres agricoles, pastorales et forestières ».

Une **Circulaire du Ministère de l'agriculture concernant la protection et la mise en valeur des espaces pastoraux** en date de 2007¹³⁶, permet d'éclairer la vision du gouvernement à l'égard de cet objectif et du maintien du pastoralisme. Pour lui, il faut « **maintenir et développer** » les activités pastorales en favorisant le recours aux divers outils que sont la CPP, l'AFP et le GP. La circulaire explicite certaines évolutions permises par la loi DTR de 2005. On relève par exemple, une simplification et une adaptation locale des outils pastoraux (extension des conditions d'utilisation de la

¹³⁶ Circulaire du Ministère de l'agriculture sur la protection et la mise en valeur des espaces pastoraux du 06/02/2007 issue de la Direction Générale de la Forêt et des affaires rurales

CPP, simplification des procédures de constitution d'une AFP, etc.). Un **renforcement du rôle de la SAFER** est également préconisé afin de **favoriser la mise à disposition de terres à vocation pastorale** auprès des éleveurs. Les services du Ministère font également état d'une avancée significative de la loi de 2005 : la création d'un « **droit de passage sur les fonds agricoles abandonnés** ». Le préfet peut accorder ce droit de passage, à la demande d'un GP, d'une AFP, ou d'un exploitant. Ce droit n'est alors accordé qu'après la mise en demeure du propriétaire d'entretenir ses terres, et ce pour une durée d'un an, renouvelable tacitement en l'absence d'opposition du propriétaire.

*La loi DTR justifie la consécration et le renforcement de l'objectif de mise en valeur des terres pastorales par les **fonctions foncièrement vitales que le pastoralisme assurerait en milieu montagnard.***

2) La reconnaissance des services environnementaux et économiques de l'élevage pastoral

La loi DTR de 2005 insère l'article L.113-1 au Code Rural qui vient consacrer les diverses fonctions du pastoralisme :

*« Par leur **contribution à la production, à l'emploi, à l'entretien des sols, à la protection des paysages, à la gestion et au développement de la biodiversité, l'agriculture, le pastoralisme et la forêt de montagne sont reconnus d'intérêt général** comme activités de base de la vie montagnarde et comme gestionnaires centraux de l'espace montagnard. »*

La circulaire de 2007 précédemment citée confirme et explicite ces fonctions en relevant le « *rôle à la fois économique, environnemental et social* » des activités pastorales qui ont « *construit* » les espaces et « *maintenu la qualité des paysages* » ainsi que la biodiversité en même temps qu'elles ont lutté contre les risques naturels. Traduction concrète de cet intérêt écologique, la loi DTR vient étendre la possibilité de signer une CPP aux zones forestières soumises au régime forestier. Parce que le pastoralisme serait un « **moyen écologique d'entretien des forêts** », des espaces forestiers doivent s'ouvrir à la vocation pastorale à travers la CPP qui facilite les procédures de mise à disposition.

*Après ce tour d'horizon des différents aspects juridiques spécifiques qui viennent encadrer le territoire ACV, nous disposons d'éléments nous permettant d'**appréhender les orientations, stratégies, outils et objectifs susceptibles d'interagir - d'orienter, d'impulser ou de contraindre - avec les pratiques des différents acteurs du territoire.** Le territoire ACV que nous avons découvert dans ses aspects rural, agricole, montagnard et pastoral est encore un territoire écologiquement sensible, présentant des enjeux et contraintes environnementales fortes. L'étude de la prise en charge juridique de*

ces **caractéristiques environnementales** se présente comme essentielle en ce qu'elles ont été rencontrées sur le terrain et qu'elles sont perçues comme pouvant interagir, parfois de manière significative, avec les dynamiques foncières de l'élevage ovin et caprin sur certaines communes étudiées.

III – Un territoire protégé en raison d'enjeux écologiques singuliers

Il existe de nombreux zonages et régimes juridiques à caractère environnemental (ZNIEFF, réserve de biosphère, etc.) que nous ne traiterons pas ici en raison d'effets juridiques mineurs ou d'un intérêt relativement faible à l'égard de la problématique foncière et/ou de l'élevage. Au contraire, **deux classements environnementaux** nous semblent devoir être impérativement abordés tant ils sont apparus, lors de notre enquête de terrain, être des éléments **interagissant avec les dynamiques foncières de l'élevage**. La présence du Parc National des Cévennes est le premier (A) et l'existence de sites Natura 2000 le second (B).

A- Le Parc National des Cévennes, un territoire agro-pastoral

Le contexte juridique qui régit et encadre la vie du Parc des Cévennes est riche. Nous évoquerons en premier lieu les **textes législatifs et réglementaires** qui constituent une première source d'analyse des relations entre le Parc, la gestion par les collectivités territoriales de leur territoire et les activités humaines telles que l'élevage (A). La mise en œuvre de la **politique agro-pastorale** du Parc sera ensuite présentée à la lumière d'entretiens effectués (B). Enfin, nous aborderons son actualité juridique qui réside dans **l'élaboration d'une Charte** susceptible de renouveler certaines relations foncières et de définir de nouveaux enjeux fonciers et environnementaux pouvant interagir avec l'élevage (C).

1) L'encadrement juridique et ses implications locales

La possibilité de créer des Parcs Nationaux (PN) est tout d'abord le fruit de la loi du 22 juillet 1960¹³⁷. Traduction directe de la « *politique de protection de la nature définie à partir de 1960* ¹³⁸», la création d'un PN est une mise sous tutelle, par l'Etat, d'« *milieu naturel (qui) présente **un intérêt spécial** et qu'il importe de préserver contre tout effet de dégradation naturelle et de (le) soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution* » (Article 1^{er}).

L'exposé des motifs de cette loi présente « *la conception française du parc national* ». Celle-ci réside dans une organisation particulière : « **une cellule mère appelée**

¹³⁷ Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux

¹³⁸ Marie-Claude GUERRINI, « Le Parc National des Cévennes. Compromis entre conservation et développement ? », in *Strates*, n°8, 1995, 18p.

« **parc** » et « **une zone périphérique** ». Les activités humaines – agricoles, pastorales, industrielles, circulation, chasse, pêche, etc. – sont règlementées exclusivement à l'intérieur de la zone centrale appelée « parc » car pour le reste, c'est-à-dire la zone périphérique, seules des orientations et un « *programme d'ensemble de réalisation* » peuvent être préconisés, sans réglementation contraignante.

La réforme de 2006¹³⁹ a substitué à l'appellation de « parc » celle de « **cœur du parc** » et à celle de « zone périphérique » celle de « **aire d'adhésion** ». Le fonctionnement reste cependant le même. La **règlementation stricte des activités de son cœur** et les mesures conservatoires attachées sont en partie communes à tous les Parcs Nationaux (la loi initiale de 1960, son décret d'application intervenant un an plus tard ainsi que la réforme de 2006) et en partie spécifiques à chacun des dix parcs français existants actuellement. Le décret de création du Parc National des Cévennes (PNC) qui intervient en 1970¹⁴⁰ prend en charge cette réglementation spécifique jusqu'à un récent décret prenant le relais en 2009¹⁴¹ afin de mettre en œuvre les changements législatifs de la réforme de 2006. Ce décret comprend une **liste d'activités, d'actes, d'usages, de travaux strictement interdits** au sein de la zone cœur, ceux **pouvant être autorisés** à certaines conditions qu'il définit mais aussi **celles autorisées**. Enfin, un arrêté ministériel du 23 février 2007 sur les « *principes fondamentaux* » applicables à l'ensemble des parcs nationaux français est venu préciser les enjeux, les fondements et principes de gestion des PN.

L'objet de notre analyse n'est pas d'opérer une étude exhaustive du fonctionnement du Parc ni de l'ensemble de sa réglementation. Nous pouvons cependant relever des **éléments clés concernant les activités d'élevage et les aspects fonciers**.

Il faut tout d'abord préciser qu'une des particularités du PNC est d'être fortement anthropisé et de comporter, en son cœur, des habitations ainsi que des activités économiques qui en font **un parc « pas comme les autres »**¹⁴². Aussi, spécialiste des politiques environnementales et du milieu rural, Marie-Claude Guerrini soulève des spécificités qui ont amené le gouvernement à élaborer un décret sur mesure :

« *La présence d'une population permanente et la tradition d'usages multiples de cet espace ainsi que la structure foncière multiplient les acteurs dont les intérêts peuvent diverger pour la gestion et l'utilisation de cet espace [...] Le décret de création du Parc National des Cévennes est*

¹³⁹ Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 portant réforme des parcs nationaux

¹⁴⁰ Décret du 2 septembre 1970 portant création du Parc national des Cévennes

¹⁴¹ Décret n° 2009-1677 du 29 décembre 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du Parc national des Cévennes aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006

¹⁴² Marie-Claude GUERRINI, Op. Cit., p.5

*adapté aux particularités de la situation. [...] En effet, **les activités agricoles et pastorales continuent d'être exercées librement et seront même soutenues par le Parc.** »*

Cette analyse résume bien les implications juridiques de la singularité du Parc des Cévennes. Alors que des activités telles que l'exploitation forestière, la cueillette ou encore la chasse, qui constituent pourtant des activités majeures sur le territoire, sont strictement règlementées par le décret du PNC qui va même jusqu'à prohiber certains usages, **les activités pastorales et agricoles existantes à la date de publication du décret sont quant à elles pleinement autorisées** (article 12). Les nouvelles activités pastorales, les changements substantiels, notamment de pratiques, sont alors règlementés par le conseil d'administration du Parc.

L'autre élément important qui nous permet d'éclairer notre compréhension du contexte foncier du territoire ACV est la **présence majoritaire de la propriété privée sur le territoire du PNC**. En effet, le Parc n'est propriétaire que de 3 % de la superficie totale, les sections de communes 7 %, l'État (dont une grande partie gérée par l'ONF pour ce qui est des espaces agro-forestiers) 30 % alors que la majorité de la superficie, **60 %, appartient à des propriétaires privés**¹⁴³. Il faut donc garder à l'esprit que « *ces différents acteurs composent avec le Parc, à des degrés divers, un système de relations et d'interactions qui influencent la dynamique de ces espaces* ¹⁴⁴».

Enfin, comme nous l'avons parfois rencontré dans notre analyse de la planification communale, **les communes situées en zone cœur ne sont pas totalement maître de leur urbanisme** et de l'aménagement de leur territoire. Pour les zones appartenant au cœur du Parc, **aucune nouvelle construction n'est autorisée**, exception faite de rénovation ou de constructions spécifiques (par exemple une bergerie) dans des matériaux et styles et à des conditions bien définis par le décret.

*« La réglementation concernant les restrictions sur les constructions enlève aux élus locaux toute possibilité de gérer, de façon globale, l'urbanisation de leur commune ; lors de l'établissement des Plans d'Occupation des Sols (P.O.S), **le territoire communal inclus dans la zone du parc se trouve automatiquement en zone non constructible** (zone ND). Cette partie de la réglementation risque de poser, **en cas de pression foncière** pour des terrains à bâtir, **des problèmes aux élus locaux** dans la gestion de leur commune ¹⁴⁵»*

Enfin, concernant l'ensemble des communes en zone cœur ou aire d'adhésion, **le Parc est associé à l'élaboration des documents d'urbanisme** et ces derniers doivent

¹⁴³ Ibid., p.6

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid., p. 11

prendre en compte les objectifs de protection et d'orientation inscrits dans la Charte du Parc.

*Outre la **place privilégiée qu'occupent les activités pastorales au sein des normes juridiques** régissant le territoire du Parc, la politique choisie par l'Etat et mise en œuvre par les agents locaux du Parc est profondément attentive à l'élevage pastoral.*

2) L'élevage, une activité au cœur de la politique agro-environnementale du Parc

Si la première mission du Parc est bien la « *préservation des écosystèmes et le maintien des paysages* », **la spécificité de sa situation foncière et la forte présence d'activités humaines aux enjeux très sensibles l'ont amené à réaliser des « compromis »** et à « *allier la défense écologique et la rénovation rurale*¹⁴⁶ ». Aussi, loin d'avoir adopté une politique environnementale conservatoire ou « muséographique », il a développé dès sa création une **approche agro-environnementale et plus particulièrement agro-pastorale** qui en fait aujourd'hui un acteur majeur « *dans le maintien et le développement du système agropastoral*¹⁴⁷ ». La politique affichée par le Parc (perceptible à travers son site internet, les panneaux d'information que l'on rencontre sur le terrain, certaines parties du projet de sa Charte en cours de rédaction, etc.) est foncièrement orientée vers le **soutien des activités pastorales**, essentiellement en raison du rôle que ces dernières assument à l'égard de « *l'entretien du milieu, et qui, bien conduites, n'entraînent pas de dégradations*¹⁴⁸ ».

Le **Chef d'antenne du secteur Aigoual** qui a pu être rencontré¹⁴⁹ rappelle que le Parc assume trois rôles complémentaires : celui de police environnementale (pouvoir réglementaire d'édition de normes et de sanction des violations du règlement), d'inventaire de la faune et de la flore et de sensibilisation à l'égard des problématiques environnementales. **C'est foncièrement en raison du rôle que le pastoralisme assume envers le « maintien des espaces ouverts par les parcours » que le Parc se positionne en « soutien inconditionnel » à cette activité.** La protection des terres agricoles en faveur de l'élevage pastoral prend tout son sens parce que ces usages et ces pratiques permettent de lutter contre une perte estimée à 1% par an de milieux ouverts en zone cœur.

« Les éleveurs sont des jardiniers du paysage [...] s'ils ne sont plus là, il n'y a plus de milieu ouvert [...] les éleveurs sont maintenus pour leur rôle dans le maintien des espaces ouverts

¹⁴⁶ Marie-Claude GUERRINI, Op. Cit., p.9

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Entretien effectué auprès du Chef d'antenne du secteur Aigoual le 5 avril 2012 dans les bureaux administratifs du Parc (Le Vigan)

[...] notre objectif n'est **pas de maintenir l'agriculture**, nous avons des objectifs communs mais notre rôle n'est pas ça ! Il s'agit d'un partenariat ».

Auprès des communes, cette politique s'appuie sur le règlement de la zone cœur (par exemple : la **protection des terres agricoles et pastorales par l'interdiction de construire dans le cœur du Parc, interdiction s'imposant aux documents d'urbanisme**) mais aussi sur un « partenariat » en aire d'adhésion, collaboration passant par un pouvoir de séduction qu'est le « label » du PNC. Le pouvoir de police (amende, PV, etc) ne serait qu'exceptionnellement utilisé auprès des éleveurs alors qu'il l'est bien davantage concernant les activités de chasse ou de pêche. D'après le Chef d'antenne, **très peu de contraintes environnementales s'imposent aux éleveurs** dans le cœur. Les activités pastorales étant considérées comme « libres » par le décret de 2009, seule « une atteinte au caractère du Parc » peut justifier l'utilisation du pouvoir de police à l'égard d'un éleveur. Ce caractère présente encore des contours flous et un groupe de travail au sein du PNC s'attèle à sa définition et à son contenu. Au final, **la politique agro-pastorale vise davantage à soutenir l'activité tout en l'orientant vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement plutôt qu'à la contraindre.**

Nous présenterons, dans la deuxième partie de notre étude, les actions de soutien et les pratiques foncières imputables au Parc envers l'élevage et qui caractérisent certaines dynamiques actuelles (achat et location de terres agricoles, baux avantageux et relativement sécurisant pour les éleveurs, contrats agri-environnementaux, etc). D'après le responsable du Parc rencontré, **c'est « l'accès au foncier » qui est perçu comme étant « le principal facteur limitant » à l'élevage** et qui justifie alors la **politique de soutien foncier du Parc** envers les éleveurs. Nous aborderons également les limites de cette politique ainsi que la manière dont les éleveurs et les élus la perçoivent (représentations) et dans quelle mesure ces perceptions interagissent avec les dynamiques foncières.

*Il nous reste à présent à nous pencher sur le **projet de Charte du PNC** et la place que ce projet de territoire en construction accorde à l'élevage.*

3) La mise en œuvre de la réforme de 2006 : une Charte pour un projet de territoire

Au moment où s'écrit ce rapport, la version définitive du projet de Charte vient d'être adoptée par le Conseil d'administration¹⁵⁰, après des mois de **concertation** avec les habitants et les élus (un dialogue avec les 152 communes et des discussions plus

¹⁵⁰ Projet de Charte adopté le 21 juin 2012 par le conseil d'administration, consultable sur : <http://www.cevennes-parcnational.fr/Le-Parc/La-charte-du-Parc/Le-projet-de-charte>

poussées avec les 55 communes de la zone cœur), de consultation des différentes commissions et de réflexion commune à travers des groupes de travail thématique autour d'un « **projet de territoire** » pour le Parc.

La Charte du Parc doit, d'après la loi de 2006, « *définir un projet de territoire qui traduit la **solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants** ; qui définit les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager pour les espaces du (ou des) cœur(s) et des orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable pour les espaces de l'aire d'adhésion* ». **Elle s'imposera, dans ses objectifs et orientations, à tous les documents d'urbanisme des communes en zone cœur et à ceux des communes de l'aire d'adhésion qui l'auront approuvée.**

Il nous faut peut être rappeler, afin de relier les remarques qui suivent à notre analyse de la planification communale, que sur les trente-et-une communes qui constituent notre terrain d'étude, **vingt-deux font partie du territoire du Parc, dont onze partiellement en zone cœur et onze en aire d'adhésion.** En matière d'urbanisme, la Charte aura également pour **conséquence l'obligation (zone cœur) ou la forte incitation pour toutes les communes qui l'auront signée d'adopter un PLU** d'ici dix à quinze ans. Pour le responsable du secteur Aigoual, la « réflexion basique » qu'est la carte communale doit laisser place à une démarche « plus prospective et de projet de développement » qu'est l'élaboration d'un PLU. L'adoption de la Charte par le Conseil n'est en effet pas la dernière étape de ce long processus car chaque commune de l'aire d'adhésion devra y adhérer et affirmer sa volonté de respecter les « **dix engagements** » de la Charte qui les concernent. Le réel périmètre du territoire du PNC sera alors délimité. Des **conventions d'application** pourront ensuite être signées entre une ou plusieurs communes (une communauté de communes par exemple) d'un côté et le Parc de l'autre, permettant à chaque collectivité de poursuivre des objectifs adaptés à son contexte et sur des points prioritaires de développement. **On peut alors imaginer qu'une commune ou un groupe de communes voisines souhaitant favoriser l'élevage sur son territoire émette des engagements** à cet égard au moyen d'une convention d'application avec le Parc et mette en œuvre des mesures publiques en ce sens.

Pour le Chef d'antenne de l'Aigoual, cette Charte permettra de « développer des relations avec l'aire d'adhésion » afin d'affirmer la cohérence des objectifs poursuivis par le Parc par une certaine force de la continuité géographique. En effet, jusque là, les communes de l'aire d'adhésion occupent une place équivoque, à laquelle la Charte souhaite substituer une « solidarité écologique ».

« Les parcs nationaux, n'ayant pas de pouvoir réglementaire en matière de conservation de la biodiversité en dehors de leur centre, **la zone périphérique tient une place ambiguë dans les enjeux des espaces protégés.** [...] si les fonctions potentielles de ces espaces sont multiples, l'élaboration d'un plan de gestion globale de la périphérie des parcs nationaux ainsi que la mise en cohérence entre extérieur et centre restent inachevées.¹⁵¹ »

Cependant, le Chef d'antenne du secteur Aigoual fait également remarquer que certaines **contraintes** feront de cette politique de « solidarité écologique » une politique « à **géométrie variable** » en ce que chaque commune présente un niveau d'engagement et de sollicitation différent. Aussi, parmi certaines communes de l'aire d'adhésion, « **il y a des élus qui expriment des attentes claires envers le Parc en matière d'élevage, notamment pour reconquérir des espaces par l'élevage** ».

L'élevage pastoral au sein de la Charte : au-delà d'une simple réaffirmation du soutien du Parc...

Un examen des dispositions contenues dans le projet de Charte tel qu'adopté le 21 juin 2012 nous permet d'avoir un aperçu de la place de l'élevage au sein de ce projet de territoire.

Le contenu de la Charte s'articule autour d'un projet de territoire – comportant un diagnostic, quatre grandes ambitions et huit axes stratégiques – , douze objectifs de protection venant préciser et détailler chacun des huit axes et concernant exclusivement la zone cœur, ainsi que vingt-six orientations communes de protection concernant la zone cœur et l'aire d'adhésion et venant elles aussi proposer des mesures concrètes pour chaque axe. Le préambule ainsi que les éléments de diagnostic du territoire souligne à plusieurs reprises la **vitalité du lien, historique et actuel, entre les paysages remarquables du Parc et les activités humaines**. Ainsi, parmi « les éléments constitutifs du caractère du Parc national des Cévennes », les « interactions homme/nature » ont permis de « produire » des paysages agro-pastoraux dont le maintien conditionne inéluctablement celui du patrimoine culturel du Parc. En un mot, pour le Parc, « **le meilleur moyen de sauvegarder l'empreinte historique de l'agropastoralisme est de redynamiser les systèmes d'élevage basés sur le pâturage des ressources fourragères naturelles des parcours**¹⁵² ».

¹⁵¹ Aurélie DRUGUET, « Concilier agriculture et conservation d'un paysage de terrasses à la périphérie du Parc national des Cévennes », in *Géocarrefour* [En ligne], Vol. 82/4, 2007, mis en ligne le : 31 décembre 2010, <http://geocarrefour.revues.org/index3092.html>, p. 199

¹⁵² Projet de Charte, Op. Cit., p. 31

Certains axes, dont les dispositions sont susceptibles d'interagir avec les dynamiques foncières de l'élevage, retiennent notre attention. Il s'agit tout d'abord de l'axe 4 « Vivre et habiter » qui affiche parmi ses objectifs celui de « conforter un cœur habité et actif ». Une des mesures préconisées en ce sens est de « **conforter** » **les activités agricoles et pastorales** pour le rôle qu'elles jouent par exemple à l'égard du **maintien de la biodiversité des prairies de fauche ou de pâturage**¹⁵³. L'axe le plus pertinent, le cinquième, porte un titre révélateur : « *Favoriser l'agriculture - Pour la reconnaissance d'une agriculture à la fois productive et gestionnaire des paysages et de la biodiversité* ». A cet égard, « *le soutien au pastoralisme sédentaire ou transhumant est une priorité dans le cœur du Parc* ».

...des actions concrètes

Afin de soutenir réellement le pastoralisme, la charte prévoit de **faire « bénéficiaire de dispositions réglementaires plus favorables » les activités pastorales** (par exemple, faciliter l'exécution de certains travaux pastoraux). De nombreuses mesures concrètes sont également inscrites pour mettre en œuvre les orientations de la Charte concernant l'ensemble de son territoire. A ce titre, nous pouvons citer le souci de « *garantir le bon état de conservation des grands ensembles ouverts agro-pastoraux* » qui doit se concrétiser par « **le maintien de l'utilisation pastorale des parcours** ¹⁵⁴ » et l'adoption d'un « **programme de lutte contre la fermeture des pelouses et des landes par les accrues forestiers** ». Enfin, « *les paysages identitaires des vallées cévenoles* » font l'objet de mesures concrètes visant à **faire vivre la « culture de l'agro-pastoralisme »** et le paysage qu'elle a façonné au sein de ces vallées¹⁵⁵. Aussi, « **des fonds d'intervention favorisant la reconquête de ces paysages** » sont proposés, notamment pour **restaurer des vergers et les châtaigneraies pâturées**.

L'élevage à caractère pastoral est infiniment considéré comme une « orientation prioritaire de la Charte » et requérant la participation de tous les acteurs aussi bien dans le cœur que dans l'aire d'adhésion du Parc. De nombreuses **mesures financières, techniques et foncières** sont préconisées pour atteindre cet objectif (mieux rémunérer les éleveurs qui utilisent les parcours de pelouses, landes et sous-bois ; favoriser le sylvo-pastoralisme ; consolider la transhumance sur les crêtes par une acquisition foncière des terres d'estives, etc.).

¹⁵³ Ibid., p. 32

¹⁵⁴ Ibid., p. 116

¹⁵⁵ Ibid., p.118

Concernant la planification communale, une des déclinaisons des orientations de la Charte concerne **l'engagement pour les communes à adopter une politique de préservation des terres agricoles fertiles.**

*« Les terres agricoles et celles qui conservent un potentiel agricole, notamment les **prairies de fond de vallée** et les terrasses de culture aux abords des hameaux, font l'objet d'une attention particulière dans les documents d'urbanisme. **Elles sont identifiées et réservées à des projets à vocation agricole**¹⁵⁶ ».*

La charte du PNC qui va bientôt être soumise à l'adhésion des communes se présente sans doute comme le document juridique le plus explicite que nous avons rencontré, infiniment détaillé et des plus concrets dans les mesures qu'il comporte à l'égard des activités d'élevage à caractère pastoral. Il faut certes garder à l'esprit que toutes ces mesures ne sont pas pourvues d'un caractère juridiquement contraignant (notamment pour les communes de l'aire d'adhésion qui ont la possibilité de ne pas adhérer à ce projet de territoire et ces orientations) et qu'elles seront mises à l'épreuve de la **complexité d'enjeux contradictoires** et d'un **volontarisme plus ou moins affirmé des acteurs publics**. Cependant, cette Charte semble poser un cadre tout à fait favorable à une collaboration entre l'Etat, les collectivités et les acteurs privés (propriétaires, usagers, éleveurs, etc.) en faveur du maintien et de la valorisation des espaces agricoles et pastoraux. **Ces objectifs sont donc susceptibles d'impulser de nouvelles dynamiques foncières à l'élevage au sein du territoire ACV.**

Certaines zones du Parc sont également sujettes à un autre type de classement environnemental, les sites Natura 2000.

B- Les sites Natura 2000 : une approche agro-environnementale de la protection d'un milieu fragile

Nous avons identifié **plusieurs sites Natura 2000** sur le territoire enquêté (1) et nous sommes intéressés à la manière dont l'existence de tels espaces venait interagir avec les activités d'élevage (2) ainsi que la planification du territoire communal (3).

1) Le réseau Natura 2000 et sa déclinaison locale

Issu des deux directives européennes dites « Oiseaux » (1979) et « Habitats » (1992)¹⁵⁷ dont les dispositions ont été transposées et intégrées au Code de l'Environnement (articles L. 414-1 à L. 414-7), le réseau européen Natura 2000 consiste

¹⁵⁶ Ibid., p. 147

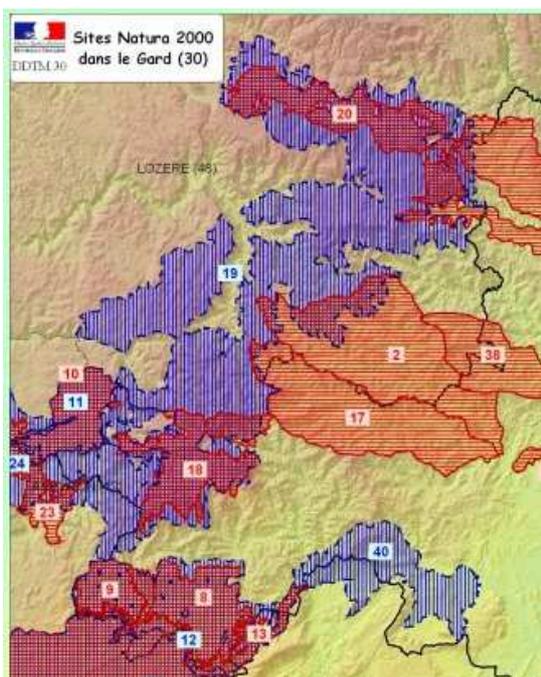
¹⁵⁷ Directive n° 79/409/CE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et directive n° 92/43/CE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

à classer des sites sous deux formes distinctes, les **Zones de Protection Spéciale** (ZPS) et les **Zones Spéciales de Conservation** (ZSC). L'objectif motivant la création de sites Natura 2000 est de « *préserver les milieux naturels ainsi que certaines espèces animales et végétales qui sont devenues rares à l'échelle européenne, dans une logique de développement durable, c'est-à-dire **en tenant compte des activités économiques et sociales*** ¹⁵⁸».

Un réel « dispositif Natura 2000 » est nécessaire pour mettre en œuvre la protection recherchée. Schématiquement, il commence par l'identification de sites par chaque Etat qui donnera lieu au classement effectif, la réalisation d'un document d'objectif pour chaque site, appelé **DOCOB**, est ensuite nécessaire. L'élaboration de ce document comprend un diagnostic socio-économique des activités existantes, un diagnostic écologique des milieux à protéger et de leur état de conservation, des objectifs de conservation d'amélioration des milieux naturels ainsi que des moyens techniques, réglementaires et financiers permettant d'atteindre ces objectifs. Une fois adopté, ce document est suivi **d'outils spécifiques de gestion de l'espace** classé, permettant de mettre en œuvre les objectifs et orientations de protection. Ces outils procèdent entièrement du **principe du volontariat**. Une « **Charte Natura 2000** », facultative et à laquelle peuvent adhérer les collectivités et personnes privées du territoire concerné (tout titulaire de droits fonciers ou usagers de parcelles), vise à définir les « **bonnes pratiques environnementales** » auxquelles s'engagent volontairement les acteurs afin de concourir à la réalisation d'objectifs communs. Il existe une incitation fiscale à l'adhésion de la Charte : une exonération de la taxe foncière sur les terrains non bâtis. En matière agricole, **cette Charte peut par exemple comprendre l'engagement pour les agriculteurs à ne pas labourer des prairies ou à ne pas couper des haies**.

Le deuxième outil est la contractualisation par deux types d'instruments: le **contrat « Natura 2000 »** permettant de gérer des espaces à vocation purement environnementale ou forestière et dans une logique de conservation, et le contrat dit « **MAET** » (mesure agri-environnementale territorialisées) ou « agro-environnemental » visant à **maintenir des activités agricoles tout en les orientant écologiquement**. Ils peuvent être signés par des acteurs privés (éleveurs), des communes ou des institutions comme l'ONF.

¹⁵⁸ « Réseau rural Languedoc Roussillon – boîte à outils « gestion - développement espace rural – préservation terres agricoles », Op. Cit., p.38



Sur le territoire ACV étudié, nous avons identifié **huit sites Natura 2000**. D'après la carte ci-contre¹⁵⁹, deux sont situés au sein du territoire du **Parc** et directement gérés par lui (site Massif de l'Aigoual et du Lingas (18) et site Les Cévennes (19)), et six sont situés à l'extérieur (Causse de Blandas (8), Causse de Campestre et Luc (9), deux sites sur le Causse noir (10 et 11), Gorges de la Vis et Cirque de Navacelles (12) et Gorges de la Vis et Virenque (13)) et gérés par un établissement propre, le **CPIE «Causses Méridionaux»**. Chaque site est en effet piloté par un Comité de Pilotage qui assure la réalisation du DOCOB et sa mise en œuvre, la signature des

différents contrats Natura ou MAET avec les acteurs ainsi que des actions d'information, de sensibilisation et d'animation du territoire.

2) Les implications d'un zonage environnemental pour les activités d'élevage

La conséquence principale pour les éleveurs est la **possibilité de signer un ou plusieurs contrat(s) agri-environnemental/aux, sur la base d'une incitation financière à orienter leurs pratiques agricoles et pastorales vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement**. Cet outil sera analysé dans notre troisième partie, considérant qu'il se présente comme un moyen de contribuer à l'intensification écologique de l'élevage. Outre cet instrument incitatif agri-environnemental, le classement ne crée pas d'effet contraignant à l'égard des éleveurs. Ces derniers sont censés se **soumettre volontairement au respect des contraintes et obligations contractuelles** naissant de la signature des MAET. La mise en place de cet outil est perçue comme un moyen de soutenir, par une rémunération financière, un certain type d'élevage et de contribuer ainsi à la conservation de la biodiversité et à l'entretien voire la restauration de certains milieux que le réseau Natura 2000 cherche à protéger. Nous verrons que **l'appréciation du niveau de contrainte et de l'intérêt de ce procédé contractuel diverge fortement selon les éleveurs rencontrés**.

¹⁵⁹ Une partie seulement de la carte est ici fournie, la carte d'origine peut être consultée sur : <http://www.gard.equipement.gouv.fr/ou-se-situent-les-sites-natura-a843.html>

3) Les implications d'un zonage environnemental pour la planification du territoire communal

Sur les trente-et-une communes de notre enquête, nous avons dénombré **vingt communes ayant fait l'objet d'un classement Natura 2000**, certaines communes pouvant également être concernées par plusieurs sites. Parmi ces communes, treize sont par ailleurs incluses dans le périmètre du Parc et soumises aux deux régimes juridiques de ces classements environnementaux.

Les règles d'urbanisme intègrent le respect de certaines contraintes environnementales, dont Natura 2000, et qui viennent **limiter les possibilités d'aménagement** de l'espace communal. Aussi, tout comme une commune ne peut déclarer constructibles des parcelles en zone cœur du Parc, elle doit tenir compte du classement de certaines parties de son territoire en zone Natura 2000. Ce classement implique **l'obligation d'effectuer certaines études d'impacts spécifiques** lors de l'élaboration d'un document d'urbanisme. Il en est de même d'un projet, de la réalisation de travaux ou de l'organisation d'un évènement qui serait susceptible « *d'affecter de manière significative un site Natura 2000* » (article L.414-4 du Code de l'Environnement). Aussi, il existe une liste de **projets, activités ou travaux soumis à autorisation, approbation ou déclaration** auprès de l'autorité en charge du site et qui nécessite une évaluation environnementale. Certains des élus rencontrés se plaignent du **coût supplémentaire** ainsi que de **procédures plus longues et alourdies**, qu'implique un zonage Natura 2000. Sur la base du volontariat, la commune peut prendre des engagements supplémentaires en adhérant à la Charte ou en signant un contrat de conservation ou de remise en état d'une partie de son territoire par l'intermédiaire d'un contrat Natura 2000.

Des élus peu impliqués

Globalement, **les élus rencontrés ne se sentent pas pleinement investis d'un rôle à jouer à l'égard des sites Natura 2000**. Mises à part les contraintes soulevées en termes de coût et de procédures supplémentaires grevant la mise en œuvre de l'action publique, faire partie d'un site Natura 2000 ne comporte pas selon eux de contrainte environnementale particulière. Un élu explique notamment qu'il a préféré « s'investir dans le DOCOB » au moment de son élaboration afin de « l'orienter un peu » et qu'aujourd'hui la commune n'a « rien d'obligatoire » à respecter. Parallèlement, **les zones classées ne bénéficient pas d'une attention marquée de la part de l'acteur communal** en ce qu'il s'agit souvent de **parcelles boisées, laissées à l'abandon** ou du moins qui ne présenteraient *a priori* aucun intérêt pour le développement de la

commune. Un élu explique par exemple que « la commune n'a rien à faire » car les parties en question seraient « gérées par l'ONF et le Parc ».

De plus, les élus font remarquer que **la commune n'est que très peu propriétaire de son territoire et que ce sont donc les propriétaires privés, ou les agriculteurs titulaires de titres fonciers sur les parcelles concernées, qui sont susceptibles de collaborer** à la réalisation d'objectifs de conservation ou d'être contraints dans leur action par le dispositif Natura 2000. Seul un élu rencontré a fait part de la signature d'un tel contrat. L'objectif visé en l'espèce par la petite commune caussenarde était de **rouvrir un milieu** qui avait fait l'objet d'un programme de reboisement massif, d'où une perte de biodiversité conséquente. « *Je viens de signer un contrat Natura 2000 pour faire couper les pins qui repoussent [...], je crois que je suis le seul à l'avoir fait, monter un dossier c'est de la folie !* »

L'analyse des textes juridiques et du droit positif nous permet de recadrer l'Élevage au sein d'un territoire planifié, aménagé et protégé dans un contexte multi-acteurs et au sein d'une pluralité d'échelles spatiales (micro-locale, locale, régionale, étatique). La variabilité de la prise en compte de l'élevage par le droit et les politiques publiques qui apparaît au sein des divers documents étudiés nous enseigne que la dynamique Élevage-Territoire est tout d'abord marquée par un gradient très hétérogène dans la manière d'appréhender, de comprendre et de régir les activités d'élevage. Le détour opéré par l'analyse de la mise en action communale de la planification et des représentations des acteurs publics qui y sont attachées nous permet d'amorcer une autre dimension essentielle de la dynamique foncière, celle du jeu des acteurs. En effet, nous ne pouvons nous contenter de cette analyse du pendant positif du droit, ni de l'appréciation de son effectivité, lorsque nous savons que c'est dans l'analyse du droit en action qu'émergent réellement les dynamiques. C'est « l'observation de la mise en cause ou en œuvre des droits, [...] des processus de mobilisation des normes mais aussi des valeurs pour répondre à des enjeux ou obtenir des résultats.¹⁶⁰ » qui retient notre attention. La compréhension du droit comme « phénomène juridique¹⁶¹ » nous invite à nous pencher à présent sur la manière dont les différentes catégories d'acteurs rencontrés pensent, agissent et transforment le foncier sur le territoire ACV.

¹⁶⁰ Frank MUTTENZER, « Le « droit en action » dans la politique malgache relative aux paysages forestiers : une ineffectivité légitime de l'action publique ? », in *Cahiers d'anthropologie du droit*, numéro intitulé « Le droit en action », 2006, Karthala, p. 49-74

¹⁶¹ Christoph EBERHARDT, « Penser le pluralisme juridique de manière pluraliste- défi pour une théorie interculturelle du droit », dans *Cahiers d'anthropologie du droit*, Karthala, 2003, p. 52

DEUXIEME PARTIE

Mobilisation du foncier par les acteurs du territoire: une approche anthropo-juridique des dynamiques foncières

Ce deuxième temps de notre cheminement vise à caractériser les dynamiques foncières de l'élevage en prenant comme **point de départ exclusif les acteurs**. Il s'agit, en adoptant une démarche anthropo-juridique, de nous intéresser au « droit vivant ¹⁶²». Si l'étude des textes de lois et documents réglementaires nous autorisent à ouvrir une porte sur la compréhension de ces dynamiques, « **les pratiques, les façons de penser et d'agir, les représentations**¹⁶³ » de ceux qui, acteurs du territoire ACV, mobilisent outils et manières de penser à l'égard du foncier, sont au cœur de notre entreprise. Aussi, notre premier chapitre consistera à analyser les **pratiques foncières des acteurs** ainsi que les **actions et modes d'intervention** agissant sur ou interagissant avec le foncier et qui ont pu être relevées lors de l'enquête de terrain (Chapitre I). Le second chapitre sera quant à lui corrélativement - et nécessairement - consacré à **la perception et aux représentations que se font les acteurs du foncier**, de son état et de ses contraintes permettant ainsi d'accéder à une pluralité de regards concourant ensemble à préciser les caractéristiques de la dynamique foncière de l'élevage sur le territoire ACV¹⁶⁴ (Chapitre II).

CHAPITRE I – Dynamiques foncières et pluralité des pratiques des acteurs ruraux

Différentes catégories d'acteurs ont pu être rencontrées sur le terrain et il convient d'analyser les pratiques de chacune. Nous nous intéresseront tout d'abord à des acteurs clé de notre problématique, les **éleveurs ovins et caprins**, en traitant des différents outils foncières et contractuels qu'ils mobilisent sur leur exploitation (I). Les **actions et projets des collectivités** à l'égard de la mobilisation du foncier agricole attireront également notre attention en ce qu'elles peuvent impulser de réelles dynamiques foncières en faveur de l'élevage (II). Enfin, un dernier temps sera consacré aux **actions et politiques foncières d'acteurs « autres »** du territoire ACV et qui se

¹⁶² Olivier BARRIERE, « Le droit sous l'emprise de la concertation et de la négociation pour une gouvernance territoriale », in Olivier BARRIERE, Alain ROCHEGUDE (dir.), *Cahiers d'Anthropologie du droit*, numéro intitulé « Foncier et environnement en Afrique. Des acteurs au(x) droit(s) », 2007-2008, Karthala, p. 313

¹⁶³ Ibid., p. 312

¹⁶⁴ Tout l'enjeu ici est de nous intéresser à la fois aux pratiques foncières et aux logiques et stratégies qui les animent tout en acceptant de prendre en compte *l'univers mental* et *la vision du monde visible et invisible* des acteurs rencontrés préalablement à toute tentative d'identification des modèles et logiques juridiques en présence. Michel ALLIOT, « Anthropologie et juristique. Sur les conditions d'une élaboration d'une science du droit », *Bulletin de liaison du LAJP*, n° 6, 1983, p. 83-117

révèlent être des éléments interagissant parfois considérablement avec les pratiques foncières des deux précédentes catégories, et qui ensemble viennent impulser - ou du moins en sont susceptibles - de nouvelles dynamiques à l'égard de l'élevage (III).

I- Les éleveurs et leur exploitation : des modes de gestion foncière à distinguer

Les éleveurs rencontrés ne présentent pas tous la même situation foncière, loin s'en faut. Un effort de catégorisation (typologies) nous amène à penser cette **hétérogénéité de l'assise foncière** (A) ainsi que des différentes pratiques contractuelles et **mode de faire-valoir** utilisés (B). La question de la **sécurisation** de l'exploitation fera par ailleurs l'objet de quelques réflexions, questionnant principalement la notion d'oralité dans l'assise foncière (C).

A- L'étude de l'assise foncière des exploitations ovines et caprines

L'analyse de vingt entretiens mobilisables¹⁶⁵ révèle de fortes inégalités foncières entre les éleveurs (1). L'appréciation faite par ces acteurs de leur propre situation foncière confirme par ailleurs ces inégalités (2).

1) Une assise foncière inégale

Remarques préliminaires

Notre échantillon d'analyse se compose de **deux éleveurs caprins** et de **douze éleveurs ovins viande** situés dans les vallées cévenoles, **quatre éleveurs ovins allaitants** des causses (Roquefort) et deux éleveurs ovins allaitants des vallées.

Comme nous l'avons précisé dans notre introduction, sur les vingt-cinq éleveurs qui ont fait l'objet de notre enquête, quatorze transhumants ont été rencontrés. **Douze éleveurs transhumants** font partie de l'échantillon des vingt éleveurs sélectionnés ici. Nous avons jugé pertinent de différencier la typologie foncière de l'ensemble de l'exploitation de celle concernant exclusivement **l'estive**. Aussi, nous essaierons de comparer la composition de la typologie foncière de chacune des deux catégories ainsi que les modes de faire-valoir mobilisés. L'hypothèse émise à cet égard s'attache aux **originalités foncières** que cette pratique pastorale peut présenter, et ce notamment en raison d'un mode de gestion foncière spécifique, la gestion collective de l'estive à travers le **Groupement Pastoral** (douze éleveurs dont trois dans le cadre de la

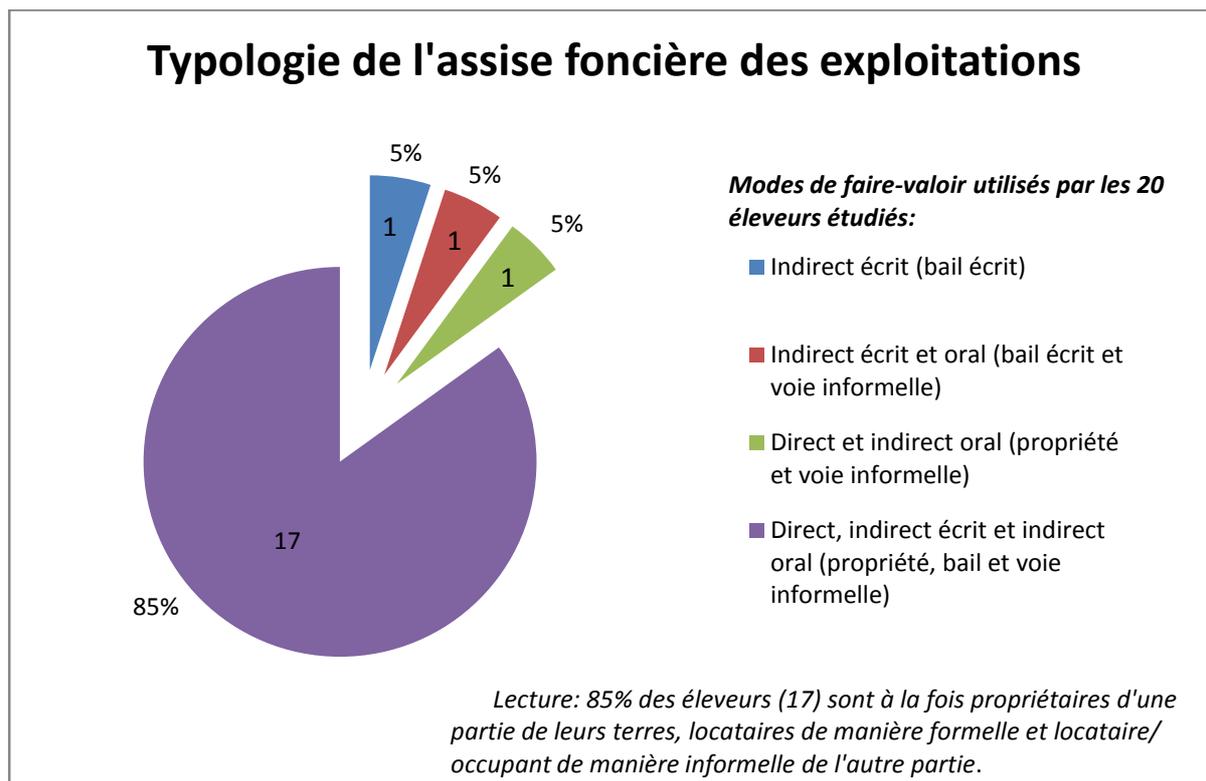
¹⁶⁵ Si vingt-cinq éleveurs ont été rencontrés sur le terrain, la nature et l'orientation parfois insatisfaisantes de certains entretiens ne permettent pas un travail d'analyse et de comparaison sur l'ensemble d'entre eux. Aussi, vingt entretiens ont été sélectionnés et leur exploitation a permis de produire les données analysées au sein des paragraphes suivants.

Coopérative d'estive. Nous nous sommes intéressés à la composition de l'assise foncière de l'exploitation (a) ainsi qu'à la perception - préoccupations, stratégies – qu'a l'éleveur de sa situation foncière (b).

Des graphiques viennent, autant que faire se peut, appuyer nos propos.

a) *typologies de l'assise foncière de l'exploitation*

Figure 1 :



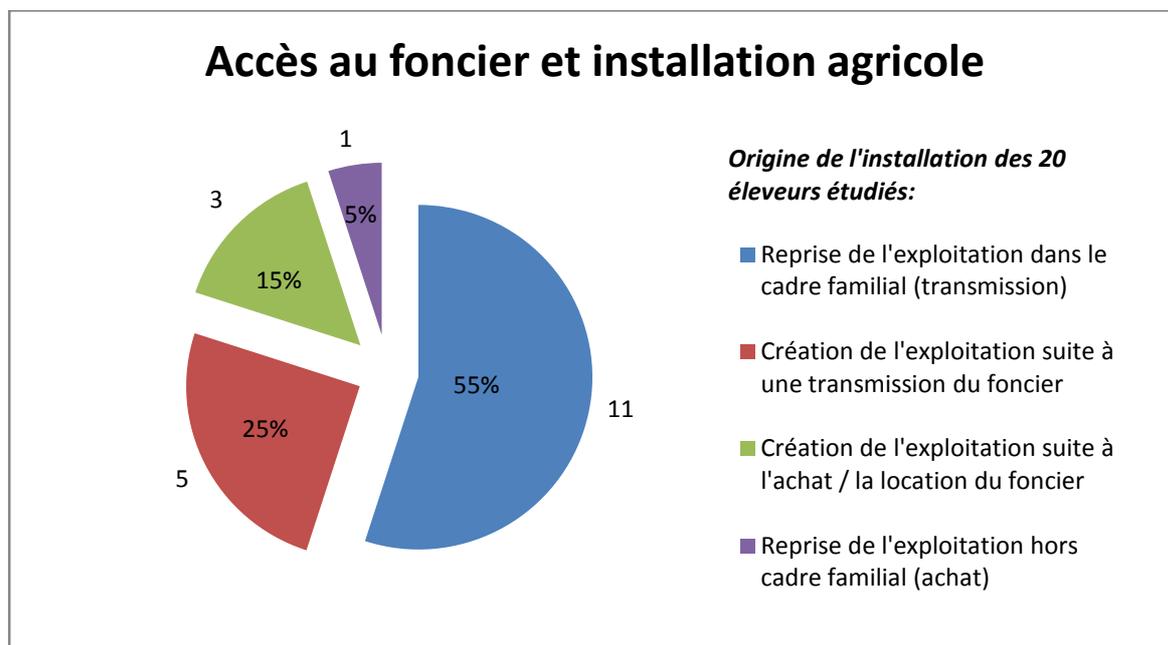
Sur les vingt éleveurs rencontrés, **aucun n'est propriétaire de la totalité** de ses terres. Dix-huit d'entre eux sont propriétaires d'une partie de leurs terres et **deux ne sont pas propriétaires** du tout (locataires). Cette différenciation vaut par ailleurs pour le foncier bâti (logement et bâtiments agricoles) en ce que les deux éleveurs locataires des terres sont également locataires de leur logement d'habitation et des bâtiments agricoles. Indépendamment de cette qualité de propriétaire, **la totalité des vingt éleveurs recourt au mode de faire-valoir indirect** (type écrit et/ou oral) pour une partie au moins des terres exploitées. Ils n'utilisent pas cependant de la même manière les différentes modalités –orale ou écrite – du faire-valoir indirect. Si un seul des éleveurs recourt exclusivement à une voie informelle (oral) pour louer les terres nécessaires, ce faire-valoir est mobilisé de manière résiduelle, en complément d'une bonne assise foncière détenue en propriété. A l'opposé, un seul éleveur ne recourt qu'à un mode de faire-valoir indirect écrit pour l'ensemble des terres qu'il exploite. Il s'agit ici d'une

situation très spécifique puisque l'éleveur en question est doté d'un « bail de carrière », dont le niveau de sécurité foncière est très appréciable, et que nous présenterons plus loin.

Enfin, parmi les dix-huit éleveurs restants, **tous recourent à la fois au mode de faire valoir indirect écrit et indirect oral**. Pour l'un d'entre eux, cette combinaison constitue à elle seule l'assise de l'exploitation (absence de terres détenues en propriété) tandis que pour dix-sept éleveurs, l'association du mode de faire-valoir écrit et de type oral permet d'accéder à des terres complétant, parfois de manière substantielle, celles détenues en propriété. **Le montage foncier « classique » (commun à 85% des éleveurs) est donc l'association des trois modes de faire-valoir (direct, indirect écrit et indirect oral)**. Nous examinerons dans le paragraphe suivant (paragraphe 2)) le détail des modes de faire-valoir mobilisés par les éleveurs (les différents baux). Nous pouvons ici apporter des premiers éléments complémentaires en caractérisant les modes d'accès à l'exploitation (histoire de l'installation)

Des modes d'accès à l'exploitation influençant la typologie de l'assise foncière

Figure 2 :



Sur les dix-huit éleveurs propriétaires de leurs terres, seize ont bénéficié d'une transmission dans le cadre familial de la totalité de l'exploitation (bâtiments + terres) ou bien des terres à partir desquelles l'éleveur a créé l'exploitation. A noter que, comme nous l'indique le graphique représentant la diversité des typologies des assises foncières (figure 1), **les éleveurs propriétaires ayant bénéficié d'une transmission du foncier ne sont pas pour autant entièrement confortés dans leur installation**

puisque la totalité d'entre eux complètent, parfois de manière substantielle, l'assise foncière de leur exploitation, par des baux écrits et des faire-valoir oraux plus ou moins aisément qualifiables et apportant un niveau de sécurité foncière variable. Seulement deux éleveurs ont accédé à la propriété par l'achat (achat progressif d'une ferme de reconquête initiée par une commune pour l'un et achat d'un terrain à des propriétaires privés suivi par la création de l'exploitation pour l'autre). Les deux éleveurs non propriétaires se différencient cependant fortement : un jeune éleveur n'ayant aucun apport financier, récemment installé et louant la totalité de ses terres à des propriétaires privés de manière largement informelle (voie orale), et un autre éleveur, fils d'agriculteur, ayant bénéficié d'une opportunité foncière de qualité lui permettant de louer la totalité de ses terres de manière sécurisée (« bail de carrière ») auprès d'un Groupement Foncier Agricole¹⁶⁶.

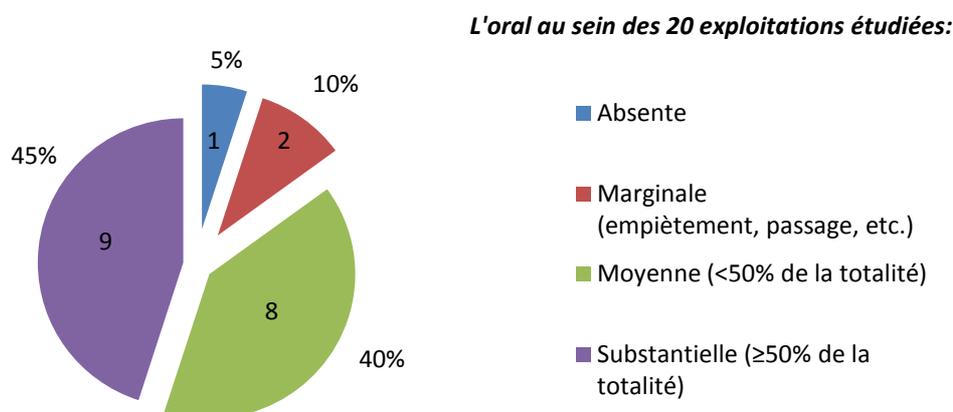
Une qualité de l'assise foncière variant en fonction du niveau d'oralité

Nous pouvons également apporter d'autres éléments de compréhension en précisant les nuances qui caractérisent la catégorie apparemment homogène du mode de faire-valoir indirect oral ou dit « informel ». Aussi, **les dix-sept éleveurs partageant a priori la typologie foncière que nous avons qualifiée de « classique » ne sont pas tous égaux face à l'oralité**. Cette précaution est importante en ce que ce type de faire-valoir détermine en partie, comme nous le verrons lorsque nous analyserons le discours des éleveurs, le **niveau de sécurité foncière perçu par l'éleveur** et pouvant influencer ses stratégies à l'égard de l'exploitation. L'appréciation de la part d'oralité dans l'exploitation nous permettra également de nuancer le graphique concernant la répartition des modes de faire-valoir écrits (figure 4) dont les enseignements doivent être replacés au sein d'une typologie foncière plus ou moins marquée par la présence du faire-valoir indirect oral.

Figure 3 :

¹⁶⁶ « Le GFA est une SCI particulière au domaine agricole et est régi par des contraintes légales spécifiques. [...]Le GFA permet d'acquérir et de gérer collectivement une propriété agricole (propriété bâtie ou foncier agricole) [...] Le GFA peut être bailleur ou exploiter la terre en « faire valoir direct » (FVD). Le GFA bénéficie d'avantages fiscaux lorsque les biens sont donnés à bail à long terme. ». Pour un régime détaillé du GFA et des exemples, voir : « L'accès collectif et solidaire au foncier et au bâti - Guide méthodologique, juridique et financier », mise à jour mars 2007, 203p, en ligne sur le site de Terre de Liens : <http://www.terredeliens.org/spip.php?article142/>

Qualité de l'oralité dans l'assise foncière



Lecture: Dans 45% des cas, l'oral est un mode de faire-valoir qui caractérise une part substantielle de la surface agricole

Un seul éleveur, bénéficiant d'un « bail de carrière », ne recourt pas à l'oralité. Sur les dix-neuf éleveurs y recourant (95% des éleveurs), deux évoquent cette pratique comme un moyen de « **mordre un peu** » et de **faciliter le passage** du troupeau ou bien de parvenir à réunir les parcelles « d'un seul tenant ». Un éleveur ovin allaitant, disposant de plus de 600 hectares de pâturage (propriété et baux écrits) utilise l'oral pour deux raisons : « *y'a 1 hectare par ci par là...parce que le gars veut pas trop [signer de papier] et y'a même des parcelles on sait même pas à qui elles sont...on connaît pas les héritiers* ».

Pour la grande majorité des éleveurs (85%), le recours à la voie informelle fait pleinement partie de la composition de l'assise foncière de l'exploitation. Pour 40% d'entre eux, les terres exploitées oralement représentent une part moyenne pouvant aller jusqu'à la moitié de la superficie totale exploitée. Pour 45% d'entre eux, cette part est substantielle car représentant plus de la moitié de la superficie nécessaire. Dans les deux cas, la nature orale de ces relations foncières se manifeste de plusieurs manières. De réelles « **locations verbales** » pouvant entraîner le versement d'un **prix** en numéraire (un réel « fermage ») ou en nature peuvent être conclues. Un éleveur explique : « *location verbale, ici ça veut dire qu'on n'a pas de papier, ils nous laissent pâturer et en compensation on donne du fumier* ». De **simples arrangements** (« *on s'arrange comme ça* ») permettent à l'éleveur de pâturer une parcelle et d'« entretenir » le terrain et ne font alors que très rarement l'objet d'une contrepartie financière (« on donne du fumier, de la viande » ou le versement d' « un euro symbolique »). Parfois encore, c'est un **accord tacite** qui permet aux éleveurs de pâturer en ce que les propriétaires savent mais « ne disent rien ». Aucune contrepartie n'est alors versée,

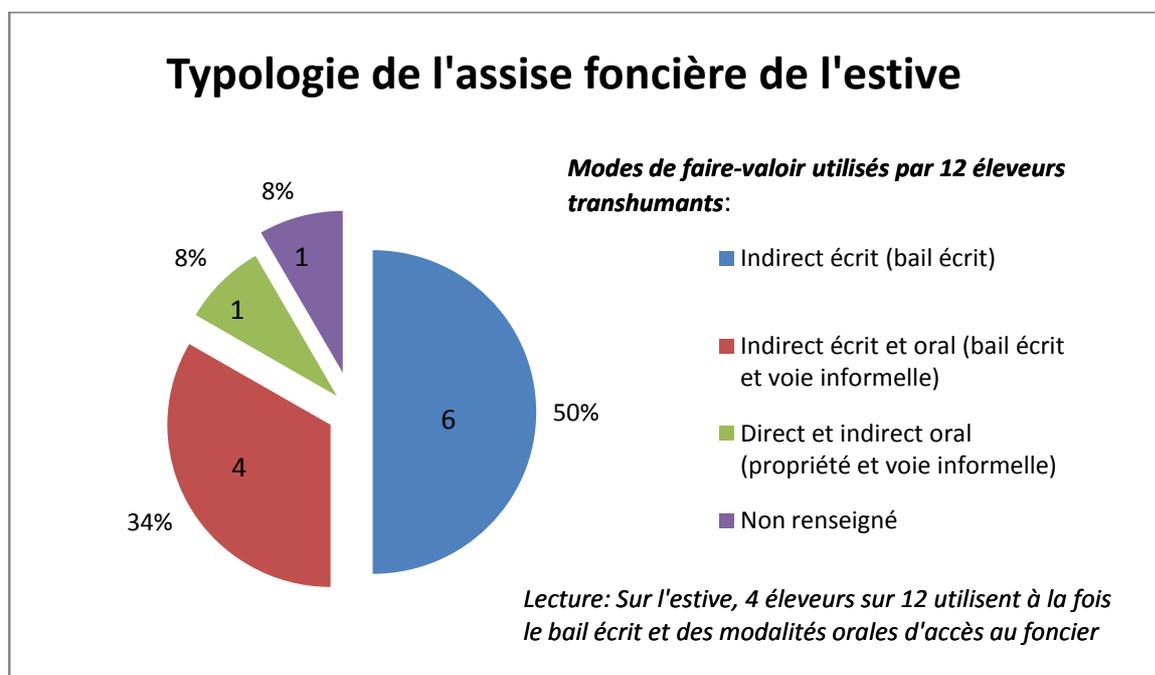
l'éleveur pouvant s'il en ressent le besoin « donner » des oignons, des pommes de terre, du fromage, une fois dans l'année.

Nous pouvons comparer la composition de l'assise foncière et la part d'oralité concernant la gestion de l'exploitation dans son ensemble avec celles de l'estive.

b) typologie de l'assise foncière de l'estive

Concernant les terres d'estives, utilisées par **douze des vingt éleveurs** étudiés, la typologie de l'assise foncière met en exergue certaines différences, notamment au regard de la mobilisation de la voie « informelle » qui semble refléter **un certain niveau de sécurité foncière plus élevé** que celle caractérisant l'exploitation dans son ensemble.

Figure 4 :



On relève que pour **plus des trois-quarts des éleveurs (dix des douze éleveurs), le mode de faire valoir indirect écrit (le bail écrit) est utilisé**. Pour la moitié des éleveurs (six), ce faire-valoir suffit à constituer l'assise foncière de l'estive et pour un tiers d'entre eux (quatre), il doit être complété par **des modalités orales dont le gradian et le niveau de formalisation sont fortement différents de ceux relevés dans l'assise foncière de l'exploitation globale**. En effet, si l'oralité se présente comme un moyen de compléter l'assise foncière sur l'estive, son utilisation reste **marginale** non pas tant par sa fréquence mais par sa qualité : **empiètement, morsure** en cas de sécheresse, autorisation exceptionnelle de l'ONF, etc. Excepté le cas d'un

groupement pastoral actuellement en cours de négociation pour l'obtention d'un bail écrit, l'oral ne constitue pas de partie substantielle ni même conséquente (moyenne) de l'assise foncière de l'estive. Globalement, **les terres d'estive bénéficieraient donc d'un niveau de sécurité foncière plus élevé** en ce que la moitié des éleveurs (six), disposant exclusivement de baux écrits, excluent totalement la voie informelle de leur assise foncière. Comparativement avec la figure 1, nous avons vu qu'un seul éleveur pouvait prétendre à cette situation pour l'ensemble de son exploitation, et que 95% d'entre eux (dix-neuf des vingt éleveurs étudiés) recouraient au contraire à l'oralité. Les éleveurs sédentaires (deux caprins et six ovins allaitants) sont donc davantage concernés, ainsi que les quartiers d'hiver des troupeaux ovins viande transhumants.

Les spécificités juridiques de l'estive, à l'origine d'une meilleure sécurisation foncière ?

Nous pouvons tenter d'expliquer ces différences en prenant en compte plusieurs éléments. Géographiquement, les terres d'estive identifiées se situent **exclusivement dans la zone cœur du Parc des Cévennes**, sur les plateaux et pelouses d'altitude du Mont Aigoual principalement. Plusieurs lieux d'estive sont gérés par la Coopérative d'Estive de la Raïole (quatre lieux d'estive) ainsi que par les quatre Groupements Pastoraux rencontrés. **Aucune estive individuelle n'a été identifiée et l'organisation collective se présente donc comme le mode d'accès exclusif à l'estive.** Ces deux données sont essentielles dans la compréhension de la typologie foncière de l'estive. En effet, **la présence du Parc** et la nature agro-pastorale de sa politique environnementale sont une garantie pour les éleveurs transhumants qui ont bénéficié, de la part du Parc, d'actions foncières (acquisition foncière et baux à long terme) ayant permis un accès sécurisé et durable aux pâturage d'été¹⁶⁷. De plus, le zonage environnemental que représente la zone cœur du Parc peut être perçu comme une **garantie contre les pressions foncières et la spéculation** immobilière que l'on retrouve par exemple dans l'aire d'adhésion et à l'extérieur du Parc. Les propriétaires privés y sont donc incités à mettre à disposition leurs terres et, ne pouvant porter l'espérance d'une construction future, davantage enclins à formaliser leurs relations par la signature de baux écrits. La zone cœur ne peut en effet légalement faire l'objet d'une déclaration de constructibilité par le conseil municipal et les terres agricoles et espaces naturels bénéficient donc d'une sécurité en termes d'affectation.

De plus, **le Parc a été un des moteurs de l'organisation collective des éleveurs sur l'estive**¹⁶⁸ et de la constitution d'une coopérative et de groupements pastoraux. Ce dernier outil créé par la Loi Pastorale de 1972 a renforcé la sécurisation de l'estive. Ce

¹⁶⁷ Ces actions ainsi que la perception de la politique du Parc par les éleveurs seront explicitées dans le paragraphe III de ce Chapitre I.

¹⁶⁸ Idem.

niveau de sécurité foncière plus élevé sur l'estive peut encore être appréhendé comme la **traduction pragmatique de la Loi Pastorale** qui, en inventant les outils d'un pastoralisme moderne et en renouvelant les possibilités d'organisation collective des éleveurs, permet la constitution de **groupements pastoraux** et d'**associations foncières pastorales** (AFP) susceptibles, ensemble, de favoriser l'accès aux pâturages et de faciliter la mise à disposition de terres habituellement difficile. Nous n'avons identifié **aucune AFP constituée dans le cadre de l'estive**. Les seuls propriétaires louant leurs terres le faisant soit dans un cadre individuel soit par l'intermédiaire d'un autre groupement collectif, le **GFA** (pour trois éleveurs faisant partie du même GP).

Des outils d'accès et de sécurisation du foncier inégalement utilisés

Cette faible utilisation de l'outil AFP serait **caractéristique du département gardois** comme le montre une étude portant sur la période 1973-1980¹⁶⁹ qui relève une vitalité de l'outil sur les massifs pyrénéen et alpin (48 et 38 AFP créées) et une très faible utilisation dans la région du Massif Central (4), allant jusqu'à relever l'absence de création d'AFP dans le Gard sur cette période. Un des obstacles à la création d'AFP serait notamment le fait que le département dispose de « peu de communaux pouvant servir de « noyau » à des AFP¹⁷⁰ ». D'un point de vue des éleveurs, **le choix pour l'organisation collective a été impulsé, pour l'intégralité d'entre eux, par des considérations financières** (aides et rémunération agri-environnementale propres à l'estive gérée collectivement et réduisant le coût du gardiennage par le berger d'estive¹⁷¹) ainsi que des **considérations pratiques** (du temps libéré pour faire le fourrage ou s'adonner à une autre activité en cas de pluriactivité : oignon doux, pommes de terre, etc.). Aussi, d'après un éleveur, « *c'est l'avantage d'un groupement pastoral* ». La démarche collective et d'entraide qui a pu constituer une des motivations du législateur en 1972 est souvent reléguée à l'arrière plan par les éleveurs. Un éleveur faisant partie d'un GP estime que si cet outil « a été fait pour changer les mentalités », les gens eux « ne veulent pas changer de mentalité » et resteraient « individualistes comme avant ». L'ancien Président de la Coopérative d'Estive qualifie la réalisation d'économies (gardiennage collectif et subventions) d'« avantage » principal à l'organisation collective de l'estive tandis que **les « journées d'entraide »** (écobuage, entretien des clôtures, installation de parcs de nuits, etc.) seraient **vécues par les éleveurs comme de réels inconvénients**. Nous pouvons rapprocher ce constat de l'étude réalisée par Corinne Eychenne sur l'organisation collective de l'estive en Ariège. La géographe fait remarquer qu'« *habitué à un certain individualisme, isolés sur leurs exploitations, de plus en plus éloignés les uns des autres en dehors de la saison d'estive, les éleveurs*

¹⁶⁹ Simone BOSSY, Op. Cit

¹⁷⁰ Ibid., p.461

¹⁷¹ Ibid., p.441

semblent aujourd'hui **pratiquer l'estive sans véritable « faire ensemble**¹⁷² ». Parallèlement, elle souligne plusieurs fonctions qu'assurent l'organisation et la gestion collective de l'estive à travers le Groupement Pastoral, aspects auxquels nous n'avons pas pu nous intéresser ici dans le cadre de notre étude.

« L'estive, espace marginal, situé en dehors des réseaux classiques de sociabilité, devient alors **un refuge face aux assauts de la société globale**. Elle se retrouve au cœur des mécanismes de **construction identitaire** des éleveurs qui se reconnaissent dans une pratique et un rapport à l'espace qui les distinguent à la fois des autres usagers de la « montagne », mais aussi des éleveurs qui n'estivent pas. [...] Les normes régissant l'accès et l'usage des estives remplissent donc d'évidentes fonctions opérationnelles, mais aussi et surtout des fonctions sociales et identitaires.¹⁷³ »

Le point de vue exprimé par l'éleveur à l'égard de son assise foncière nous délivre des éléments supplémentaires de compréhension de ces typologies foncières.

2) Regards des éleveurs sur leur assise foncière

Les entretiens effectués auprès des éleveurs ont permis d'identifier plusieurs facteurs explicatifs de la composition de l'assise foncière¹⁷⁴. En premier lieu, **le fort recours à l'oralité est justifié par eux de différentes manières**. Pour la majorité d'entre eux, ce mode de faire-valoir est le résultat du **refus par le propriétaire** qui a « peur du fermage » et de l'impossibilité pour l'éleveur d'accéder à autre possibilité d'exploiter les terres (« si tu veux un bail, vas-t-en ! »). Les éleveurs ne se plaignent pas systématiquement de cette relation car elle présente **l'avantage certain de ne coûter « presque rien »** et n'est pas perçue comme un problème si l'assise foncière est par ailleurs bien constituée. Cet usage commun de l'oralité peut également, pour les éleveurs qui ont repris l'exploitation familiale, être le fruit d'une relation choisie, une **relation de « confiance mutuelle**¹⁷⁵» entre la famille et le propriétaire. Cette relation peut néanmoins s'être transformée petit à petit en contrainte pour un éleveur lorsque la précarisation de sa situation est le fruit de **facteurs externes**, comme la politique de

¹⁷² Corinne EYCHENNE, « Les éleveurs et l'estive, un regard sur l'action collective. Le cas de la « montagne » ariégeoise », in *Ruralia*, 2004-14, [En ligne], mis en ligne le 7 janvier 2005. URL : <http://ruralia.revues.org/document977.html>, p. 4

¹⁷³ Ibid. p.3

¹⁷⁴ Nous remarquons que les mêmes caractéristiques de la dynamique foncière ont été soulevées par des éleveurs rencontrés à l'occasion d'une étude de terrain en 2010 sur les transformations des systèmes d'élevage en Cévennes : des accords verbaux permettant de constituer l'« autre chose » nécessaire pour compléter l'assise foncière de base, des propriétaires réticents, des transmissions compromises, un « contexte de précarité », une « quête » foncière se traduisant par la recherche de « quartiers de pâturage supplémentaires, etc. Voir Jean-Yves PAILLEUX et Benoît DEDIEU, « Résistance de l'élevage ovin dans les Cévennes...Les brebis restent dans le maquis », in *Pastum*, 2010, n°95, p. 20

¹⁷⁵ « Dans le cas d'un bail oral, la sécurité du droit est basée sur la confiance établie avec le propriétaire ». Claire RUAULT et Saïd MAHAMOUDOU, Op. Cit., p. 17

planification de la commune : « c'est 50-60euros de fermage à l'année, en le vendant bien il l'aurait vendu 50 centimes le m² agricole !! Et là c'est devenu constructible, et ça se vend 20 euros le m² !! Moi je serai pas agriculteur, je fais comme tout le monde, je vends !! ».

*Une appréciation du niveau de sécurité foncière variant selon les éleveurs et les territoire :
Causses/ Vallées*

Globalement, les éleveurs considèrent leur situation foncière comme source d'insécurité, notamment en raison de l'absence d'écrit. « *Ils peuvent vous virer quand ils veulent [...] c'est un stress permanent [...] il faut faire le dos rond avec les proprios* ». Ils soulèvent **l'incertitude qui caractérise le renouvellement de l'accord oral** du propriétaire ainsi que l'inquiétude de devoir chaque année trouver de nouvelles parcelles à pâturer pour remplacer celles qui auront été retirées. « *On est tout le temps à la recherche de terres ! [...] mais aucun proprio ne veut signer de bail écrit* ».

En termes de **superficie**, certains éleveurs estiment suffisant la superficie dont il dispose (voire même superflue –sur les causses- par rapport au taux de chargement qu'ils peuvent assurer) alors que d'autres souhaiteraient obtenir d'avantage de parcelles afin de sécuriser leur exploitation. Leurs **stratégies foncières** s'en ressentent. Aussi, des éleveurs sont parvenus à obtenir un **pâturage « d'un seul tenant »**, qu'ils ont pu en partie - voire en totalité -clôturer, et la configuration de leur assise foncière est estimée satisfaisante. D'autres ont opté pour une **stratégie foncière d'expansion** et s'estiment en permanence en recherche d'espaces disponibles (« si je perds un morceau, j'en trouve un autre »).

Ces tendances ne jouent pas de manière égale à l'égard de tous les éleveurs. Nous remarquons que les éleveurs ovins allaitant des territoires caussenards, aussi bien au nord-ouest de notre terrain d'étude (Causse Noir) sur la Communauté de communes de l'Aigoual qu'au sud-ouest de ce même terrain sur la Communauté du Pays Viganais (Causses de Campestre, Causse de Blandas, Vissec, etc.), bénéficient d'une **typologie foncière globalement plus avantageuse et davantage sécurisée** que les éleveurs des vallées cévenoles. Ils détiennent la grande majorité de leurs terres en propriété (sauf pour un éleveur titulaire d'un « bail de carrière » par ailleurs très sécurisant pour l'éleveur puisque lui assurant la mise à disposition des terres jusqu'à son départ en retraite), souvent d'un seul tenant et clôturé, qu'ils ont complété par l'obtention de baux écrits et/ou oraux avec quelques propriétaires (contre de nombreux propriétaires aux terrains morcelés dans les vallées, et jusqu'à cent propriétaires pour un éleveur rencontré!). Ces combinaisons leur permettent d'obtenir des **parcelles de nature diversifiée** (pâturage, estive, champs, prairies permanentes, etc.) qui leur assure la

possibilité de produire eux même leurs fourrage et céréales pour l'alimentation de leurs troupeaux, voire la vente extérieure du surplus. **Les éleveurs des causses rencontrés ne s'estiment que très rarement en situation d'insécurité foncière** et sont pour la plupart satisfaits de leur assise foncière, n'envisageant par ailleurs aucune recherche supplémentaire de foncier et ne craignant pas de retrait de parcelles de la part des propriétaires¹⁷⁶. Certains achètent par principe, toute parcelle longtemps louée et que le propriétaire viendrait mettre un jour en vente - « *tous les ans, on achète un bout* » - ce qui permet d'accroître et de renforcer petit à petit l'autonomie foncière de l'exploitation. Les superficies exploitées sont étendues (jusqu'à 600ha de pâturage) et les **espaces disponibles pour la culture de fourrage et de céréales** (souvent plus de 100ha labourables et jusqu'à 185ha pour un éleveur, permettant une vente du surplus) sont souvent sans commune mesure avec la superficie des terres fourragères exploitées par les éleveurs ovins et caprins des vallées qui quant à eux, ne produisent pas ou souvent qu'une partie de leur fourrage (de quelques hectares à 40ha pour un éleveur ovin).

Dans les vallées, des situations opposées peuvent être rencontrées :

« *Je suis dans une des situations les plus difficiles de la vallée, j'ai pas de prés, j'ai pas de terres. C'est que du traversier. J'ai rien de mécanisable, en propriété, un demi hectare. Y'en aurait peut être un peu plus ailleurs, mais c'est des terres qui sont soit à X, soit à un voisin d'X. On s'est un peu réparti la montagne et comme X est plus important...Il démarrait fort à la suite de son père qui lui avait eu une politique foncière d'acquisition, au moment où mon père et son voisin avait eu une politique de déprise. La situation est complètement déséquilibrée en sa faveur mais c'est complètement explicable historiquement. Ce qui fait qu'il n'y a pas lieu qu'il y ait la moindre animosité entre des gens intelligents. Ça explique une dynamique foncière d'X que je ne peux pas avoir. C'est pour ça qu'il vend du foin et que moi j'en achète. On est dans une réalité qui est ce qu'elle est.* »

Aussi le maintien d'un **gardiennage quasi-quotidien** pour les éleveurs ovins des vallées s'explique notamment par de fortes contraintes foncières liées au **morcellement parcellaire** et à **l'absence de maîtrise foncière** qui rend difficile l'installation et l'entretien des clôtures¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Seul un éleveur des Causses a exprimé des inquiétudes à l'égard du foncier. Ces préoccupations sont singulières en ce que l'éleveur se trouve proche du bourg, dans la seule zone de la commune que le document d'urbanisme a ouvert à l'urbanisation, préservant par ailleurs la majorité des terres agricoles et les nombreuses exploitations ovines de la commune.

¹⁷⁷ Claire AUBRON, Op. Cit., p. 18

Ces quelques éléments explicatifs posés, nous pouvons nous intéresser à la composition détaillée de l'assise foncière des éleveurs en évoquant les différents baux qui sont mobilisés par eux.

B) Une diversité de modes de faire-valoir écrits et oraux

<i>Fiche pratique</i> Les baux ruraux (Livre 5 du Code Rural, articles L.411-1 et suivants) et leurs formules dérogatoires¹⁷⁸	
Type de Bail	Descriptif
Bail à ferme ou « fermage »	« toute mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter pour y exercer une activité agricole » (9 ans minimum, tacite reconduction, droit de préemption du preneur après 3 ans d'exploitation, prix du bail encadré par arrêté préfectoral, droit de reprise du bailleur sous conditions restrictives)
Bail emphytéotique	Exclu du statut du fermage, obligatoirement écrit et passé en la forme notariée, durée mini de 18 ans et maxi de 99 ans, pas de renouvellement, pas de droit de préemption du preneur, prix fixé librement par les parties mais « modique », droit de reprise du bailleur
Contrat d'exploitation de terres à vocation pastorale ou Convention Pluriannuelle de Pâturage dite « CPP »	Exclu du statut du fermage, conditions géographiques (zone montagne, zone de pâturage extensif), durée mini de 5 ans, prix encadré par arrêté préfectoral, tacite reconduction encadrée, pas de droit de préemption du preneur, ne fait pas obstacle à la conclusion par le propriétaire d'autres contrats sur son bien (usage alterné), droit de reprise du bailleur
Bail de carrière	Bail à long terme (mini 25 ans) prenant fin à l'âge de la retraite du preneur. Soumis au statut du fermage (prix). Pas de droit de reprise du bailleur en cours.
Location annuelle renouvelable	Exclu du statut du fermage, durée entre 1 et 6 ans, transformation automatique en bail à ferme après 6ans, caractère onéreux
Bail de petites parcelles	Exclu du statut du fermage, petite superficie (1ha environ) et faible intérêt économique pour le bailleur, caractère onéreux
Convention d'occupation précaire	Exclu du statut du fermage, doit avoir un caractère précaire (jouissance provisoire) et onéreux (faible), libre révocation par le bailleur
Prêt à usage gratuit ou « commodat »	Article 1875 du Code Civil. Exclu du statut du fermage, caractère non onéreux, durée librement fixée, tacite reconduction possible, libre révocation par le bailleur
Contrat de vente d'herbe	Présomption de fermage. « cession exclusive des fruits de l'exploitation lorsqu'il appartient à l'acquéreur de le recueillir ». présomption renversable : si strictement limité dans le temps, jamais renouvelé avec le même acquéreur (occasionnel)
Convention de mise à disposition de la Safer (CMD)	Exclu du statut du fermage, sorte de « sous-location » par l'intermédiaire de la Safer, durée de 3 à 6ans renouvelable une fois (maxi 12ans), redevance versée au propriétaire par la Safer, pas de droit de préemption du preneur mais droit de préférence, droit de reprise du propriétaire

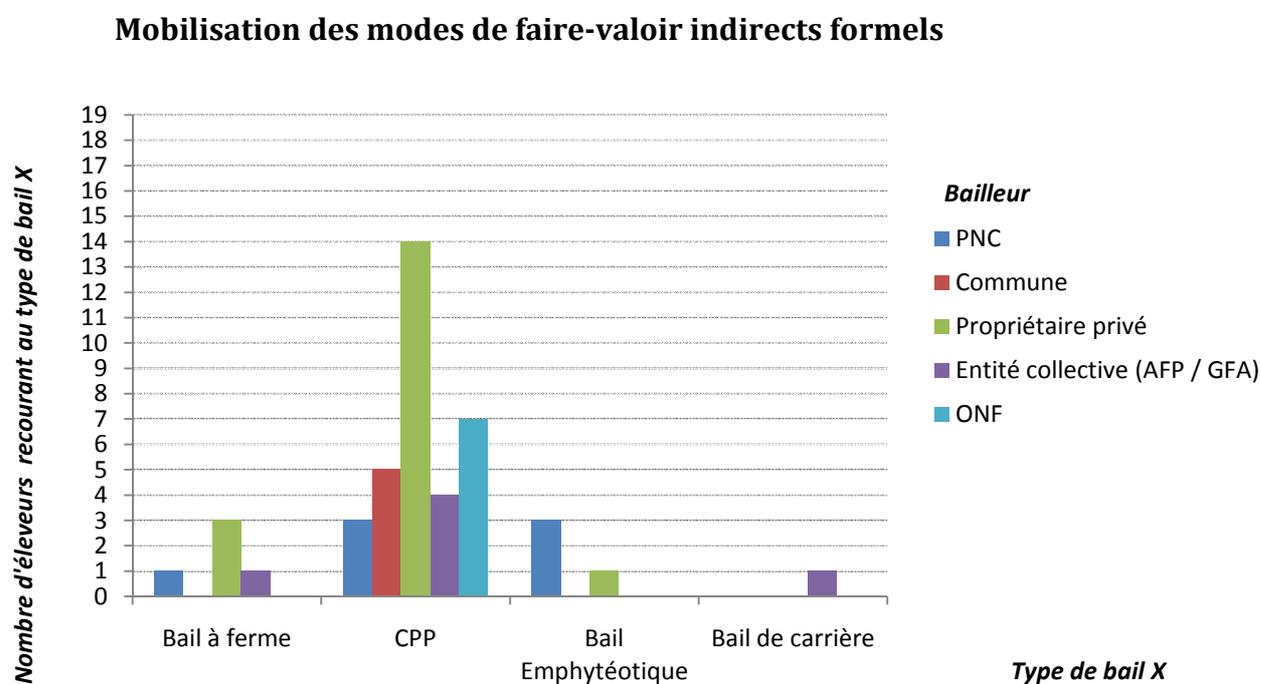
¹⁷⁸ Pour un détail des contrats et de leurs régimes, voir par exemple : « Réseau rural Languedoc Roussillon – boîte à outils « gestion - développement espace rural – préservation terres agricoles », Op. cit. ainsi que les fiches juridiques en ligne sur le site : http://fonciercevennes.free.fr/fiche_juridique.htm

Bail rural environnemental	Soumis au statut du fermage (mêmes garanties) mais incluant des clauses environnementales à l'égard des pratiques culturales (possibilité d'une réduction du prix du fermage si contraintes). Eligibilité limitée : bailleur (personne morale de droit public ou association agréée) et nature des terres (Parc National, zone humide, Natura 2000, etc.)
---------------------------------------	---

1) Les modes de faire-valoir de l'exploitation

Sur les vingt éleveurs étudiés, dix-neuf utilisent au moins un mode de faire-valoir indirect formel (cf. Figure 1). On relève une diversité de baux écrits mobilisés, représentée par le graphique ci-dessous :

Figure 5 :



Ce graphique permet de connaître la répartition des différents baux que les dix-neuf éleveurs - recourant au mode de faire-valoir indirect écrit - disent actuellement mobiliser. **Le bail utilisé par le plus grand nombre d'éleveurs est la Convention Pluriannuelle de Pâturage (CPP) et le bailleur le plus sollicité est le propriétaire privé** (quatorze éleveurs). Globalement, la CPP, contrat spécifiquement adapté au pastoralisme et créé par la Loi Pastorale de 1972, apparaît comme largement utilisée, quelque soit le type de bailleur : **l'ONF** (sept éleveurs), les **communes** (cinq éleveurs), un **groupe de propriétaires** rassemblés sous une entité foncière collective (quatre éleveurs) et le **Parc des Cévennes** (trois éleveurs). Les autres baux présentent la caractéristique commune d'être des baux dits à long terme, offrant des garanties et un

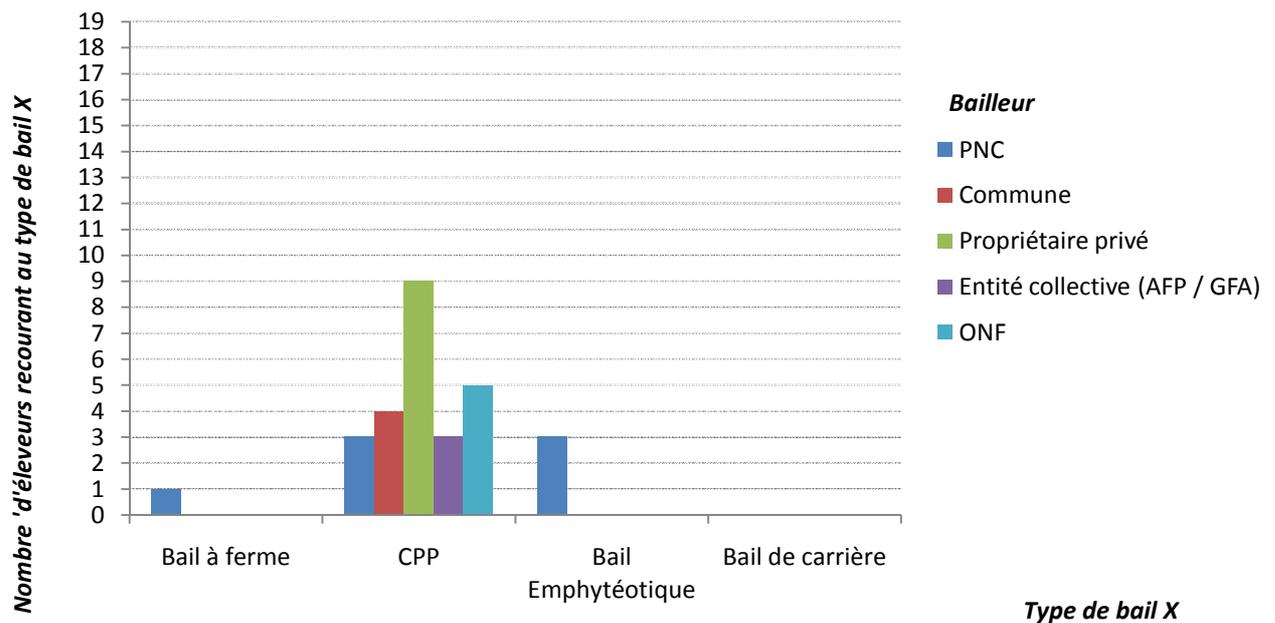
niveau de sécurisation foncière élevé. Un « **bail de carrière** » a été signé par un éleveur ovin lait des causses qui a profité d'une opportunité foncière exceptionnelle : un GFA dont un des agriculteurs avait pris sa retraite a mis à disposition un lot de 460 ha d'un seul tenant qui permis à l'éleveur de s'installer. Le **bail emphytéotique**, c'est-à-dire conclu pour une durée comprise entre 18 et 99 ans, est également utilisé par un éleveur ovin viande de la haute vallée de l'Hérault, qui l'a contracté auprès de son voisin afin de réunir ses terres « d'un seul tenant ». Les trois autres éleveurs utilisant le bail emphytéotique se regroupent autour du même contrat avec un seul bailleur, le Parc des Cévennes, dans le cadre de pâturages d'estive mis à disposition auprès de la Coopérative d'estive de la Raïole. Cinq baux à ferme ou « **fermage** » ont été identifiés, trois conclus avec des propriétaires privés (exclusivement des éleveurs ovins lait des régions caussenardes, fermages portant sur de grandes surfaces et renouvelés tacitement), un avec le Parc (dans le cadre d'un GP sur des terres d'estive) et un avec une entité collective (fermage obtenu par un éleveur ovin viande auprès d'un GFA constitué par les membres de sa famille). Le contrat de fermage est considéré comme le faire-valoir traditionnel des agriculteurs. On observe que **la majorité des éleveurs ovins et caprins des vallées cévenoles pour qui l'oralité représente une part conséquente de leur assise foncière (voir paragraphe précédent), ne bénéficient que très rarement de baux à long terme et sécurisants**, contrairement aux éleveurs ovins allaitant des Causses. Aussi, lorsqu'ils obtiennent des propriétaires privés l'acceptation de signer un contrat écrit sur ce qui constitue bien souvent de petites parcelles morcelées qu'ils essaient de regrouper stratégiquement, c'est la CPP qui est retenue. Il en est de même auprès des communes qui donnent soit un accord tacite pour favoriser le passage d'un troupeau sur une petite parcelle (1ha) ou l'entretien de quelques terrains communaux, soit la signature d'une CPP. Nous n'avons pas rencontré de cas où la commune met à disposition, par le moyen d'un bail à ferme ou bail emphytéotique, de terres auprès d'un éleveur.

Comparons à présent la répartition des modes de faire-valoir de l'exploitation avec celle de l'estive.

2) Les modes de faire-valoir de l'estive

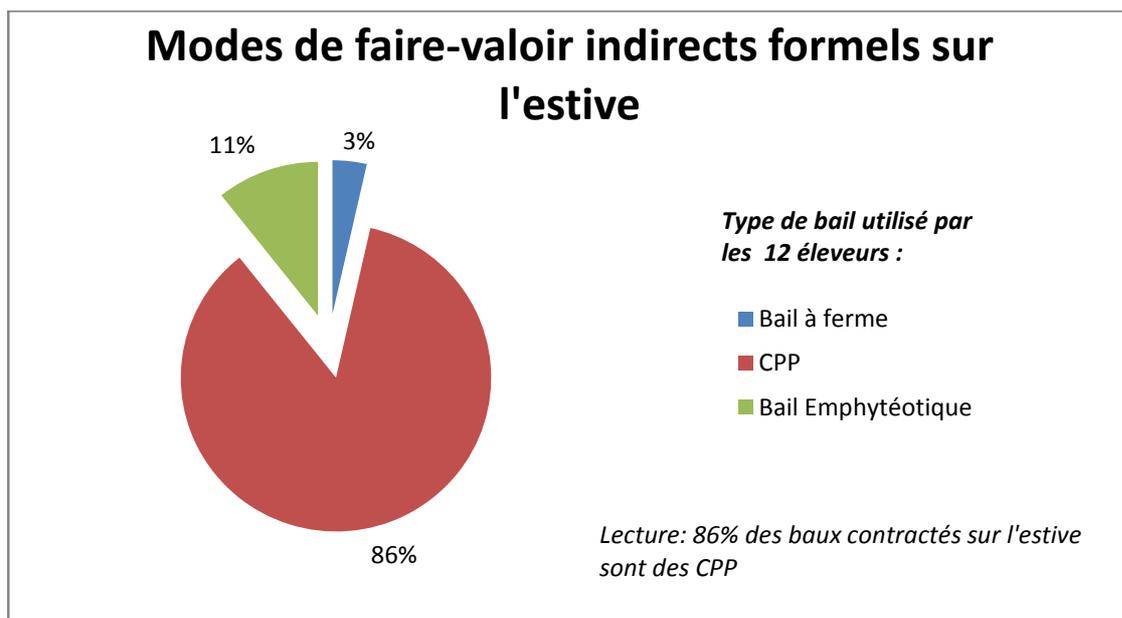
Figure 6 :

Mobilisation des modes de faire-valoir indirects formels sur l'estive



Nous remarquons, en superposant les barres des deux graphiques que pour certains types de bailleur, **ce sont en réalité principalement voire exclusivement les terres d'estive qui font l'objet de contrats écrits**. En effet, la remarque faite à l'égard de la pratique des communes peut être complétée par l'observation que quatre des cinq CPP signées le sont dans le cadre de l'estive. **Les communes comportant des pâturages estivaux sont souvent enclines à les louer**, les terrains communaux étant situés à l'intérieur de la zone cœur du Parc, ils ne peuvent faire l'objet de constructions ou d'usages non autorisés et l'usage pastoral est alors un moyen de maintenir les espaces ouverts. Il en est de même de l'ONF (cinq des sept CPP) et des groupements de propriétaires (trois des quatre CPP) ainsi que du Parc pour qui l'ensemble des CPP, les baux à ferme ainsi que le bail emphytéotique, qui constituent la totalité des baux de ce bailleur, sont contractés pour la mise à disposition de pâturages d'estive. **L'action foncière du Parc en faveur de l'agro-pastoralisme** s'inscrivant, comme nous l'avons vu, principalement voire **exclusivement dans la zone cœur** du Parc qui comporte également les terres d'estives des troupeaux transhumants, il est cohérent que l'ensemble des terres mises à dispositions soient exclusivement des terres d'estive.

Ainsi, **la grande majorité des locations formelles** de terres concernent les terres d'estive pour lesquelles **la CPP** prime largement :



C'est donc un autre outil majeur de la Loi Pastorale de 1972 qui vient caractériser la gestion foncière de l'estive, accompagnée d'un second outil qu'elle a fait naître, le **Groupement Pastoral**¹⁷⁹. La Loi Pastorale qui avait voulu redonner un nouveau souffle au pastoralisme et maintenir les usages pastoraux en milieu montagnard voit sa portée confirmée en terrain ACV¹⁸⁰.

Une forte inégalité foncière entre éleveurs des causses et des vallées

Nous avons vu que **sur les exploitations ovines allaitantes des Causses l'oralité ne représente qu'une faible part d'une assise foncière de qualité** (un seul tenant, clôturée, de nature diversifiée et d'une superficie suffisante) et que par ailleurs, les contrats écrits auxquels accèdent ces éleveurs présentent des garanties supérieures à celles des types de baux signés par les autres catégories d'éleveurs. Pour **les éleveurs ovins viande transhumants des vallées cévenoles**, s'ils bénéficient, de par leur participation à des entités collectives d'accès et de gestion de l'estive (GP), de contrats écrits (principalement la CPP), **l'assise foncière de leur exploitation est largement marquée par l'oralité** et un certain sentiment d'insécurité foncière qui oriente mais aussi **contraint leurs stratégies foncières** (notamment à l'égard de l'autonomie fourragère). Les éleveurs caprins (nous rappelons que nous disposons de données suffisantes pour deux d'entre eux seulement) semblent quant à eux disposer de peu de

¹⁷⁹ Dedieu et Pailleux estiment par ailleurs que le Groupement Pastoral a permis de sécuriser l'accès aux terres d'estive sur le Mont Aigoual et de renforcer l'organisation collective des éleveurs transhumants. Op. Cit., p. 24

¹⁸⁰ Cependant, le troisième outil qu'elle avait créé, l'Association Foncière Pastorale, reste très minoritaire parmi les bailleurs et nous pouvons nous interroger sur les raisons de la discrétion de cet outil sur le terrain étudié

terres en propriété (1 à 2 ha), le reste se composant de baux écrits (CPP) et d'une majorité de terres en location verbale.

L'analyse croisée des discours et des textes juridiques nous a amenés à nous interroger sur un point récurrent dans les discours, celui de l'oralité qui est présentée par les éleveurs comme source d'insécurité foncière.

C) L'oralité, synonyme d'insécurité foncière ?

Nous avons vu, à l'aide de la figure 3 concernant la part d'oralité dans l'assise foncière de l'exploitation, que **la voie informelle est largement empruntée** par l'ensemble des éleveurs¹⁸¹ (dix neuf des vingt étudiés). Afin de nuancer **l'apparente homogénéité du caractère « oral »** de ce mode de faire valoir, il nous faut différencier entre plusieurs situations. Le tableau ci-dessous représente les modes de faire-valoir mobilisables et mobilisés par les éleveurs rencontrés et détaille les différentes modalités de l'oralité telles que présentées par les éleveurs et classées par la loi. L'analyse de la troisième catégorie de mode de faire-valoir intitulée « indirect informel (oral) » est riche d'enseignement. En effet, il existe **deux degrés d'oralité** dont un (1-) n'est en fait pas synonyme d'insécurité foncière. **Un bail à ferme, un commodat ou un contrat de vente d'herbe n'est pas forcément écrit et son caractère oral n'influe pas sur le régime juridique du contrat qui reste le même**¹⁸². Mis à part un éleveur bénéficiant d'un bail à ferme qu'il a conclu oralement et qu'il reconnaît et qualifie lui-même de « fermage oral », l'ensemble des modalités orales de location ou d'occupation de terres sont classées par les éleveurs au sein de la catégorie « non formalisée » de faire-valoir oral (2-). Pour eux, les terres pâturées ou louées « oralement » font partie de relations de fait (« comme ça ») ou bien, lorsqu'il s'agit d'accords oraux, d'arrangements permettant aux propriétaires de « rester libres » et ne leur conférant à eux **aucun droit sur la parcelle**.

¹⁸¹ Nous remarquons qu'une étude menée en Vallée Française amène à un diagnostic foncier similaire : « *une grande diversité de modalités d'accords avec tout un gradient dans le degré de formalité : allant du bail à ferme en bonne et due forme à des accords tacites (le propriétaire est au courant et « ferme les yeux »). La part en location avec bail écrit ne représenterait pas plus d'un tiers de l'ensemble des terres mises à disposition par accords entre le propriétaire et l'utilisateur.* ». Claire RUAULT et Saïd MAHAMOUDOU, *Avenir de l'agriculture, installation et problématique d'accès au foncier sur la communauté de communes de la Cévenne des Hauts Gardons - Une étude pour comprendre le point de vue des acteurs*, 20 mars 2010, p.5 [Ce rapport a été réalisé dans le cadre du « Groupe d'Expérimentation et de Recherche Développement et Actions Locales » (Gerdal) à partir des travaux d'étudiants de l'Institut des régions chaudes (IRC) de Montpellier Supagro dans le cadre d'un partenariat avec la communauté de Communes (CC) de la Cévenne des Hauts Gardons]

¹⁸² « *Le Code Rural précise pourtant que les contrats de baux ruraux sont nécessairement écrits, mais il s'agit d'une règle de preuve et non d'une condition nécessaire de validité du contrat. [...] La validité du bail verbal est reconnue par l'article L411-4 du code rural. [...] Par ce fait même, le bail consenti verbalement n'échappe pas au statut du fermage. Ainsi, un propriétaire ne pourra-t-il pas donner valablement congé à loisir à son locataire du seul fait qu'aucun écrit n'a été établi. Accord verbal ne signifie donc en aucun cas accord précaire.* ». Fiche technique réalisée par la DDT de l'Ariège, consultable sur : <http://www.ariege.equipement.gouv.fr/le-bail-verbal-a3950.html>

Modes de faire-valoir	Outils à disposition	Outils mobilisés	Commentaires
Direct	Propriété privée	X	Jamais exclusive. Partielle pour 18 des 20 éleveurs étudiés
Indirect formel (écrit)	Bail à ferme ou « bail rural » ou « contrat de fermage »	X	Assise foncière traditionnelle en déclin (5 des 20 éleveurs). Bail offrant le plus de garanties au preneur.
	Bail emphytéotique	X	Bail à long terme sécurisant. Peu rencontré
	Bail de carrière	X	Bail à long terme sécurisant. Très peu rencontré
	Prêt à usage gratuit ou « commodat »	O	Ne ferait ici jamais l'objet d'un contrat écrit (cf. faire-valoir oral)
	Convention Pluriannuelle de Pâturage (CPP)	X	Bail le plus usité, avec tout type de bailleur, particulièrement sur l'estive
	Contrat de vente d'herbe	O	Ne ferait ici jamais l'objet d'un contrat écrit (cf. faire-valoir oral)
	Contrat de location de petite parcelle	O	Ne ferait ici jamais l'objet d'un contrat écrit (cf. faire-valoir oral)
	Convention de Mise à Disposition (CMD) - Bail Safer	O	Des CMD devraient être mises en place dans le cadre de l'OCAGER
	Bail rural environnemental	O	Compétence d'une Collectivité ou de Terre de Liens. Non rencontré.
Indirect informel (oral)	1- Baux verbaux		Catégorie marquée par la confusion et l'insécurité des qualifications juridiques données. -des situations présentées comme informelles par les éleveurs mais validant les critères juridiques d'un réel contrat oral (<i>sécurité foncière sous-estimée</i>) -une incapacité du chercheur à confirmer <i>a priori</i> les qualifications données par les éleveurs (<i>insécurité juridique</i>) = un niveau de sécurité foncière difficilement appréciable
	Bail à ferme	X / ?	
	Commodat	O / ?	
	Contrat de vente d'herbe	O / ?	
	Location de petite parcelle	O / ?	
	2- Oralité non formalisée		
	Mise à disposition à titre gratuit (<i>arrangement</i>)	X / ?	
	Accord tacite du propriétaire (<i>acceptation</i>)	X / ?	
Situation de fait (<i>absence, ignorance, etc.</i>)	X / ?		

Légende :

X : Mobilisé

O : Non mobilisé

O / ? : Non mobilisé *a priori* mais risque de requalification

X / ? : Mobilisé *a priori* mais risque de requalification

Or, la qualification ainsi que **l'interprétation du niveau de sécurité foncière que font les éleveurs ne sont pas forcément exactes** si on s'en réfère au droit et régimes juridiques de certaines qualifications. « *Que signifient ces accords oraux, que recouvrent-ils exactement ?*¹⁸³ ». Un **grand risque de requalification** des relations foncières dites informelles en bail à ferme ou autre contrat de location formalisé existe car la plupart des situations décrites par les éleveurs (paiement modique ou paiement en nature, usage renouvelé et tacite reconduction, etc.) rassemblent et valident les critères d'un bail rural ou d'un contrat dérogatoire. Aussi, « *dans un certain nombre de cas, les baux oraux ont pourtant même valeur qu'un bail à ferme, mais les propriétaires ont le sentiment d'être plus libre*¹⁸⁴ ». Une mise à disposition à titre gratuit d'une petite parcelle que l'éleveur entretient par le pâturage du troupeau peut se voir transformer en contrat de location de petite parcelle, par exemple si l'éleveur verse un prix (numéraire ou même en nature) au propriétaire. Plus encore, **le fait pour un éleveur de faire le foin sur des parcelles appartenant à un propriétaire** auquel il « donne » un peu d'argent « comme ça » peut être aisément **requalifié en bail à ferme** si cet usage est renouvelé tous les ans entre les mêmes parties¹⁸⁵. **Il y aurait donc une sécurité foncière sous-estimée par les éleveurs** si l'on considère que ces derniers sont théoriquement prêts à faire valoir leurs droits fonciers en acceptant de saisir le juge qui viendra requalifier le contrat et leur assurer le maintien de leurs droits de pâturage ou de vente d'herbe sur la parcelle contestée. Il nous faut cependant fortement nuancer cette position. En effet, si la plupart des situations foncières décrites par les éleveurs comme des situations précaires génèrent un sentiment d'insécurité qui théoriquement n'est pas justifié au regard des garanties légales, **l'insécurité juridique liée aux incertitudes de la qualification des relations foncières est bien source d'insécurité foncière**. C'est le fait de *ne pas savoir* ou de *croire* en l'absence de droit sur la parcelle exploitée qui génère cette insécurité. De plus, les éleveurs ne sont que très rarement prêts à emprunter la voie judiciaire¹⁸⁶ pour faire-valoir leurs droits sur les parcelles exploitées en ce que **la « paix sociale »¹⁸⁷ et l'évitement du conflit foncier** - en faisant par exemple « le dos rond » - sont préférés par eux. Le souci d'entretenir de « bonnes relations de voisinage » avec son propriétaire rend presque inaccessible l'idée d'engager une action en justice, même lorsque l'éleveur a connaissance des droits qu'il pourrait faire valoir. Un éleveur s'étant vu retirer par un propriétaire des parcelles pâturées sur

¹⁸³ Claire RUAULT et Saïd MAHAMOUDOU, Op. Cit.

¹⁸⁴ Ibid., p. 10

¹⁸⁵ Voir fiche pratique sur les baux ruraux : <http://www.terredeliens.org/spip.php?article52> et la décision de la Cour de Cassation relative à la requalification d'un contrat de vente d'herbe en bail rural : *Cass. 3^{ème} civ., - 27 octobre 2010, n° 09-15.348 et 09-70.586, GAEC DES KATENGAIS c/ Commune de SAINT-FRANÇOIS LONGCHAMPS.*

¹⁸⁶ Un récit d'action en justice de la part d'un éleveur pour faire requalifier un contrat verbal en fermage a été le seul conflit judiciaire entendu lors de l'enquête de terrain.

¹⁸⁷ Claire RUAULT et Saïd MAHAMOUDOU, Op. Cit, p. 21

la base d'un accord verbal explique : « *j'aurais pu quand même pâturer, continuer à verser le fumier ...mais j'ai arrêté pour les bonnes relations [...] dans ce cas-là, je ne m'accroche jamais, il vaut mieux partir* ».

Une perte de confiance en l'engagement moral

Un autre facteur faisant de l'oralité une source d'insécurité foncière est abordé par les éleveurs. **La relation de confiance qui lie une famille d'exploitants à des propriétaires, génération après génération, suffit largement à assurer la sécurité foncière** de l'éleveur qui *croit* en la force de ce lien et en l'obligation morale qui incombe au propriétaire de respecter son engagement., Alain Supiot, Professeur de droit, formule ainsi cette relation: « On lie les bœufs par les cornes, et les hommes par la parole ¹⁸⁸». L'oralité serait un mode *socialement acceptable* de relation foncière :

« *Je les connaissais trop pour leur proposer des baux écrits. Leur dire « il faudrait faire un papier », ils me l'auraient certainement fait, mais ça leur aurait fait chier. Pour moi le substantif c'est « bail » et pas « verbal ».*

Ce n'est donc pas en soi la voie informelle qui est source d'insécurité pour l'éleveur mais la nature du contexte dans lequel les relations foncières évoluent. En d'autres termes, un arrangement oral, lorsqu'il est le fruit de considérations et de valeurs partagées entre l'éleveur et le propriétaire, fait figure de « contrat moral » et les obligations qu'il génère suffisent à elles seules à sceller l'engagement principalement basé sur la valeur « confiance ». **L'oralité n'est alors pas source d'insécurité.** C'est l'introduction d'une logique et de valeurs concurrentes au sein des relations foncières qui a fait naître le sentiment d'insécurité. Les éleveurs pratiquant ce mode de location depuis plusieurs dizaines d'années (avant eux leurs parents, voire grands-parents) expriment une **inquiétude liée à de phénomènes récents** mais croissants de **spéculation foncière** et immobilière. Si l'absence de « papier » n'apparaissait pas problématique autrefois, elle est aujourd'hui assimilée par l'éleveur – souvent à tort et par méconnaissance - à une **absence de droits** sur la parcelle exploitée. Le renouvellement des générations apparaît encore constituer une inquiétude chez les éleveurs qui craignent alors une reprise des terres à n'importe quel moment. De ce fait, la relation n'a pas changé de nature (orale) mais elle a perdu de sa force amenant alors l'éleveur à douter et à se sentir en insécurité.

Les pratiques foncières des éleveurs ainsi que leurs perceptions de ces pratiques ayant été analysées, nous pouvons à présent nous intéresser à la manière dont les collectivités

¹⁸⁸ Alain SUPIOT, « La contractualisation de la société », in *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°43, mai 2001, revue électronique : <http://www.inra.fr/dpenv/supioc43.htm>

locales (essentiellement la commune) agissent sur le foncier. La mobilisation de certains outils et modes d'intervention tout comme l'inaction foncière de la commune sont appréhendées comme étant des facteurs orientant la dynamique foncière des activités d'élevage sur son territoire.

II- Agir sur le foncier à travers l'action publique: les modalités d'action des collectivités locales

L'action des communes à l'égard du territoire communal étant au centre de notre étude, une analyse détaillée des modes d'intervention rencontrés sur le terrain sera opérée (A). Nous aborderons simplement les possibilités d'intervention foncière du département qui quant à elles n'ont pas été perçues lors de l'enquête de terrain (B).

A- Qualité de l'intervention communale en faveur de l'élevage

Nous avons constaté, à l'aide des entretiens réalisés auprès des élus municipaux, que les **différents outils fonciers, leviers d'orientation et modalités d'intervention publique n'étaient que très peu mobilisés par les élus** (1). Quelques actions communales envers l'élevage relatées par leurs acteurs témoignent néanmoins des possibilités et d'un potentiel d'action foncière de la commune sur le territoire ACV (2).

1) De nombreux outils délaissés par les élus municipaux...

Nous avons vu dans notre Première Partie que la planification du territoire communal (document d'urbanisme) pouvait, de par ses modalités, orienter voire impulser certaines dynamiques foncières de l'élevage. Il existe, outre cette démarche de planification, d'autres compétences dont la commune peut se saisir afin d'agir, au quotidien ou à travers la mise en place de projets à long terme, sur le foncier agricole. Ces actions peuvent alors pleinement viser à **préserver, conforter ou (re)lancer des activités d'élevage sur le territoire communal**. Nous avons classé les outils principaux potentiellement mobilisables ainsi que les modes d'action de la collectivité locale, représentés au sein du tableau ci-dessous. Nous avons également relevé et caractérisé ceux qui ont été rencontrés sur le terrain et dont les élus nous ont fait part.

Mode d'action foncière		Outils à disposition	Outils mobilisés	Commentaires
1^{er} type : Affectation directe du foncier détenu en propre par la commune		Tout type de prêt/location de communaux conférant la maîtrise d'usage à un/plusieurs éleveurs	La CPP et la mise à disposition informelle (accord oral, acceptation tacite)	Bien que disposant d'un statut juridique propre, les sectionaux sont assimilés par les communes au domaine communal et gérés de la même manière. Globalement, les Communes rencontrées disposent d'un patrimoine foncier agricole propre très réduit.
2^{ème} type : Affectation indirecte et aménagement de l'espace rural	<i>Modalités :</i>			
	1-Planifier le territoire	Document d'urbanisme	Carte communale, POS et PLU pour 16 des 31 communes	On relève un niveau de protection du foncier agricole variant en fonction du type de document et de la perception du rôle de l'élevage par la Collectivité
		Zonage irréversible : Zone Agricole Protégée (ZAP)	<i>Non rencontré</i>	Un outil essentiel, généralement sous estimé par les Collectivités sur l'ensemble du territoire national
	2-Acquérir / faire acquérir du foncier à vocation agricole	Droit de Prémption Urbain (DPU)	Détenu par les communes dotées d'un doc propre	Ne concerne que les zones urbanisées / à urbaniser. <i>Pas pertinent ici.</i>
		Prémption liée à une Zone d'Aménagement Différé (ZAD)	Pratiquée par 1 commune avant son classement en ENS ¹⁸⁹	Permettrait à une commune d'acquérir du foncier agricole à l'intérieur d'un périmètre ZAD délimité par l'Etat, en vue de la réalisation d'un projet d'Intérêt Général (conditions limitatives)
		Prémption par substitution au Département dans le cadre des ENS	<i>Non rencontré</i>	Permettrait à une commune d'acquérir du foncier à l'intérieur d'un périmètre d'ENS en cas de carence/ d'accord du département
		Incorporation des biens vacants et sans maître au domaine	Peu pratiqué (1 commune étudiée)	Permettrait à une commune de récupérer des terres incultes afin de les mettre en valeur (location, vente, prêt à un éleveur, etc.)
		Prémption de la SAFER en faveur de la commune (réalisation d'un projet agricole)	Coopération de certaines communes avec la SAFER	La commune sollicite la SAFER pour acquérir du foncier qui lui sera ensuite rétrocédé afin de réaliser le projet en vue
	3-Monter un projet agricole / contribuer à une opération d'aménagement rural ==> des installations agricoles	Portage foncier dans le cadre d'une ferme de reconquête (municipale ou relais)	Construction et rénovation d'une ferme par la commune / création d'une AFA ou AFP sous l'impulsion de la commune	Quelques rares projets agricoles municipaux combinant portage direct (apport immobilier -bâti et terres- de la commune) et indirect (apport foncier de propriétaires privés regroupés à l'initiative de la commune)
		Participation à une OCAGER	Implication +/- forte des communes dans l'OCAGER	La réussite de l'OCAGER est perçue comme étant fortement conditionnée par l'investissement personnel des élus municipaux auprès des propriétaires

¹⁸⁹ Les Espaces Naturels Sensibles (ENS) sont des espaces délimités par le département qui seront traités dans notre paragraphe suivant consacré aux compétences de cette collectivité (cf. B)

Commentaires de notre tableau : une faible utilisation des outils fonciers

L'action foncière des communes envers l'élevage peut se concevoir de deux manières : elle peut consister à mobiliser et à **mettre à disposition des éleveurs les terres communales** (affectation directe) mais elle se décline également à travers un éventail de **modalités d'intervention indirecte** de trois types. Elle peut passer par la planification (affectation de l'usage des parcelles par le zonage et préservation des espaces agricoles et naturels), par **l'acquisition de foncier agricole** qui pourra ensuite être valorisé notamment par l'élevage et enfin par la création de **projets d'installation communaux** (portage foncier de la commune) ou la participation de la commune à un **projet intercommunal** visant l'installation d'agriculteurs (par exemple l'OCAGER).

Comme nous l'avons vu à l'aide de notre graphique représentant la répartition des baux mobilisés par les éleveurs (cf. figure 5), **peu de communaux sont loués** aux éleveurs de manière formalisée (bail) et lorsqu'ils le sont, c'est la Convention Pluriannuelle de Pâturage (CPP) qui est utilisée et principalement pour les terres d'estive. Les élus rencontrés ont également fait part de **relations informelles avec les éleveurs** : de petits espaces pâturés par un troupeau, un accord donné pour passer avec le troupeau sur quelques parcelles, etc. Les sectionaux sont assimilés par la commune aux communaux et étant gérés de la même manière ils sont parfois loués à des éleveurs. **Seuls quelques élus utilisent la mise à disposition des communaux auprès des éleveurs dans un but explicite de soutien à l'élevage sur la commune :**

« Il a fallu **conforter l'élevage** ovin (qui était déjà installé sur la commune) [...] on a passé des conventions ...enfin parce qu'on a quand même plus de 1000ha de terrains communaux [...] donc on a bien conforté l'exploitation, la pérennisation de l'entreprise [...] on a conforté en lui cédant des terres, des pâturages quoi [...] des **conventions de pâturage**. Il n'avait pas besoin de baux car il était déjà installé, il avait déjà sa ferme, donc on l'a agrandie »

Certains élus expliquent tout simplement que la commune ne dispose que de **très peu de communaux** et que les seuls terrains dont elle est propriétaire sont des terrains comportant des équipements publics (terrains de jeux, parkings, etc) et non des terres agricoles. C'est donc potentiellement davantage par d'autres moyens que l'affectation directe que la commune peut agir sur le foncier. Concernant les diverses modalités d'intervention foncière de type indirect, **peu de communes adoptent une posture interventionniste en faveur des espaces agricoles ou de l'élevage**. Outre une certaine carence relevée dans l'utilisation du document d'urbanisme et de ses modalités¹⁹⁰, **aucune commune ne s'est saisie d'un outil très protecteur qu'est la**

¹⁹⁰ Cf. Première Partie, Chapitre II

déclaration de Zone Agricole Protégée (ZAP). Ce zonage (article L.112-2 du Code Rural) se présente comme un outil de gestion et de protection des terres agricoles et espaces naturels déterminant mais pourtant très peu utilisé sur l'ensemble du territoire national et qui n'aurait fait l'objet d'aucune mobilisation dans le Gard. Il permet de « **renforcer la protection des zones agricoles présentant un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique**¹⁹¹ ». L'existence d'un territoire portant une AOC (comme ici, l'AOC Pélardon et l'AOC oignon doux des Cévennes) peut justifier la création de telles zones. Une ZAP viendrait alors « **ériger la vocation agricole** » d'un territoire en la soustrayant « aux aléas des fluctuations du droit des sols inhérentes au mode même de production des SCOT, des PLU ou des Cartes communales ¹⁹² ». Si la commune n'est pas dotée de document d'urbanisme, tout changement d'affectation foncière qui « altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique ¹⁹³ » d'une ZAP nécessite l'avis de la chambre d'agriculture ou de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. Si ces dernières délivrent un avis défavorable, seul l'avis motivé du Préfet peut autoriser un tel changement d'affectation foncière.

En matière de politique d'acquisition foncière, **très peu de communes semblent se saisir des outils à leur portée. Une commune caussenarde fait figure d'exception.** D'abord classée en ZAD¹⁹⁴ par le préfet, elle a sollicité la délégation du droit de préemption afin de pouvoir avoir « la maîtrise du foncier » sur la commune, comme l'explique l' élu municipal. « *Avant, depuis longtemps, je suis très attaché à ça, on avait une ZAD pendant 14 ans. Si j'avais pu continuer la ZAD, j'aurais même pas fait de carte communale* ». L'exercice du droit de préemption de la ZAD permet en effet à la commune « la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations d'aménagement ¹⁹⁵ » qui, pourrait-on l'imaginer, pourrait viser par exemple à installer un éleveur sur la commune en raison d'un intérêt économique ou de mise en valeur du patrimoine naturel (paysages agro-pastoraux). Dans cette commune, le classement de ZAD a laissé place à un autre classement lui aussi très protecteur, porté par une initiative du

¹⁹¹ Voir le guide pratique « Réseau rural Languedoc Roussillon – boîte à outils « gestion - développement espace rural – préservation terres agricoles », Op. Cit., p.33

¹⁹² Extrait du guide méthodologique réalisé et édité par Terre de Liens dans le cadre du projet européen *Equal Acor-Tpe.T*: « L'accès collectif et solidaire au foncier et au bâti - Guide méthodologique, juridique et financier », Op. Cit.

¹⁹³ Ibid. p. 132

¹⁹⁴ Une Zone d'Aménagement Différée (ZAD) permet d'instaurer un droit de préemption dont le titulaire ou le délégataire peut user afin de se porter acquéreur prioritaire de biens en voie d'aliénation, volontaire ou non, en vue de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement (article L.210-1 et suivants du Code de l'Urbanisme). C'est le préfet qui a la compétence de sa création mais la commune peut ensuite demander la délégation du droit de préemption qui accompagne la création d'une ZAD. C'est l'utilisation de ce droit qui nous intéresse ici.

¹⁹⁵ « Réseau rural Languedoc Roussillon – boîte à outils « gestion - développement espace rural – préservation terres agricoles », Op. Cit., p.30

Département (classement en Zone Naturelle Sensible) qui a mis fin à ce droit de préemption avec l'accord de la commune. Ce classement en ENS (*expliqué dans le paragraphe B- concernant les compétences du département*), permet lui aussi d'instaurer un **droit de préemption et de protéger les terres et espaces agricoles**. La commune peut se substituer au département si ce dernier le lui autorise et acquérir ainsi du foncier pour préserver « la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels ». **Ce foncier peut alors être directement valorisé par des activités agricoles à finalité environnementale** telles que le pastoralisme qui sont les seules activités autorisées à l'intérieur des ENS (article L. 142-1 et suivants du Code de l'Urbanisme). Pour l'élu, **cette combinaison permet d'avoir l'entière « maîtrise du foncier »** sur le territoire communal qui est par ailleurs régi par une carte communale :

« On a un droit de préemption sur les zones constructibles (DPU), et puis pour tout le reste, on a détourné la chose, c'est le Département qui a un droit de préemption car on est classé espaces naturels sensibles [...] le problème c'est le foncier, c'est vraiment un problème. Il faut avoir la maîtrise du foncier [...] si jamais on a un problème, on sait qu'on peut demander au département [...] normalement, nous on maîtrise tout notre territoire ».

D'autres modalités d'action foncière existantes semblent n'être que très peu utilisées par les communes. Les relations que les communes entretiennent avec la SAFER et les différents modes d'intervention de cette dernière feront l'objet de développements spécifiques. Nous pouvons néanmoins préciser qu'elles sont très différentes en fonction de la localisation des communes, de leurs besoins fonciers mais aussi de la personnalité des élus locaux.

Des légitimations nuancées à l'inaction communale

Outre les quelques éléments de justification avancés ci-dessus (peu de communaux), **l'absence de politique foncière active de la majorité des communes peut trouver plusieurs explications**. Il est apparu évident, au fil des entretiens, que certains élus n'ont **pas connaissance des différents outils** à leur portée ou, lorsqu'ils connaissent leur existence, n'ont **pas forcément conscience de la portée** et du potentiel de chacun d'entre eux, tout comme de ceux d'un document d'urbanisme adapté aux enjeux de la commune. De plus, nous avons vu que l'élevage n'était qu'une activité parmi d'autres pouvant être valorisée par une commune tout comme évincée par une autre, chacune ayant sa **propre vision d'un développement durable** et des secteurs dignes d'un soutien communal. D'autres encore estiment qu'ils ne peuvent agir sur le foncier puisque **la majorité des terres de la commune appartiennent à des propriétaires privés**, les communaux représentant à leurs yeux les seuls espaces sur lesquels ils peuvent avoir un impact direct.

Pour certains élus, **l'adoption d'un document d'urbanisme est considérée comme « suffisante pour protéger et aménager »** et il est donc superflu de recourir à d'autres outils d'action publique une fois le territoire planifié et quadrillé. Parfois encore, certains élus estiment qu'il n'est **tout simplement pas de la responsabilité de la commune d'intervenir sur le foncier** ou à l'égard des activités d'élevage, l'acteur public pouvant tout au plus « accompagner » ou « soutenir » des initiatives préalablement créées par des personnes privées. Un élu, souhaitant voir de nouveaux éleveurs s'installer sur sa commune explique par ailleurs qu'il ne conçoit pas le rôle de la commune comme un rôle d'initiateur de projet:

« Après on peut aider, y'a pas de problème...pour aller sensibiliser les propriétaires ou comme ça...mais être vraiment à l'origine du projet... il faut que les gens se prennent un peu par eux même »

Les espaces boisés ou laissés à l'abandon – qui peuvent pourtant présenter des enjeux comme la reconquête pastorale - font encore souvent l'objet d'un **désintéressement de la part des élus** (« j'ai rien à gérer sur cette partie là » / « du foncier inutile ») qui concentrent leur action sur les parties urbanisées et dynamiques du territoire. Quelques raisons spécifiques au contexte de certaines communes peuvent également ajouter à cette complexité des logiques en présence. **Pour l'élu d'une commune caussenarde, le fort dynamisme de la part des éleveurs ovins notamment à l'égard du foncier, justifie l'absence d'action communale** en ce sens qu'il présente au contraire comme pertinente dans les vallées cévenoles où la déprise agricole appelle certaines politiques publiques de relance :

« Ici, **les gens se battent pour avoir de la terre**, ça surenchérit, alors que dans les Cévennes, ils cherchent à implanter des éleveurs [...]. On n'a pas ce souci, nous on se bat pour s'installer ...en 30 ans ça a diminué (le nombre d'éleveurs) mais les terres nan, les terres s'agrandissent, les propriétaires fermiers s'agrandissent [...] Nous, **on n'a pas à intervenir**. En plus, ils n'en veulent pas. Ils ne veulent pas avoir de relation avec la commune »

D'une manière générale, si les élus n'utilisent pas toujours les outils légaux que l'on peut recenser, **d'autres moyens d'action, plus informels** mais tout aussi pertinents, sont mis en œuvre. On peut citer par exemple, le rôle d'accompagnement administratif lors de l'installation d'un éleveur : « les permis de construire tout ça, on les a surtout soutenu là-dessus, au niveau administratif ». Par ailleurs, l'élu peut jouer **un rôle de médiateur** entre l'éleveur et des habitants de la commune dont les pratiques pastorales seraient source de gênes et de dérangements pour ces derniers (odeurs, mouche, etc.). Plus encore, et ce rôle apparaît déterminant dans la plupart des projets fonciers liés à

l'élevage, **l'élu d'une commune est un acteur majeur pour dialoguer avec les propriétaires et amorcer des dynamiques foncières** par ailleurs difficiles et contraintes par de nombreux facteurs.

*Face à un certain constat de **sous-utilisation des outils fonciers disponibles**, quelques actions communales empruntées d'un volontarisme poussé à l'égard de l'élevage et de la problématique foncière méritent notre attention.*

2) ...et quelques actions communales singulières envers l'élevage

Nous avons relevé **quelques rares expériences relatées par les élus** pour lesquelles les communes se font porteuses de foncier, créatrices de projets et acteur de première ligne.

Etude de cas numéro 1: L'idée de créer une **ferme de reconquête pastorale** (installation d'un éleveur ovin viande) a été initiée dès le début des années 90, par une commune des vallées cévenoles afin de lutter contre **le risque incendie très fort** sur son territoire. Dans le cadre de ce que l'élu nomme un « projet pastoral » de lutte contre l'incendie, l'objectif initial est de « reconquérir les milieux retournés à la friche et de les faire entretenir par un troupeau ». La commune est en effet victime d'accrus forestiers et d'une fermeture des milieux agro-pastoraux résultant d'une déprise agricole très forte et de la **disparition de toute activité d'élevage** (restant un petit éleveur à la retraite). D'autres objectifs économiques, démographiques (accueil d'une famille jeune) et environnementaux (mise en valeur du paysage et du patrimoine rural) renforcent la pertinence de ce projet. Un diagnostic pastoral effectué en 1996 par la Chambre d'agriculture du Gard est suivi par une **étude foncière** confiée à un étudiant qui a la charge de rencontrer les cent-un propriétaires fonciers identifiés (428ha) et d'amorcer une phase de **concertation** mettant en discussion la faisabilité du projet pastoral. Au final, **quarante propriétaires acceptent de louer leurs parcelles** (soit 239ha) en rejetant le bail à ferme et en choisissant la CPP d'une durée de 6 ans. Une commission pastorale comprenant des représentants des propriétaires est constituée afin de suivre le projet. En 1999, le projet se concrétise par **l'acquisition par la commune d'une ferme laissée à l'abandon, d'une maison d'habitation ainsi que de 5ha de terres attenantes**. Un éleveur est choisi par la commission pastorale mais « des problèmes de relations humaines et de non-intégration dans la population » amènent l'éleveur à partir. Ce premier échec est rapidement suivi par l'installation d'un second éleveur, en 2002, qui est actuellement toujours en activité dans la commune. **Le conseil municipal a par ailleurs cédé en 2007 l'entière propriété de cette ferme communale à l'éleveur** qui souhaitait en devenir propriétaire. Le bilan dressé par l'élu est aujourd'hui mitigé. Si « des milieux se rouvrent » et que l'on constate la « réapparition d'une

biodiversité » qui font de ce projet pastoral un projet foncièrement environnemental, l'élu exprime certains regrets :

« Les objectifs ne sont pas entièrement atteints puisque seule une des zones repérées est aujourd'hui pâturée et que l'éleveur n'y fait pâturer ses bêtes que six mois par an, le pâturage d'hiver étant insuffisant [...] **le défi aujourd'hui pour l'éleveur, c'est de rouvrir des milieux [...]** Des problèmes structurels se posent : **le morcellement des terres [...], le manque de pâturages d'hivers et de prairies de fauches** qui handicape par avance le budget de l'éleveur [...] des **travaux de défrichement considérables** pour lesquels il est très difficile aujourd'hui d'obtenir des financements »

A cet égard, une solution provisoire a été trouvée par l'éleveur à l'occasion du départ en retraite d'une éleveuse de la vallée voisine : **l'éleveur a repris les pâturages et prairies étalés sur plusieurs communes**, qu'il pâture de janvier à avril (accords verbaux). La volonté de l'éleveur étant cependant d'être « **autonome en fourrage** », la commune l'accompagne dans son **projet d'extension foncière** en entamant des négociations avec un éleveur à la retraite qui « bloque » pour l'instant des terres disponibles.

Globalement, **l'élu soulève le rôle précurseur qu'a joué la commune** à une époque où son projet pastoral « faisait rire tout le monde ». Aujourd'hui, cette expérience communale est largement connue des communes voisines, félicitée et souvent citée en exemple, notamment par certains élus et éleveurs que nous avons rencontrés. « *C'est exemplaire ! Mais là aussi, la commune s'est investie à fond, [...] c'est un gros travail [...] et puis un petit échec parce qu'ils avaient pas mis la bonne personne !* », commente un élu – lui-même éleveur ovin- d'une commune caussenarde qui a récemment accompagné l'installation d'un chevrier sur sa commune (*voir le récit ci-dessous*).

Etude de cas numéro 2 :

« Une réussite, en plus on s'est battu comme des chiens pour faire en sorte d'installer quelqu'un, le hameau il allait être abandonné »

Récit d'une intervention communale en faveur d'une installation caprine en 2006.

« Un papé m'avertit qu'il veut vendre son bien. « *Je viens te voir parce que je veux vendre la maison* » [...] je lui ai dit écoute, tu es pas pressé ? Il me dit « *non* », parce que si tu es pas pressé, moi ce qui m'intéresserait ce serait de mettre un troupeau de chèvres, il me dit « *c'est bien pour ça que je viens te voir !* » [...] au niveau administratif, ça a été la galère (*à noter que la commune se trouve à cheval sur deux départements*) et puis il fallait

trouver quelqu'un qui avait suffisamment d'apport pour acheter la maison, et puis des gens qui paraissaient sérieux, alors on en a passés ! *Vous avez eu beaucoup de demandes ?* Oui, on est passé par Relance, ils nous envoyé 8-10 de bons sur une cinquantaine de chercheurs de terrains ! A chaque fois le papé il disait « *ah non celui là, il fera pas l'affaire !* » [...] et puis un soir il m'appelle il me dit « *ouh... là j'en ai trouvé un qui fera l'affaire !* » [...] après c'est une longue histoire, les permis de construire tout ça, on les a surtout soutenu là-dessus, au niveau administratif. Et puis elle (*la chevrière*) est arrivée, et puis c'était merveilleux quoi ! Le jour où ils ont emmené les chèvres, j'ai vu le papé derrière le troupeau de chèvres, j'ai pleuré ! Voilà ça fait une installation qui tourne, ça marche bien. *Et quel a été le rôle de la Commune, je veux dire, est ce que cette famille aurait pu s'installer sans l'intervention de la Commune ?* Non ! Ca, c'est pas possible, quelqu'un qui veut s'installer comme ça, à moins qu'il ait toute la superficie, qu'il achète tout, sinon c'est pas possible, c'est vraiment pas possible ! *Elle a eu des conventions de pâturage sur les communaux ?* Oui, la maison du papé avec quatre terres, ça valait rien, donc **si on n'avait pas passé des conventions de pâturage déjà elle aurait pas pu s'installer...** et puis les problèmes administratifs, c'est catastrophique ! *Il faut les accompagner ?* Ah oui, sinon...» *C'est une toute petite commune la vôtre, mais est ce que c'est possible ce genre d'initiative personnelle dans une commune plus grande ?* **Tout est possible, il suffit d'avoir la volonté** hein, il suffit d'avoir la volonté, mais après il faut s'accrocher ! *C'est un investissement personnel ?* Oui, il faut que la commune y fonce ! [...] et je suis agriculteur dans l'âme quoi !»

Etude de cas numéro 3 :

Nous pouvons faire part d'une troisième et dernière expérience communale : **un projet de ferme de reconquête visant à revitaliser un hameau abandonné par l'installation d'un chevrier et la mise en place d'un projet d'agro-tourisme.** Ce projet, actuellement en cours de réalisation, est né en 2008 d'une initiative de la commune et d'un consensus de la population pour redonner vie à un hameau laissé à l'abandon. La motivation première était à la fois de **faire face à la dégradation du patrimoine bâti** de la Commune et de **revitaliser le hameau.** Cette forte volonté consensuelle d'action s'explique notamment par le passé tumultueux de ce hameau (squat anarchiste et altercations violentes avec la population, intervention des forces de l'ordre, etc.) ce qui a permis de concrétiser rapidement le projet. Le hameau, situé en aire d'adhésion du PNC, appartient à la commune (quinze bâtiments) qui est également propriétaire de 30 hectares de terres agricoles et boisées. Sur l'ensemble des propriétaires informés du projet (27 propriétaires ont été identifiés, soit 113ha envisagés), dix d'entre eux, représentant une cinquantaine d'hectares, ont accepté la

constitution récente d'une Association Foncière Agricole¹⁹⁶ nécessaire à l'installation de l'éleveur (**au total 80ha sont regroupés, dont les 30ha de terres communales**). Les parcelles sont en grande majorité boisées, recouvertes de châtaigniers, de chêne blanc et de quelques landes. L'AFA permettra donc d'effectuer les **travaux pastoraux** nécessaires, le hameau étant en très mauvais état, et notamment une opération de **débroussaillage** fortement requise. Le projet pastoral envisagé s'organise autour d'un **projet plus large d'agro-tourisme** : un éleveur caprin (zone AOC Pélardon) sera locataire des terres (des Conventions de Mise à Disposition dites « CMD » entre la Safer et l'AFA), du logement (une des maisons du hameau) et des bâtiments agricoles (qui seront construits par la commune). L'éleveur sera également en charge de la gestion d'un gîte (une autre maison du hameau) et d'une petite restauration destinée aux hôtes. La Commune effectue actuellement les études nécessaires pour construire les bâtiments agricoles (chèvrerie, fromagerie) dont le coût est subventionné à 80% et plafonné à 200 000€. Le reste des bâtiments a fait l'objet d'un appel à projet de la part de la commune afin de **créer une activité touristique à caractère rural** (agro-tourisme intégrant notamment l'exploitation caprine et permettant un circuit court de distribution des fromages AOC Pélardon). Le porteur de projet touristique semble avoir été trouvé. Par contre, le choix du candidat-futur-chevrier n'a pas encore été fait. Les conditions de déroulement du projet sont bonnes, **une synergie lui permet d'avancer rapidement et de se concrétiser** (action de la SAFER, participation du PNC, implication personnelle du maire, consensus des habitants, bâtiments disponibles, propriétaires ouverts, viabilité de l'exploitation assurée par la pluriactivité, etc.). Seul point sensible et déterminant : **le choix de l'éleveur** qui, selon l'élu tout comme la SAFER, sera crucial pour assurer la réussite du projet. Ce n'est que par la suite, alors que **l'OCAGER se constitue** et que le maire en a l'écho, que ce projet de reconquête pastorale viendra s'inscrire au sein de l'opération intercommunale qui en fera rapidement son projet phare (un enjeu d'« exemplarité »). Aussi, la commune considère l'OCAGER comme étant un « bon outil » pour aller plus vite et « un coup de chance », mais pour le maire, il d'agit bien d'une initiative communale.

Des interactions fructueuses entre actions communales et intercommunales envers l'élevage

Les trois expériences relatées présentent le point commun de concerner le territoire de la Communauté de communes du Pays Viganais. Le dernier projet communal cité

¹⁹⁶ D'après les articles L. 136-1 et suivants du Code Rural, « Les associations foncières agricoles sont des associations syndicales, libres ou autorisées, constituées entre propriétaires de terrains à vocation agricole, pastorale ou forestière pour réaliser les opérations » telles que des « travaux ou ouvrages collectifs permettant la mise en valeur agricole, pastorale ou forestière des fonds [...] Les parcelles figurant dans le périmètre d'une association foncière agricole ouvrent droit en priorité aux aides prévues pour l'entretien de l'espace. »

s'inscrit par ailleurs dans le cadre de l'OCAGER mis en place par la Communauté. Cette initiative intercommunale peut être ici présentée, en ce qu'elle constitue **un outil foncier d'aménagement rural mis à disposition de la coopération intercommunale**, mais elle sera essentiellement analysée au sein de notre Troisième Partie sous l'angle de l'action collective.

Fonctionnement et objectifs d'une OCAGER¹⁹⁷:

Objectifs :

« Les OCAGER sont des outils mis en place par le Conseil régional du Languedoc-Roussillon dans le cadre de sa politique de développement économique et d'aménagement du territoire ». L'objectif d'une OCAGER est « d'accompagner **les projets collectifs d'aménagement et de gestion de l'espace des territoires ruraux** [...] répondant aux **enjeux de l'accès au foncier, de la reconquête des friches agricoles, de la gestion des risques naturels** » ou encore « **de la préservation des terres agricoles** ». Concrètement, elle « vise à **inciter les propriétaires** à mettre à disposition des terres, et à **favoriser la mise en relation** avec les demandeurs¹⁹⁸ ». Nécessitant la mise en place d'une « animation foncière », elle peut également se traduire par diverses actions : « création de **structure collective** de gestion du foncier, **portage foncier** favorisant l'installation d'agriculteurs et la gestion des territoires, travaux collectifs d'aménagement fonciers et travaux pastoraux. »

Procédure :

« Les OCAGER se composent de plusieurs phases : un diagnostic de territoire couplé à une animation auprès des acteurs locaux, l'identification de thématiques de travail et de secteurs d'intervention prioritaire sur le territoire et l'élaboration d'un programme d'actions opérationnel. »

« Depuis 2005, une vingtaine d'OCAGER ont été mises en place sur l'ensemble du territoire régional, portées principalement par des Communautés de Communes et des Pays »

Le lancement de l'OCAGER Viganaise, une action intercommunale adaptée aux enjeux fonciers du territoire

¹⁹⁷ « Réseau rural Languedoc Roussillon – boîte à outils « gestion - développement espace rural – préservation terres agricoles », Op. Cit., p. 35

¹⁹⁸ Claire RUAULT et Saïd MAHAMOUDOU, Op. Cit., p.2

Dans le cadre de l'OCAGER portée par la Communauté de communes du Viganais, cette initiative est née du « constat du manque de produits notamment dans les productions locales à forte valeur ajoutée que sont par exemple le Pélardon et l'Oignon doux des Cévennes AOP¹⁹⁹ ». Ce constat est couplé à celui de l'existence d'un « **potentiel agricole** » **offrant notamment des ressources pastorales** (forêts) et « **près de 75 hectares de terres de fonds de vallée** ²⁰⁰ ». Aussi, la thématique générale retenue est « la confortation et le développement du tissu agricole local ». L'OCAGER est pilotée par la Communauté (maître d'ouvrage) en partenariat avec des acteurs institutionnels tels que la SAFER LR, la Chambre d'agriculture du Gard et le CPIE des Causses Méridionaux. Cette opération est financée par le FEADER (50%) et les Conseils Régionaux et Généraux principalement. Les objectifs de cette OCAGER sont « **la confortation des agriculteurs en place, la transmission d'exploitations agricoles et l'installation de nouveaux agriculteurs par la reconquête d'espaces délaissés**²⁰¹ ». Le foncier est placé au centre des préoccupations (diagnostic foncier, information des propriétaires fonciers, « animation foncière », proposition d'un bail facilitant la mise à disposition du foncier (la CMD de la Safer), etc.). Selon le responsable de l'opération au sein de la Communauté, **le foncier constitue une des « limites aux politiques déjà en place » alors que sa mobilisation est essentielle pour atteindre les objectifs assignés et réaliser pleinement le potentiel agricole du territoire.** C'est alors principalement ce défi que se veut de relever l'OCAGER du Pays Viganais. Les étapes de cette opération sont multiples : un pré-diagnostic des sites (identification du potentiel et de la faisabilité) est suivi par un travail d'**animation foncière** auprès des propriétaires concernés, puis une expertise agricole est réalisée sur chacun des sites mobilisables qui font enfin l'objet d'une ou plusieurs **offres d'installation en concertation avec les propriétaires.** La définition de l'offre d'installation se fait de concert avec le propriétaire ce qui contribue à le rassurer dans sa démarche de mise à disposition de sa terre. L'appel à candidature des porteurs de projets agricoles donne ensuite lieu à une **contractualisation tripartite entre l'agriculteur, le propriétaire et la SAFER.**

Une action intercommunale en faveur de l'élevage et de l'accès au foncier

Lors de notre rencontre avec les responsables du projet, **quatre sites en fonds de vallée avaient été identifiés et trois sites prioritaires sur le Causse et dans les vallées cévenoles.** Le pastoralisme fait partie des activités identifiées comme porteuses de développement agricole. Un site caussenard a été identifié pour conforter un éleveur ovins viande par la **constitution d'une AFA** (9 propriétaires envisagés) destinée à

¹⁹⁹ Site de la Communauté de communes : www.cc-paysviganais.fr

²⁰⁰ Plaquette d'information et de présentation de l'OCAGER destinée à la préparation du premier comité de pilotage du 4 mai 2011. *Version papier librement communiquée par le responsable SAFER LR*

²⁰¹ Ibid.

améliorer la maîtrise foncière de l'éleveur et de lui permettre d'accéder à des ressources pastorales supplémentaires. L'AFA doit également permettre des travaux tels que la création de parcs. Le pastoralisme s'inscrit également à travers le **projet de reconquête pastorale** présenté précédemment (*cf. étude de cas numéro 3*). Pour le reste, c'est essentiellement du maraichage qui est envisagé. L'installation des agriculteurs est prévue avant la fin 2012 mais comme l'explique la personne en charge du suivi de l'opération, certains projets avancent plus rapidement que d'autres et **le niveau d'investissement des élus locaux ainsi que le degré de réceptivité et de collaboration des propriétaires varient sensiblement** d'un site à l'autre. De réels « **blocages fonciers** » sont appréhendés et pourraient même compromettre certaines installations. Parallèlement, **de nouveaux sites et de nouveaux projets** émergent au fil de la mise en œuvre de l'OCAGER, un éleveur et un élu ayant par exemple récemment sollicité l'appui de la Communauté, notamment concernant l'élevage.

Les entretiens effectués auprès des élus locaux et acteurs d'opérations telles que l'OCAGER nous ont permis de connaître quelques unes des modalités d'action foncière des communes qui peuvent concourir aux dynamiques foncières de l'élevage sur le territoire ACV. Le département du Gard dispose lui aussi de moyens d'actions sur le foncier agricole que nous présentons à présent.

B- Des outils départementaux peu sollicités

Si le département dispose d'outils fonciers (1) et d'aménagement rural (2) pouvant préserver et protéger les terres agricoles, ils n'ont pu être rencontrés sur le terrain.

1) Les outils de protection et de gestion des espaces agricoles et naturels

Deux outils permettent au Conseil Général de se positionner en faveur d'un objectif de protection des terres agricoles et espaces naturels. Le premier, le PAEN (**Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains**) concerne les zones périurbaines dont notre territoire ne fait pas partie. Le département de l'Hérault s'est par exemple saisi de cet outil pour lancer des études exhaustives permettant de « *déterminer à l'échelle du territoire départemental les espaces agricoles et naturels périurbains qui méritent d'être protégés*²⁰² ». L'autre outil, la déclaration d'ENS (**Espace Naturel Sensible**) que nous avons déjà abordé dans nos développements, peut potentiellement concerner quant à lui un territoire tel que le territoire ACV. Régi par l'article L.142-3 du Code de l'Urbanisme, **ce zonage** effectué par le département vise à contribuer à la **conservation du patrimoine naturel** tout en

²⁰² « Réseau rural Languedoc Roussillon – boîte à outils « gestion - développement espace rural – préservation terres agricoles », Op. Cit., p. 34

ouvrant ces sites au public. Les conséquences juridiques de ce zonage sont principalement de deux ordres : l'instauration d'une *taxe départementale des espaces naturels sensibles* ainsi que la **possibilité de préempter et d'acquérir des terres** sur lesquelles une « **gestion agricole à visée environnementale** » est possible. Nous avons vu que ce droit de préemption peut être exercé par une commune dans le cas où elle le solliciterait auprès du Conseil Général. Les espaces devenant propriété du département peuvent alors constituer un potentiel foncier pour l'installation ou la confortation d'un agriculteur.

Seule une commune du territoire étudié a fait l'objet d'un tel classement mais le droit de préemption n'y a pas jamais été exercé, aucune acquisition foncière n'étant envisagée.

D'autres modes d'action départementaux permettent d'agir sur le foncier en milieu rural.

2) Les modes d'aménagement foncier rural

Ils font l'objet du Titre II du Code Rural (articles L.121-1 et suivants) que la loi DTR de 2005 a profondément réformé en simplifiant notamment les outils à disposition du Conseil Général et en les inscrivant dans une démarche de développement durable²⁰³. L'AFR a pour but « **d'améliorer les conditions d'exploitation des propriétés** rurales agricoles ou forestières, d'assurer la **mise en valeur des espaces naturels ruraux** et de contribuer à l'aménagement du territoire communal ou intercommunal défini dans les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu ». Ces outils fonciers se regroupent autour de trois procédures d'aménagement. Si c'est le département qui est chargé de les mettre en œuvre, leur initiative appartient aux communes pour certains cas et aux propriétaires fonciers pour d'autres. Le Conseil Général (CG) doit, à la demande des communes, des propriétaires ou des exploitants, créer une Commission communale ou intercommunale qui met en œuvre le mode d'AFR choisi par le CG. Une Commission départementales est également instituée.

→ 1^{er} mode : « **l'aménagement foncier agricole et forestier** ». Il consiste en une **redistribution parcellaire** pour améliorer l'exploitation agricole, favoriser l'aménagement de l'ensemble du territoire communal et assurer le devenir des paysages et des équilibres environnementaux.

²⁰³ « *Le dispositif d'aménagement foncier accède à une nouvelle dimension qui ne le cantonne plus à la seule amélioration des conditions d'exploitation. Il permet de mieux prendre en compte les préoccupations environnementales telles que les paysages, voire la prévention des risques naturels. Il devient un véritable outil d'aménagement du territoire communal davantage mis à la portée des communes en raison de leur plus grande implication.* ». Voir le guide relatif à la loi DTR de 2005 : « *Loi relative au développement des territoires ruraux - Guide pratique des principales mesures et exemples* », Op. Cit., p.17

→ 2^{ème} mode : « **les échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux** » afin de favoriser l'échange, entre différentes parties, de terres, qui peuvent être cultivées ou boisées. L'objectif final est de permettre une **meilleure gestion et mise en valeur des terres agricoles**.

→ 3^{ème} mode : « **la mise en valeur des terres incultes** ». Cette procédure est une limite législative au droit de propriété privée en ce que **l'état d'inculture d'une parcelle peut donner lieu à une intervention publique**. Elle est déclenchée soit par une personne physique ou morale soit par le CG lui-même ou à la demande du Préfet. L'état d'inculture doit être constaté par le CG et respecter une période minimum de trois ans -mais réduite à deux ans en zone montagne - de non utilisation de la parcelle. Les propriétaires ont ensuite l'obligation de réaliser les travaux de mise en valeur dans un délai imparti, à défaut ils peuvent se voir exproprier par la commune et les terres incorporées au domaine de la commune. **Un exploitant intéressé peut faire « une demande d'autorisation d'exploiter » auprès « du préfet du département où est située la parcelle²⁰⁴ »**. Le préfet saisit alors la Commission départementale qui statue sous trois mois. Le propriétaire de la parcelle dispose alors de deux mois pour se manifester sans quoi **le demandeur peut obtenir le droit de cultiver la parcelle** (bail à ferme) qu'il s'engage alors à remettre en l'état dans l'année.

Cette procédure, pourtant très pragmatique pour libérer du foncier agricole mobilisable mais délaissé, n'est que très rarement utilisée. *« La procédure peut être longue. Elle est fastidieuse et souvent méconnue. Les frais administratifs sont à la charge du demandeur²⁰⁵ »*.

Aucun représentant ou élu du département n'a pu être rencontré pour discuter de ces différents outils fonciers et de la place de l'élevage au sein des politiques du CG. Aussi, nous en resterons là sur l'étude des outils mobilisables par cet acteur pour nous concentrer sur des acteurs territoriaux dont la présence sur le terrain ACV a pu être appréhendée et mise en débat lors des entretiens.

III- Des acteurs clés concourant aux dynamiques foncières de l'élevage

Ce dernier paragraphe a pour objet de présenter les actions et interventions foncières de différents acteurs institutionnels et associatifs qui ont été rencontrés lors de l'enquête de terrain. La place que l'élevage occupe au sein de leurs politiques

²⁰⁴ Terre de Liens, « L'accès collectif et solidaire au foncier et au bâti - Guide méthodologique, juridique et financier », Op. Cit., p. 17

²⁰⁵ Ibid.

foncières respectives ainsi que les **différents moyens d'action foncière utilisés pour préserver, soutenir, accompagner et dynamiser l'élevage sur le territoire** sont au centre de notre réflexion. Nous nous intéresserons successivement au Parc des Cévennes (A), à la SAFER LR (B), à l'association Terre de Liens (C) ainsi qu'à l'ONF (D).

A- Le Parc National des Cévennes : une politique foncière pro-pastorale

La politique agro-pastorale du Parc ayant déjà fait l'objet de développements dans notre Première Partie, nous l'aborderons brièvement pour y rajouter une étude du point de vue des éleveurs(1). Nous nous intéresserons également à l'étude des différents modes d'action foncière et interventions du Parc en faveur de l'élevage ovin et caprin (2).

1) Un intérêt environnemental au maintien et à la revalorisation du pastoralisme

L'occasion nous a déjà été donnée d'expliquer les raisons de l'intérêt que porte le Parc envers le pastoralisme et le soutien aux activités pastorales²⁰⁶. Aussi, cette politique se traduit par **l'absence de réglementation des activités pastorales** dans le décret de 2009 régissant le Parc (contrairement à d'autres activités comme la chasse) , par **l'orientation des pratiques pastorales et culturelles vers des objectifs environnementaux** soutenus par le Parc (contrats agri-environnementaux « MAET ») ainsi que par des **objectifs pro-pastoraux** (reconquête pastorale, soutien à l'installation, etc.) réaffirmés récemment au sein du projet de Charte du Parc. Pour le Parc, les relations avec les éleveurs sont « très bonnes ». Nous pouvons cependant compléter ces informations par le regard que les éleveurs portent sur la politique du Parc à leur égard.

Regards d'éleveurs sur l'action foncière du Parc en leur faveur

Les éleveurs rencontrés dont l'exploitation ou la zone d'estive se situe à l'intérieur du périmètre du Parc partagent **un avis nuancé sur l'action du Parc** envers le pastoralisme. La plupart sont tout d'abord reconnaissants envers le Parc en ce que ce dernier les a soutenu dès 1979 par une **intervention foncière salutaire : l'achat par le Parc de plusieurs propriétés en zone cœur et l'impulsion de la création de la Coopérative d'Estive de la Raïole** qui a été posée par le Parc comme une condition à la mise à disposition de ces terres d'estive auprès des éleveurs ovins²⁰⁷. L'ancien Président de la Coopérative d'Estive considère que « le Parc est vraiment pour la transhumance ovine » et qu'il « met en avant les éleveurs ». Ces derniers lui devraient par ailleurs

²⁰⁶ Nous rappelons ici les dires du Chef de secteur de l'Aigoual qui avait été rencontré : « *jardiniers de l'espace [...] les éleveurs sont maintenus pour leur rôle dans le maintien des espaces ouverts* ».

²⁰⁷ Marie-Claude GUERRINI, Op. Cit., p.9

d'avoir **insufflé l'organisation collective de l'estive** (Groupements Pastoraux). Au final, la plupart des éleveurs acquiescent devant un même constat : « **le Parc a fait de très bonnes actions** » envers le pastoralisme. Cependant, tous ne s'arrêtent pas là et certains, parfois de manière virulente, adressent bon nombre de griefs au Parc et à sa politique. Les esprits sont tout d'abord marqués par la manière dont **la création du Parc leur a été imposée**. Un éleveur propriétaire de terres en zone cœur fait remarquer : « *le Parc dit qu'il est chez lui mais **il est chez nous** ! [...] je paie mes impôts [...] on m'a jamais demandé si je voulais ou pas [être dans le Parc]* ». Ce discours récurrent²⁰⁸ est parfois accompagné d'autres critiques concernant la politique environnementale de conservation des espèces que les éleveurs ne partagent pas : « *pour le dire franchement, on les aime pas ... ils sont là à préserver les petites fleurs !! ... on a du mal à comprendre* ». D'autres se plaignent encore d'être « *aidé d'un côté et de l'autre menacé par le loup* », par le mouflon et autres espèces protégées, traduction de l'objectif de conservation qui constitue bien un des objets principaux d'un Parc National. Certains éleveurs font remarquer que « les relations dépendent du garde » en activité sur le secteur et de sa propension à « appliquer le règlement » ou à « faire passer l'humain local avant les injonctions ministérielles ».

Un éleveur, par ailleurs très impliqué à l'égard des travaux et prises de décision du Parc, s'attache à la **critique de la logique qui motive le soutien du Parc au pastoralisme** et qu'il estime ne pas être celle des éleveurs, **réels « producteurs » et non « jardiniers de l'espace** ²⁰⁹». Il soulève également les limites d'une politique, aussi volontariste soit elle, déterminée par des considérations de **zonage**. Cette logique géométrique se révèle incapable de prendre en charge la problématique globale qu'est l'avenir du pastoralisme alors que l'acuité de cette dernière se pose à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières du Parc.

« *Ce qu'on reproche au parc, c'est que, de par leur statut, leur nature, ils sont obligatoirement confinés sur leur zone cœur - et zone d'adhésion à la rigueur-, ils n'ont aucune possibilité d'initiative, ou à la limite presque de partenariat, en dehors. Alors que la transhumance concerne la région au sens large du terme, et c'est bien gentil de faire des cabanes d'estive ou d'améliorer les parcours et d'aider la transhumance, mais s'il se fait rien en concertation sur les zones d'hivernage* »

²⁰⁸ Aurélie Druguet fait part du « constat récent d'un responsable du PNC rencontré au siège du parc à Florac (Lozère, décembre 2006) : « *Maintenant encore, quarante ans après, on entend la phrase : 'Mais attendez ! Vous nous dites qu'on est dans le parc ! Ce n'est pas nous qui sommes dans le parc ! C'est vous qui êtes chez nous !' Et ça, on l'entend toujours !* ». Aurélie DRUGUET, Op. Cit., p. 201

²⁰⁹ Comme l'écrit avec quelque poésie un éleveur : « *La biodiversité ou en tout cas la grande richesse de la flore pâturée, si elle est une évidente nécessité pour le maintien de la ressource, n'est pas le souci majeur du berger [...]. La présence, au mois d'avril, de fleurs de gagée de Bohême sur les « drailhes » des hautes terres n'est pas sa préoccupation principale. Autrement dit, il produit du paysage et de la biodiversité comme Monsieur Jourdain faisait de la prose : sans le savoir.* ». Bernard GRELLIER, « Berger transhumant sur l'Aigoual: la transhumance ovine et les savoirs du berger », in *Revue internationale des sciences sociales*, 2006, Volume 1, n° 187, p. 169-172.

et les drailles - j'insiste !! ... chaque fois je le dis : « - vous avez fait de belles choses en montagne, mais en bas !? - Mais en bas vous comprenez, c'est pas de notre juridiction ! »

Quant aux éleveurs qui ne sont pas dans le périmètre du Parc, le discours est plutôt prudent en se basant souvent sur les dires de ceux qui, quant à eux, sont dans le Parc et font part de leur sentiment: « - Vous êtes plutôt content de ne pas être dans le parc ? - Moi je pense que oui... j'ai un copain dans la Lozère...avec une bergerie...ils lui cassent les pieds ! ». Certains éleveurs pourtant bien dans l'aire d'adhésion du Parc s'estiment ne pas être dans le Parc (« ah nan, on n'est pas dans le Parc nous ! ») ce qui montre un certain désintérêt ou une absence telle de relation entre le Parc et les éleveurs qui sont en aire d'adhésion que ces derniers croient être en dehors. **La Charte de territoire qui sera prochainement validée par les communes viendra peut être, par « la solidarité écologique » qu'elle met en place, remédier à cette lacune.**

Enfin, il faut rappeler qu'en parallèle de la création du Parc, « une association, « Terres cévenoles » qui, refusant l'idée d'un parc national dans les Cévennes, rassemble les opposants les plus irréductibles ²¹⁰» s'était constituée en 1967. Certains éleveurs citent ces débuts contestataires en reconnaissant parallèlement que les relations se sont adoucies et qu'après coup, **le Parc s'est révélé être un « allié »** de taille à travers ses interventions foncières en faveur du pastoralisme.

2) Des actions singulières envers une activité en déprise

« Le parc a développé une **stratégie de reconquête pastorale** des crêtes des massifs cévenols par des **actions foncières et collectives**, impliquant le soutien au gardiennage. ²¹¹»

Nous présenterons les principaux modes d'intervention foncière utilisés par le Parc dans sa politique de soutien au pastoralisme.

→ La **politique d'acquisition foncière**, appuyée par la SAFER, et la mise à **disposition des terres acquises au profit des éleveurs transhumants** est une des actions foncières qui caractérise ce volontarisme. Aussi, des baux écrits – des **CPP** et un bail emphytéotique- ont été signés avec les différents Groupements Pastoraux constitués par les éleveurs ovins membres ou non de la Coopérative d'estive (600ha sont donnés à bail par le Parc). Aujourd'hui, selon son ex-Président, le Parc serait **propriétaire de 70% des terres d'estive pâturées par les troupeaux de la Coopérative**. Cette forte implication du Parc amène certains auteurs à considéré que

²¹⁰ Marie-Claude GUERRINI, Op. Cit., p.5

²¹¹ Capucine CROSNIER, Op. Cit., p. 165

« la transhumance ovine dépend fortement du Parc National des Cévennes qui, aussi bien sur le Lingas que sur le Mont Lozère, a racheté des terrains pour maintenir les parcours ²¹²». Le Parc dispose à cet égard d'un **droit de préemption** (qu'il aurait utilisé deux fois en dix ans, « avec parcimonie ») mais le Chef de secteur rencontré explique qu'il est « mieux de faire jouer les partenariats » comme avec la SAFER, en raison notamment d'une **diminution des moyens financiers** dont dispose aujourd'hui le Parc pour agir sur le foncier.

→ Aussi, un autre outil est favorisé, « **le rôle d'animation foncière** » auprès des propriétaires, qui « s'il n'est pas vraiment celui du Parc », permet d'appuyer la SAFER et de « sensibiliser » les propriétaires en leur expliquant notamment qu' « une convention de pâturage n'est pas la perte de la propriété ». Le Parc « **soutient et accompagne** » des projets d'installation (expertise, appui technique) mais a également directement contribué à l'installation d'éleveurs en acceptant de signer un bail emphytéotique qui leur a **fourni les garanties foncières suffisantes** pour pouvoir déclarer les surfaces d'exploitation.

Le Chef de secteur reconnaît que la plupart de ces actions se concentrent sur **la zone cœur**, l'aire d'adhésion étant négligée (manque de temps et de moyens humains), alors que ses paysages sont aussi « des paysages marqués par le pastoralisme ».

Partenaire du Parc dans ses différentes interventions en faveur de l'élevage, la SAFER LR dispose également de modes d'actions et d'outils fonciers qu'elle mobilise notamment au service de l'installation et de la confortation des éleveurs.

B- La SAFER Languedoc-Roussillon : des modes d'intervention variés en milieu rural

L'animateur de la SAFER LR, responsable du secteur étudié ainsi que partenaire dans la mise en place de l'OCAGER du Pays Viganais, a pu faire part des **objectifs et différents modes d'action** pratiqués par la SAFER²¹³ (A). Quelques **perceptions des éleveurs et élus** à l'égard du rôle de la SAFER sur le territoire ACV soulèvent par ailleurs des limites d'action (B).

1) Une mission de Service Public, des outils d'action spécifiques

²¹² Ibid., p.12

²¹³ Le responsable a pu être rencontré à deux reprises, une première fois par le référent-stage et une seconde lors d'un entretien collectif (présence du responsable de l'OCAGER au sein de la Communauté de Communes) visant à débattre de l'OCAGER.

Nées dans les années 60²¹⁴, les SAFER (Société d'Aménagement Foncier et de l'Espace Rural) sont des sociétés anonymes pourvues d'un caractère et d'une mission spécifique : elles sont soumises à un agrément ministériel, sans but lucratif et en charge d'une **mission de service public** (articles L. 141-1 et suivants du Code Rural). Elles sont le pendant foncier de la mission d'aménagement et de développement durable de l'espace rural des collectivités territoriales²¹⁵. Sa mission de service public se décline sous plusieurs objectifs parmi lesquels **l'amélioration des structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles, la participation à la préservation de l'environnement, la contribution à la transparence du marché foncier en milieu rural ou encore la réalisation de travaux d'aménagement foncier ou de mise en valeur de biens fonciers pour le compte de tiers**. Elles peuvent également attribuer des biens, en les cédant ou en procédant par substitution, à des personnes physiques ou morales, dans le cadre de projets ruraux ou dans le but de préserver l'environnement et le patrimoine naturel ainsi que le paysage. (L. 141-1). En Languedoc-Roussillon, la SAFER s'est dotée d'objectifs et moyens d'actions spécifiques permettant de répondre à des enjeux propres à un territoire rural en recherche d'un « développement harmonieux » et notamment pour son « **arrière-pays** » **montagnard et exposé à des pressions foncières croissantes**. La SAFER LR contribue alors à la mise en œuvre des objectifs définis dans le SRADDT de la Région²¹⁶. Trois priorités régionales ont été définies. Le « renforcement d'un tissu agricole » est la première des trois et se traduit par un **appui foncier à l'installation des jeunes agriculteurs** et la participation de la SAFER à des **projets collectifs d'aménagement rural**. La contribution à la « **définition des politiques foncières des collectivités** » est également un des objectifs prioritaires poursuivis et se concrétise notamment par un **appui auprès des collectivités à la maîtrise du foncier**. Enfin, la **protection de l'environnement et des paysages** peut passer par un soutien à la **reconquête** de territoires en déprise et à la protection contre les risques naturels.

Modes d'intervention de la SAFER LR sur le territoire ACV

Les outils fonciers et d'aménagement à sa disposition sont de plusieurs natures. Outre des outils techniques performants (logiciels, accès à des données complexes traitées par les ingénieurs et techniciens) qui lui permettent de réaliser des études et des **diagnostics fonciers** (accompagnement de projets) ainsi qu'à assurer une **veille foncière** essentielle, la SAFER dispose d'outils juridiques dont un **droit de préemption** et une **compétence de portage temporaire de foncier**. Ces deux outils sont mobilisés par la SAFER sur la région étudiée mais le responsable du secteur explique qu'en raison

²¹⁴ Loi d'orientation agricole du 5 août 1960, modifiée par la loi du 24 juillet 1966.

²¹⁵ Voir le site de la SAFER LR : <http://www.saferlr.com/safer-definition>

²¹⁶ Voir l'analyse de ce document prospectif dans la Première Partie, Chapitre I.

d'un **manque actuel de moyens financiers** mais aussi d'une procédure longue et très encadrée (pouvant par ailleurs générer des frustrations et des différends locaux), **le droit de préemption en vue de l'acquisition d'un bien est utilisé avec parcimonie**, préférant le dialogue, **l'animation foncière** auprès des collectivités et propriétaires privés, ainsi que l'utilisation de modes d'intervention intermédiaires. Parmi ces moyens complémentaires, **le portage foncier par l'intermédiaire de la Convention de Mise à Disposition (CMD)** ou **l'acte de substitution** qui permet à la SAFER d'acheter par voie amiable un bien pour le compte d'un tiers et de le lui rétrocéder par la suite sont davantage utilisés.

Comme nous l'explique le responsable SAFER LR, la SAFER joue un **rôle fondamental dans la mise en place de l'OCAGER du Pays Viganais**. Son appui se décline sous plusieurs formes. En amont, elle effectue des diagnostics fonciers (état des parcelles, recensement des propriétaires, etc.) suivis par une **rencontre et une animation foncière auprès des propriétaires** concernés (réunions publiques, rencontres individuelles par le responsable SAFER, négociation, etc.). Cette étape de sensibilisation est primordiale et permet essentiellement de « dépasser les réticences » de certains propriétaires à louer leurs terres ainsi que de présenter les différentes formules de location des terres, moins contraignantes et plus rassurantes, visant à « **faire changer les mentalités** ». Ce travail préliminaire doit être, selon le responsable SAFER, relayé et appuyé par un investissement personnel des élus municipaux auprès desquels la SAFER effectue également une mission d'information et de sensibilisation. Dans le cadre de l'OCAGER, la SAFER se révèle être un partenaire clé en ce qu'elle propose **une formule juridique singulière de location des terres agricoles (la CMD)** et qui est largement pressentie comme étant le mode contractuel privilégié lors de la concrétisation des projets d'installation de chaque site. Le processus de « **mise en confiance du propriétaire** » passe également par la signature de conventions préalables à la mise à disposition des terres et visant, de concertation avec le propriétaire, à définir ce que souhaite le propriétaire comme ce qu'il n'est pas prêt à accepter, et de procéder à l'expertise agricole. Cette convention ne lie pas le propriétaire qui peut à tout moment, notamment après les résultats de l'expertise, décider de ne pas louer ses terres. Après des négociations, le propriétaire s'engagera formellement à louer ses terres auprès de la SAFER. Une CMD pourra être choisie pour mettre à disposition les terres, n'excluant en rien le choix des formules classiques (bail à ferme, CPP, etc.). La SAFER appuie également la Communauté de communes lors de la définition du cahier des charges, de l'appel d'offre et de la sélection des candidats à l'installation.

Qu'est-ce qu'une Convention de Mise à Disposition (CMD) ?

Contexte et définition :

« Depuis la loi du 23 janvier 1990, la SAFER peut proposer à des propriétaires ruraux de lui **mettre à disposition leur bien pour une durée limitée**, à charge pour elle de les donner, sous sa responsabilité, **en exploitation** par le biais d'un "bail SAFER" **non soumis au statut du fermage**.²¹⁷»

La CMD, régie par l'article L.142-6 du Code Rural, est conclue pour **trois ans maximum**.
« Toutefois, pour une superficie inférieure à deux fois la surface minimum d'installation, cette durée peut être portée à six ans, renouvelable une fois. ».

Elle peut être conclue par un propriétaire privé mais aussi par une collectivité territoriale (mise à disposition de biens communaux).

Fonctionnement :

La SAFER joue le rôle **d'intermédiaire locatif** (locataire et bailleur à la fois). Une CMD est signée entre le propriétaire et la SAFER garantissant au premier la perception d'« un loyer conséquent²¹⁸» ainsi que la mise en valeur de son bien par un usage agricole. La SAFER, locataire temporaire du bien, signe un « Bail SAFER » avec un agriculteur qui sera en charge d'assurer le maintien et la mise en valeur du bien loué. Ce bail lui permet d'exploiter le bien pendant une durée égale à celle de la CMD.

Avantages :

Par ce biais, une terre peut être louée au **maximum pendant douze années**, ce qui laisse « une période de test » pour l'agriculteur dont la qualité du travail peut amener à **convaincre le propriétaire** à signer un bail à ferme, voire à céder le bien à son exploitant. L'exploitant bénéficie de plus d'un **droit de préférence** en cas de vente du bien par son propriétaire. Les douze ans de stabilité permettent par ailleurs à l'exploitant de **se soustraire d'une certaine insécurité foncière** générée par les durées relativement courtes d'autres formules locatives et rendant difficile le démarrage d'une installation. Pour le propriétaire, le contrat signé n'est pas un fermage, il peut définir les modalités de gestion de son bien avec la SAFER et est assuré de reprendre pleinement possession de son bien à l'issue du terme de la CMD. La présence de la SAFER est perçue comme un **gage de sécurité et de confiance** par le propriétaire généralement réticent à louer ses terres à un inconnu.

²¹⁷ Voir le site de la SAFER LR., Op. Cit.

²¹⁸ Entretien avec le responsable SAFER LR

2) Un ancrage nuancé de la SAFER LR sur son territoire

Lors de l'entretien, des **limites** à l'action de la SAFER ont été soulevées par son responsable. S'il « faudrait effectuer une véritable mission de service public » dans la région du Massif Central qui est « une région difficile », la SAFER n'a aujourd'hui que de **faibles moyens financiers et humains** (le responsable fait remarquer qu'un technicien assure une permanence d'un jour par semaine dans le secteur, contre une présence quotidienne autrefois). De plus, certaines limites pratiques viennent relativiser l'efficacité de ses interventions foncières et notamment nuancer les attentes à l'égard de l'OCAGER: **le problème de l'accès au logement des jeunes agriculteurs**, la réticence voire **l'inaction de certains maires** dont le rôle est pourtant indispensable à l'égard de la sensibilisation des propriétaires privés ainsi que le **refus parfois catégorique** de ces derniers, bloquant alors le projet d'installation. Ainsi, « certaines communes s'impliquent et d'autres non » et du côté des propriétaires, certains « ne répondent tout simplement pas, neuf fois sur dix ! ».

Des points de vue relativement partagés à l'égard de l'action de la SAFER

Du côté des élus et des éleveurs, la présence de la SAFER fait l'objet de discours relativement proches. Si certains sollicitent actuellement la SAFER pour les appuyer dans la mise en place de leurs projets (un éleveur ovin et un élu, initialement non concernés par l'OCAGER, ont sollicité la SAFER en cours d'opération, afin de conforter l'exploitation du premier et de relancer l'élevage sur la commune du second), **la plupart des élus et éleveurs rencontrés soulignent un effacement de son rôle**. Reconnaisant avoir entretenu des relations actives avec la SAFER lors d'échanges de parcelles et de ventes de propriétés, ils évoquent des **relations actuelles souvent « bonnes » mais affaiblies**. Les élus imputent ce changement à une diminution drastique des moyens financiers de la SAFER qui entraîne par ailleurs une présence humaine elle aussi amoindrie :

« Si un terrain se libère, on essaie de le remettre (en terre agricole)...bon c'est pas le cas pour l'instant mais on essaie de faire installer quelqu'un...on n'a pas les moyens financiers de l'acheter....la SAFER elle peut le faire mais elle le fait de moins en moins parce qu'elle a plus d'argent »

« Quand la SAFER avait des moyens, c'était mieux.... A une époque ils achetaient tout ce qui se présentait et après ils revendaient. Maintenant, ils achètent, ils préemptent, mais il faut qu'il y ait un acheteur...eux ils font l'intermédiaire, mais ils ont plus de moyens [...]. A une époque, ils achetaient facilement...c'étaient dans les années 60. »

Du côté des éleveurs, des frustrations amènent à **critiquer certaines opérations** foncières de remembrement et de rétrocession de parcelles. Des éleveurs s'estimant avoir été lésés diront par exemple que « la SAFER a merdé » et que « c'est un peu dommage » pour l'avenir des petites exploitations. D'autres reconnaissent **la qualité du rôle joué autrefois** lors d'opérations singulières sur la commune (« elle a joué son rôle [...] elle a bien fait son rôle ») pour dresser un parallèle avec **l'action actuelle** de la SAFER qu'ils estiment être **beaucoup plus discrète**. D'autres encore ont pu conforter leur exploitation par l'intervention de la SAFER (par exemple, un échange de parcelles dans les années 80 a permis à un éleveur ovin de conforter son pâturage). Un éleveur explique par ailleurs qu'il mobilise la SAFER **en cas de vente par le propriétaire d'une parcelle qu'il pâture afin de négocier le rachat de la parcelle pour conforter son assise foncière**. Et d'ajouter : « Parfois elle le fait bien, parfois non... ». Lors de l'évocation de contraintes foncières qui empêcheraient certaines de leurs stratégies, **les éleveurs présentent l'intervention de la SAFER comme une possibilité, voire la seule solution en l'état actuel des choses**, s'estimant quant à eux dépourvus de moyens d'action. Ils expriment donc une certaine frustration face à ce qu'ils perçoivent comme **un retrait de cet acteur** autrefois plus présent sur le terrain et dont les moyens étaient perçus comme un levier d'accès et de sécurisation du foncier.

Un autre acteur de terrain a été rencontré lors de l'enquête. Sa logique et ses moyens d'action novateurs à l'égard du foncier ont retenu notre attention.

C- L'association Terre de Liens Languedoc- Roussillon : une intervention foncière originale

Il convient tout d'abord de présenter brièvement les caractéristiques des modalités d'action de cette association (1) qui, bien que susceptibles d'interagir avec les dynamiques foncières de l'élevage sur le territoire ACV, n'ont pas pleinement investi le terrain étudié (2).

1) Ethique, objectifs et modalités d'action à l'égard du foncier agricole

Le mouvement Terre de Liens en quelques mots...

« Né à la fin des années 90, le mouvement mène une **réflexion sur l'accès au foncier agricole**, principal frein à l'installation de projets ruraux innovants, en accompagnant les porteurs de projets, en acquérant et transmettant des terres sous

forme collective, en favorisant une implication forte de la société civile et en interpellant acteurs politiques, syndicaux et associatifs. ²¹⁹».

Le mouvement se découpe en trois outils :

- une Association nationale et ses vingt associations régionales chargées d'animer localement le territoire (animateurs locaux)
- **la Foncière Terre de Liens** est une société en commandite par action (SCA) dont les parts sont détenues par des actionnaires privés (tout citoyen) qui investissent dans la société afin **d'acheter des terres et des exploitations agricoles** dont la propriété revient alors à la Foncière. Elle est considérée comme «un outil d'investissement solidaire destiné à collecter de **l'épargne citoyenne** et à acquérir des terres pour installer ou maintenir des porteurs de projets agri-ruraux respectant la charte de Terre de liens²²⁰ ». Il s'agit alors d'un « **portage collectif de la propriété sur le long terme** », les terres étant ensuite louées à « des agriculteurs ou des porteurs de projets solidaires respectueux de l'environnement, via un **bail rural environnemental**. ».
- son **Fonds de Dotation** (bientôt transformé en Fondation) permet à Terre de Liens de recevoir de la part de personnes privées mais aussi de collectivités territoriales des **biens de toute nature (des terres, des bâtiments ou de l'argent)** et de les gérer collectivement afin de les mettre à disposition de porteurs de projets agricoles.

L'animatrice Terre de Liens Languedoc-Roussillon souligne les différents aspects du travail de l'association locale sur le territoire régional.

→ **Le portage collectif de terres et l'installation d'agriculteurs.**

Un des buts de l'association est que « le porteur de projet n'investisse pas ». Aussi, le portage collectif lui permet d'accéder au foncier par la signature d'un « bail rural environnemental » qui bénéficie des **mêmes avantages qu'un bail à ferme** tout en incluant un cahier des charges environnemental qui impose à l'exploitant certaines pratiques culturelles et dont le contrôle du respect des exigences s'effectue de manière participative (citoyens et non experts). Il s'agit d'un « bail de carrière » en ce que l'exploitant est assuré de pouvoir disposer des terres et des bâtiments **agricoles jusqu'à sa retraite tout en excluant la possibilité de toute reprise du bien**. Le foncier détenu par Terre de Liens l'est en effet *ad vitam eternam* ce qui assure une **vocation agricole des terres définitive**. Ce mode d'action permet de lutter contre la

²¹⁹ Actes du colloque organisé par Terre de Liens à Lille, le 14 novembre 2011 « Collectivités et Foncier agricole : Quelles solutions pour favoriser l'accès à la terre dans nos territoires ? », février 2012, p. 2. Disponible sur : <http://www.terredeliens-npdc.org/?p=694>

²²⁰ Voir le site de Terre de Liens : <http://www.terredeliens.org/spip.php?rubrique108>

spéculation foncière en soustrayant définitivement la terre au marché foncier et en valorisant uniquement sa valeur d'usage qui sera alors exclusivement agricole. Cependant, tout achat de foncier par la Foncière doit être précédée et justifiée par l'existence d'un **projet agricole formalisé par un porteur** et validé par l'association. **Aucune réserve foncière** n'est ainsi constituée mais une collaboration étroite de l'association avec la SAFER permet de faciliter l'acquisition de certains biens fonciers. De nombreux critères orientent le choix de l'association pour tel ou tel projet. La propension du projet à assurer une agriculture vivrière, locale, et irriguée par des circuits courts de distribution retiendra notamment l'attention.

→ **L'accompagnement des porteurs de projets.**

L'acquisition foncière n'est pas la voie systématiquement empruntée par l'association pour faciliter et soutenir l'accès au foncier des porteurs de projets. Aussi, un **accompagnement à la recherche méthodologique de foncier** est pratiqué ainsi qu'un appui juridique et technique à la **création d'outils fonciers collectifs** (Association Foncière Pastorale ou Agricole, Groupement Foncier Agricole, Société Civile Immobilière, etc.) qui permettent parfois à eux seuls de répondre aux besoins fonciers des futurs exploitants.

→ **La sensibilisation et l'accompagnement des collectivités territoriales**

L'association **informe et sensibilise** les collectivités territoriales à l'égard de leurs moyens d'action et des outils de politique publique qu'elles peuvent mobilisés **pour agir sur le foncier**. Ce travail de fond passe par la rédaction de guides pratiques, d'organisation de colloques²²¹ et d'accompagnement individuel visant par exemple à faire prendre conscience à une commune de son potentiel d'action sur le territoire, de l'existence d'outils de **mobilisation du foncier** et de la manière de les utiliser. La **mutualisation d'expériences** par la collecte des récits d'actions et de projets portés par des acteurs publics²²² permet par ailleurs d'inciter et de motiver au passage à l'action.

→ **Une mission générale de conscientisation et de sensibilisation des citoyens**

Toutes ces actions sont complétées en parallèle par l'organisation ou la participation à des événements publics (dialogues territoriaux, colloques associatifs, débats, etc.) cherchant à **éveiller les consciences** à l'égard de problématiques telles que

²²¹ Comme celui organisé à Lille fin 2011 intitulé « Collectivités et Foncier agricole : Quelles solutions pour favoriser l'accès à la terre dans nos territoires ? ». Op. cit

²²² Voir notamment sur le site internet les fiches-témoignage de projets portés par les communes (choix d'un PLU, création d'un GFA, constitution de réserves foncières, etc.). <http://www.terredeliens.org/spip.php?article204>

l'artificialisation des sols, la spéculation foncière et les difficultés d'accès des agriculteurs à la terre. Les propriétaires sont notamment visés. Pour l'animatrice locale, il faut « *toucher les citoyens, pas seulement les agriculteurs et faire en sorte que tout le monde s'interroge sur les conséquences de l'abandon de l'agriculture* » sur le territoire.

2) L'absence d'ancrage sur le territoire étudié : une carence à relativiser

L'antenne régionale a été créée en 2008 et est parvenue aujourd'hui à collecter 3,5 millions d'euros, permettant **l'achat de neuf fermes sur le territoire régional**. Aucun projet n'a cependant été identifié sur le territoire étudié mais l'association compte plusieurs installations sur le département du Gard et un projet de confortation de l'élevage en cours d'examen dans la Vallée Borgne. L'animatrice régionale souligne les **particularités du contexte cévenol comme un frein à la mise à disposition du foncier** dans la région ainsi qu'à l'achat par Terre de Liens de terres agricoles. Un certain « **blocage culturel** » propre à cette région à « l'identité forte » est présenté comme pouvant empêcher certaines dynamiques foncières. Des limites, plus générales, viennent également questionner l'association dans son action. L'accès au bâti et au logement des agriculteurs est un problème majeur dans l'installation et Terre de Liens ne détient pas pour le moment de solution. De plus, la spéculation immobilière et foncière amène parfois Terre de Liens à se poser de réelles questions face à des prix d'achat exorbitants, les grosses propriétés posant par ailleurs un second problème quant à la transmissibilité de l'exploitation. Dans ce cas, pour l'animatrice, acheter n'est pas forcément la solution et il faudra alors **davantage privilégier la sensibilisation des propriétaires** afin de mettre à disposition les terres par la location en créant par exemple des outils de gestion collective (AFP ou AFA). Cependant le constat d'un certain « blocage foncier » n'est pas irréversible et l'animatrice s'attache à **des réussites de certaines collectivités locales à mobiliser le foncier**, comme c'est le cas dans les OCAGER ou fermes communales de reconquête. Des acteurs, comme le Parc des Cévennes, semblent également enclins à travailler avec Terre de Liens et à collaborer en faveur de l'installation et de la confortation d'éleveurs dans la zone cœur du Parc.

Dernier acteur rencontré, l'ONF a lui aussi adopté une politique favorable à l'élevage mais dont l'appréciation par les gardes forestiers est nuancée.

D- L'Office National des Forêts : une stratégie de coopération avec les activités d'élevage

De par la **mise à disposition de certaines terres boisées** auprès d'éleveurs ovins et caprins (1), l'ONF vient contribuer à sécuriser certains usages pastoraux tout en discutant du bien fondé de ces actions (2).

1) La politique contractuelle de l'ONF envers les éleveurs

Deux gardes forestiers du secteur étudié ont fait part des différents moyens de collaboration avec les éleveurs. Aussi, nous relevons une mise à disposition de certaines terres par la signature de **Conventions Pluriannuelles de Pâturage** (CPP), ce qu'ont par ailleurs confirmé certains éleveurs rencontrés (*voir les graphiques représentant les différents modes de faire-valoir utilisés par les éleveurs, figures 5 et 6*). Parmi les éleveurs, sept ont recours à une CPP signée avec l'ONF dont cinq pour l'exploitation de l'**estive** et deux dans les vallées cévenoles pour les pâturages d'hiver. De plus, l'ONF attribue des « **autorisations exceptionnelles** » en cas de **sècheresse** et qui autorisent les éleveurs à pâturer certaines zones habituellement interdites. Les gardes disent adopter une position relativement souple et compréhensive à l'égard des bergers dont les bêtes « s'égarer » ou qui « mordent un peu ». Le dialogue et la **négociation** permettent généralement de ne pas tomber dans des relations conflictuelles, ce qui peut cependant arriver en cas de « non coopération des bergers ». Des procès verbaux (PV) peuvent être dressés. « *On peut tolérer que quelques troupeaux mordent mais il est interdit de pâturer la forêt domaniale donc on doit le rappeler, c'est notre rôle* », explique un des gardes rencontrés.

Cependant, cet appui – qui est davantage perçu par les gardes comme une situation de fait qu'ils n'ont pas vraiment choisie – est fortement remis en cause par les gardes forestiers.

2) Un appui discuté

Les gardes soulèvent l'importance de la forêt pour les éleveurs (en termes d'appétence des sous-bois l'été) et les services que rendent alors les éleveurs envers la forêt, notamment à l'égard de la **lutte contre les incendies**. Cependant, le débroussaillage par le passage des troupeaux serait fait de façon « utopique » en ce qu'il y aurait aujourd'hui une « **méconnaissance de la part des éleveurs à l'égard des techniques de pâturage** ». Peu d'entre eux sauraient encore « mettre en valeur les terres » car beaucoup auraient « changé leur manière de pâturer » et « laissent les bêtes sans les garder ». La pratique actuelle de l'écobuage fait également l'objet de vives critiques. Un garde conclue même : « *Ca n'apporte rien [les bergers qui pâturent], c'est juste comme ça, pour les bonnes relations* ».

De plus, il faut rappeler que l'ONF qui est « le deuxième « pouvoir » étatique dans la zone ²²³», entretient **quelques différends non négligeables avec le Parc des Cévennes**, notamment en termes d'idéologie et de politique à l'égard de l'extension de la forêt domaniale fruit du vaste programme de reboisement de l'Aigoual. Aussi,

²²³ Marie-Claude GUERRINI, Op. Cit., p.10

« actuellement, la forêt domaniale, œuvre des forestiers, en particulier G. Fabre, à la fin du XIXe siècle couvre 30 939 hectares dans la zone centrale du parc ; 34,9 % correspondent au massif de l'Aigoual²²⁴ ». Les rejets et accrus forestiers qui sont perçus par le Parc comme une **menace à la préservation de la biodiversité** et contre laquelle le pastoralisme peut être un bon moyen de remédier, représentent pour l'ONF « la **future forêt que les bêtes viennent manger** ». Les gardes forestiers se considèrent comme « les premiers protecteurs de l'environnement ²²⁵ » que le Parc est venu concurrencer par une politique environnementale pro-pastorale. Cependant, il faut préciser que les relations entre ces deux acteurs ont évolué vers une **collaboration** visant, par exemple, à explorer la dimension multifonctionnelle de la forêt par le **sylvo-pastoralisme**. La recherche du compromis semble être réaffirmée par la Charte de territoire du Parc qui propose des pistes d'actions visant les équilibres « agro-sylvo-cynégétiques ».

Perception de l'action de l'ONF par les éleveurs

Les éleveurs ont par ailleurs une **représentation nuancée** du rôle de l'ONF sur le secteur. Nombre d'entre eux s'attachent à l'opposition historique entre le Parc et l'Office envoyant d'un côté leur « allié » et de l'autre quelqu'un qui « n'aimait pas les éleveurs » mais qui a dû « changer son fusil d'épaule » sous l'autorité du Parc. Ils considèrent alors que, si ce n'était « pas dans la mentalité des forestiers d'accepter les animaux », **une ouverture à l'élevage a été impulsée** par des besoins financiers et la présence du Parc. Ils reconnaissent néanmoins qu'il est un **partenaire non négligeable** par temps de sécheresse et que les gardes sont souvent « d'accord pour grappiller un peu » sur ce qui n'est pas habituellement autorisé à pâturer en zone d'estive. En général, « ils nous donnent si on demande », explique un éleveur ovin, moyennant un prix correct. Un autre éleveur relate cependant des refus de la part de l'ONF, même par temps de sécheresse. Au final, tout comme les relations entre le Parc et les éleveurs sont perçues comme étant déterminées par la personnalité de l'agent de terrain, les relations entre l'ONF et les éleveurs seraient, d'après les éleveurs, « une affaire d'hommes et de relations humaines ».

Les dynamiques territoriales de l'élevage ovin et caprin au sein du terrain ACV sont donc le fruit d'interactions complexes entre les actions et interventions foncières de ses acteurs. Les modes de gestion foncière que l'éleveur emploie pour gérer son exploitation ainsi que les stratégies foncières qu'il adopte sont en partie déterminées par la propension de l'acteur public communal à intervenir sur le foncier et par la nature des orientations

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Ibid. p.11

données aux politiques locales. Les activités d'élevage apparaissent également être caractérisées par les relations plus ou moins étroites qu'elles entretiennent avec d'autres acteurs institutionnels, privés et associatifs et qui, en mobilisant leurs modes d'action foncière respectifs, viennent participer aux dynamiques de l'élevage au sein du territoire ACV. Cette appréhension des dynamiques ne peut néanmoins faire l'économie de la compréhension de leurs contraintes et obstacles qui sont parfois perçus par les acteurs comme de réels « blocages » empêchant chacun des acteurs dans la poursuite de ses objectifs fonciers et impactant les dynamiques de l'élevage.

CHAPITRE II – « l'accès au foncier, le plus gros problème ici » - des discours qui en disent long...

A travers l'analyse des discours, des contraintes à l'action et à la stratégie foncière, aussi bien du côté des éleveurs que des élus, sont avancées par eux comme étant des facteurs amenant à une perte voire une **absence de maîtrise foncière** et du territoire (I). Apparaît également l'idée commune à l'ensemble des acteurs selon laquelle **le foncier sur le territoire ACV serait « verrouillé » ou « bloqué »**. Ce verrouillage trouve néanmoins plusieurs acceptions et génère des modes d'actions et de stratégies divergentes (II).

I- Des préoccupations communes autour de l'accès au foncier

Que ce soit au niveau de l'exploitation (A) ou de celui de la commune (B), le constat est partagé par l'éleveur et l' élu quant aux difficultés d'agir sur le foncier.

A- Une difficile sécurisation de l'exploitation

Nous avons vu que la majorité des éleveurs font part d'un certain **sentiment d'insécurité foncière**. Il convient de préciser les différents facteurs générant ce sentiment (1) et d'analyser la manière dont les éleveurs les prennent en compte au sein de leurs stratégies foncières (2).

1) Contraintes, usages fonciers concurrents et relations conflictuelles

Outre **l'absence d'écrit** qui est considéré comme l'une des sources de précarité foncière principales²²⁶, d'autres causes amènent les éleveurs à voir dans l'accès au foncier et la recherche de terres disponibles **une des plus grosses contraintes à la pérennisation de leur exploitation**. En premier lieu, ils relèvent des **usages fonciers**

²²⁶ Voir Chapitre I, paragraphe I

concurrents amenant à placer « *l'élevage sous pression* ²²⁷ », mais ne jouant pas de manière égale sur tout le territoire et dans la même proportion.

→ **Sur les parcours**, les éleveurs évoquent la présence des **chasseurs** et de réserves de chasse qui peuvent parfois contraindre l'éleveur dans sa gestion foncière (clôtures de grandes propriétés) et ses pratiques pastorales et culturelles (dégâts provoqués par les sangliers²²⁸). La présence du **Parc des Cévennes** génère une autre forme de contrainte due à l'objectif de préservation de la faune et de la flore poursuivi par cette institution. La préservation du mouflon est évoquée par certains éleveurs de la haute vallée de l'Hérault comme étant un « fléau » pour le pastoralisme car « cette sale bête ! » viendrait brouter les meilleures herbes et « laisser une odeur que les bêtes n'aiment pas ». La peur de la réintroduction par le Parc du loup, considérée comme annonçant « la fin du pastoralisme », fait l'objet de nombreuses craintes et d'abondantes critiques²²⁹.

→ Concernant **les prés de fond de vallée**, ils sont considérés par les éleveurs comme étant « les meilleurs morceaux », convoités par de **nombreux autres usagers** fonciers. La demande croissante de constructibilité et la **spéculation foncière et immobilière** particulièrement marqué autour de l'agglomération viganaise²³⁰ amènent une certaine forme de **rétenction foncière** par les propriétaires qui gardent « au cas où » leurs terrains passeraient en zone constructible. Outre cette spéculation, certains élus n'auraient pas hésité à autoriser des constructions destinées aux **activités touristiques et de loisirs** (campings, gîtes, promenade à dos d'âne, etc.) que les éleveurs identifient comme des activités fortement concurrentielles sur ce type d'espace mais aussi source de conflits. Nous avons vu (Première Partie, Chapitre II) que certains documents d'urbanisme opéraient des choix fonciers en faveur de ces autres usages concurrents de l'espace et que le potentiel agricole de la commune se voyait très réduit. Le développement du secteur de **l'oignon doux AOC** dans les vallées cévenoles, notamment du à la présence de la coopérative de l'oignon doux, viendrait petit à petit concurrencer les meilleurs espaces irrigables et mécanisables²³¹ pouvant être utilisés par les éleveurs pour des cultures fourragères. Les éleveurs se plaignent du fait que les propriétaires leur retirent ces parcelles pour les louer aux producteurs d'oignon doux à

²²⁷ Jean-Yves PAILLEUX et Benoît DEDIEU, Op. Cit., p. 21

²²⁸ Contrainte également soulevée par les éleveurs rencontrés dans le cadre de l'étude de Jean-Yves PAILLEUX et Benoît DEDIEU, Ibid.

²²⁹ Pour Capucine CROSNIER, « *Les expériences de réintroduction d'espèces animales dans le parc national des Cévennes sont riches d'enseignements sur les relations entre société et animal. Réintroduire le sauvage, c'est aussi impliquer les populations locales dans un nouveau rapport à la nature.* », Op. Cit., p.163

²³⁰ Jean-Yves PAILLEUX et Benoît DEDIEU, Op. Cit., p. 21

²³¹ Claire AUBRON, Op. Cit., p.13

un prix bien plus avantageux pour eux. Un éleveur ovin d'une petite commune où l'oignon doux s'est rapidement développé, explique :

« Avant y'avait des prés de fauche mais maintenant ils sont tous récupérés justement pour la culture de l'oignon [...] c'est les meilleurs morceaux qui sont plats... c'est des bons morceaux, donc c'est normal [qu'ils les prennent] et ça rapporte plus... l'oignon, ça paie plus que celui qui pâture dessus ! Par exemple, avant j'avais un terrain, y'a une grosse parcelle, il [le propriétaire] m'a laissé le reste mais il a loué un morceau, c'est normal je m'y attendais un peu, c'est plat, ils en voulaient pour mettre des oignons »

Cependant, Claire Aubron nous invite à **relativiser cette concurrence** en ce que la production d'oignon doux elle-même fait face à des « blocages fonciers » dus au **refus des propriétaires de mettre en vente ou en fermage des parcelles sur lesquelles les agriculteurs n'investiront pas (aménagement, irrigation) sans sécurité foncière**²³². Les dynamiques foncières des deux activités sont donc marquées par certaines caractéristiques communes et il ne faut pas les considérer sous le seul angle de leur concurrence.

→ De plus, **les éleveurs entre eux peuvent entrer en concurrence** pour l'accès à certains espaces. Sur certaines communes des vallées, les éleveurs reconnaissent être « un peu les uns sur les autres », ce qui amène parfois à des **différends et altercations** pouvant revêtir un caractère violent (un cas d'échanges violents entre deux éleveurs a été relevé). Sur la cause où les éleveurs ovins sont très actifs à l'égard du foncier, une forte concurrence est remarquée. Chaque mise en vente ou location de parcelle fait l'objet d'un « course » ou d'une « **guerre** » en ce que « si y'a une terre qui se libère bah tout le monde en veut ! ».

Encore une fois, ces situations foncières concurrentes peuvent être **nuancées**, certains éleveurs étant par ailleurs eux même producteurs d'oignons doux. Ils perçoivent alors cette activité comme une activité non pas concurrente mais complémentaire, voire nécessaire d'un point de vue financier. D'autres, ne pratiquant pas la pluriactivité, envisagent néanmoins de se lancer dans la production d'oignon doux, la retraite approchant. **Des éleveurs perçoivent la diversification voire la reconversion d'activité comme une stratégie devenue indispensable** à cause du manque d'espace nécessaire à l'élevage : « soit va falloir qu'on bouffe quelqu'un [un autre éleveur], soit faut qu'on se diversifie, car l'élevage c'est fini, dans 20 ans on est mort ! Soit on trouve de la surface qui se libère pas loin, ou alors on va louer une ferme je sais pas où ! »

²³² Ibid. « il est rarissime que des parcelles de ce type soient mises en vente, et un niveau de sécurité foncière minimum, de type fermage, est nécessaire pour investir dans l'aménagement de la parcelle et des infrastructures d'irrigation. »

De la concurrence au conflit foncier : quelle(s) manifestation(s) du conflit ?

Nous nous sommes intéressés, lors de nos entretiens, à la dimension conflictuelle des relations foncières. Si nous relevons de nombreux usages concurrents et des situations foncières concurrentielles, **très peu de conflits fonciers déclarés** ont été relatés par les éleveurs (un récit de conflit judiciairisé entre un éleveur et un propriétaire pour faire reconnaître des droits de fermage et un récit de conflit plus informel et violent entre deux éleveurs pour la limitation de leurs pâturages). Globalement, les éleveurs tentent de **dialoguer dans une logique d'évitement et d'apaisement du conflit**. Les relations se *régulent* en empruntant des voies généralement non judiciaires mais plus informelles, par une pratique du dialogue.

« Il a fallu à certains moments dire un peu les choses, je me souviens avoir engueulé X. Mais les choses étant dites...Maintenant les conflits fonciers on les connaît et qui tournent un peu tout le temps autour des mêmes personnages : des gens qui considèrent qu'ils n'ont pas de limite. Y'a aussi le comportement prédateur et accapareur de certains individus caractériels qui se démerdaient pour tout faire bouffer avant que t'arrives ! Tu n'es jamais jusqu'à aller devant la justice ? Pour ma part, non, mais j'en connais qui sont allés jusque là. Moi, ça c'est toujours arrêté avant. Y'a des fois des coups de poing »

Les éleveurs entre eux « s'arrangent » pour délimiter des pâturages aux contours souvent bien imprécis, ils parviennent à trouver des **terrains d'entente** avec les chasseurs et autres usagers de l'espace, tout comme leurs voisins et propriétaires avec qui ils se doivent d'entretenir de « bonnes relations ». Parfois, le maire joue un rôle proche de celui de **médiateur** pour apaiser certaines tensions au sein de son village et relatives à la présence et aux pratiques d'un éleveur qui dérangerait les habitants (passage, dégradation, odeurs, mouches, etc.).

Cependant, les entretiens effectués auprès des éleveurs révèlent une certaine **intériorisation du conflit** qui laisse à penser que si le conflit n'est pas déclaré (ni recours judiciaire ni dispute ou mésentente extériorisée) c'est qu'il est accepté et maîtrisé en amont par l'éleveur afin d'éviter l'émergence d'un conflit qu'il estime défavorable en sa faveur. Selon les éleveurs, « les bêtes n'ont plus leur place » pour certains propriétaires et voisins, et il faut donc « **faire le dos rond** » avec les **propriétaires**, « rester populaire comme berger » auprès des voisins et ne « pas trop s'impliquer dans la vie locale », afin d'assurer le maintien des terres pâturées et un minimum de sécurité foncière. Un éleveur explique que **le métier de berger nécessite de rester « neutre »**, lorsqu'on a « des bêtes [...] on est beaucoup dans l'effacement » afin de pas « s'attirer les foudres du ciel » et de risquer de se voir retirer des terres.

Des remarques similaires émergent de l'analyse des relations foncières entre éleveurs et propriétaires d'une communauté de communes voisine :

« L'exercice des droits fonciers et le respect des devoirs qu'ils impliquent sont, dans la plupart des cas, garantis par des accords verbaux ou implicites basés sur la confiance mutuelle entre les propriétaires et les usagers [...] Du fait de la prépondérance des contrats verbaux et implicites basés sur la confiance, **les conflits fonciers restent mineurs**. Les conflits sont réglés par **la médiation** (ordre négocié). Ou bien les acteurs font l'effort de **les éviter** (ordre accepté).²³³ »

D'autres facteurs n'étant pas directement liés au foncier mais rendant difficile l'accès à la terre ont été avancés par les éleveurs. Les **conditions climatiques** (un certain changement climatique et des sécheresses répétées), la géographie et la **typologie des Cévennes** (« c'est les Cévennes, y'a pas d'espace ! ») ainsi que la fermeture des milieux (chêne vert) qui réduit l'espace pâturable et exploitable sont par exemple des contraintes relevées par eux. **Le morcellement foncier est présenté comme une des « plus grosses contraintes »** en ce que réunir un pâturage convenable demande une recherche et des démarches (identification et contact des propriétaires) quasiment impossibles à accomplir pour un éleveur agissant seul.

L'ensemble de ces contraintes vient déterminer et contourner les stratégies foncières des éleveurs rencontrés, qui bien souvent se trouve dans l'incapacité de les mettre en œuvre et renonce à la poursuite de leurs objectifs.

2) Des stratégies foncières empêchées

Dans nos développements précédents, nous avons vu que certaines contraintes foncières, comme l'absence d'écrit, étaient présentées par les éleveurs comme des **obstacles à la réalisation de leurs objectifs stratégiques**. La pratique de l'oralité n'incitera pas par exemple l'éleveur à réaliser des travaux d'amélioration ou d'aménagement (clôtures²³⁴) puisqu'il n'a « **pas la maîtrise du foncier** » et que le propriétaire est perçu comme pouvant lui retirer la parcelle du jour au lendemain. « *Si vous avez pas d'écrit, vous pouvez rien faire!* ». De surcroît, en termes d'enjeux stratégiques, la recherche de terres est principale, et les obstacles à l'accès au foncier doivent alors être pleinement pris en considération. Cette recherche de terres peut tout d'abord s'expliquer par la **Crainte permanente de l'éleveur** de perdre petit à petit les

²³³ Claire RUAULT et Saïd MAHAMOUDOU, Op. Cit., p. 16

²³⁴ Cependant, les clôtures constitueraient « un débat qui n'est pas clos » en ce que certains éleveurs considéreraient le gardiennage certes comme une « astreinte » mais également comme étant un « postulat » inhérent au pastoralisme et participant de leur identité d'éleveur. Jean-Yves PAILLEUX et Benoît DEDIEU, Op. Cit. p. 22

parcelles pâturées (vente par les propriétaires, non renouvellement des baux par les héritiers, etc.) ce qui implique une « **quête inachevée** » **de foncier** et une incertitude quant à l'avenir. Elle peut également se justifier par la volonté de l'éleveur **d'accroître son autonomie fourragère**. Les espaces alors convoités sont des prés de fonds de vallée et des prairies qui font également l'objet d'une concurrence forte avec d'autres activités agricoles, touristiques et de loisirs ainsi que la satisfaction des demandes de terrains constructibles pour de nouvelles habitations ou résidences secondaires. Nous avons vu à travers l'analyse des documents d'urbanisme et discours des acteurs publics que ces espaces plats et rares au sein de paysages à fortes contraintes environnementales que sont les vallées cévenoles pouvaient faire l'objet d'un **zonage défavorable à l'agriculture** et destiné à accueillir de nouveaux habitants ou à créer des activités tertiaires sur la commune.

Modulation des stratégies de production fourragère en fonction des contraintes foncières

Stratégie n°1 : Compenser financièrement la perte future de surfaces fourragères

Un éleveur de la Haute vallée de l'Hérault a obtenu des **accords verbaux** sur des parcelles éloignées de son exploitation (40 ha en plaine Gangeoise). Il y fait son foin l'été grâce au gardiennage collectif de son troupeau sur l'estive (Coopérative d'Estive) qui lui permet de libérer du temps pour cette tâche. Pour lui, **faire le foin est un moyen de réaliser des économies et de gagner en autonomie** de manière générale. Cependant, il exprime de vives **inquiétudes** à l'égard de sa situation foncière: « *Chaque année, il y a de moins en moins d'espace, ça grignote. [...] il y a de nouvelles zones constructibles et les nouveaux héritiers qui arrivent [...] je ne suis pas confiant pour la suite car ils vendront sans doute et je n'ai pas de bail écrit* ». **L'insécurité foncière perçue par l'éleveur l'amène à revoir sa stratégie d'autonomie fourragère qui se retrouve de fait précarisée**. Pratiquant par ailleurs la pluriactivité, il envisage alors de « *doubler les surfaces en oignons* » sur les terrasses qu'il détient en propriété et en baux écrits sur son lieu d'exploitation afin d'acheter le fourrage et de compenser la perte de surfaces fourragères de la plaine Gangeoise qu'il anticipe. Il pense savoir en effet que les propriétaires arrêteront prochainement de les lui louer afin d'en « *faire quelque chose pour leurs enfants* ».

Stratégie n°2 : Accroître l'autonomie fourragère par une stratégie foncière ambitieuse

Un éleveur a bénéficié d'une installation par la commune mais les terres mises à disposition se sont révélées insuffisantes au regard des besoins de l'exploitation. Aussi, il doit acheter une quantité importante de fourrage qui impute largement son budget. L'éleveur a du **chercher du foncier** de disponible et a obtenu des **accords oraux** pour « *faire un peu de foin* » l'été, lorsque son troupeau est en estive sur le Mont Lozère. Cette situation ne le satisfait pas en ce qu'il **souhaite** « *devenir autonome en fourrage* ». Il envisage alors deux pistes permettant de réaliser cet objectif, souhaitant les combiner au mieux. Tout d'abord, il envisage **d'améliorer les rendements des terres qu'il dispose en propriété** sur son lieu d'exploitation (4ha), en installant notamment un système d'irrigation. Estimant qu'il n'obtiendra sans doute jamais de bail écrit sur les parcelles qu'il cultive dans l'autre vallée, il ne compte pas sur cette piste pour accroître son autonomie fourragère ni disposer de nouvelles parcelles. Aussi, il envisage d'étendre son pâturage (de rouvrir des milieux sur la commune) ainsi que **d'accéder à des prairies de fauche grâce à l'appui de la commune** dans la négociation avec un berger à la retraite ainsi que d'autres propriétaires qui *bloqueraient* pour l'instant toute utilisation par un éleveur actif de leurs terres. Cet objectif atteint, l'éleveur estime : « *je serai tranquille au niveau du foncier* » et « *autonome en fourrage* ». Il souhaite *in fine* développer la vente directe au maximum. Outre une situation économique qui s'en trouverait pérennisée, l'ensemble de cette stratégie répond pour lui à « *un idéal de vie* » lié à des valeurs telles que l'autonomie et la « *fierté* » d'assumer toutes les étapes de production et de vente et de rouvrir des milieux.

Comme nous l'avons évoqué auparavant, ces difficultés d'accès aux surfaces fourragères sont notamment à l'origine d'une des transformations du fonctionnement des systèmes d'élevage dans les vallées cévenoles, celle de l'accroissement de la part de produits extérieurs au territoire dans l'alimentation du troupeau :

« D'un point de vue foncier, il est également difficile d'avoir accès à de grandes surfaces de parcours et surtout de près pour alimenter ces grands troupeaux. Des accords oraux avec le propriétaire sont suffisants pour conduire des animaux sur les parcours [...] mais « Un pré ne peut être ni irrigué, ni fauché, ni parfois même pâturé sans bail ou accord oral avec son propriétaire²³⁵. »

²³⁵ Claire AUBRON, Op. Cit., pp. 15-16

Des stratégies foncières biaisées par les primes, des inégalités foncières renforcées

A côté de ces stratégies directement liées aux besoins fonciers de l'exploitation, **la recherche de foncier, et de foncier sécurisé (bail écrit), doit également être replacé dans son contexte économique**, celui des primes et des mesures agro-environnementales. En effet, la grande majorité des éleveurs reconnaissent dépendre de ces aides financières pour la pérennité de leur exploitation (« si on n'a pas les primes, on est foutu ! »). Outre les primes classiques de soutien aux filières (premier pilier de la PAC), le versement de l'ICHN, de la PHAE ainsi que les compensations financières dans le cadre des contrats dits « MAET » constituent généralement une part substantielle du revenu de l'éleveur. L'agrandissement des troupeaux et « ***l'incessante conquête de nouveaux espaces de parcours***²³⁶ » qui l'accompagne peut être **une stratégie fortement impulsée par cet enjeu financier**. La réalisation de cette stratégie est alors marquée par des inégalités entre les éleveurs, inégalités d'origine foncière. En effet, les aides agri-environnementales sont calculées en fonction de surfaces déclarées qui sont également plafonnées. **L'absence de garantie et de visibilité qu'entraîne une forte pratique de l'oralité amène les éleveurs à ne pas déclarer certaines parcelles** sur lesquels ils estiment ne pas pouvoir assurer le respect de leurs engagements contractuels sur une période de cinq ans. Cette situation est notamment caractéristique des exploitations faiblement sécurisées (part d'oralité importante) **dans les vallées** où l'éleveur pourrait déclarer davantage de surfaces mais préfère ne pas s'engager en raison d'usages concurrents de ces espaces et de la possibilité pour le propriétaire de reprendre la parcelle quand bon lui semble :

« *c'est pour ça quand on fait un contrat... moi je me suis méfié de ça...quand on fait la PHAE, faut être sûr avant d'encercler un morceau, le gars [le propriétaire] il dit rien mais après il dit tiens je veux mettre des oignons ! C'est un engagement pour 5 ans, donc faut faire attention, faut bien décortiquer* »

Cependant, **quelques rares éleveurs déclarent les parcelles louées oralement** lorsque le lien qui les unit aux propriétaires, lien de confiance, n'est pas perçu par l'éleveur comme pouvant être remis en question. « *J'ai toujours fonctionné comme ça, avec des gens qui m'ont jamais foutu dehors. Y'a 50 hectares, elles sont sur mes déclarations. Y'a un accord, point* ». A l'opposé, **certains éleveurs ovins des causses, disposant d'une sécurité foncière plus affirmée, atteignent largement les plafonds** prescrits en déclarant le maximum de surfaces pâturées et cultivées dans leurs contrats

²³⁶ Ibid. p.19

agri-environnementaux (« nous on est plafonné »). Cette stratégie d'extension et d'accès au foncier serait profondément justifiée par une course aux primes : « **y'a la guerre parce que y'a les primes** » qui amènerait sur les territoires caussenards à agrandir de manière démesurée les exploitations afin d'atteindre les plafonds. Cette stratégie va même jusqu'à poser un problème de taux de chargement qui ne peut plus être respecté et qui amène les éleveurs soit à augmenter leur cheptel, soit à réduire la superficie déclarée.

*Ces différents facteurs et contraintes foncières qui limitent et orientent les stratégies foncières des éleveurs ne sont pas les seuls éléments permettant de caractériser certains aspects de la dynamique foncière de l'élevage. **Les stratégies foncières et d'aménagement de l'acteur communal rencontrent elles aussi des obstacles**, traités de manière inégale par les différents élus rencontrés et interagissant avec certaines des stratégies foncières des éleveurs.*

B- Du sentiment d'impuissance de l'action publique à la posture volontariste

La plupart des élus reconnaissent la nécessité de maintenir / soutenir l'élevage tout en soulevant les **grandes difficultés d'accès au foncier** des éleveurs. La plupart cependant ne cherche pas à intervenir sur cette contrainte (1) alors que certains, plus rares, décident de prendre en charge ces difficultés et de les traiter afin de dynamiser les activités d'élevage sur leur commune (2) :

1) Agir sur le foncier, incompétence et impuissance de l'acteur public

Lors des entretiens effectués auprès des élus, l'expression « **il faudrait** » a souvent été utilisée pour répondre à la question de l'action de la commune en faveur de l'élevage. Certains reconnaissent que « ce serait bien » d'accueillir un nouveau troupeau voire même qu'il est « urgent » de recréer une activité pastorale sur le territoire communal²³⁷. Cependant, fort de ce souhait partagé, **la plupart des élus n'interviennent pas ou n'envisagent pas d'intervenir** et chacun apporte des justifications à l'inaction communale.

La rareté des communaux fait partie des raisons les plus fréquemment avancées et justifierait une impossibilité technique d'intervenir puisque l'élu perçoit la propriété communale comme étant le seul aspect sur lequel il a une emprise directe et qu'il peut alors orienter ou non vers l'élevage. Incapable d'agir en dehors de ces parcelles détenues en propre, l'acteur public **avance la prédominance de la propriété privée**

²³⁷ Les différentes perceptions de la place et du rôle de l'élevage sur la commune ainsi que les avis divergents sur l'avenir de l'élevage ont été analysés dans notre Première Partie, au sein du chapitre II consacré à l'aménagement du territoire communal. Il s'agit ici de préciser les contraintes perçues par les élus et liées à l'action foncière de l'acteur public.

comme étant la limite principale à l'action foncière envers l'élevage. Il ne disposerait par ailleurs d'aucun outil juridique pour contraindre le propriétaire à mettre à disposition ses terrains auprès d'éleveurs. Aussi, l'accès au foncier est perçu comme la difficulté majeure freinant les activités d'élevage sur la commune mais ne peut, pour les élus concernés, être surmontée par l'action communale. **« Ce n'est pas du ressort de la commune ».**

Nonobstant cette première contrainte et acceptant de la dépasser et d'interférer avec la liberté des propriétaires fonciers, d'autres difficultés techniques viennent à nouveau renforcer ce sentiment d'impuissance : **le grand morcellement foncier, les parcelles abandonnées et le travail titanesque d'identification des propriétaires** des parcelles en font notamment partie. *« Les propriétés sont très morcelées et les propriétaires des parcelles, on sait pas où ils sont ! ».*

Un élu d'une commune où l'élevage a entièrement disparu souhaite réintroduire cette activité. Cependant, il évoque de nombreuses difficultés à cette entreprise :

« Je ne peux strictement rien garantir [...] le maire n'a aucun moyen de garantir quoi que ce soit. [...] je vois ce qu'on pourrait faire, je vois comment faire mais je vois aussi toutes les contraintes et je n'ai pas les outils ».

De plus, outre ces justifications, **l'élu ne se sent pas toujours comme étant la meilleure personne** pour intervenir. La sensibilité du sujet (le foncier) requiert une grande diplomatie afin de ne froisser personne et de conserver une popularité jusque là assurée.

« bé...il faudrait que des.... je vois pas trop...je vois pas trop comment on pourrait...à mon avis il faut que ce soit une initiative privée...parce que aller dire on fait ça et après chercher un candidat...c'est beaucoup de travail...en plus, il faut arriver à mobiliser les propriétaires. Et par exemple, est ce que la commune pourrait faire jouer la loi sur la récupération des terres incultes pour mettre en valeur des parcelles abandonnées? C'est délicat de ... ouais, qu'est ce qu'on appelle terre inculte ? [...] le maire s'il commence à faire ça, c'est pas la peine qu'il se présente aux prochaines élections !!

Pourtant, certains élus interviennent. Outre la prise de conscience de l'intérêt de l'outil d'urbanisme par les élus, nous avons précédemment illustré l'intervention communale par trois récits d'expériences²³⁸ et il s'agit donc davantage ici de discuter **des facteurs et déterminants de ce passage à l'action.**

²³⁸ Voir Chapitre I, paragraphe II.

2) Au-delà des obstacles, un passage à l'action possible

Planifier le territoire, effectuer un zonage favorable à l'élevage, prendre l'initiative d'installer un éleveur afin de reconquérir des espaces et de rouvrir les paysages, donner à bail des communaux ou encore accompagner administrativement une installation et faciliter le dialogue entre éleveurs, propriétaires et voisins afin de prévenir d'éventuels conflits fonciers, **certains élus locaux font montre d'un volontarisme plus ou moins poussé à l'égard de la problématique foncière**. Alors que la plupart d'entre eux avancent de nombreuses raisons à leur inaction, pour certains « *il suffit d'avoir la volonté !* ».

« *On a les outils suffisants sauf que quand même pour les mettre en place il faut avoir une sacrée moelle, il faut être motivé, il faut être motivé !* »

Il y aurait alors de nombreux outils d'action mais certains élus n'en ont pas connaissance ou du moins pas la maîtrise suffisante pour les mettre en place, ou encore se désintéressent tout simplement de la problématique agricole et de l'élevage en particulier. **Les élus exerçant eux même un métier agricole voire étant eux même éleveurs sur la commune sont évidemment bien plus enclins à agir sur le foncier** mais cette relation n'est pas systématique (« *je suis éleveur dans l'âme quoi !* »). Quelques actions singulières envers le foncier sont entreprises par des élus sans lien professionnel ni familial avec le milieu agricole, en raison d'une **prise de conscience du rôle joué par l'élevage** à l'égard du paysage, du tourisme ou du dynamisme économique de la commune.

Une action communale pourtant essentielle dans la mobilisation du foncier

L' élu est par ailleurs perçu par ses pairs comme par les *autres* (non élus) comme étant un « maillon » et un acteur clé à l'égard des dynamiques foncières de l'élevage. Ce rôle est particulièrement saillant dans le cadre d'actions collectives telles que l'OCAGER du Pays Viganais. Les personnes en charge de la mise en œuvre de cette opération soulèvent le rôle majeur joué par l' élu, rôle conditionnant même la réussite des installations.

« *Si y'a pas la volonté de la commune, quand même c'est difficile, mais si y'a la volonté de la Commune plus l'aide de la SAFER, ça va...* »

A propos de différends politiques sur une commune éligible: « C'est des conneries comme ça qui font que le foncier est bloqué ! [...] le propriétaire est d'accord, la convention est signée, maintenant il faut faire un comité de pilotage pour trouver un candidat... mais c'est bloqué »

« C'est bloqué parce que le maire il est pas chaud quoi »

D'après les responsables de l'OCAGER, les deux projets liés à l'élevage et les plus aboutis le sont spécifiquement en raison d'une collaboration et d'une **mobilisation active de la part du maire** et de son conseil municipal. A l'opposé, deux des projets envisagés risquent de ne pas se concrétiser en raison d'une absence de collaboration voire d'un refus catégorique du maire. Le maire de la commune disposerait *in fine* de la possibilité de « tout bloquer » car « la communauté de communes n'ira pas à l'encontre de sa volonté ».

Aussi, certains élus viendraient « bloquer », par leur inaction, certaines dynamiques foncières. Cependant, la personne identifiée comme étant la principale responsable du nonaccès des éleveurs à la terre, de la précarisation foncière et de l'ensemble des difficultés empêchant aujourd'hui de mobiliser et d'agir sur le foncier, est le propriétaire foncier. Il convient, contre toute conclusion hâtive à l'égard de ce discours apparemment commun à l'ensemble des acteurs rencontrés, d'appréhender à présent le contenu et les nuances de ces discours.

II - Un foncier « bloqué » : un consensus ambigu

Si l'on peut relever une constante à travers tous les entretiens effectués sur le terrain, elle réside alors dans l'accusation par les élus, éleveurs et autres acteurs à l'égard des **propriétaires privés de bloquer le foncier**. Cette représentation commune (A) n'est cependant pas exempte de **nuances** quant à la signification de ce blocage mais aussi au regard d'autres variables imputables, non aux propriétaires privés, mais à d'autres acteurs du foncier (B).

A- Des représentations communes autour des propriétaires fonciers

Tous les acteurs s'accordent *a priori* pour dire que leur marge d'action, l'efficacité de leurs interventions ainsi que la pertinence de leurs stratégies foncières se heurtent à ceux du propriétaire privé (1) dont les croyances, la mentalité ainsi que les stratégies font l'objet d'un discours abondant que nous avons pu croiser avec les données d'une enquête anthropologique réalisée en Cévennes auprès des propriétaires privés (2).

1) Le propriétaire privé en ligne de mire

Par les éleveurs : Comme nous avons pu l'entrevoir à travers les développements qui ont précédé, **le propriétaire privé est présenté par les éleveurs comme étant le principal responsable de leur insécurité foncière** et de l'impossibilité de réaliser

certaines de leurs stratégies foncières. Aussi, l'absence d'écrit, l'incapacité à identifier les propriétaires absents, la perte progressive ou soudaine de parcelles pâturées, l'impossibilité de louer de nouveaux espaces alors que certaines parcelles se ferment pour s'embroussailler définitivement, sont autant d'obstacles soulevés par les éleveurs à l'égard du foncier et dont l'imputabilité relèverait du propriétaire privé. Libre de refuser de signer un papier, de mettre à disposition sa terre afin de la faire entretenir ou au contraire de la garder en espérant la revendre plus tard, de la retirer afin de la donner à ses enfants, « **les propriétaires veulent être libres** » et **disposent apparemment de la liberté de « bloquer » le foncier**. Plusieurs raisons sont avancées par les éleveurs, cherchant alors à expliquer les raisons de ce blocage et du comportement des propriétaires. La rétention foncière à **but spéculatif** (le propriétaire ne loue pas par anticipation d'une vente de son bien qu'il espère être classé en zone constructible) et une « **peur** » à l'égard du **fermage** (le propriétaire veut pouvoir disposer de son bien quand il l'entend et ne pas être lié par des obligations contractuelles) apparaissent comme étant les raisons principales. D'autres explications sont données par les éleveurs qui y voient la traduction d'une « **mentalité** » selon laquelle « on garde coûte que coûte » en Cévennes sans expliciter ce sur quoi reposerait cette mentalité.

Pour les élus : De pareilles perceptions transparaissent dans les discours. C'est la propriété privée qui **limiterait l'action de la commune**, tant par sa prédominance par rapport à la propriété communale que par l'étendue des droits qu'elle génère et l'incapacité de la commune à interférer avec la liberté du propriétaire. Aussi, les propriétaires refuseraient de signer un bail car ils sont « réticents » et « **ont peur du fermage** ». Un élu explique : « *Ils sont attachés à leur terre hein, même s'ils en font rien...après, c'est sûr que faire un bail c'est se déposséder, c'est **perdre la propriété de sa terre*** ».

Le lien affectif que le propriétaire entretient avec sa parcelle, et qui serait caractéristique de cette région cévenole et de son histoire, est présenté comme étant au cœur et à **la racine du blocage foncier**. C'est alors « la mentalité cévenole » qui bloque la dynamique et selon certains, elle serait même le seul véritable obstacle aujourd'hui.

« *Ici ce qui bloque c'est que le foncier fait partie du patrimoine, les gars ils ont l'impression de vendre leurs tripes quand ils vendent leurs terres !* »

« *Il y a un lien je dirais passionnel, c'est passionnel avec la terre...et le bonhomme qui est à Paris, il a un lopin de terre en face, vous pouvez rien faire parce qu'il est au milieu, il veut pas le vendre ou le louer, et ca c'est un blocage parce que ca lui appartient et il en fait rien et il veut surtout pas*
Les propriétaires « ne loueront jamais leurs terrains à des agriculteurs » car ils « ont peur que les brebis leurs piquent leurs terrains ! »

« C'est vrai dans tous les villages cévenols [...] il faudrait faire des études sociologiques et ethnologiques sur les Cévennes pour comprendre pourquoi tous ces blocages fonciers. Car à part cette mentalité, il n'y a pas de blocage foncier »

Il serait alors vain, pour l'élu local, de s'investir à l'égard du foncier et d'impulser certaines dynamiques – mise à disposition, installation d'un éleveur – en ce que les propriétaires privés, et plus spécifiquement leur mentalité, empêcheraient tout changement. Aussi, s'il est souhaitable pour l'élu d'installer un éleveur, « ça paraît difficile parce qu'il y a les mentalités et tout ça ».

Pour les autres acteurs : Les autres acteurs rencontrés – SAFER, Parc des Cévennes, Terre de Liens, ONF – semblent partager cette représentation à l'égard des propriétaires privés dont le comportement vient également **limiter leurs marge d'action et l'étendue de leurs interventions à l'égard du foncier agricole.**

C'est d'ailleurs en raison de cette contrainte identifiée par eux que certaines de leurs actions s'orientent vers **la sensibilisation, l'information et l'animation foncière auprès des propriétaires privés**²³⁹. La recherche de formules originales de mise à disposition du foncier (la CMD de la SAFER) ou l'organisation d'ateliers de sensibilisation ont pour but principal de « **faire changer les mentalités** » à l'égard du foncier.

Notre enquête de terrain souffre d'une lacune certaine et que nous avons soulevée en introduction, **l'absence d'entretiens effectués auprès de propriétaires privés.** Aussi, nous présentons ici et analysons mentalités, croyances et stratégies du propriétaire privé à travers la perception et les représentations des acteurs que nous avons pu rencontrer. C'est **le discours sur et à propos du propriétaire** qui nous a jusque-là autorisé à explorer certaines causes et certains facteurs interagissant avec les dynamiques foncières de l'élevage.

*L'accès à une étude anthropologique, réalisée dans le cadre d'un DEA d'anthropologie en 2003*²⁴⁰, et portant notamment sur la compréhension de ce blocage foncier d'un point de

²³⁹ Voir le Chapitre I précédent, les différents paragraphes consacrés aux modes d'intervention foncière de chacun de ces acteurs.

²⁴⁰ Emmanuelle PASCUAL, « La communication vers les propriétaires fonciers et les élus des communes cévenoles – Quand la propriété privée prend une dimension collective - Entre jeux des acteurs et enjeux de développement : les terres des Cévennes », Op. Cit.

Ce rapport s'est basé sur des questionnaires envoyés auprès des propriétaires fonciers, des entretiens réalisés auprès d'élus et de quelques propriétaires ainsi qu'une phase de restitution publique des résultats de l'enquête.

vue des propriétaires, nous permet ici d'opérer un croisement de nos données produites et d'éclairer notre analyse.

2) Déformation des représentations et désinformation des acteurs rencontrés à l'égard des propriétaires privés?

La lecture de cette analyse, et notamment la connaissance du contenu du discours des propriétaires privés, est très riche d'enseignements. Elle nous permet d'entrevoir **les représentations que se font les propriétaires du foncier** et de leurs terres ainsi que **les contraintes de gestion, d'entretien et de transmission** qu'ils soulèvent à l'égard de leur bien foncier et qui viennent orienter leurs stratégies. Sans pour autant transposer les résultats de cette enquête à notre objet et à notre terrain d'étude, ces informations nous apportent des éléments appréciables nous autorisant à confirmer ou infirmer certains aspects des discours collectés à l'égard du blocage du foncier par les propriétaires.

Des propriétaires peu enclins à mettre à disposition leurs parcelles

On relève tout d'abord que les propriétaires donnent généralement leurs **prairies et prés à entretenir** (fauche) davantage « **par tradition** que par réelle nécessité », les propriétaires décidant parfois de ne plus renouveler l'opération, déçu par la qualité de l'entretien effectué par un éleveur fauchant moins bien que ses prédécesseurs²⁴¹. Le « foncier périphérique » est quant à lui considéré comme étant en dehors de la sphère privée et faisant partie du paysage. Aussi, **landes et bois** ne bénéficient d'aucun réel intérêt de la part de son propriétaire qui **constate simplement la fermeture** des milieux et l'absence d'agriculteurs pour l'entretenir²⁴². « Dévalorisation paysagère » et « déprise agricole » font l'objet d'un constat, d'un « esprit défaitiste » qui amène le propriétaire à ne plus croire en l'avenir des Cévennes²⁴³. L'auteure du rapport fait état d'un certain « **statu-quo consenti** » des propriétaires qui constatent une dégradation du foncier sans pour autant engager des actions pour freiner ou contrecarrer ce processus. Analysant finement les discours, elle distingue trois catégories de propriétaires : **les propriétaires « actifs »** (enclins à engager des actions et mettre à disposition leur bien), **les propriétaires « passifs »** (ont eu certaine connaissance du foncier mais n'engagent pas d'action spécifique) et **les propriétaires « désintéressés »** dont ceux « absentéistes » (ne disposant d'aucune information et ne cherchant pas à en acquérir)²⁴⁴.

²⁴¹ Ibid., p. 11

²⁴² Ibid. p.12

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Ibid., p.13 et 14

Des représentations précises expliquant la rétention foncière

La rétention foncière, caractéristique de cette région, s'expliquerait par **la perception qu'a le propriétaire foncier de la propriété privée**. Aussi, « *il apparaît chez certains une nécessité d'affirmer ce droit à travers la rétention foncière. Cela se concrétise par une volonté non cachée de monopôle sur le bien foncier pouvant aboutir à la **mise en friche volontaire ou au refus total d'accès**. [...] On voit ainsi apparaître des stratégies de mise en friche, de dévalorisation volontaire du foncier venant justifier l'état de fait constaté et consenti d'abandon.* ²⁴⁵ ». Ce comportement, évoqué par certains éleveurs et élus rencontrés sur notre terrain d'étude, compte parmi ses causes les « **liens affectifs profonds avec la terre qui se symbolisent par un attachement viscéral et des revendications identitaires fortes.**²⁴⁶ ». Ici encore, cette analyse semble confirmer certaines représentations des élus et éleveurs que nous avons rencontrées à travers l'analyse des discours. Plus encore, le propriétaire craindrait de mettre à disposition sa parcelle et de « *partager son droit de propriété avec une personne extérieure* ». Les dires d'un propriétaire rapportés dans l'étude viennent encore conforter ceux des acteurs rencontrés et confirmer certaines de nos hypothèses:

« *La liberté de la terre, **la terre vous appartient, elle est à vous ! Vous supportez pas... Avec un bail, vous êtes coincé**. Vous ne pouvez pas vendre à qui vous voulez. Et puis il s'en fait quelques-uns, très peu. Mais un bail rural agricole, ça revient à vendre sa propriété, je dirais.*»

*Et l'auteur du rapport d'ajouter : « Ceci explique une pratique courante en Cévennes qui consiste à **prêter sa terre sans contrepartie** – financière ou autre – sous forme d'accord oral. À double tranchant, cette pratique protège le propriétaire, lui assurant le contrôle de l'usage et de la durée d'usage de son bien, mais pénalise l'exploitant en le subordonnant au court terme et à la précarité.* ²⁴⁷ »

La mentalité cévenole à l'origine du blocage foncier ?

Un des apports essentiels de cette étude et qui nous permet de mieux comprendre la stratégie de rétention foncière des propriétaires dénoncés par les élus et les éleveurs réside dans les commentaires effectués à l'égard de la notion de « **cévenolité** ». Aussi, le propriétaire refuserait de louer sa terre à un agriculteur qui ne la travaillerait plus comme jadis et qui ne serait alors pas digne d'accéder à une terre marquée par la mémoire et la tradition de pratiques agricoles dites cévenoles²⁴⁸. **Cet attachement, qu'un éleveur rencontré qualifiait de « passionnel », aboutit à un paradoxe, celui**

²⁴⁵ Ibid., p. 15 et 16

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Ibid. p.17

²⁴⁸ Ibid., p.24

de l'abandon et de la dégradation du bien par un propriétaire en proie à une « désaffection » certaine.

C'est surtout, aujourd'hui, la **stratégie économique du propriétaire** qui oriente son comportement foncier. Le foncier fait partie d'une logique « *extrêmement rentable* » pour le propriétaire vendant son bien, aboutissant à nouveau à un paradoxe pour l'auteure en ce que la vente à des prix très élevés amènent à favoriser les résidents secondaires et une certaine population que le propriétaire cévenol tend lui-même à critiquer voire condamner²⁴⁹. Cette logique se transmet par ailleurs aux héritiers.

*« La rétention foncière devient un moyen de **valorisation patrimoniale**. Les terres potentiellement constructibles prennent de la valeur. De même, si la vente s'avère nécessaire, pour une raison ou pour une autre, **les terres doivent être disponibles immédiatement** afin de ne pas contrarier une vente. »*

De plus, il y aurait **deux types de stratégie de rétention foncière**, que nous avons par ailleurs identifiés à travers les discours des personnes rencontrées sur le terrain ACV. « La rétention **passive** du patrimoine foncier » consisterait à refuser de mettre à disposition une parcelle « au cas où » les enfants et héritiers voudraient en faire quelque chose. « La rétention **active** du foncier » obéirait quant à des « stratégies spéculatives de rétention foncière ²⁵⁰ ». Une étude sur le territoire de la Cévennes des Hauts Gardons relèvent des causes similaires à la rétention foncière²⁵¹.

La « peur » du bail à ferme dont la récurrence au sein des discours a retenu notre attention est également soulevée par l'auteure. « L'aspect négatif » de ce type de bail fera l'objet d'une **désinformation** et d'une diffusion bien plus rapide que ses aspects positifs. Elle ajoute que « *les autres formes de convention sont quasi-inconnues par les propriétaires* » et que les propriétaires refusent de mettre à disposition leurs terres puisque « **dans les représentations des propriétaires fonciers, le bail rural consiste en une forme de dépossession** ». Lorsqu'elles sont connues, d'autres formes seraient préférées par eux (la convention pluriannuelle de pâturage) préférant la présence ponctuelle d'une personne sur son terrain.

De nombreuses similitudes seraient encore à relever entre cette étude et nos données mais en nous contentant de ces éléments probants, nous pouvons d'ores et déjà affiner la

²⁴⁹ Ibid., p. 29

²⁵⁰ Ibid., p. 35

²⁵¹ « *Les propriétaires rencontrés gardent des terres autour de la maison, pour le jardin, pour avoir un chez soi, pour s'occuper une fois la retraite prise, qu'on ait été agriculteur sur place [...] ou que l'on soit revenu pour la retraite* ». Claire RUAULT et Saïd MAHAMOUDOU, Op. Cit., p.8

caractérisation des dynamiques foncières de l'élevage à laquelle nous n'avions pu nous atteler qu'à travers les discours des autres acteurs du territoire. L'analyse plus fine de nos entretiens nous permet notamment d'accéder à des nuances complexifiant un peu plus l'image de ce foncier « bloqué ».

B- La complexité d'un diagnostic partagé du territoire: des nuances aux contradictions...

Outre la mise en contexte spatiale du discours sur le foncier qui nous rappelle que le territoire étudié est marqué par une hétérogénéité entre Causses et Cévennes, certains discours mettent en avant d'autres contraintes et phénomènes contribuant à ce blocage du foncier, et pour lesquels d'autres acteurs que les propriétaires privés sont perçus comme responsables. Une certaine **imputabilité de ce blocage aux éleveurs** est remarquée (1) tout comme la part de **responsabilité des élus** est soulevée par certains (2).

1) Imputabilité d'un blocage foncier aux éleveurs

Pour certains élus ainsi que pour la SAFER, la situation actuelle (difficultés d'accès au foncier) est imputable à une pratique et gestion foncière de certains éleveurs du territoire qui amènerait à bloquer l'installation d'autres éleveurs. La **recherche de foncier dans les communes éloignées** du lieu d'exploitation ainsi que la **présence occasionnelle et saisonnière** de l'éleveur sur des parcelles pouvant potentiellement accueillir une nouvelle exploitation seraient en partie responsables d'un certain blocage foncier. Une pratique foncière **trop extensive** qui viendrait donc limiter les possibilités d'installation de nouveaux éleveurs.

*« Par rapport à ça, je prends ma casquette d'élu là, tu vois le cas X, et ça même les élus le disent et ils ont raison, **les éleveurs ovins ils utilisent un tas de territoires, mais c'est de la cueillette, y'a aucun travail sur les prairies, y'a rien, ils font rien**, c'est-à-dire que X il va faire du foin dans telle commune et puis dans telle autre, et c'est de la folie quoi ! On ferait mieux de trouver avec lui, de l'aider à trouver du fourrage sur son lieu d'exploitation et qu'il fasse de l'intensif ! »*

*« Les éleveurs de brebis et c'est ça qui ressort dans l'OCAGER aussi, **c'est qu'ils utilisent des terres inexploitées, ils les exploitent mal aussi.** [...] l'élevage et les systèmes fonciers bloquent l'installation ». Des espaces repérés « sont déjà pâturés par des éleveurs, sans accord écrit, ce qui arrange les propriétaires ».*

Pour certains éleveurs: C'est à cause du comportement et des stratégies des éleveurs eux-mêmes que les dynamiques foncières de l'élevage sont marquées par un blocage. Aussi, certains éleveurs, critiquant par ailleurs la rétention foncière pratiquée par les

propriétaires privés, ne s'inscrivent **pas dans une logique de transmission de l'exploitation et du foncier**. Ils sont donc perçus par leurs pairs comme les **responsables de ce blocage** en ce que, une fois l'âge de retraite atteint, ils ne vendent pas, ni ne mettent à disposition leurs terres auprès de jeunes éleveurs demandeurs. Gardant pour leurs enfants « au cas où », espérant par ailleurs une reprise de l'exploitation par des héritiers ou ne supportant simplement pas de ne plus entretenir de relation avec leurs bêtes et leur profession, ils contribuent eux aussi à la situation décriée. De petits éleveurs à la retraite, gardant quelques bêtes « **pour s'occuper** » ou « **par passion** » ont été identifiés lors de l'enquête de terrain comme monopolisant un foncier potentiellement utilisable par de nouveaux éleveurs. Un éleveur, se plaçant quant à lui dans une logique affirmée de transmission et d'accompagnement de jeunes éleveurs avant même son départ en retraite, explique :

*« On a besoin de gens qui s'installent, **il faut absolument changer les mentalités [des éleveurs]**. J'ai deux fils qui ne reprendront pas mon exploitation, qu'est ce que je fais ? ...de la rétention pour le futur ? Je préfère installer des nouveaux, je suis dans une logique de transmission. Mais les anciens, ils disent « après moi, y'a plus rien » et **ils bloquent des situations**, ils n'ont pas un brin de pédagogie, ils ne veulent pas transmettre ! Ce sont des gens mortels pour leur pays ! Ils font preuve de nostalgie, d'égoïsme et surtout d'une fierté mal placée ! »*

Outre ces remarques à l'égard du rôle des éleveurs dans leur contribution à maintenir un blocage du foncier, les élus font également l'objet de certaines critiques.

2) Imputabilité d'un blocage foncier aux élus

Le rôle des élus à travers l'action communale est perçu par les éleveurs comme une des causes **générant les difficultés d'accès au foncier**. Par exemple, le classement de terres agricoles en terrains constructibles a un effet immédiat sur l'accès à la terre par les agriculteurs.

« Ce qui est dommage aujourd'hui, c'est que les terres là, celles où on construit, y'a pas meilleur, c'est le meilleur potentiel, il arrive qu'ils font un nouveau PLU et plutôt que d'aller mettre le PLU sur des endroits où y'a des cailloux, ils font ça sur des terres où tu peux creuser la hauteur de la maison et tu trouveras pas un caillou ! [...] je trouve ça d'une connerie !! »

« y'a des champs sur lesquels on était fermier depuis longtemps, bah quand ils ont su que c'était constructible, c'est pas le même prix ! »

La représentation qu'ont les éleveurs des élus laisse entrevoir un **désintérêt pour l'élevage** qui serait responsable de la situation. Si « l'élevage n'est pas la priorité pour les élus », d'autres utilisations de l'espace sont privilégiées et justifient l'absence

d'action foncière de la part de l'acteur communal. Par exemple, les éleveurs s'estiment « **dénigrés** » lorsque «les élus favorisent le tourisme, les campings, les gîtes, sur les terres cultivables ».

Parfois, l'éleveur constate qu' « aucun choix politique n'a été fait en faveur d'une politique foncière permettant de conforter le pastoralisme » et que la déprise agricole et la disparition de l'élevage sont en partie **imputables à des choix politiques** révolus. L'artificialisation des terres agricoles ne serait pas forcément perçue par les élus comme un phénomène négatif, voyant en d'autres activités (tourisme, accueil de résidents) le potentiel économique et de développement de la commune. Ce serait « la volonté des mairies de laisser faire des villas sur des terres agricoles » et spécialement si « l'élu n'a pas d'origine agricole, il laissera pousser les villas ».

*En dépit de quelques divergences apparaissant au sein des discours, nous nous heurtons à **une représentation commune et partagée par les acteurs selon laquelle le foncier serait bloqué et verrouillé**. Or, nous avons montré que les pratiques des acteurs, les outils fonciers qu'ils mobilisent, leurs marges d'action ainsi que leurs stratégies foncières étaient en partie limitées voire conditionnées par leur perception de l'état du foncier. Nous avons également expliqué les différents facteurs concourant à ce verrouillage foncier et tels qu'appréhendés par les divers types d'acteurs rencontrés. Il s'agit à présent de **poser un autre regard** sur cette problématique et d'ouvrir une seconde porte sur notre sujet, celle de **l'action collective**.*

*Si le territoire ACV apparaît comme un territoire à fortes contraintes foncières et que la dynamique foncière de l'élevage se révèle être largement marquée par la prépondérance du caractère « bloqué » de l'accès au foncier, les acteurs mobilisent d'autres ressources afin d'y faire face et d'inverser la dynamique. L'enquête de terrain a permis de rencontrer plusieurs de ces actions qui ont été identifiées comme **facilitant explicitement ou incidemment l'accès au foncier et renforçant la sécurité foncière des éleveurs**. Les dynamiques territoriales de l'élevage prennent une autre dimension. L'approche par l'action collective permet de **revisiter le territoire ACV** en envisageant sa capacité à se faire territoire de projets. Agi, perçu et mobilisé collectivement par à travers le jeu de ses*

acteurs²⁵², le territoire est approprié et façonné par des outils juridiques et fonciers qu'il conviendra d'analyser.

Nous nous interrogerons alors sur la capacité de ce **droit en action**²⁵³, à travers les actions identifiées, à impulser de **nouvelles dynamiques foncières** permettant de dépasser le constat fataliste d'un foncier bloqué. Considérant alors l'ambivalence d'un droit capable de se faire « outil de transformation sociale à condition d'être approprié par les gens concernés²⁵⁴», nous nous intéresserons à la contribution de certaines composantes du droit à cette dynamique foncière collective. Enfin, nous questionnerons la potentialité de certains outils juridiques à **mettre en mouvement**, aussi timide se présente-t-elle, **l'intensification écologique de l'élevage** qui peut être perçue comme un autre enjeu du territoire ACV et du projet de recherche dans lequel s'inscrit cette étude.

²⁵² Etienne LE ROY, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du Droit*, Paris LGDJ, Série anthropologie, 1999

²⁵³ *Cahiers d'anthropologie du droit*, numéro intitulé « Le droit en action », 2006, Karthala, 307p.

²⁵⁴ Patricia HUYGHEBAERT ; Boris MARTIN, *Quand le droit fait l'école buissonnière. Pratiques populaires de droit*, éd. Charles Léopold Mayer, coll. Descartes et Cie, 2002, , p.30

TROISIEME PARTIE

Territoire en action, territoire de projet : sur les voies de l'intensification écologique de l'élevage ?

Avant toute chose, il convient de préciser et d'expliciter dans quelle mesure et sous quelle acception les concepts clés mobilisés dans cette Troisième et dernière Partie seront utilisés (Chapitre I). Ces précisions faites, nous réfléchirons, à la lumière des actions collectives qui ont pu être rencontrées sur le terrain et en lien avec la mobilisation du foncier, aux conditions d'émergence, au rôle des acteurs ainsi qu'aux limites de telles actions à l'égard des dynamiques de l'élevage. Nous nous interrogerons notamment sur leur **capacité à « déverrouiller » le foncier** et à **générer des projets de territoire** autour de l'élevage (Chapitre II). Enfin, nous questionnerons la place de l'intensification écologique (IE) au sein de ces projets en appréhendant les conditions d'émergence de cette intensification à travers le droit. Observé sous toutes ses coutures et dans toute sa complexité – étatique ou contractuel, imposé ou négocié – le droit peut en effet être interrogé, à travers les outils juridiques rencontrés sur le terrain, dans sa capacité à **favoriser, mettre en œuvre ou impulser l'intensification écologique de l'élevage** (Chapitre III).

CHAPITRE I – Remarques préliminaires et essai de définition de termes interdisciplinaires

Ce bref chapitre a pour objet de préciser le cadre conceptuel et terminologique de nos futures réflexions. Profondément interdisciplinaires, les termes utilisés peuvent en effet recevoir plusieurs acceptions. L'approche anthropo-juridique de l'action collective (I), du projet de territoire (II) ainsi que de l'intensification écologique (III) est donc ici présentée.

I- Une approche anthropo-juridique de l'action collective ?

Cette notion, mobilisée par de nombreuses disciplines en sciences sociales, ne fait **pas l'objet d'un positionnement spécifique** de la part de l'anthropologie du droit. Au sens commun, elle est un « mouvement collectif organisé en vue d'un effet à plusieurs » (Dictionnaire Larousse). En anthropologie, il n'existerait « *aucune approche ou théorie de l'action collective spécifique* » en ce que « *l'anthropologie entretient un rapport ambigu à la notion d'action collective dans la mesure où c'est une discipline qui*

*travaille par nature sur les groupes humains, ou sur l'homme dans un collectif*²⁵⁵». En droit, l'action collective évoque immédiatement - et peut être exclusivement si l'on se place sur le terrain positiviste- la nature d'un recours judiciaire (son équivalent anglo-saxon étant la *class action*) permettant à un groupe de justiciables, dont les motivations juridiques sont similaires, de porter ensemble un même recours judiciaire. En droit du travail et droit social, la doctrine juridique peut tout au plus ouvrir cette notion d'action collective aux « droits d'action collective » propres au monde du syndicalisme dont le droit de grève est le plus représentatif²⁵⁶. Nous voyons alors clairement que **nous ne pouvons nous placer dans ce cadre théorique pour traiter de notre problématique foncière.**

Aussi, des réflexions ayant été menées au sein de l'équipe de recherche Mouve, l'approche et le positionnement explicités à l'égard de l'action collective nous semblent pouvoir être rejoints et adoptés dans le cadre de notre étude. Excluant la définition, jugée restrictive, de Lorino selon laquelle « *l'action collective correspond à l'action commune ou concertée des membres d'un groupe en vue d'atteindre des objectifs communs* », Mouve privilégie une **approche plus souple et plus compréhensive** de l'action collective²⁵⁷. Aussi, afin de nous intéresser à des actions qui *a priori* ne revêtiraient pas de caractère foncièrement organisé ni coordonné, l'action collective doit être identifiée à travers « **un minimum d'organisation** » sans pour autant exiger qu'elle s'appuie sur « un seul noyau organisationnel » et prenant en compte « les **processus émergents non encore formalisés et organisés** ». Elle peut s'articuler autour de « **plusieurs scènes de dialogues, plusieurs lieux de gouvernance** » et trouver son origine à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire qu'elle mobilise.

Quant à notre sujet, cet essai de définition au sein du projet Mouve relie l'action collective à des objectifs tels que **la préservation de l'environnement, le maintien d'une activité économique (l'élevage) ou le développement d'un territoire**. L'un des critères d'identification qui semble être retenu réside dans le caractère **structurant de l'action collective à l'égard du territoire**. Aussi, c'est à travers l'action collective qu'un « espace est structuré » et tend à devenir « territoire ²⁵⁸ ». Le lien entre *action collective* et *projet de territoire* apparaît donc pleinement. Un autre lien, lui aussi mobilisable par notre sujet, est opéré entre *action collective* et *intensification écologique* en ce que **l'IE, rarement visée directement et explicitement** par l'action collective,

²⁵⁵ E. SABOURIN, M. ANTONA et E. COUDEL (éditeurs scientifiques), « L'action collective en sciences sociales. Note sur les définitions du concept selon le positionnement disciplinaire », Séminaire Permanent Action Collective, 2003, Cirad, Montpellier, France, p.3

²⁵⁶ Alain SUPIOT, « Revisiter les droits d'action collective », in *Droit Social*, 2001 (n°7/8) pp. 687-704

²⁵⁷ Thierry LINCK, Marie HOUDART, Jacques LASSEUR, Philippe FLEURY, « Commentaires sur la grille analytique « Action collective » », 12 décembre 2011, p. 2. *Communication interne concernant la tâche 2 du projet Mouve.*

²⁵⁸ Ibid., p. 9

peut apparaître comme une **résultante** de cette action²⁵⁹. Il nous faudra alors déceler ce qui, à travers les résultats et conséquences d'une action collective, relève de l'IE. De manière très pragmatique, cette approche de l'action collective consistera pour nous à envisager **la capacité des acteurs d'une action collective à mobiliser le droit** (outils fonciers et juridiques disponibles) comme ressource mais aussi à élaborer ensemble des règles communes qui leur permettent d'atteindre et de mettre en œuvre des objectifs communs. Les acteurs du territoire seront donc appréhendés en tant qu'acteurs mobilisant le foncier à travers des outils juridiques, de manière plus ou moins organisée et coordonnée, pas nécessairement au sein d'un unique groupe ou centre organisationnel concerté. L'action collective peut être qualifiée ainsi au regard d'un objet (foncier) qui apparaîtrait comme étant commun à l'ensemble des acteurs au sein d'un mouvement mettant en **scène plusieurs discours, actions et représentations parfois très hétérogènes**. Feraient alors *a priori* partie des actions collectives nous intéressant, toute action s'inscrivant dans le cadre précisé, visant à **réguler / faciliter l'accès au foncier des éleveurs**, toute action visant à « **déverrouiller le foncier** ».

Comme nous l'entrevoiyant ici, action collective et projet de territoire entretiennent des liens étroits et il convient pareillement d'éclairer et d'explicitier notre approche du projet de territoire.

II- Le projet de territoire appréhendé par le droit

Le terme de « projet de territoire » est abondamment utilisé au sein de nombreux textes juridiques. Cependant, ce n'est pas l'appellation qui donne à un projet sa réalité (A) et il convient de préciser les critères d'identification que nous retenons ici (B).

A- De la définition juridique à la précaution dans l'identification d'un projet de territoire

Comme nous l'avons vu dans notre Première Partie, le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ont évolué d'une logique sectorielle et de zonage vers une **logique de projet** et de développement durable. Aussi, depuis la Loi Voynet de 1999 ainsi que les Actes du Grenelle de l'Environnement (2009 et 2010), de nombreux outils (documents d'urbanisme, chartes de territoire, etc.) sont emprunts de cette démarche et le *projet de territoire* apparaît en leur sein comme étant le gage d'une **approche globale, prospective, et durable du territoire**. Il se décline souvent à travers trois aspects cumulatifs: un diagnostic partagé du territoire, la définition d'axes d'orientation de développement et des propositions d'actions concrètes à long terme. Nous avons retrouvé cette architecture du projet de territoire à travers la Charte de territoire du

²⁵⁹ Ibid., p.2

Parc et les rapports de présentation des documents d'urbanisme consultés. La Charte de développement du Pays ACV, que nous avons analysée dans notre Première Partie, contient par ailleurs tout un volet nommé « projet de territoire ». Cette appellation est principalement utilisée pour différencier la Charte du Pays d'un simple « programme d'actions ». Ce qui est alors mis en avant c'est la dimension prospective et le « cadre d'actions collectif entre les différents acteurs locaux » que permet la démarche de « projet ²⁶⁰ ». Le cadre d'actions du Pays, les orientations et objectifs de développement inscrits dans cette Charte constitueraient à eux seuls le contenu de ce « projet de territoire ». De même, la loi de 2006 relative à la réforme des Parcs Nationaux donne pour mission à la Charte du Parc de « *définir un projet de territoire qui traduit la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants* ». Aussi, ici encore, le projet de territoire renvoie à un **document élaboré en amont** (la Charte) et qui permettra l'émergence et la mise en œuvre d'actions structurant le territoire du Parc et visant à décliner ce projet de territoire sur le terrain.

Nous percevons aisément à travers ces exemples que le « projet de territoire » est envisagé par le droit comme un **texte juridique** (support) en même temps qu'un **contenu** (dispositions du support): le projet de territoire naîtrait donc du seul fait qu'il est « défini » (Charte de Parc National) à travers un document ou posé en tant que « cadre » (Charte de Pays) à l'action. Il procède alors d'un support et énoncé guidant, orientant et incitant des actions futures qu'il souhaite cohérentes. **Le doute est alors requis** face aux étiquettes et l'on peut s'interroger sur la pertinence de qualifier *a priori* ces documents et leur contenu de « projet de territoire » sans s'intéresser au processus de création de ce projet et à la **dimension collaborative et participative** qu'il doit nécessairement revêtir.

Pour rejoindre encore cette idée, nous estimons que si un diagnostic, des orientations et des actions peuvent être énoncées comme constituant un projet de territoire aux yeux du droit, il nous faut considérer avec une grande attention l'effectivité et la traduction ou l'absence de traduction de cet énoncé sur le terrain. Le lien entre action collective qui *structure* le territoire et projet de territoire animé par des actions collectives est ici essentiel pour valider l'appellation de « projet de territoire ». Certains auteurs ont effectivement exploré le lien entre action collective et projet en considérant « *l'action collective comme mise en œuvre d'un projet* ²⁶¹ ». La **prudence** requise face à la qualification juridique est d'autant plus nécessaire que nous pouvons être amenés à identifier des actions collectives pouvant se révéler être à l'origine de l'émergence d'un projet de territoire tangible autour de l'élevage, sans pour autant que ce dernier soit

²⁶⁰ « Charte de développement du Pays Aigoual Cévennes Vidourle - Partie 2 : Projet de territoire », Op. Cit.,

²⁶¹ Jean-Pierre BRECHET et Alain DESREUMAUX, « Le projet dans l'action collective », Contribution à l'Encyclopédie des Ressources Humaines, 2ème Edition, 2006, p.1

appréhendé et nommé ainsi par quelque texte que ce soit ni même par les acteurs qui mobilisent le territoire.

Aussi, **le projet de territoire ne peut exister a priori**, quand bien même le législateur s'assurerait de sa qualification. Le droit peut l'inciter et l'impulser, en le nommant ainsi, mais le projet de territoire s'identifie pleinement à travers des critères dynamiques.

B- Choix des critères d'identification et aspects des projets de territoire étudiés

Nous nous tournerons encore ici vers les travaux Mouve pour préciser notre approche du projet de territoire. Une définition riche et globale en est effectivement donnée :

« Par projet de territoire, on entend des **initiatives** visant à **faciliter, amplifier, coordonner l'implication de l'élevage** dans la satisfaction d'objectifs **portés par une collectivité** sur un espace donné dans la perspective de satisfaire aux exigences du **développement durable** de ces territoires dans ses composantes environnementales et sociales. Ces initiatives peuvent consister à faciliter la mobilisation en tant que ressources pour l'élevage de **la production d'espaces particuliers**, à en organiser la **mise à disposition** et en **réguler l'usage**. Cela peut aussi consister en la **valorisation de certaines pratiques**, type d'élevage ou produits qui représentent un enjeu pour le développement durable de ce territoire ²⁶²»

Au regard de cette définition, nous pouvons envisager quelques pistes d'approche du projet de territoire en lien avec notre sujet. En voici d'emblée une illustration s'appliquant à reprendre les critères définis ci-dessus. Une *initiative visant à amplifier et coordonner* le rôle de l'élevage dans la satisfaction d'objectifs tels que le maintien des milieux ouverts, la lutte contre les incendies ou l'entretien du paysage, objectifs *portés par une collectivité* communale sur un espace communal, semblerait valider les critères posés par cette définition. Cette initiative peut consister en **l'élaboration d'un document d'urbanisme**, notamment de type prospectif (PLU), au sein duquel ces objectifs seraient affichés et l'implication ainsi que la fonction de l'élevage à l'égard de la satisfaction de ces objectifs mis en avant. L'élevage ferait alors l'objet de choix d'affectation foncière permettant de *faciliter la mobilisation d'espaces particuliers* (pâturages à reconquérir, fonds de vallée soustraits à la constructibilité) leur *mise à disposition* (installation d'un nouvel éleveur, confortation de l'assise foncière d'une exploitation) et d'en *réguler l'usage* (exclusion des autres usages concurrents de l'espace, en faveur de l'usage pastoral). Il faudrait cependant prendre garde de ne pas qualifier hâtivement de « projet de territoire » un tel document d'urbanisme mais de

²⁶² « Projet Mouve : les interactions élevage et territoire dans la mise en mouvement de l'intensification écologique. Réponse à l'appel à projet de l'ANR SYSTERRA 3. Résumé de l'intention pour l'équipe Montpelliéraine », Nov. 2009. p.2. *Communication interne*.

vérifier sa mise en œuvre concrète sur le territoire communal ainsi que la déclinaison effective de ces objectifs et des choix fonciers prescrits. Comme nous l'avons analysé dans notre Première Partie (Chapitre II), nous avons notamment rencontré quelques rares documents d'urbanisme s'inscrivant dans ce cas (comprenant une perception, des objectifs et un zonage de nature favorable à l'élevage) et pour lesquels les choix et orientations ont été confirmés et validés par les discours des élus (volonté de maintenir/relancer l'élevage) et traduits dans la mise en œuvre de leur politique publique (par exemple, création d'une ferme communale).

Projet de territoire et droit négocié

Chercher à définir anthropo-juridiquement le projet de territoire viserait par ailleurs à s'intéresser au **processus de négociation** entre les acteurs du territoire autour de la régulation du foncier et de l'implication de l'élevage à l'égard du territoire. Nous entendons par « négociation », non pas tant le résultat (la décision prise en commun), mais davantage **le processus en lui-même** qui amène un acteur à *composer* avec d'autres autour d'un objet commun, à partir d'une certaine opposition voire conflits de représentations, d'usages ou de stratégies. Nous retiendrons la définition et l'approche de Laurent Mermet qui voit en la négociation « **une opération de composition** ». Sa définition nous permet notamment d'articuler *négociation, action collective* et *projet de territoire* à l'égard des dynamiques foncières de l'élevage:

« Ainsi l'on ne prend pas seulement en compte sa capacité à décider, mais aussi plus largement les différents types d'opérations organisationnelles qu'elle peut accomplir. La notion de composition permet aussi d'articuler deux niveaux d'organisation : **la négociation comme mode d'action** pour le négociateur et comme **mode d'action collective** pour les négociateurs pris ensemble. Cette notion embrasse bien aussi les différentes dimensions que la négociation redistribue et articule : les intérêts, les identités, les perceptions, les alliances, etc. ²⁶³»

D'un point de vue anthropo-juridique, si le projet de territoire ne peut naître, comme nous l'avons rejeté, d'une simple création légale ou d'une pure énonciation normative par un texte juridique (qu'il soit étatique et imposé (loi) ou incitatif et souple (charte)), il est nécessairement le fruit de l'expression d'une **négociation préalable entre acteurs autour des enjeux, du sens et du contenu de ce projet de territoire**. Nous avons en effet vu que les acteurs rencontrés mobilisent des représentations, actions, choix, logiques et stratégies hétérogènes à l'égard du foncier, pouvant parfois entrer en conflit, formalisé ou non. Parmi les conditions d'émergence d'un projet de territoire

²⁶³ Laurent MERMET, « La négociation comme mode de composition dans les systèmes d'action complexes », in *Négociations*, 2009/2 n° 12, p. 119-130.

autour de l'élevage, la « **mise en dialogue culturelle**²⁶⁴ » de ces déterminants fonciers par une démarche *dialogale* et *diatopique*²⁶⁵ (comprendre les constructions culturelles – représentations, logiques, normes- de l'autre et les faire dialoguer avec les miennes dans un cadre interculturel), apparaît donc comme une condition préalable *sine qua non* sans laquelle **les antagonismes de représentations et de stratégies foncières ne peuvent se muer en projet commun pour le territoire** tout comme ils ne peuvent générer d'action dite collective autour de la mobilisation du foncier²⁶⁶. Ce lien réitère l'invitation à appréhender et explorer le processus de négociation – également entendu comme le dialogue interculturel entre « des modèles de comportement « d'être » et de « devoir-être ²⁶⁷ » qui caractérise certains aspects du droit - qu'implique nécessairement l'émergence d'une action collective. C'est sous l'angle du « **droit négocié** ²⁶⁸ » et de ses outils s'inscrivant dans l'« ordre négocié » du droit²⁶⁹, que nous explorerons notamment la **potentialité de certaines initiatives à emprunter les voies de l'intensification écologique de l'élevage**. L'entreprise consistera alors à identifier la part du droit et le rôle joué par certains outils juridiques mobilisés et certaines formes que peut prendre le droit dans l'émergence, la mise en œuvre et le succès des projets de territoire repérés.

De la même manière, l'intensification écologique de l'élevage, concept que nous avons utilisé à plusieurs reprises sans vraiment le définir, se présente à nous comme un terme qu'il convient d'éclairer afin de pouvoir y apporter quelque contribution.

III- Des contours juridiques de l'intensification écologique ?

L'intensification écologique (IE) ne fait l'objet à ce jour d'aucun consensus quant à sa définition, son contenu et ses acceptions. Nous présentons ici le cadre dans lequel nous entrevoyons d'aborder ce concept (A) ainsi que la manière dont il est appréhendé au regard de notre sujet et de notre approche des dynamiques foncières de l'élevage (B).

²⁶⁴ Gilda NICOLAU dans Gilda NICOLAU, Geneviève PIGNARRE et Régis LAFARGUE, *Ethnologie juridique – autour de trois exercices*, Dalloz, méthodes du droit, 2007, p. 49

²⁶⁵ Christoph EBERHARD, « L'anthropologie du Droit : Un itinéraire entre altérité, complexité et interculturalité », Conférence donnée à l'Université Jules Verne de Picardie, Amiens, 24 mai 2002.

²⁶⁶ « *La dialogie est alors indispensable à la compréhension des logiques et des choix. De sa qualité, dépendront les altérations réciproques, acceptées et assumées. De cette première étape compréhensive, dépend ensuite le dialogue qui va procéder à l'invention de normes communes.* ». Gilda NICOLAU, Op. Cit., p.53

²⁶⁷ Olivier BARRIERE, « Entre légalité et légitimités locales, comment le droit s'adapte-t-il ? », in *Espaces Naturels*, n°38, avril 2012, p. 41

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Selon Olivier Barrière, « *L'ordre négocié est celui de l'échange de consentements. Naissant du compromis, qui est l'art de la négociation, le droit qui s'en dégage n'est pas exempt de règles qui l'ont édifié et qui s'imposent entre acteurs.* ». Un des outils dit de « droit négocié » est alors la Charte de territoire. Olivier BARRIERE, « La régulation des pratiques agro-sylvo-pastorales au sein du territoire par un droit négocié pour un développement durable », Résultats GOVBIO pour COPT / Note de synthèse, juin 2008, p.5. *Document librement communiqué par l'auteur.*

A- La place de l'intensification écologique de l'élevage au sein du projet Mouve

Constatant l'existence de « débats scientifiques » actuels autour d' « *une notion peu documentée en terme d'élevage*²⁷⁰ », Mouve fait de la définition de l'IE et de l'explicitation de ses contours un des aspects constituant son objet de recherche. Le projet Mouve porte notamment, rappelons-le, sur les conditions et formes de mise en mouvement de l'intensification écologique de l'élevage. La lecture de plusieurs documents relatifs à ce projet de recherche²⁷¹ nous permet néanmoins d'esquisser **quelques traits caractéristiques de ce concept** ainsi que d'envisager la manière dont il doit être mobilisé au regard de notre sujet.

Cherchant à nous inspirer des définitions existantes, nous pouvons approcher l'IE comme étant tout d'abord un « **processus permettant de produire plus, autrement (modes de production) ou autre chose (produits), en mettant les écosystèmes au cœur des processus** ». Cette notion « *permettrait à l'agriculture de relever le double défi de la productivité pour nourrir les hommes, d'une part, et du respect de l'environnement et de la restauration des fonctions écologiques des milieux, d'autre part* ». Au regard de notre sujet, l'IE doit être considérée dans le cadre de sa mise en mouvement au sein d'actions collectives et des projets de territoire identifiés sur le terrain. Illustration concrète de ce lien, « **le projet de territoire porte sur l'IE dès lors qu'il vise la préservation des écosystèmes, des patrimoines territoriaux et/ou du tissu économique local** ». L'IE ne doit pas être appréhendée comme « *un objectif en soi, mais plutôt une résultante* » en ce qu'elle ne s'inscrit pas forcément dans la lignée des objectifs d'une exploitation ou d'un territoire. Dans ce cas, **elle peut ne pas coïncider avec les stratégies des actions collectives et projets de territoire** mis en place, mais pourra cependant en résulter et s'apparenter à une « externalité positive ». Si le projet de territoire « se construit à partir d'un zonage écologique » (par exemple, les sites Natura 2000 ou le territoire du Parc des Cévennes) l'IE sera pressentie comme faisant partie des objectifs poursuivis.

Les résultats d'un travail de terrain effectué en Cévennes dans le cadre du projet Mouve ont déjà contribué à la définition des contours de l'IE et la caractérisation de ses enjeux dans les vallées cévenoles: «*Deux voies, qui sont intimement liées, me semblent se dessiner : (i) le développement de modes de production plus écologiques (produire*

²⁷⁰ « Dynamiques des interactions Elevage et Territoire dans l'arrière-pays méditerranéen - Projets MOUVE et PROSPEM », p.2. Document présentant les travaux de recherche-développement des équipes de recherche, version librement communiquée pendant le stage.

²⁷¹ Les remarques suivantes sont inspirées de la lecture de trois documents, le document cité immédiatement ci-dessus ainsi que deux autres notes : « Projet Mouve : les interactions élevage et territoire dans la mise en mouvement de l'intensification écologique. Réponse à l'appel à projet de l'ANR SYSTERRA 3. Résumé de l'intention pour l'équipe Montpelliéraine », Op. Cit., et Thierry LINCK, Marie HOUDART, Jacques LASSEUR, Philippe FLEURY, « Commentaires sur la grille analytique « Action collective » », Op. Cit.

mieux, autrement, mettre l'écosystème au cœur des processus de production...); (ii) la **pérennisation** des exploitations existantes et **l'installation** de nouveaux actifs agricoles (enrayer la déprise, produire plus, ou tout au moins ne pas produire moins...) ²⁷²». Ces premiers résultats interpellent d'ailleurs la contribution de l'anthropo-juriste à la définition des conditions d'émergence de l'IE. Aussi, pour Claire Aubron, la première voie de l'IE **soulève notamment la question d'une alimentation basée sur davantage de ressources locales**, envisageant notamment **la recherche de nouveaux pâturages** et la **multifonctionnalité de l'espace** (sylvo-pastoralisme) qu'une deuxième voie de l'IE dont le « **déverrouillage foncier** » occupe une place centrale doit rendre possible. La manière dont l'action collective et l'action publique peuvent mobiliser le foncier et faire face à certains blocages fonciers est donc un enjeu de l'IE interdépendant d'autres enjeux agronomiques et économiques.

D'une façon générale, nous sommes incités à considérer les interactions entre les dynamiques Elevage-Territoire et l'IE de manière souple. L'IE de l'élevage se retrouve communément « **en filigrane** » d'autres objectifs guidant actions collectives et projets de territoire autour de l'élevage et quant à eux clairement explicités et affichés : valorisation des produits ou des ressources territoriales (pastorales), **préservation des espaces naturels, maintien des paysages ouverts, conservation de la biodiversité**.

B- Une approche anthropo-juridique de l'IE ?

Il n'y a, sans aucune surprise, **aucune approche spécifique de l'IE** par l'anthropologie du droit. Incapables de remédier ici à cette lacune, nous pouvons néanmoins présenter les pistes et hypothèses à travers lesquelles l'IE sera abordée par la présente étude.

Tout d'abord, eu égard à la nature de notre terrain, **les enjeux écologiques et environnementaux** sont bien présents (Parc National, Sites Natura 2000, zone montagne et pastorale, etc.) et l'IE peut alors être susceptible *a priori* de faire partie de certains projets autour de l'élevage et mobilisant ce territoire protégé. Le droit vient par ailleurs porter ces enjeux écologiques et met à disposition des **instruments et outils** très divers visant à prendre en charge la régulation de certains espaces fragiles et à en assurer la conservation et la gestion (Charte du Parc et Charte Natura 2000, contrats agri-environnementaux, etc.).

Notre contribution à la définition des conditions et formes d'émergence de l'IE de l'élevage consistera donc à analyser et caractériser les interactions entre le droit et l'IE. Il faudra notamment envisager les différentes formes que peut prendre le droit lorsqu'il

²⁷² Claire AUBRON, Op. Cit., p.33

s'agit de prendre en charge les enjeux écologiques et environnementaux d'un territoire, ainsi que les différents outils mobilisés par les acteurs sur le territoire ACV et interagissant avec les dynamiques foncières de l'élevage. **La place de l'IE au sein du droit** (textes, documents, outils) peut nous apporter quelques premiers éléments de réflexion qu'il faudra compléter par une analyse du *droit en action*. Les interactions entre le droit et l'IE seront donc envisagées **à travers les actions collectives et projets de territoire identifiés** sur le terrain. Nous questionnerons entre autre la capacité de ces actions et projets à « **intensifier écologiquement** » l'élevage, à soutenir/relancer l'élevage tout en orientant certaines de ses pratiques ou à valoriser certaines utilisations de l'espace par les éleveurs.

Comme nous l'avons entrevu, **le processus de négociation**, et plus particulièrement le *droit négocié*, sera envisagé comme une des voies de l'intensification écologique de l'élevage à considérer et à caractériser. Des outils tels que les **Chartes de territoire** ou les **contrats agri-environnementaux**, au sein desquels le maintien/la relance de l'élevage a été identifié comme faisant pleinement partie des objectifs poursuivis, feront également l'objet de réflexions quant aux conditions et limites d'émergence de l'IE auxquels ils semblent *a priori* contribuer.

Ces remarques préliminaires effectuées, nous pouvons nous atteler à traiter nos premières pistes de réflexions. C'est fondamentalement la question du lien entre action collective, projet de territoire et déverrouillage du foncier qui nous anime ici.

CHAPITRE II – L'élevage dans l'action collective : de la mobilisation du foncier au projet de territoire

Ce chapitre vise à partir de projets de territoire identifiés lors de l'enquête de terrain afin de nous interroger sur les conditions d'émergence des actions collectives qui ont contribué, plus ou moins intensément, à la construction de ces projets (I) ainsi que sur les limites à la capacité de ces projets à agir envers un déverrouillage de l'accès au foncier (II).

I- Le territoire saisi par des actions collectives autour de l'élevage

Sur le terrain, nous avons pu avoir connaissance d'**actions collectives visant à déverrouiller le foncier** et de **projets de territoire se traduisant par la confortation/ l'installation d'éleveurs** (A). La mobilisation du foncier et l'émergence de ces actions sont apparues comme étant déterminées et animées par certains facteurs (B).

A- L'élevage, au centre de mobilisations foncières impulsant le projet de territoire

Plusieurs récits significatifs de mobilisation et d'action collectives ayant débouché ou étant susceptibles de déboucher sur la réalisation de projets de territoire autour de l'élevage ont été choisis ici. Si certains **projets de territoire** ont été précédemment abordés lors de nos développements sur l'action communale en faveur de l'élevage, **l'approche par l'action collective permet de les revisiter** et de nous révéler des enseignements supplémentaires.

1) Expérience-type numéro 1 : la création de fermes communales de reconquête pastorale

Deux expériences de création de fermes communales²⁷³ – se traduisant respectivement par l'installation aboutie d'un éleveur ovin et celle en cours d'un éleveur caprin- ont été identifiées comme s'apparentant à de **véritables projets de territoire** qui valident notamment les critères que nous avons précisés. En effet, elles visent toutes deux à **coordonner l'implication de l'élevage** au sein du territoire communal avec des objectifs s'inscrivant dans une démarche de *développement durable* (composantes environnementales, économiques et sociales) *portés par la collectivité*. Pour la première commune, les objectifs poursuivis sont la prévention des feux de forêts, la **réouverture de paysages agro-pastoraux** considérés comme attractifs pour le tourisme et permettant la réapparition d'espèces naturelles, et la **revitalisation économique et**

²⁷³ Pour le récit complet de ces expériences, voir la Deuxième Partie, Chapitre I, paragraphe consacré aux actions communales en faveur de l'élevage

démographique d'un village vieillissant. Pour la seconde commune, la création d'une ferme communale s'inscrit dans un souci de faire **face à la déprise agricole** et de **redynamiser un hameau** communal à l'abandon. L'installation d'un chevrier est perçue comme un moyen de créer une activité économique de type **agro-touristique** (une exploitation agricole combinée à de l'accueil hôtelier –gîtes et restauration locale- et à des activités touristiques en lien avec l'exploitation), de **rouvrir les milieux** à des fins paysagères et touristiques et de valoriser un patrimoine immobilier et architectural jusque là sous estimé. De plus, cette dernière expérience s'inscrit dans un contexte de violences et troubles internes dus à l'état d'abandon du hameau et y installer un éleveur est perçu par l'ensemble de la population comme le gage d'un retour au calme et de paix sociale. Ces deux initiatives viennent bien **faciliter la mobilisation en tant que ressources pour l'élevage de la production d'espaces particuliers** en ce qu'elles permettent l'accès d'un nouvel éleveur à des espaces dont l'élevage était jusque là exclu (exclusion de l'accès au foncier et absence de maîtrise foncière). En *produisant* des espaces à vocation pastorale, en y *organisant la mise à disposition* (**travaux de rénovation** du bâti et **d'ouverture des pâturages** puis **location des terres** et des bâtiments à l'éleveur) et en y *régulant l'usage* (les droits fonciers de l'éleveur étant déterminés par des **baux écrits** et les autres usages concurrents des espaces encadrés par la commune), ces projets de territoire font de la réintroduction de l'élevage sur le territoire communal une initiative phare de la politique de développement de la commune.

2) *Expérience-type* numéro 2 : redéploiement pastoral et dynamisation d'un large territoire à l'abandon dans une vallée cévenole

Le cas particulier d'une commune cévenole n'a jusque là pas été abordé. Nous choisissons d'exposer ici un récit relativement détaillé des différentes actions et initiatives relatées par **ses élus** (deux), les **éleveurs** rencontrés (deux) ainsi qu'un éleveur par ailleurs **ancien maire-adjoint** de la commune. Acteur à la posture volontariste et aux ressources diversifiées, ce dernier semble jouer un rôle moteur dans la **construction d'un projet de territoire** aujourd'hui en débat et dans lequel la relance de l'élevage par la reconquête d'espaces à l'abandon est centrale. Nous découvrons un véritable « **écheveau d'actions collectives** ²⁷⁴ » contribuant à l'émergence d'un projet de territoire en négociation.

²⁷⁴ Thierry LINCK, Marie HOUDART, Jacques LASSEUR, Philippe FLEURY, Op. Cit. En référence aux travaux de Bruno Latour sur les objets « échevelés » ou « chevelus » qui « *constituent le collectif, parce qu'ils attachent ensemble, aussi physiquement qu'on le voudra, des éléments du collectif.* ». Voir Bruno LATOUR, « Note sur certains objets chevelus », in *Nouvelle revue d'ethnopsychiatrie*, n°27, p.21-36.

L'élevage au cœur d'un territoire en projet : installation d'éleveurs, redéploiement pastoral, revalorisation des crêtes et des drailles, rénovation de bergeries...

Une première installation pour faire face à la déprise

Un éleveur ovin de la commune, maire-adjoint pendant douze ans, se soucie de la déprise agricole et de ses conséquences sur le territoire. Pendant son mandat, en 1992, il mobilise sa casquette d'élu en faveur de **l'installation d'un couple d'éleveurs ovins**. Il sollicite la Chambre d'Agriculture qui effectue une enquête publique afin de recenser les parcelles disponibles. S'en suit une démarche personnelle et de longue haleine **auprès des propriétaires** de chacune d'entre elles afin de les sensibiliser et de recueillir leur accord pour mettre à disposition les terres. Cette initiative municipale se traduit notamment par la **création d'une AFP** afin de regrouper les parcelles et de permettre aux éleveurs d'obtenir une surface d'exploitation suffisante louée par l'intermédiaire de **baux de type CPP**. La nature de l'exploitation s'adapte au territoire : choix d'un petit troupeau et de l'élevage ovin lait (transformation et vente directe) en raison de parcelles de petite superficie et de la topographie (souci de ne pas détériorer les murs et terrasses).

Une logique de transmission intergénérationnelle

Plus récemment (2011), le même acteur, cette fois-ci en dehors de tout mandat électoral et de toute volonté municipale, s'engage personnellement dans **l'installation d'un jeune éleveur ovin**. Réitérant les démarches auprès de propriétaires, le dialogue et la **sensibilisation**, le choix est fait de ne pas constituer d'AFP mais d'obtenir des propriétaires la signature de **CPP**. Ainsi encouragé et soutenu, l'éleveur s'installe en bénéficiant de quelques baux écrits et de locations verbales provisoires qui doivent être suivies de baux formalisés. Bien que très récente, cette seconde installation bénéficie déjà d'opinions positives et bienveillantes de la part des villageois et des propriétaires. L'éleveur-ancien adjoint qui envisageait de transmettre ses pâturages au jeune éleveur après sa retraite estime que cet appui ne sera pas nécessaire au vu de **l'entrain des propriétaires à faire entretenir leurs parcelles**, constatant le travail de qualité du berger. Il envisage donc d'installer un autre éleveur qui pourra bénéficier de ses terres. Pour cet instigateur, **les mentalités évoluent** et les propriétaires sur la commune sont enclins à mettre à disposition des terres à condition qu'un **travail de sensibilisation et de négociation** soit effectué auprès d'eux en amont. « Il faut oser communiquer avec les propriétaires ».

La co-construction d'un projet de territoire autour de l'élevage

Aussi, fort de ces deux expériences ayant contribué à déverrouiller le foncier et revêtant un caractère d'exemplarité, le **contexte micro-local est favorable** à l'émergence d'un véritable projet pour le développement de la commune, un projet au sein duquel l'élevage serait central. Selon notre acteur, **des espaces à l'abandon sur les hauteurs des versants et crêtes de la vallée** pourraient aujourd'hui être rouverts par le pastoralisme. Un ensemble paysager pastoral est considéré comme abandonné : des landes autrefois pâturées, une **draille** historiquement et culturellement majeure, des bergeries en ruine, etc. De nombreux enjeux motivent et animent l'éleveur-ancien adjoint à l'égard de ce **projet de redéploiement pastoral**. Bénéficiant de l'écoute relativement attentive du conseil municipal et du maire actuels, un premier espace de dialogue a été ouvert autour de ce projet. Celui-ci concernerait tout le nord de la commune victime d'un embroussaillage et d'un abandon à la forêt déplorés par tous. Les crêtes pourraient notamment faire l'objet d'une opération de remise en état afin de constituer des **coupe-feux** répondant à l'objectif de lutte incendie de la commune. Y passe également une des drailles les plus importantes de la région et on y recense près de quarante-cinq bergeries traditionnelles en état de ruine. Ces éléments sont pris en compte dans le projet de notre acteur en ce que **l'installation d'éleveurs, en même temps qu'elle permettrait de rouvrir les milieux, de lutter contre les incendies et d'entretenir les paysages, pourrait également permettre l'émergence d'initiatives touristiques autour du patrimoine agro-pastoral bâti**. Parmi les initiatives requises pour faire émerger ce projet, l'identification des propriétaires des parcelles est un travail titanesque. Une sensibilisation et une **animation foncière** auprès des propriétaires, afin de constituer une entité collective de gestion de terres morcelées (AFA ou AFP) seront nécessaires. La nature et le nombre d'installations, leurs modalités de gestion du foncier font partie des éléments encore flous du projet. L'enjeu pour l'éleveur est actuellement de **poursuivre le dialogue avec le conseil municipal** en amorçant une **réelle négociation** avec les villageois. Bien que ne s'accordant pas entièrement sur tous les aspects du projet et ne partageant pas certaines représentations et stratégies, la commune, à travers son conseil municipal, fait partie des acteurs engagés dans ce **mouvement d'action collective**. L'un des points de divergence les plus marqués est le rôle de chacun dans la mobilisation collective du territoire. Le degré de participation de l'acteur public et les outils qu'il est susceptible de mobiliser font notamment l'objet d'une négociation entre les stratégies de l'éleveur et celles du conseil.

Une synergie favorable à la mobilisation collective du territoire

Plusieurs acteurs participent à cette dynamique collective. Le projet qui a émergé davantage comme « un **projet existentiel** ²⁷⁵», rencontre le **projet de planification** de la commune qu'elle est en train de construire à travers l'élaboration de son document d'urbanisme (PLU « Gard-Durable »). Ce contexte micro-local tourné vers **une logique de projet**, implique pour la commune et ses habitants de s'interroger sur les orientations de développement ainsi que les objectifs de développement durable de son territoire. **L'élevage, dans ses dimensions économiques** (débouchés autour de la production mais aussi du tourisme) **environnementales** (fonctions écologiques, paysagères) **et sociales** (dynamisme démographique, lien social intergénérationnel mais aussi identitaire autour de la culture pastorale) fait partie des questions abordées. Les moyens de sa relance sont discutés. Par ailleurs, ce contexte micro-local s'inscrit au sein d'enjeux à la fois locaux et internationaux : **le classement des paysages agro-pastoraux au patrimoine culturel de l'UNESCO**. Ce classement est appréhendé par l'éleveur-ancien adjoint comme pouvant favoriser la dynamique collective micro-locale et être un **moteur supplémentaire** de réalisation du projet de territoire en discussion. Enfin, **le Parc** semble également prendre part à la mobilisation de ce territoire pour lequel il voudrait que l'élevage assure quelques **fonctions écologiques et de gestion de la biodiversité**. Les élus voient notamment en **la Charte de territoire du Parc** un moyen de collaborer davantage à l'égard de projets agro-pastoraux et expriment des **attentes** en termes d'appui technique et financier envers le Parc. **Deux scènes de dialogue** avec le Parc ont été ouvertes, une avec l'éleveur-ancien adjoint, l'autre avec la commune dans le cadre de l'élaboration du PLU. Un dialogue avec des acteurs extérieurs à ce territoire, notamment des journalistes souhaitant réaliser un documentaire suite au classement de l'UNESCO, vient renforcer cette dynamique collective multi-acteurs et multi-échelles autour de l'élevage.

De la mobilisation collective à la construction d'un projet autour de l'élevage

Les actions collectives qui ont débouché sur **des initiatives permettant l'installation d'éleveurs** contribuent à l'émergence d'un projet de territoire qui n'est cependant pas concrétisé. En effet, le débat est encore largement ouvert quant à la manière de *faciliter, d'amplifier ou de coordonner l'implication de l'élevage dans la satisfaction des objectifs de développement durable de la commune*. Les actions précédentes y contribuent, l'impulsent et le sollicitent fortement mais les **négociations autour du sens, du contenu et des modalités** concrètes d'un tel projet n'ont pas encore débouché sur un compromis. La commune, en tant que collectivité publique, n'est pas forcément prête à

²⁷⁵ Jean-Pierre BRECHET et Alain DESREUMAUX, Op. Cit., p.8

s'investir dans *la production d'espaces particuliers* (pâturages sur les zones de crêtes) ou à en *organiser la mise à disposition* (travaux et investissement pour la réouverture des crêtes ? création d'une AFP d'initiative communale ? quel type d'installation ? quelle modalités de location des terres ?). La reconquête pastorale et l'installation d'éleveurs sur cette zone de la commune ne sont pas forcément perçues comme *un enjeu pour le développement durable de ce territoire* par tous les acteurs qui le mobilisent et qui disposent d'une certaine emprise sur son développement. Les initiatives envisagées par l'éleveur-ancien adjoint n'ont pas toutes fait l'objet de négociations. Ces initiatives font néanmoins partie du **processus de l'action collective** que nous percevons à travers ses « **processus émergents** non encore formalisés et organisés ²⁷⁶ ». Plusieurs « **scènes de dialogues** » peuvent en effet être identifiées (au sein du conseil municipal, l'éleveur-ancien élu avec des habitants, l'éleveur-ancien élu avec les propriétaires, l'éleveur-ancien élu avec le Parc, le conseil municipal avec le Parc, etc.) autour d'un même objet (que fait-on de cette partie du territoire ? l'élevage peut-il être un moyen de la revitaliser et comment ?). Les **représentations** autour de l'état du foncier dans cette zone sont relativement partagées (une zone à l'abandon disposant d'un potentiel mobilisable) ainsi que les **objectifs** (redynamiser le village, lutter contre les incendies, préserver les paysages, etc.). Loin de la définition restrictive de l'action collective, il n'y a certainement pas ici d' « unité de lieu de gouvernance » ou d'unité de « vision partagée » mais l'action collective dans sa forme de « **mouvement** » est bien en marche. « En tout cas, si on veut que le pastoralisme continue, il faut que tout le monde se bouge, il faut rassembler les énergies ».

3) Expérience-type numéro 3 : l'OCAGER Viganaise

Cette opération d'aménagement et de gestion du territoire ne doit pas être appréhendée en tant que projet de territoire en lui-même mais doit être analysée dans sa **dimension d'action collective contribuant à générer ou faciliter la mise en place de projets de territoire**. La création d'une **ferme communale** autour de l'installation d'un chevrier (expérience-type numéro 1) est notamment un projet de territoire qui s'inscrit dans le processus d'accompagnement de l'OCAGER qui est venu faciliter sa concrétisation. Nous avons déjà exposé la genèse, les acteurs, le fonctionnement et les objectifs de l'OCAGER Viganaise²⁷⁷ et l'objet de cette analyse de l'OCAGER à travers l'action collective est de soulever des **conditions d'émergences et limites de la mobilisation collective du foncier** par ce genre d'initiative.

²⁷⁶ Thierry LINCK, Marie HOUDART, Jacques LASSEUR, Philippe FLEURY, Op. Cit.

²⁷⁷ Voir la Deuxième Partie, Chapitre I, paragraphe consacré à l'action intercommunale sur le foncier

Un processus collectif favorisant l'émergence de projets

Juridiquement, l'OCAGER est **un « outil »** classé parmi les outils d'aménagement foncier mobilisables en milieu rural et dont la Région aurait décidé de se doter pour contribuer à sa mission d'aménagement du territoire. On pourrait alors considérer l'OCAGER du Pays Viganais comme la simple mobilisation par la Communauté de communes du Viganais d'un outil juridique susceptible d'interagir avec la dynamique foncière de l'élevage. Elle est au contraire apparue, au fil des divers entretiens effectués auprès des élus impliqués, de quelques éleveurs au faîte, et des personnes en charge de sa mise en œuvre, comme **une initiative soulevant la question de la mobilisation collective en faveur du déverrouillage foncier**. Aussi, bien au-delà de sa seule qualification d'outil juridique, nous la considérons comme une action collective susceptible de générer des projets de territoire autour de l'élevage en mobilisant plusieurs acteurs, ressources et stratégies foncières, d'une manière quelques peu novatrice et ambitieuse. La mobilisation de l'outil OCAGER est le fruit de la coopération intercommunale mais elle s'inscrit dans un contexte, dans **un mouvement**, au sein duquel **divers acteurs** (éleveurs, Safer, Communauté de communes, communes, Parc, Région, Chambre d'Agriculture, etc.) partagent certaines **représentations** (un foncier bloqué et un potentiel agricole inexploité), se rejoignent sur certains **objets et objectifs** (favoriser l'installation agricole, rouvrir les paysages, dynamiser l'économie rurale autour de l'agriculture, etc.), sans pour autant occuper les mêmes **scènes de dialogue** et partager l'ensemble de leur vision du foncier et du territoire (des divergences entre les acteurs mobilisés existent). Du côté des propriétaires privés, l'ouverture d'une scène de dialogue autour du foncier, la négociation autour des représentations, perceptions et stratégies foncières des propriétaires constituent un enjeu et une stratégie de l'OCAGER. Parallèlement, **des initiatives communales (scène micro-locale) préexistant au lancement de l'OCAGER se sont vues à la fois être renforcées, concrétisées et sécurisées par l'opération intercommunale** (appui et expertise supplémentaire, animation foncière, « un coup de chance » pour un élu, etc.) et devenir, de par la posture volontariste de leurs élus, de réels initiatives motrices de ce processus (scène intercommunale), voire même conditionnant la réussite de l'opération (« l'exemplarité » serait l'enjeu premier, avant la réussite de l'ensemble des six installations souhaitées). C'est cette synergie qui génère le caractère prometteur de l'OCAGER.

Au regard de ces expériences et de ces premiers éléments de réflexion autour de l'action collective et du projet de territoire, se dessinent les contours des conditions d'émergence de ce type d'initiative.

B- Les conditions et modalités d'une action collective transformant le territoire

Partant des expériences relatées, nous pouvons identifier le cadre d'émergence des actions collectives (1) ainsi que les différents outils juridiques qui semblent être mobilisés par les acteurs (2).

1) Une pluralité d'initiatives, d'objets et de représentations en dialogue

Comme nous le percevons à travers les trois cas-type présentés, l'action collective met en scène une **pluralité d'acteurs** plus ou moins impliqués et des représentations plus ou moins partagées autour du foncier. Les divergences se muent en action collective par la rencontre de leurs discours, **la négociation autour de leurs perceptions et de leurs stratégies**, amenant les acteurs à agir *in fine* en vue d'un **objet commun** (le déverrouillage du foncier) et ce nonobstant les **objectifs et stratégies personnels** attachés à ce même objet. L'articulation entre l'action individuelle et collective fait toute la richesse et l'efficacité d'une action collective.

« L'opposition entre le caractère individuel ou collectif se montre réductrice. En effet, tout projet se développe dans **un collectif englobant**, dans un contexte d'interaction avec d'autres acteurs sans lesquels il ne pourrait s'actualiser. Tout projet s'appuie aussi inévitablement sur des personnes ou des groupes de personnes qui joueront un rôle déterminant dans son élaboration et son déploiement. Les **dimensions individuelle et collective**, loin de s'exclure, traversent les projets personnels et collectifs.²⁷⁸ »

L'implication de l'élu comme condition d'émergence

Le rôle essentiel de l'élu retient par ailleurs notre attention. Nous avons vu, à travers les discours des élus sur leur (in-)action communale à l'égard du foncier, que les élus ne s'estimaient pas toujours capables, compétents ou légitimes à agir sur le foncier et **rare sont ceux qui s'impliquent réellement envers la maîtrise foncière** de leur territoire et encore plus rares sont-ils à le faire en faveur de l'élevage. Pourtant, l'élu local apparaît ici comme étant un « **pilier incontournable** dans la mise en place d'une *dynamique foncière* ». Un regard anthropologique de la problématique foncière en Cévennes amène à considérer que les élus locaux « **tiennent une place primordiale dans la réalisation de projets fonciers à dimension collective** et pourraient impulser une dynamique en amont de projets individuels. Ils occupent une place stratégique dans l'organisation sociale locale et peuvent servir de **médiateurs** entre les différents groupes d'acteurs²⁷⁹ ». Ces mêmes remarques ont été soulevées de manière récurrente par les acteurs des différentes actions collectives relatées.

²⁷⁸ Jean-Pierre BRECHET et Alain DESREUMAUX, Op. Cit., p.8

²⁷⁹ Emmanuelle PASCUAL, Op. Cit., p. 44

« L'intérêt de l'OCAGER c'est d'impliquer les maires et que le maire aille voir les propriétaires et ça, ça marche ! Dans les Communes où le maire s'implique avec son conseil municipal, c'est énorme quoi, ça marche vraiment ! [...] si le maire ne veut pas, il peut tout bloquer »

« La commune ne comprend pas qu'elle doit être un intermédiaire, elle doit faciliter les choses »

« C'est bien à leur initiative que revient d'engager un travail de prospection et d'identification du parcellaire. Des exemples ont aussi été donnés du rôle de médiation qu'ils ont pu jouer pour mettre en relation propriétaires et demandeurs de foncier ²⁸⁰ »

Le Maire permet par ailleurs d'**articuler** la scène de dialogue micro-locale (la commune) avec une scène plus large, par exemple la scène intercommunale. Il est un « **maillon** » **essentiel au dialogue** entre les représentations et stratégies foncières des propriétaires privés (garder son bien foncier) et celles d'autres acteurs engagés dans une mobilisation collective (débloquer le foncier). L'action collective n'excluant pas ce genre d'antagonisme, la recherche du compromis que vise la négociation entre les acteurs autour de l'accès à un objet commun (le foncier) pourra s'appuyer sur certaines **motivations et stratégies des propriétaires privés**. Par exemple, ces derniers pourront accepter de mettre à disposition leurs terres afin de lutter contre les incendies dont ils pourraient être tenus pour responsables ou dans un souci de faire entretenir leurs biens fonciers et de le maintenir en bon état, voire de « redécouvrir les paysages d'antan » si celui-ci avait été laissé à l'abandon.

Une articulation de stratégies individuelles compatibles

Toujours en termes de stratégies, l'articulation entre les intérêts qu'aurait un **élu**, le **Parc des Cévennes** et un **éleveur** approchant l'âge de retraite à s'investir dans une telle action sont nécessairement divergents mais peuvent être satisfait par la réalisation d'un **même objectif commun**. Agir collectivement en faveur de l'accès foncier d'un jeune éleveur, c'est maintenir ou **rouvrir des paysages attractifs et touristiques** (élu) en même temps que contribuer à la **conservation de la biodiversité** (Parc) et assurer la **transmission intergénérationnelle d'une culture pastorale traditionnelle** (éleveur). Du côté de l'**éleveur** qui bénéficierait du résultat d'une telle action (projet de ferme communale par exemple), si cet acteur entre souvent en scène à un niveau avancé de l'action collective, ses perceptions et stratégies liées à son projet professionnel, s'insérant nécessairement au sein d'un véritable « **projet de vie** ²⁸¹ », sont déterminantes. Ce projet doit s'articuler au sein du projet de territoire et ajoute au

²⁸⁰ Claire RUAULT et Saïd MAHAMOUDOU, Op. Cit., p. 26. *Nous retrouvons de nombreuses ressemblances entre les caractéristiques de l'OCAGER Viganaise et les remarques des auteurs à l'égard de l'OCAGER mise en place par la Communauté de Communes de la Cévenne des Hauts Gardons.*

²⁸¹ Jean-Pierre BRECHET et Alain DESREUMAUX, Op. Cit., p.8

caractère complexe des stratégies déjà en présence et devant dialoguer entre elles. Un éleveur nouvellement installé explique : « *Mon projet, je le vois vraiment pastoral, c'est-à-dire vivre du produit de mes bêtes le plus honnêtement possible, garder mes bêtes en été...ne pas me disperser* ». En l'espèce, ce projet s'insère tout particulièrement au sein du projet de territoire tel qu'appréhendé par les acteurs l'ayant impulsé : un projet de redéploiement pastoral nécessitant un petit troupeau et une pratique pastorale adaptés à la topographie (pas de clôtures, une pratique assidue du gardiennage et un goût pour la tradition pastorale).

Il convient à présent de nous intéresser à la contribution du droit envers la mobilisation collective du foncier. Il nous faut alors identifier les outils juridiques qui apparaissent participer de manière plus ou moins active au processus d'action collective sur le territoire étudié.

2) une mobilisation variable d'outils juridiques

Quelques **outils fonciers et juridiques**, dont nous avons fait la présentation précédemment²⁸², apparaissent ici déterminants dans la mise en œuvre de certaines actions collectives et dans la concrétisation de projets de territoire liés à l'élevage.

Les outils de gestion collective du foncier

La création d'une AFA ou d'une AFP apparaît comme étant un enjeu déterminant de l'accès au foncier à travers les projets de territoire relatés. Le **morcellement parcellaire**, obstacle soulevé par de nombreux éleveurs et élus, est un frein majeur à la création de projet de territoire. Aussi, l'une des stratégies inscrites au sein des actions collectives, à côté de celle de « **déblocage des mentalités** » est de **regrouper les propriétaires** grâce à la constitution d'une telle entité de gestion des terres. Des arguments permettant de convaincre les propriétaires sont utilisés par les acteurs de ces actions. La constitution d'une entité collective telle que l'AFA ou l'AFP requiert le concours d'initiatives et d'énergies plurielles. Il faut préalablement recenser les parcelles disponibles et identifier les propriétaires. Ce travail peut faire l'objet d'une intervention d'experts et de l'appui de la Safer. Des démarches au porte à porte auprès des propriétaires des parcelles constituent un point de difficultés majeur, certains ne répondant pas, d'autres pouvant refuser de coopérer. L'animation foncière et la négociation autour de la mise à disposition des terres est effectuée conjointement par l'élue de la commune et la Safer. La constitution de l'AFA ou de l'AFP peut rencontrer le refus de certains propriétaires dont la parcelle se trouverait au milieu de l'espace convoité et poserait alors des difficultés supplémentaires. Le choix du type de l'étendue

²⁸² Deuxième Partie, Chapitre I, la mobilisation des outils fonciers par les acteurs du territoire

de l'objet de l'AFP (laisser pâturer les parcelles ou faire effectuer des travaux d'entretien ou de remise en l'état...) ainsi que le type de bail qui sera signé font également l'objet de débats. Nous avons vu que **très peu d'AFP** sont constituées dans le département du Gard et cette faiblesse de l'outil est notamment expliquée par l'absence de terres communales, ce qui freine la constitution d'une AFA (la commune pouvant constituer le « noyau » de l'AFP par l'apport de ces terres) ainsi que le fort morcellement du parcellaire qui rend parfois quasi-impossible le travail d'identification et de prise de contact avec l'ensemble des propriétaires²⁸³. Cependant, **dans le cadre de l'OCAGER, l'AFA semble être un outil de prédilection** : une AFA a déjà été créée dans le cadre d'une ferme de reconquête caprine (expérience-type n°1) et une AFA est envisagée pour conforter une exploitation ovine sur le causse. Ces AFA sont essentielles en ce qu'elles permettent également d'effectuer des **travaux pastoraux** (parcs, débroussaillage, réouverture de pâturage, etc.) pour lesquels elle peut percevoir des subventions. La **(re-)mise en valeur de certains espaces** qu'elle permet a une double portée : l'accroissement des ressources pastorales disponibles sur le territoire pour l'alimentation du troupeau (**viabilité économique**) et l'entretien voire la **réouverture des milieux et du paysage** (environnemental). **Un lien entre IE et telle entité collective** apparaît.

Des baux adaptés permettant l'articulation des stratégies individuelles et enjeux fonciers

En termes de baux fonciers, **la CPP** (individuelle ou avec une entité collective type AFP) et **la CMD** (Convention de Mise à Disposition de la Safer) apparaissent être les deux modalités de mise à disposition des terres utilisées (fermes de reconquête) ou envisagées (OCAGER). Nous avons auparavant présenté le régime juridique de ces deux outils et nous pouvons ici soulever leurs **avantages et caractéristiques spécifiques** pouvant répondre aux attentes des propriétaires en même temps qu'à celles des éleveurs et contribuer à la dynamique foncière. La Convention Pluriannuelle de Pâturage (CPP) est une formule largement utilisée sur le territoire étudié²⁸⁴. Présentant des caractéristiques **adaptées au milieu pastoral** (la Loi Pastorale en a fait un de ses outils phare), elle est un outil simple, permettant à la fois à l'éleveur d'accéder à une **relative sécurité foncière** (d'une durée minimum de cinq ans, équivalente à celle des contrats agri-environnementaux (MAET) et permettant à l'éleveur de s'engager sur la parcelle afin de percevoir les aides financières) et au propriétaire de **se soustraire au régime du fermage** (usage ponctuel autorisé, pas de droit de préemption pour le preneur, droit de reprise du bailleur) tout en entretenant sa parcelle. Ce type de bail est

²⁸³ Simone BOSSY, Op. Cit., p. 461. Voir Deuxième Partie, Chapitre I, l'utilisation de l'AFP

²⁸⁴ Nous estimons qu'elle est le bail le plus usité (voir figure 5 du Chapitre I, Deuxième Partie) tant sur l'exploitation en général que sur l'estive où elle représente 86% des baux contractés.

particulièrement adapté à la **création d'une AFP**, combinaison pensée par le législateur en 1972 et utilisée/anticipée au sein des installations communales ici étudiées.

C'est essentiellement le second type de bail qui apparaît comme étant une innovation destinée à **remédier explicitement au refus des propriétaires** de mettre à disposition leurs parcelles. La Convention de Mise à Disposition (CMD) créée et proposée par la SAFER est perçue par les élus impliqués dans l'OCAGER comme un outil novateur voir un **instrument clé pour « désenclaver le foncier »** :

« le public n'est pas au courant de toutes les formes que les propriétaires peuvent avoir pour donner leurs terres ou les prêter. La SAFER met des CMD maintenant, **parce qu'ici désenclaver le foncier c'est arrêter de faire peur aux propriétaires** qu'une fois qu'ils ont un fermage c'est fini ...c'est vrai d'ailleurs s'ils font un fermage avec un bail officiel, bah le type il la revoit plus sa parcelle après ! C'est essayer de faire changer ça par des systèmes plus actuels quoi [...] moi les enjeux ils seraient un peu là [...] et le responsable SAFER a commencé à nous en parler [...] la SAFER elle se fait interlocuteur entre le propriétaire et le locataire, le propriétaire lui il a affaire qu'à la SAFER qui dit « bon le loyer est de tant » et ça dure 6 ans, c'est 2 fois 3 ans, et au bout de 6 ans, le jeune agriculteur soit ça marche et il peut **acheter la terre**, ou **si le propriétaire est content, faire un bail** et ça permet d'avoir ce temps d'attente de 6 ans qui rassure tout le monde, à la fois **l'agriculteur il peut investir...** et ça permet ce laps de temps qui est profitable à tout le monde »

Le responsable SAFER considère également ces avantages de la CMD comme permettant à la fois de « **faire changer les mentalités des propriétaires** » qui « ne connaissent pas les différentes formules » de location foncière et pour qui « il n'y a pas d'alternative entre le fermage et l'oralité », mais aussi de « **favoriser l'installation des jeunes** » grâce à la clause de préférence inscrite dans le CMD qui « permet la maîtrise de la vente de la propriété pour conforter le jeune ».

L'outil d'urbanisme : une possible condition d'émergence d'un projet de territoire

Du côté de la planification communale, l'élaboration d'un PLU apparaît dans l'expérience-type numéro 2 comme un autre outil juridique **contribuant à créer une dynamique foncière**. En effet, ce n'est pas tant le contenu de ce document d'urbanisme ni celui de son PADD (programme prospectif présentant les choix d'aménagement durable de la commune) qui apparaît comme essentiel à l'action collective. Ce n'est pas tant, non plus, le contenu du *projet de territoire*, qui constitue un des objets de ce document, qui joue un rôle majeur. C'est alors **le processus d'élaboration, nécessitant réunions publiques, temps de concertation et débats publics autour des choix de développement du territoire communal qui participe à la dynamique collective**. En ouvrant une **scène de dialogue** autour de l'aménagement du territoire, scène

accueillant divers acteurs –citoyens, élus, Parc, experts, etc. – **le PLU est l’occasion d’impulser une négociation**. L’élevage, sa perception, son rôle ainsi que ses enjeux peuvent être mis en débat lors de diverses rencontres publiques et ce dialogue est susceptible de faire émerger des orientations, objectifs et actions précises contribuant à la création d’un projet de territoire sur la commune. Pour le maire, « la spécificité du label « Gard-Durable » » auquel participe l’élaboration du PLU de sa commune est « la concertation ». L’élaboration du PADD, qui a mobilisé plusieurs réunions publiques amène le maire à constater **un « consensus » des habitants « autour d’un projet de territoire » en construction**.

Des facteurs d’émergence complémentaires

Enfin, outre l’importance de mobiliser les bons outils juridiques pour atteindre l’objectif poursuivi, d’autres **facteurs entièrement exclu du champ juridique** entrent en jeu au sein du processus d’action collective. Ces éléments ne sont pas négligeables en ce qu’ils viennent parfois jusqu’à **conditionner la mobilisation de l’outil juridique lui-même** ainsi que son efficacité. Aussi, s’il s’agit de reconquérir des espaces pastoraux par la mobilisation d’outils fonciers spécifiques, nous avons vu que « **c’est de la reconquête, même au niveau des gens** » dont il s’agit. **L’investissement humain** de certains élus et personnes sans fonction particulière (citoyen), la **capacité d’écoute** à l’égard des propriétaires et la **pratique du dialogue** sont des enjeux inhérents à la **négociation** autour des représentations et stratégies des acteurs. Le **don de temps**, d’énergie et de sa personne en général conditionnent la réussite de certaines initiatives. Les acteurs parlent d’ « **investissement personnel** » et d’ « engagement », d’une « question de volonté » pouvant émerger d’un acteur « tout seul » qui « ose communiquer » et finit par impulser une dynamique.

Les actions collectives et projets de territoire émergents autour de la mobilisation du foncier en faveur de l’élevage permettent-ils réellement de répondre aux objectifs poursuivis par les acteurs, et notamment de contribuer à un déverrouillage du foncier ?

II – Des réponses significatives aux enjeux fonciers du territoire?

Les expériences collectives rencontrées sur le terrain ont ceci de signifiant qu’elles viennent **prendre en charge les différents facteurs de blocage du foncier** perçus par les acteurs (A). Néanmoins, elles n’apparaissent **pas comme entièrement satisfaisante** au regard de certaines attentes et certains obstacles se posant à elles (B).

A- Un « déverrouillage » de l'accès au foncier et une sécurisation foncière renforcée

Nous avons vu que ce serait **la perception d'un foncier bloqué** qui empêcherait la dynamisation de l'élevage, la sécurisation des exploitations et l'installation de nouveaux éleveurs. Aussi, il est intéressant de constater que **l'ensemble des actions collectives** relatées, débouchant parfois sur de réels projets de territoire en faveur de l'élevage, vise d'après les discours de leurs acteurs, à **prendre explicitement en charge ce blocage** et à agir sur les divers aspects qu'il recouvre et les facteurs qui y contribuent.

Un déblocage des mentalités

Nous avons relevé que **les propriétaires, à travers leurs mentalités** (peur de la dépossession, lien passionnel à la terre, etc.) et **leurs stratégies** (rétention foncière active –spéculative- et passive –héritiers-), étaient perçus comme constituant un des principaux niveaux de blocage du foncier. Les actions collectives mettent alors au cœur de leur processus, à travers les discours de leurs acteurs mais aussi à travers les outils mobilisés et les stratégies mises en place, **le dialogue, la sensibilisation et la négociation avec les propriétaires privés**. Débloquent le foncier est apparu au sein de notre analyse comme une entreprise ne pouvant se passer d'un « **déblocage des mentalités** ». « *Sans moyens financiers ou juridiques particuliers les élus parient sur un travail de sensibilisation des propriétaires* ²⁸⁵ ». C'est ce premier enjeu que semble prendre en charge le processus d'action collective, notamment à travers **l'OCAGER**. Cette dernière serait perçue avant tout chose comme « outil » et non une finalité, visant d'abord à « débloquent les mentalités », notamment par l'implication des conseils municipaux auprès des propriétaires, et afin **d'enclencher un « processus »** sur le long terme, plutôt que de parvenir à installer l'ensemble des agriculteurs pressentis. Nous sommes en présence d'un réel *mouvement* d'action collective, susceptible de déboucher sur des projets de territoire autour de l'élevage, grâce aux dynamiques que l'OCAGER semblent insuffler sur le territoire.

Une sécurisation de l'accès au foncier et de la qualité de l'assise foncière

Un autre facteur qui avait été identifié comme empêchant certaines dynamiques foncières est lui aussi ciblé et pris en charge par la mobilisation collective du territoire. **La question de la nature du mode de faire-valoir** adapté soulevait deux enjeux essentiels. Du côté de l'éleveur, **l'oralité est perçue comme source d'insécurité foncière** et vient empêcher la réalisation de certaines stratégies foncières (autonomie

²⁸⁵ Claire RUAULT et Saïd MAHAMOUDOU, Op. Cit., p.2

fourragère, confortation du pâturage, investissement sur la parcelle, etc.). Du côté du propriétaire, **la signature d'un bail est perçue comme un « dépossession »** de son bien et le contrat de fermage, souvent le seul à être envisagé par le propriétaire peu informé, est largement rejeté, le propriétaire privilégiant alors une location orale et informelle de sa parcelle. Aussi, l'enjeu de la dynamique foncière sur le territoire ACV n'est pas apparu se résumer à un « débloqué » pur et simple du foncier –obtenu après celui des mentalités- qui aurait consisté à obtenir l'accès à des parcelles auparavant inaccessibles. Cet enjeu soulève inéluctablement **la question des modalités de mise à disposition des terres pour lesquelles une grande divergence d'intérêts et de stratégies existe entre l'éleveur (écrit= sécurité) et le propriétaire (oral= liberté)**. Ces actions collectives semblent *a priori* relever cet enjeu. La question du mode de faire valoir est au centre de l'information (les différents types de baux) et de la négociation avec le propriétaire lors de la phase d'animation foncière commune à l'ensemble de ces expériences. Les **outils juridiques mobilisés** (la création d'AFP ou d'AFA) et le choix des **modes de faire-valoir** (la CPP et la CMD de la Safer) issus d'une négociation entre les perceptions et stratégies foncières des acteurs, **apparaissent pertinents** au regard des intérêts qu'ils présentent pour l'éleveur (relative sécurisation de l'assise foncière par la signature de baux) et pour le propriétaire (relative liberté de disposer de son bien par ailleurs entretenu par l'éleveur).

En ce qu'elles semblent s'adresser efficacement aux différentes causes de non-accès au foncier et d'insécurité foncière, ces actions collectives contribuent à transformer la dynamique foncière et territoriale de l'élevage. Cependant, elles ne sont pas épargnées par certains obstacles amenant à nuancer la capacité de ces actions et des projets qui émergent à maintenir, conforter et relancer l'élevage au sein du territoire.

B- Un bilan mitigé au regard des attentes des acteurs

Les acteurs rencontrés émettent de **nombreuses réserves** et doutes quant à la réalisation et la concrétisation des actions collectives dans lesquelles ils sont investis. L'objectif de la mobilisation (la mise à disposition de foncier en faveur de l'installation et de la confortation des éleveurs) est perçu à travers les **limites des stratégies** mises en place et freins exogènes à l'action en elle-même (1). Si nous acceptons de questionner la contribution de ces actions non plus au déverrouillage du foncier mais à la **mise en mouvement de l'intensification écologique**, de pareilles précautions doivent être exprimées (2).

1) Des limites et freins aux objectifs poursuivis

Nonobstant la mentalité et les stratégies des propriétaires, **les facteurs de blocage fonciers** que nous avons identifiés²⁸⁶ à travers les discours des différentes catégories d'acteurs semblent freiner la dynamique de ces actions collectives. **Certains élus ne s'impliquent tout simplement aucunement**, pour des raisons d'origine personnelle, politique (ne pas sous-estimer les « jeux de pouvoir »), ou liées à des choix fonciers et d'aménagement du territoire entièrement détournés de l'élevage (tourisme, autre activité agricole, etc.). Or, nous avons vu que le maire est considéré comme ayant **la capacité de « tout bloquer »** et une action collective ne pourra que difficilement se passer de son soutien.

La qualité des espaces disponibles et convoités par l'action collective pose également la **question de la viabilité économique de l'exploitation**. Si les pâturages abandonnés peuvent facilement être mobilisés (espaces inconstructibles pouvant être considérés comme « inutiles » pour les propriétaires), **les usages concurrents rencontrés sur les prés de fond de vallée et parcelles cultivables pourtant essentielles à la production de fourrage paraissent parfois extrêmement délicats à lever pour les acteurs**. Leur accès est pourtant vital pour contribuer à une assise foncière de qualité et à la réussite d'une exploitation économiquement viable. Au sein de l'OCAGER, qui ne poursuit pas l'unique but d'installation des éleveurs, ces espaces (quelques hectares plats, irrigables, expertisés comme présentant un bon potentiel agronomique) sont par ailleurs identifiés en tant que sites susceptibles d'accueillir des installations maraîchères.

De plus, le dialogue n'aboutit pas forcément à un consensus : le propriétaire est toujours **libre de refuser** de s'impliquer dans un projet de territoire. Le contexte actuel de demande croissante de constructibilité favorable à la spéculation foncière incite fortement les propriétaires à **ne pas renoncer à la rétention foncière**, quand bien même les formules proposées de mise à disposition des terres ne mettent pas en péril leur capacité à disposer de leur bien foncier. Des liens sociaux, familiaux et culturels complexes constituent également des obstacles de taille à la mobilisation de foncier dans certains villages cévenols. Les mentalités ne peuvent alors « changer » qu'à force de patience, de sensibilisation sur le long terme et le résultat immédiat de ce processus mobilise **un espace-temps parfois différent de celui propre à l'action collective**.

Cette question de l'échelle temporelle de l'action est également posée aux élus pour lesquels « *la durée nécessaire pour créer une dynamique* ²⁸⁷ » foncière diffère du rythme

²⁸⁶ Voir Deuxième Partie, Chapitre II, les discours sur le foncier « bloqué »

²⁸⁷ Claire RUAULT et Saïd MAHAMOUDOU, Op. Cit., p.27

de la vie politique et des perspectives qu'offre la durée d'un mandat. Un élu raconte une rencontre avec des porteurs de projets et éleveurs en difficultés :

Les éleveurs : « *vous nous aviez dit que y'avait l'OCAGER, que vous alliez libérer des terres ! Y'a rien de fait, **vous êtes que dans les discours, pas dans l'action*** ». L'élu : « *on s'est fait ramassés ! ça nous a fait du bien remarque ! (rire) oui mais on a répliqué, on a discuté avec eux, on a dit « mais nous on aimerait avancer mais on est pas les propriétaires d'abord, d'une part, et d'autre part c'est là qu'on a réalisé **que la notion de temps était pas la même** quoi, y'avait un gars qui était particulièrement agressif, il nous disait « mais moi il faut que j'aie de la terre quoi, j'en crève » et nous on a fait que des discours en face »*

Enfin, nous pouvons donner une dernière illustration des nombreuses limites des actions collectives dans la réalisation de leurs objectifs. Pour l'une des installations prises en exemple (expérience-type numéro 2), si l'action collective a en effet permis l'accès au foncier et l'accueil d'une exploitation, **la situation foncière et le niveau de sécurité foncière appréciés par l'éleveur sont discutables**. Les obstacles soulevés au sein de notre Deuxième Partie quant à la réalisation des stratégies foncières des éleveurs se retrouvent ici. Les prés de fonds de vallée nécessaires au fourrage ne font pas l'objet de baux écrits d'où une **insécurité foncière ressentie** et un « effacement » politique dans la vie de la commune que l'éleveur estime nécessaire afin de ne pas risquer de « perdre un pré » loué oralement.

Nous pouvons par ailleurs, avant d'explorer les relations entre le droit et l'intensification écologique à travers notre dernier chapitre, questionner la capacité de telles actions et de tels projets de territoire à faire émerger l'IE de l'élevage sur le territoire.

2) Vers l'intensification écologique de l'élevage ?

Reprenant ici nos éléments de définition qui ne font que dessiner un contour flou et volontairement mouvant de l'IE, ce processus apparait ici comme une **résultante²⁸⁸ largement inconsciente des actions collectives poursuivies**.

En effet, certains projets, de par leur positionnement géographique (Parc des Cévennes, zone Natura 2000) prennent pleinement en compte des **enjeux écologiques et environnementaux** dans leur émergence et mise en œuvre. Aussi, l'objet foncier est assorti de stratégies et d'objectifs propres à certains acteurs et rejoignant l'objectif général de « déblocage » du foncier et d'installation/de confortation d'un éleveur. Si l'on considère que « *le projet de territoire porte sur l'IE dès lors qu'il vise la préservation des écosystèmes, des patrimoines territoriaux et/ou du tissu économique local²⁸⁹* », les deux

²⁸⁸ Thierry LINCK, Marie HOUDART, Jacques LASSEUR, Philippe FLEURY, Op. Cit., p.2

²⁸⁹ Thierry LINCK, Marie HOUDART, Jacques LASSEUR, Philippe FLEURY, Op. Cit, p. 9

projets de fermes communales ainsi que le **projet de redéploiement pastoral** sur les zones de crêtes comptent parmi les objectifs poursuivis par certains de leurs acteurs les **caractéristiques émergentes de l'IE**. La reconquête pastorale, en même temps qu'elle vise à reconquérir des espaces fonciers délaissés et ayant un certain **potentiel économique**, permet la **réouverture des paysages** (aspect patrimonial naturel et culturel), la **réapparition d'espèces** (gestion et préservation d'une biodiversité riche) et la « **restauration des fonctions écologiques des milieux** ²⁹⁰ ». Ces attentes sont principalement émises par des acteurs tels que le Parc (une politique agro-pastorale et pro-élevage *exclusivement* en raison de la fonction écologique du pastoralisme) et par des élus sensibilisés à la conservation du patrimoine naturel et culturel des Cévennes (pour sa valeur patrimoniale seule mais aussi pour sa valeur indirectement touristique).

La question de la **productivité** et de « l'intensification » de l'élevage qui constitue l'autre pendant de l'IE n'a pas pu être clairement identifiée à travers les discours, les entretiens ne portant par ailleurs pas sur des considérations agronomiques ou zootechniques qui sont exclues du champ de compétence de cette recherche. Nous ne pouvons dire si les actions collectives et projets de territoire rencontrés contribuent ou non à ce deuxième aspect constitutif de l'IE. Nous percevons simplement que **les actions collectives permettant de mobiliser le foncier et de conforter ou relancer l'activité d'élevage sur le territoire contribuent a priori** à l'émergence de certaines caractéristiques de l'IE dans son pendant environnemental et répondant à des enjeux de développement durable.

De plus, l'action collective autour du foncier peut amener les acteurs à mobiliser certains outils tels que **l'AFA ou l'AFP** dont les caractéristiques semblent participer de la mise en mouvement de l'IE. En effet, en remédiant à certains inconvénients fonciers (morcellement parcellaire), cet outil permet de **mobiliser des espaces supplémentaires** (pâturages abandonnés) et de répondre à un **double enjeu de l'IE**, l'utilisation de **ressources locales** venant alors renforcer la viabilité économique du pastoralisme et participer à **l'entretien du milieu**. Le « déverrouillage foncier » qui avait été pressenti par certains comme étant « au cœur de la deuxième voie de l'IE ²⁹¹ » apparaît pouvoir se réaliser à travers **l'utilisation d'outils collectifs de gestion du foncier** dont le double-intérêt économique et écologique semble difficilement contestable.

²⁹⁰ « Projet Mouve : les interactions élevage et territoire dans la mise en mouvement de l'intensification écologique. Réponse à l'appel à projet de l'ANR SYSTERRA 3. Résumé de l'intention pour l'équipe Montpelliéraine », Op. Cit., p. 4

²⁹¹ Claire AUBRON, Op. Cit., p.33

L'IE peut cependant être explorée par une approche anthropologique du droit mettant en avant les relations et interactions entre le droit et ses outils et les fonctions écologiques et environnementales de l'élevage. L'objet de ce dernier chapitre est foncièrement de proposer des pistes de réflexions anthropo-juridiques, invitant les autres disciplines à discuter des conditions d'émergence de l'IE de l'élevage.

CHAPITRE III – Droit et intensification écologique : quelques pistes de réflexions pour un débat ouvert...

Nous avons choisis d'ouvrir le débat sur deux aspects nous apparaissant pertinents au regard de la question de l'IE. **La relation qu'entretient le droit avec ce processus**, à travers les textes mais aussi et surtout à travers les différents outils rencontrés sur le terrain, fera l'objet de nos principales remarques (I). Lors de notre étude, **l'inscription des Causses et des Cévennes sur la liste du Patrimoine mondial de l'humanité** venait tout juste d'interroger les acteurs du territoire sur le sens, le potentiel et les conséquences d'un tel classement. Ce classement nous étant apparu comme pouvant interagir avec certaines conditions d'émergence de l'IE, nous ne ferons que poser des interrogations supplémentaires à celles d'acteurs quelque peu perplexes (II).

I- La contribution du droit à l'intensification écologique de l'élevage

L'IE n'apparaît pas totalement étrangère au droit. Si elle ne fait pas l'objet de dispositions spécifiques, elle semble être **accompagnée** par des outils juridiques reconnaissant le rôle écologique d'un certain type d'élevage (A). Quant à la nature du droit qui serait davantage susceptible de contribuer à l'IE, le **droit négocié** se dévoile être une voie pertinente vers l'écologisation de l'agriculture (B).

A- La prise en charge juridique des fonctions écologiques de l'élevage

De la même manière que nous avons pu identifier, au sein de notre Première Partie, la prise en compte de l'élevage à travers le droit positif, nous pouvons remarquer que cette activité peut être perçue par le droit comme contribuant à **la réalisation d'objectifs environnementaux** (1). En termes d'outils, ce sont **les contrats agri-environnementaux** (MAET) qui contribuent explicitement à la réalisation de l'IE (2).

1) Le lien Elevage – Environnement perçu par le droit positif

Nous n'effectuerons pas ici une analyse exhaustive des textes mais citerons simplement quelques exemples appropriés. A chaque niveau de production du droit, le

lien entre les pratiques d'élevage et certains enjeux environnementaux font l'objet de dispositions. Le législateur en premier souligne ce lien (Loi Pastorale de 1972, Loi Montagne de 1985) entre le pastoralisme et « *la protection du milieu naturel et des sols* » ou « *l'ouverture des paysages* ». Ce lien justifierait alors, dans le cadre d'une politique de développement durable, de **maintenir ces usages** notamment **par la préservation des espaces qui lui sont nécessaires** (pâturages). Plus récemment, le Grenelle de l'Environnement a mis au centre de ses préoccupations le souci de favoriser une **agriculture moins intensive et plus écologique**²⁹². La question des relations entre agriculture et préservation de la biodiversité a notamment été abordée par les tables rondes²⁹³. L'Etat, à travers son pouvoir réglementaire (DTA) est lui aussi venu reconnaître le **rôle écologique que l'élevage pouvait assumer dans certains milieux montagnards**²⁹⁴. Auprès de la Région, ce lien ne semble cependant pas être relevé au sein des divers documents d'aménagement du territoire (SRADDT et CPER). Au niveau du Pays, la Charte de territoire se donne notamment pour objectif de « *renforcer les synergies potentielles entre environnement et agriculture* ». La fonction écologique de l'agriculture est notamment perçue à travers le « *rôle très important en terme de lutte contre les risques naturels et la dégradation des ressources* » que cette activité peut assumer. Plus encore, **l'agro-pastoralisme est considéré comme faisant partie de pratiques dites « alternatives »**, respectueuses de l'environnement qu'il convient donc de soutenir et de valoriser. L'analyse des documents d'urbanisme consultés a pareillement mis en exergue les fonctions environnementales que l'élevage était perçu assumer au sein du territoire communal : lutte contre l'incendie, contribution à la création d'un véritable « *patrimoine naturel et paysager issu de l'agriculture* », un paysage « *directement dépendant du maintien de ces activités agricoles et pastorales* », etc.

C'est cependant au niveau communautaire, à travers la Politique Agricole Commune (PAC) et les outils contractuels qu'elle met en place auprès des éleveurs, que le lien Elevage – Environnement est le plus vif et que l'IE semble émerger de la manière la plus pragmatique.

2) Les relations contractuelles agri-environnementales des éleveurs

L'objet n'est pas ici de présenter dans ses détails le fonctionnement du système des dispositifs communautaire et national d'engagement dans des **mesures agri-**

²⁹² Sylvie BONNY, Op. Cit., p. 2

²⁹³ Claire GRISEZ, « Grenelle de l'environnement : un processus original, un projet pour l'agriculture », in *Revue Agronomie, environnement & société*, octobre 2011, volume n°1, pp. 9-12

²⁹⁴ Voir par exemple, la DTA des Alpes-Maritimes adoptée en 2003 : fort d'un diagnostic relevant l'importance du pastoralisme et son intérêt environnemental et paysager, des objectifs généraux d'aménagement sont posés.

environnementales²⁹⁵ (**MAE**) et certainement pas non plus d'entrer dans un débat houleux autour de la pertinence des dispositifs d'aide à l'agriculture de la PAC. Nous souhaitons analyser comment, **à travers la contractualisation environnementale des éleveurs** largement pratiquée sur le terrain étudié, **l'IE peut émerger** et quelles seraient les limites de cette voie contractuelle vers l'écologisation de l'agriculture.

Les prémisses de l'écologisation des pratiques agricoles

Cette remarque préliminaire faite, nous pouvons exposer rapidement les évolutions qui marquent l'affirmation d'une politique agroenvironnementale au sein de la PAC. En raison d'un certain constat des « effets écologiques néfastes » de certaines pratiques intensives d'agriculture, c'est « véritablement **depuis 1992** que l'Union européenne a décidé d'encourager une agriculture compatible avec les exigences de la protection de l'environnement²⁹⁶ ». Sommairement, « **Les mesures agri-environnementales (MAE) visent à améliorer les impacts environnementaux de l'agriculture, à l'aide de subventions allouées sur la base d'engagements volontaires des agriculteurs pour une durée d'au moins 5 ans.** »²⁹⁷. Elles sont devenues un élément essentiel du dispositif PAC qui, depuis sa réforme en 1992, comporte en **second pilier destiné au développement rural**, à côté de son pendant plus traditionnel de soutien à l'agriculture et à ses filières (primes néanmoins assorties d'une conditionnalité environnementale depuis 2003). Les MAE sont au cœur du dispositif de soutien au développement rural de ce second pilier. Le premier contrat agri-environnemental mis en place est le **Contrat Territorial d'Exploitation (CTE)**, contrat que la plupart des éleveurs rencontrés ont notamment dit avoir connu. Il a été suivi en 2002 par le **Contrat d'Aménagement Durable (CAD)** que la plupart des éleveurs ont également signé. Depuis 2007, ce sont les **Mesures Agri-Environnementales (MAE)** qui ont pris la succession. Elles représentent 22% des fonds européens destinés au développement rural (2007-2013) et sont co-financées à hauteur de 55% par le FEADER. Obligatoire pour tous les Etats membres, la mise en place d'un dispositif national de MAE est réalisée en France par une programmation 2007-2013 visant à décliner et préciser le dispositif communautaire sur le territoire national.

Les types de mesures contractées sur le territoire ACV

²⁹⁵ Nous renvoyons ici au *Décret n° 2007-1342 du 12 septembre 2007 relatif aux engagements agroenvironnementaux* ainsi qu'à l' *Arrêté du 18 novembre 2009 modifiant l'arrêté du 12 septembre 2007 pris en application du décret no 2007-1342 du 12 septembre 2007 relatif aux engagements agroenvironnementaux*

²⁹⁶ Véronique GERVASONI, « Les outils de la PAC (CTE, CAD, MAE), portée et limites », communication dans le cadre de la journée d'étude et d'échange organisée par la SFDE, à Strasbourg, le 22 mai 2003, sur la gestion conventionnelle des espaces naturels, p. 1. Disponible sur : <http://www-sfde.u-strasbg.fr/downloads/colloques/liens/VG-Les%20outils%20de%20la%20PAC.pdf>

²⁹⁷ Pierre DUPRAZ et Michel PECH, « Effets des mesures agri-environnementales », in *INRA Sciences Sociales - Recherches en économie et sociologie rurales*, n°2-3, septembre 2007, p.1

Deux MAE à portée nationale sont retenues dont la **Prime Herbagère Agro – Environnementale** (PHAE et PHAE2 pour les contrats signés à partir de 2010) qui est la principale mesure contractée par les éleveurs sur le terrain ACV. Elle vise « à **préserv**er les prairies et à encourager une **gestion extensive** de ces surfaces²⁹⁸ ». Le but de ce contrat est explicitement de conforter et d'encourager le rôle écologique de l'élevage extensif dans « l'entretien de prairies dont le rôle est important pour l'écosystème [...] la protection contre l'érosion des sols en assurant un couvert végétal permanent [...] et le maintien d'un paysage²⁹⁹ ». **La signature de contrat PHAE semble donc a priori s'inscrire dans l'IE** puisqu'il s'agit d'un outil juridique qui participe à la construction d'une agriculture « en harmonie et en symbiose avec l'environnement, en valorisant les ressources naturelles sans les dégrader et en utilisant les services écosystémiques³⁰⁰ ». A côté de la PHAE, six dispositifs à cahier des charges national mais à portée locale sont mis à disposition par l'Etat auprès du Préfet de Région qui choisit ceux qu'ils souhaitent mobiliser sur un territoire précis, en fonction des enjeux de ce territoire. En sus de ces dispositifs nationaux, on compte des **MAE Territorialisées** dites **MAET** qui sont mobilisables seulement dans certaines zones à forts enjeux environnementaux tels que les **sites Natura 2000**. Les contrats pouvant alors être conclus au sein de ces sites sont de deux types : des contrats de conservation (dit Natura) et des **contrats agri-environnementaux** dans lesquels les éleveurs rencontrés et dont les parcelles se situent à l'intérieur de sites Natura 2000 se sont engagés. Des MAET très spécifiques à certaines parties du territoire (grands causses, massif de l'Aigoual, Parc des Cévennes) ont été mises en place par un arrêté préfectoral en 2009 et des notices d'explication de chacune d'entre elles sont fournies par la DDTM du Gard. La notice d'information consacrée aux MAET sur le territoire du PNC permet de connaître **les fonctions écologiques attendues envers les activités pastorales sur le territoire du Parc**. Aussi, constatant « la régression significative des activités pastorales depuis plusieurs décennies [...] la fermeture des milieux ouverts [...] et l'abandon de la pratique de la fauche pour les prairies naturelles », la signature de MAET avec les éleveurs situés au sein du périmètre du PNC a pour but de « **maintenir l'activité pastorale au minimum à son niveau actuel** (nombre d'éleveurs, surface pâturée et effectif total du cheptel) » et de « **de renforcer significativement la prise en compte des exigences écologiques de ces habitats et espèces³⁰¹** ». Plusieurs types des MAET sont

²⁹⁸ Voir la Notice départementale d'information « PHAE 2 campagne 2010 », disponible sur le site de la DDTM du Gard : <http://www.gard.equipement.gouv.fr/aides-agroenvironnementales-r142.html>

²⁹⁹ Ibid.

³⁰⁰ Sylvie BONNY, Op., Cit., p. 3

³⁰¹ Notice d'information territoire « Aigoual » - « Mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET) CAMPAGNE 2010 », disponible sur le site de la DDTM du Gard : http://www.gard.equipement-agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/notice_Aigoual.pdf

signées entre le Parc – autorité en charge de la négociation, signature et mise en œuvre des contrats – et les éleveurs : gestion pastorale de tourbières et milieux tourbeux, gestion pastorale des landes sèches, gestion extensive des prairies naturelles de fauche, gestion extensive des prairies humides de fond de vallée, entretien de haies, etc.

Une réelle orientation et écologisation des pratiques des éleveurs ?

Si ici encore l'orientation des pratiques pastorales **par la signature de MAET semble rejoindre les conditions d'émergence de l'IE**, les entretiens effectués auprès des éleveurs nous invitent à **nuancer** la contribution de cet outil à ce double objectif d'intensification et d'écologisation de l'agriculture. En effet, à la question posée aux éleveurs de savoir ce qu'il leur est demandé de faire en contrepartie de la rémunération financière de la PHAE, ceux-ci répondent généralement :

*« nettoyer, entretenir, faire pâturer »
« il faut faire pâturer, entretenir les milieux ouverts »
simplement «pâturer » ou « rien de spécial »*

Ce ne serait donc pas le contrat qui les inciterait à adopter une pratique respectueuse de l'environnement ou à assurer des services éco-systémiques mais **leurs pratiques pastorales endogènes qui de fait assureraient ces externalités positives**, avec ou sans l'incitation financière de l'Etat. **En termes de contraintes**, même si les éleveurs précisent qu'ils ne peuvent pas dans certains cas couper des arbres, écobuer ou faucher un pré avant une date fixée par le contrat, **l'accent n'est alors pas mis sur l'aspect environnemental mais administratif :**

« Ce n'est pas très contraignant pour moi, ça n'a pas changé ma façon de faire, je le pratiquais déjà, à part des petits trucs. Mais maintenant, il faut tout marquer, il faudrait avoir une secrétaire ! »

« Ca n'a entraîné aucun changement dans mes pratiques, ce n'est pas contraignant du tout, je suis dans mes clous, je faisais déjà tout avant »

« Il faut tenir plus propre mais je tenais déjà très propre, alors c'est seulement plus de contrôle et plus d'argent »

La tenue d'un **calendrier de pâturage** et la possibilité de **se faire contrôler** à tout moment sont vécus par l'éleveur comme étant des contraintes « très pénibles » notamment parce qu'ils ont le sentiment de « passer pour des bandits ».

De plus, les éleveurs des vallées cévenoles différencient difficilement les obligations qui leur incombent d'après la PHAE de celles des MAET qu'ils ont pu signées à côté. La

nature de la pratique semble être toujours la même : « **toujours la même obligation** » **de pâturer et de maintenir ouvert les milieux**. Certains évoquent une différence quant à la nature des espaces concernés par la PHAE (espaces boisés) d'un côté et le MAET (espaces plus spécifiques comme des tourbières, des champs cultivés, etc.) de l'autre. Sur les causses où les éleveurs cultivent les céréales et herbes fourragères, la signature de MAE(T) sur certains champs et prairies les contraint à ne pas mettre « trop d'engrais » ou « pas trop de produit », ce que les éleveurs n'estiment encore ici que très peu contraignant.

Les MAET rencontrent **une limite certaine** face à de grosses exploitations comme les exploitations laitières des Causses. Le montant des aides agri-environnementales étant plafonné, certaines exploitations caussenardes atteignent ces plafonds et ne peuvent engager d'avantage d'hectares. Plus encore, **l'incitation environnementale subit un effet pervers qui limite la capacité de ces contrats à orienter les pratiques**. En effet, le montant de la contrepartie financière augmente avec l'intensité et la difficulté de la pratique (simplement pâturer à effectuer des travaux de remise en l'état). L'éleveur disposant d'une grande superficie à engager préférera s'engager à un minimum de pratiques en déclarant le maximum d'hectares jusqu'au plafonnement plutôt que de sélectionner des espaces tels que les prairies permanentes ou champs céréaliers et de s'engager à des pratiques plus respectueuses de l'environnement, en retirant le même avantage financier qui sera de toute façon pour lui plafonné :

« Comme nous on plafonne, on prend le minimum, juste pour pâturer...le but de la manœuvre ça sert à rien...si on avait deux ou trois droits à primes de plus, on s'engagerait à girobroyer pour qu'elles soient plus propre, on prendrait un engagement supérieur, mais là comme on arrive au plafond des primes, sans prendre la mesure au dessus, on prend la mesure minimale [...]« nous on fait sur les parcours, les parcours on est tranquille, on n'y fait rien »

Aussi, un simple travail de « maîtrise de l'embroussaillage par le pâturage » sera effectué alors que l'éleveur a conscience qu'il pourrait effectuer des travaux de réouverture ou d'entretien plus poussés. « *Ca sert à rien parce qu'on plafonne... mais on le fait quand même un peu parce qu'après ça repousse, c'est nécessaire, sur les parcelles proches et qui sont bonnes, ont le fait...mais on n'est pas obligé* ».

Une meilleure utilisation de l'espace ?

L'autre question qui se pose et qui amène à **relativiser la contribution des MAE(T) à l'IE** sur le territoire étudié est alors celle de la contribution de tels contrats à l'autre pendant de l'IE, « l'intensification ». Si nous ne disposons pas des connaissances et compétences techniques pour juger de cette contribution, nous constatons cependant

que **le contrat ne vient apparemment pas changer de manière significative les pratiques de l'éleveur**. Pourtant, certains acteurs soulèvent l'enjeu d'une telle modification en termes de **valorisation de l'espace pâturé** et d'un travail plus intensif sur certains espaces rares comme les prairies et prés. Estimant que les éleveurs n'opèrent qu'une simple « cueillette » des ressources ne permettant « aucun travail sur les prairies », ces acteurs considèrent que **la mauvaise exploitation des terres et la faible valorisation des ressources participent à un certain gaspillage de parcelles** par ailleurs difficile d'accès et de sécurisation. Nous pourrions imaginer que le contrat agri-environnemental soit un levier pouvant contribuer à ce pendant de l'IE qui consiste à « **mieux valoriser les ressources rares** » et effectuer une « bonne valorisation des produits ³⁰² » spécialement sur des territoires aux conditions géographiques rudes et ingrates comme les Cévennes.

Une écologisation des pratiques conditionnée par la sécurisation du foncier

Un autre regard peut être porté sur les limites de ces pratiques contractuelles dans la mise en mouvement de l'IE. **L'insécurité foncière et l'accès précaire aux divers espaces** (pâturages, prés, prairies), que nous nous sommes appliqués à caractériser dans de riches développements de cette étude, **ne sont pas sans lien avec l'enjeu de l'IE** et la contribution de ces contrats agri-environnementaux à l'AIE. Deux raisons principales à cela. Tout d'abord, la plupart des éleveurs, s'ils sont engagés dans des contrats type PHAE ou MAET, ne disposent que d'une sécurité foncière relative voir très précaire. Or, **la sécurisation du foncier apparaît comme une condition indispensable à l'émergence de l'IE puisqu'un éleveur dont l'assise foncière ne serait pas suffisamment sécurisée se gardera d'engager une parcelle louée oralement**. La peur de ne pas pouvoir respecter ses engagements sur cinq ans et de se voir sanctionner (amende) incite l'éleveur à limiter et mesurer son engagement dans l'écologisation contractuelle de ses pratiques :

« C'est pour ça quand on fait... moi je me suis méfié de ça...quand on fait la PHAE, fallait être sûr avant d'encercler un morceau, le gars [le propriétaire] il dit rien mais après il dit « tiens je veux mettre des oignons ! », c'est un engagement pour 5 ans, donc faut faire attention, faut bien décortiquer »

La seconde raison réside dans la même précaution que l'éleveur observera à effectuer de **réels investissements sur des parcelles dont il n'est pas certain de conserver la maîtrise** à l'avenir. Aussi, si l'IE nécessiterait de mieux valoriser l'espace exploité en

³⁰² Sylvie BONNY, Op., Cit., p. 3

augmentant par exemple les rendements d'un pré de fauche, **l'insécurité foncière amène l'éleveur à ne pas s'engager envers l'IE.**

Une voie de l'IE à affirmer politiquement...

Le fait de **rétribuer une pratique considérée comme un « service écologique »** est bien une des voies envisagées de l'IE. Les « *services écologiques contre paiement* » sont perçus par le CIRAD, dans le cadre de ses recherches à l'égard de l'IE, comme **un moyen d'accompagnement des politiques publiques** capables de favoriser les conditions d'émergence de l'IE³⁰³.

*« Limitation de l'érosion, conservation de la biodiversité, maintien des paysages, les nombreux bénéfices offerts à l'environnement par l'AEI pourraient constituer un levier pour accroître sa diffusion [...] Ailleurs, des sociétés liées au tourisme **rétribuent les paysans pour le maintien d'un paysage esthétique.** Ces paiements permettent aux cultivateurs de **surmonter la barrière psychologique** que représente des changements de techniques mais aussi **l'obstacle financier** en offrant une source de revenus supplémentaire [...] Avec un budget annuel de 55 milliards d'euros, **la PAC peut constituer un outil très précieux** pour inciter et aider les paysans à adopter les techniques de l'AEI en développant ce système de paiement de services écologiques. »*

Du côté de **la PAC**, quelques brèves nuances peuvent elles aussi être apportées, mettant en valeur une PAC « à contre-courant³⁰⁴ » de l'IE. Si ces MAE font partie du deuxième pilier de la PAC, elles ne représentent que « **3,7% du budget total** de la PAC ³⁰⁵». D'après l'INRA, des études « *soulignent que les mécanismes d'attribution des paiements compensatoires [...] ne permettent pas d'améliorer l'impact environnemental de l'agriculture [...] la prime au maintien de l'élevage extensif (« prime à l'herbe ») est parvenue à remplir son objectif de maintien de l'élevage extensif, là où il existait ; mais elle n'a pas impulsé la conversion des élevages intensifs* ³⁰⁶ ». Cette relative inefficacité est également soulevée comme **limitant la pertinence d'une politique**

³⁰³ CIRAD, « L'agriculture écologiquement intensive, une utopie ? », conférence organisé par le CIRAD lors du Salon international de l'Agriculture 2010, mars 2010, *morceaux choisis*. Document consultable sur : <http://www.cirad.fr/actualites/toutes-les-actualites/articles/2010/science/l-agriculture-ecologiquement-intensive-une-utopie>

³⁰⁴ Anne LACROIX et Nicolas BEAUDOIN, « Désintensification et préservation des ressources naturelles », in *Dossier de l'environnement de l'INRA*, n°24, pp.83-85

³⁰⁵ Ibid., p. 3

³⁰⁶ Ibid., p.3

environnementale de type interventionniste qui privilégie les pratiques « d'éco-jardinage ³⁰⁷».

« Le pâturage est apparu très tôt comme un outil miracle dans de nombreux espaces protégés pour entretenir les milieux herbacés. Et pourtant, les mesures agri environnementales (MAE) ont eu une faible efficacité sur la conservation de la biodiversité³⁰⁸ »

La capacité des outils contractuels agri-environnementaux à contribuer aux conditions d'émergence de l'IE est donc discutable. D'autant plus qu'il existe d'autres facteurs à prendre en compte si l'on souhaite persévérer dans l'identification des conditions – notamment juridiques - de l'IE.

B- L'apprentissage de la négociation en droit: un enjeu pour l'écologisation de l'agriculture

Nous pouvons ici nous interroger, à partir de quelques éléments de réflexion que le terrain a fait émerger, sur **la nécessité de privilégier la pratique d'un « droit négocié » comme enjeu de l'IE**. Nous avons en effet constaté un **réel conflit de représentations** des différents acteurs rencontrés autour de l'objectif général de préservation de l'environnement et des politiques environnementales (1). Si le positionnement des acteurs est marqué par « *un apparent consensus*³⁰⁹ » envers la nécessité d'écologiser l'agriculture, les points de vue divergent et cette situation nous amène à ouvrir un débat sur **la pertinence de la négociation et de la co-construction de règles permettant la mise en mouvement de l'IE** sur un territoire aux forts enjeux environnementaux et agro-pastoraux (2).

1) Des conflits de représentations autour des politiques environnementales

Nous partons ici des discours des éleveurs, en ce que « **la compréhension du point de vue des éleveurs se révèle être un outil utile** » pour apprécier la qualité et les limites de certains aspects de la politique environnementale³¹⁰. Les discours des éleveurs à l'égard de la politique environnementale du Parc ou relative aux sites Natura 2000 mettent en exergue de nombreuses **incompréhensions** et des perceptions quelque peu déformées du Parc des Cévennes, des objectifs qu'il poursuit et de sa

³⁰⁷ Annik SCHNITZLERA, Jean-Claude GENOTB et Maurice WINTZC, « Espaces protégés : de la gestion conservatoire vers la non-intervention », in *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°56, décembre 2008, p.34

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Sylvie BONNY, Op. Cit., p.4

³¹⁰ Corinne EYCHENNE, « Contrats et contrôles : vers une remise en cause de la contractualisation par les éleveurs de montagne ? », *Renc. Rech. Ruminants*, 2005, 12, p.1. Consultable sur : http://journées3r.fr/IMG/pdf/2005_economie_pac_conditionalites_01_eychenne.pdf

politique pro-pastorale. Reconnaisant par ailleurs l'appui et le soutien foncier que le Parc leur manifeste, **la majorité des éleveurs n'adhèrent ni ne partagent les représentations et motivations liées à l'objectif de conservation de la biodiversité et à leur contribution à la préservation de l'environnement.**

« Le Parc j'y comprends rien [...] oh la la, si on était dans le Parc ! Je veux pas avoir à faire au Parc ! »

« On est écolo par nature nous, tant qu'on écobue, ça préserve les espèces [...] pour le dire franchement, on les [les techniciens du Parc] aime pas ... ils sont là, à préserver les petites fleurs !! On a du mal à comprendre [...] la nature on la préserve mieux qu'eux »

Le Parc, « c'est une représentation culturelle extérieure qui est le fait de gens qui quelque part ne reconnaissent pas la validité de ma connaissance empirique. »

« On a des gens qui sont extrêmement bien formés sur le plan naturaliste mais qui n'ont aucune notion du fonctionnement d'une pollution rurale. Ils sont quelque part convaincus qu'un agriculteur c'est un pollueur, un destructeur ! »

Des objectifs agro-environnementaux peu partagés

Les explications que les éleveurs donnent à la raison de l'existence de MAET sur les sites Natura 2000 laissent clairement transparaître des incompréhensions. De plus, le rôle qu'on leur attribue *de facto* à travers la signature de ces contrats peut ne pas correspondre à **la perception qu'ils se font de leur métier et de leurs savoirs.**

« les MAET, je sais que c'est pour protéger le col du papillon, les libellules [...] c'est quand même de l'argent gaspillé pour rien du tout, on comprend pas »

« Faut pas toucher aux coquelicots ! Mais les Cévennes, c'est façonné par la main de l'homme ! [...] ils font des choses bien, mais c'est abusé, c'est excessif »

« Parfois, il faut pas chercher à comprendre, il faut savoir ce qu'on veut, rester ou pas »

Et la protection de la nature ? « ah mais je suis pour, moi ! Mais là, c'est un peu extrême »

« Ils protègent parce que y'a un oiseau, un papillon, un fameux papillon, enfin je sais pas, c'est un peu trop complexe pour moi ! »

« Je dis que le pastoralisme n'est pas fait pour entretenir des pelouses, que l'entretien des pelouses on le fait sans le savoir, mais le but c'est le pastoralisme, qui de facto, entretient un espace, mais le but de l'activité c'est la production. »

« Ils veulent absolument – de 25% d'embroussaillage, alors si t'as des genêts sur 30% ta parcelle elle pète, alors que y'a des années comme cette année, si j'avais eu des genêts sur 30%, j'aurais eu deux fois plus d'herbe. [...]Tu vois c'est des normes qui figent le vivant et si tu figes le vivant tu le tues !! »

IL y aurait donc une « **situation inconfortable** » pour le berger «pris entre le désir de faire ce qu'il sait et veut faire et la nécessité de rentrer dans la catégorie des gestionnaires de l'espace et de la biodiversité³¹¹ ».

Néanmoins, **de rares éleveurs se distinguent de par leur intérêt prononcé pour la préservation de l'environnement**. Un éleveur exprime la volonté de participer au projet du Parc, il partage et assume le rôle environnemental et paysager que le Parc lui assigne et mesure le poids de sa contribution à la préservation de l'environnement à travers les MAET : « *Mon état d'esprit est pile poil dans les projets du Parc [...] je suis dans mes clous. La réouverture des milieux, c'est mon idéal de vie* ». Un autre éleveur se distingue de par un rapport spécifique au milieu et à son métier : «*Mon projet je le vois vraiment pastoral, garder mes bêtes en été, ne pas me disperser. On peut « jouer sur la curiosité et le comportement exploratoire des brebis, ça relance leur appétit, il faut jouer sur les surfaces, la végétation, etc. [...] Philosophiquement, j'aime pas les clôtures, je suis pour la libre circulation des êtres* ». Leurs caractéristiques communes sont leur âge (jeunes éleveurs trentenaires) et un accès au métier d'éleveur hors cadre familial, construit comme un **projet de vie**, où la production et la **relation entre ce rôle productif et l'environnement** est primordial. Ils se sentent investis d'un rôle particulier envers le milieu qu'ils pâturent.

De l'impossibilité d'écologiser les pratiques sans négociation des représentations

De nombreuses recherches sur **la perception de l'environnement par les agriculteurs** et la manière d'écologiser l'agriculture peuvent nous apporter quelques éléments supplémentaires de réflexion sur les voies de l'IE. Un modèle d'analyse a notamment été élaboré par des chercheurs de l'INRA afin de comprendre « *les mécanismes qui conduisent à la modification des pratiques agricoles* » et d'envisager « *les éléments déterminants qui favorisent un plus grand respect de l'environnement*³¹² » par les agriculteurs. Parmi ces éléments, **la formation et l'information** des agriculteurs apparaissent essentiels. Or, certains éleveurs rencontrés manifestent une **relative ignorance** envers ces « noms en latin » d'espèces qu'ils sont amenés à protéger ou

³¹¹ Bernard GRELLIER, Op. Cit., p.171

³¹² Franck PAINEAU Éric DEMAZEAU et Marie-Paule BEL, « Quels éléments conditionnent le regard des agriculteurs sur l'environnement et l'adoption des pratiques plus respectueuses de l'environnement? », in *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°35, novembre 1998, non paginée.

envers le fonctionnement du Parc, des sites Natura 2000 et leurs modes de gouvernance. Corinne Eychenne a par ailleurs montré, à travers des recherches sur les pratiques pastorales de l'estive en Ariège, que **les contrats agri-environnementaux pouvaient générer une « lassitude vis-à-vis d'un système qui les suspecte a priori de pratiques frauduleuse et ne reconnaît jamais la qualité du travail accompli³¹³ »**. Là encore le terrain a laissé pressentir **une incompréhension voire une gêne** de la part des éleveurs à l'égard d'un système certes rémunérateur financièrement mais qui viendrait créer des suspicions à l'égard de pratiques pourtant traditionnelles et qu'on leur demanderait, de surcroît, de continuer à observer.

« Comme si on trichait, il faut tout marquer pour les contrôles, c'est gênant [...] comme si on était des bandits, alors qu'on faisait pareil avant et sans les contrôles, sans les contrats, ça se passait bien »

La géographe relève également **des comportements d'auto-exclusion de certaines MAE** qui aboutissent *in fine* à « un retrait volontaire de la part de certains éleveurs de montagne face à des dispositifs qui semblaient pourtant particulièrement bien adaptés à leurs pratiques³¹⁴ ». Une des raisons à ce phénomène surprenant est selon elle une **remise en cause de « certaines règles dont ils ne comprennent pas l'utilité, comme la tenue du calendrier de pâturage, illustrant les conflits de légitimité entre le système de pensée des éleveurs et les contraintes réglementaires³¹⁵»**.

Toute tentative d'orientation des pratiques agricoles motivée par des considérations environnementales ne peut donc se passer d'une réelle mise en dialogue des représentations divergentes, au risque de voir les outils mis en place perdre de leur légitimité et efficacité. Or, « les représentations vernaculaires de la nature » que semblent partager les éleveurs n'ont par forcément accompagné les transformations des politiques environnementales sur le territoire du Parc. Ces représentations « s'opposent aux **statuts juridiques de conservation, d'où des conflits de représentation entre les habitants et les protecteurs³¹⁶** ». Ce comportement qui met en péril la pertinence des MAE à contribuer à l'IE peut être appréhendé comme étant la traduction pour les éleveurs d'un « sentiment d'évoluer dans un univers kafkaïen dans lequel ils sont évalués sur **leur capacité à se soumettre à des normes exogènes, même et surtout si elles sont inutiles.³¹⁷** ». Cette inutilité a souvent été soulevée par les

³¹³ Corinne EYCHENNE, 2005, Op. Cit., p.1

³¹⁴ Ibid., p.4

³¹⁵ Ibid., p.1

³¹⁶ Capucine CROSNIER, Op. Cit., p. 163

³¹⁷ Ibid., p. 3

éleveurs rencontrés dont les pratiques prescrites par le contrat sont bien souvent d'origine *endogène*.

Capucine Crosnier s'interroge encore sur **la capacité de certains leviers incitatifs comme les MAE à faire évoluer les perceptions qu'ont les agriculteurs de la nature** qu'ils sont amenés à protéger. La question de la construction de **représentations communes** nécessaires à l'action collective apparaît encore ici cruciale.

« Les représentations sociales de la nature des acteurs locaux évoluent-elles d'autant plus favorablement que les contraintes engendrées par la protection sont compensées ? Si les dispositifs de mesures agri-environnementales permettent le maintien de ces espaces, ils n'ont pas toujours d'impact sur les représentations sociales. Certains exemples laissent dubitatifs. »

Nous retrouvons ici certaines critiques émises par les éleveurs qui nous invitent à nous pencher sur la question de la régulation juridique et de nous interroger sur la capacité du droit à prendre en charge ces différends dans le but de favoriser l'émergence des conditions de l'IE.

2) Le droit négocié ou l'enjeu écologique de la création de normes consensuelles

Anthropo-juriste de l'environnement, Olivier Barrière distingue trois options – **trois manières d'articuler droit étatique et légitimités locales** – parmi lesquelles l'Etat peut choisir lorsqu'il s'agit notamment de régir des relations foncières et environnementales³¹⁸. Obtenir un changement de pratiques agricoles dans l'objectif de préserver un espace, faire stopper certains usages et en encourager d'autres ne passe **pas forcément par la mise en œuvre d'un droit imposé** (pouvoir législatif et réglementaire) qui constitue la première option. **« Imposer par le haut » n'apparaît pas pertinent au regard des conflits de représentations et (mé-) compréhensions autour de certains objectifs environnementaux** qu'une règle imposée ne viendrait aucunement prendre en charge. Or, occulter ces conflits pour le droit, c'est risquer de compromettre son effectivité³¹⁹. L'Etat peut également rechercher **« l'adhésion »**³²⁰ des acteurs par des **incitations financières** (contrats agri-environnementaux) ou des **processus de concertation** dans le cadre de l'élaboration de Chartes de territoire comme celle du PNC ou de Charte Natura 2000 ou encore dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme (PLU) qui requiert des temps de concertation avec les habitants autour du projet de territoire. **Enfin, une troisième option s'offre à l'Etat, « le droit négocié »**. Celui-ci présente des **enjeux significatifs en termes de**

³¹⁸ Olivier BARRIERE, avril 2012, Op. Cit., p. 40

³¹⁹ Ibid. p. 41

³²⁰ Ibid.

compréhension d'un droit auquel les acteurs seront soumis, de légitimation des règles et de garantie de l'effectivité de celles-ci. En termes d'enjeux environnementaux, « *parvenir à une **régulation environnementale acceptée** par les acteurs destinataires* ³²¹ » est au cœur de l'objet du droit négocié. Il s'agit alors d'« *un ensemble de démarches entreprises par des parties ayant des intérêts différents ou contradictoires pour parvenir à un accord. L'objectif est de faire passer l'acte de négocier, qui est un fait social, dans le droit* ³²² ».

Les MAE(T), une pratique sur la voie de la négociation ?

Nous nous sommes interrogés sur la **part de négociation contenue au sein des MAE** contractées par les éleveurs. Les dispositifs agri-environnementaux comme la contractualisation avec les éleveurs constitue un objet d'étude spécifique de certaines recherches sur les *pratiques négociatoires*³²³. Aussi, si Olivier Barrière classe *a priori* ces outils parmi les **dispositifs de droit incitatif** appartenant à la deuxième forme que peut prendre le droit, celle de l'*adhésion*, d'autres auteurs analysent certains aspects de ces contrats sous l'angle de la négociation. **La question de la « mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux »**, soulevée par Didier Busca³²⁴, lui permet notamment d'entrevoir que « *de meilleurs résultats sont attendus de l'adhésion volontaire, de l'auto-réglementation, de la participation des destinataires, de l'apprentissage, autrement dit de la responsabilité des acteurs sociaux plutôt que d'une action réglementaire coercitive et contraignante* ³²⁵ ». L'enjeu de la négociation apparaît ici d'autant plus signifiant que nous avons vu que **ce sont des conflits de représentations endogènes (éleveurs) et exogènes (Parc) qui peuvent compromettre la contribution des MAE à l'émergence d'une AIE**. C'est bien « la négociation » qui « *permet de construire l'accord lorsque les points de vue divergent [...] chacun accepte de coopérer avec l'autre pour construire ensemble une solution mutuellement acceptable.* ³²⁶ ».

³²¹ Ibid., p.41

³²² Olivier BARRIERE, « Le droit sous l'emprise de la concertation et de la négociation pour une gouvernance territoriale », in Olivier BARRIERE et Alain ROCHEGUDE (dir.), *Cahiers d'Anthropologie du droit*, numéro intitulé « Foncier et environnement en Afrique. Des acteurs au(x) droit(s) », 2007-2008, p. 315

³²³ Claude COMPAGNONE, « Pratiques négociées et écologisation de l'agriculture », in *Revue AE&S*, vol.2, n°1, 3. Consultable en ligne : : <http://agronomie.asso.fr/carrefour-inter-professionnel/evenements-de-lafa/revue-en-ligne/revue-aes-vol2-n1-juin-2012-agriculture-et-ecologie-tensions-synergies-et-enjeux-pour-lagronomie/revue-aes-vol2-n1-3/>

³²⁴ Didier BUSCA, « Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux. Effets d'organisation, enjeux de territoire et dynamique d'appropriation stratégique », in *Ruralia* [En ligne], 12/13 | 2003, mis en ligne le 09 juillet 2004, consulté le 05 mars 2012. URL : <http://ruralia.revues.org/348>

³²⁵ Ibid., pp.2-3

³²⁶ Jean-Eudes BEURET, « De la négociation conflictuelle à la négociation concertative : un « Point de Passage Transactionnel » », in *Négociations*, 2010/1 n° 13, p. 43-60.

Une analyse du processus de conclusion des MAE révèle que **l'engagement volontaire des acteurs s'apparente davantage à une simple *adhésion*** aux termes d'un contrat par ailleurs prédéfini. La co-construction des dispositions contractuelles est faible et la signature d'une MAE ne nécessite **pas forcément de dialogue entre les parties autour des représentations** et sens qui ne sont pas nécessairement partagés par elles. Pour les éleveurs, la signature d'un contrat s'est souvent traduite par la liberté pour lui de choisir les parcelles qu'il engage (document graphique) mais c'est par l'intermédiaire d'un **formulaire pré-rempli** que les autres obligations du contrat prennent forme. Des commentaires singuliers de certains éleveurs questionnent notamment le caractère *volontaire* de son engagement : « *les MAET, je les aurais faites de toute façon, mais là on me l'impose, c'est pas pareil* ». De plus, **cette liberté d'adhérer et donc de refuser de signer une MAE est fortement nuancée par l'importance de l'incitation financière** bien souvent assimilée à l'ensemble des « primes » perçues par l'éleveur et considérée comme une nécessité financière. Le processus de construction de l'outil MAE ne s'inscrit donc pas au sein d'un « ordre négocié » mais ne condamne pas immédiatement pour autant la possibilité de voir une mise en œuvre et une exécution du contrat de manière négociée. En effet, **ces pratiques incitatives (*adhésion*) de type MAE peuvent dans certains cas être « susceptibles de constituer un préliminaire, le « pré-droit » d'un droit négocié³²⁷»** car le droit négocié peut également émerger « *à travers l'élaboration d'actes incitateurs et se formaliser ensuite dans une convention locale qui les rendrait obligatoires.*³²⁸ ». Les dispositions contractuelles qui n'avaient pas été co-construites par l'éleveur peuvent alors très bien être exécutées de **manière co-gérée** et non dans la crainte de l'éleveur d'être sanctionné par une autorité unilatérale.

Le territoire du Parc National des Cévennes, un terrain de négociation vers l'IE ?

Nous pouvons nous interroger sur la potentialité du Parc et de son territoire à faire émerger des **projets de territoire co-construits et co-gérés** et sur sa capacité à se soumettre à des règles **négociées et consensuelles** autour de l'utilisation de l'espace. C'est ce que pense Capucine Crosnier, responsable du service scientifique et du plan du parc national/réserve mondiale de la biosphère des Cévennes, à l'égard d'une « **gestion participative** » d'un territoire réglementé³²⁹ :

« *Tout en combinant les **outils réglementaires, contractuels ou incitatifs**, le parc anime un grand nombre de projets partenariaux sous forme de **chartes, de conventions ou de programmes de gestion**. La mise en œuvre des politiques de conservation se fonde sur la **compréhension mutuelle des stratégies d'acteurs et sur leur adhésion aux objectifs**. Cette*

³²⁷ Olivier BARRIERE, « Une gouvernance environnementale dans une perspective patrimoniale : approche d'une écologie foncière », in *Cahiers d'anthropologie du droit 2005*, p.93

³²⁸ Ibid.

³²⁹ Capucine CROSNIER, Op. Cit., p. 159

démarche conduit le parc à prendre en compte les **diverses représentations** de la nature et les pratiques locales. Convergentes ou divergentes, elles reflètent la **multiplicité des cultures environnementales**. Parfois même, elles engendrent des **conflits**. Encore trop mal appréhendées, elles sont néanmoins **le ferment des négociations** et des modes de gestion des ressources naturelles. »

Un des outils utilisés par le Parc, **la Charte de territoire**, se présente alors *a priori* comme une **réelle arène nationale et locale de négociation**³³⁰ dans son processus de création et un outil de gestion du territoire potentiellement préalablement *négocié* par l'ensemble des acteurs. Une précaution intéressante est soulevée par Olivier Barrière à l'égard des Parcs Nationaux et de l'élaboration d'une Charte :

« L'enjeu pour le parc d'entrer dans une phase de négociation (davantage que de concertation) est de **parvenir à répondre à ses objectifs en respectant le modèle culturel existant des populations sans en imposer un autre**, qui serait perçu comme « parisien » [...] Les parcs nationaux offrent une parfaite illustration de cet **enjeu d'articulation auquel la charte devrait répondre**, et c'est sans doute un défi difficile à relever...»

Il apparaît à cet égard, à travers les discours des éleveurs et des élus rencontrés, que **la Charte du Parc est loin d'être considérée comme le fruit d'une co-construction de règles autour de l'usage de l'espace** tout comme elle n'apparaît pas pouvoir mettre en place un système de co-gestion du territoire. Si l'agro-pastoralisme et le soutien au pastoralisme sont placés au centre des orientations et actions préconisées par le projet de territoire, **pour les éleveurs, il n'y a pas eu de réelles négociations autour de cet enjeu**. Le projet de territoire affiché au sein de la Charte n'apparaît pas partagé par les éleveurs et certains élus. Les réunions mises en place ne sont pas considérées comme ayant « tenté d'adapter les décisions aux besoins des acteurs » mais davantage comme **un «exercice de communication, d'information, voire de consultation** ³³¹». En effet, la plupart des éleveurs se sont détournés de ces réunions, ne s'estimant pas concernés ou considérant que ce type de réunion « ne sert à rien ». Ils perçoivent notamment dans le Parc **une volonté de recueillir leur consentement à un projet par ailleurs déjà défini** et sur lequel ils n'auraient pas de pouvoir de modification. Chacun campant sur ses représentations et positions, **les perspectives d'une écologisation de l'agriculture ne paraissent pas renouvelées** par l'adoption, et très prochainement la mise en œuvre, du projet de territoire de cette Charte. Nous restons donc toujours dans

³³⁰ Didier BUSCA, Op. Cit., p.2

³³¹ Jean-Eudes BEURET, « Mieux définir la concertation : du pourquoi au comment », in *Négociations*, 2012/1 n° 17, p. 81-86.

un certain ordre de la «confrontation» que nous percevons comme constituant une des limites de la mise en œuvre de l'IE de l'élevage.

« les agriculteurs font valoir des **contraintes qui tiennent principalement à l'activité de production** alors que les opérateurs environnementaux mettent en avant **des contraintes de préservation de la qualité d'éléments naturels** - tels que l'eau, l'air et le sol -, de certaines espèces animales et végétales et d'espaces dits naturels.[...] Ce sont **des manières différentes de « cultiver la nature » qui vont se confronter**³³² ».

Des pistes de **mise en œuvre de pratiques négociées permettant l'écologisation de l'agriculture** préconisées par certains semblent s'articuler sur trois processus : « **la mobilisation des agriculteurs, la constitution de la négociation comme alternative à l'imposition et au conflit, et l'accompagnement matériel et social des agriculteurs**³³³ ».

Il s'agit là d'un défi ambitieux mais qu'une autre arène de négociation pourrait peut-être tenter de relever en se saisissant de la reconnaissance récente du rôle joué par l'agropastoralisme à l'égard des paysages des Causses et Cévennes par l'UNESCO.

II- Le classement à l'UNESCO, un projet patrimonial à faire vivre localement

La décision de classement est intervenue peu de temps avant notre étude de terrain et les discours des acteurs à l'égard de cette reconnaissance internationale laisse apparaître une **perplexité marquée par des représentations divergentes** autour du sens et des conséquences d'un tel événement (I). Pourtant, nous pouvons entrevoir une **certaine potentialité de ce classement** à générer actions collectives, projets de territoire et mise en mouvement de l'IE (II).

A- Une reconnaissance patrimoniale envers le pastoralisme

Le 28 juin 2011, les Causses et les Cévennes, paysage culturel de l'agropastoralisme méditerranéen, ont été inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco. Deux critères ont justifié ce classement : « *un témoignage unique ou du moins exceptionnel sur une tradition culturelle ou une civilisation vivante ou disparue* (critère iii) et « *un exemple éminent d'établissement humain traditionnel, de l'utilisation traditionnelle du territoire ou de la mer, qui soit représentatif d'une culture (ou de cultures), ou de l'interaction*

³³² Claude COMPAGNONE, Op. Cit.

³³³ Ibid.

humaine avec l'environnement, spécialement quand celui-ci est devenu vulnérable sous l'impact d'une mutation irréversible » (critère v)³³⁴.

C'est donc, non pas les paysages en eux-mêmes qui font l'objet d'une reconnaissance mais **l'action agro-pastorale sur le paysage**. Cette différence est fondamentale en ce que le paysage « *dépend de la survie des forces qui l'ont façonné, ainsi que des manifestations de ces forces* » et que **ce classement nécessite « la perpétuation des activités traditionnelles et le soutien qui leur est apporté par le personnel du Parc et les subventions extérieures**³³⁵ ». Des mesures de protection et de conservation du bien sont préconisées comme le **rôle accru du Parc** dans la protection des paysages et pour son soutien au pastoralisme, un plan de gestion du bien (réalisation d'un atlas du paysage, d'un inventaire des attributs du paysage, développement d'une connaissance du paysage, etc.) et l'invitation d'une mission consultative à se rendre sur le bien afin d'appuyer la mise en œuvre du plan de gestion³³⁶.

Après le classement, les interrogations : quel projet pour le territoire ?

Nous percevons cependant que la décision de classement n'est **assortie d'aucune mesure concrète** visant à préserver ce classement qui permettrait aux acteurs du territoire de s'approprier pleinement cette reconnaissance. La connaissance des points de vue des différentes catégories d'acteurs recueillis sur ce classement **renforce cet état d'incertitude**.

Les élus y perçoivent tout d'abord **un « label » considéré comme une opportunité touristique**, le classement devant générer un attrait supplémentaire des visiteurs et une augmentation de l'activité touristique sur le territoire. Les préoccupations de certains élus sont donc foncièrement **détachées de toute considération liée à la question du maintien du pastoralisme**. Ils ne se sentent pas investis de la responsabilité de *faire vivre* ce classement sur leur commune mais se considèrent comme **bénéficiaires** de ses retombées, en termes touristiques essentiellement. Le maintien du pastoralisme n'est pas perçu comme un objectif à mettre en œuvre, ou du moins, objectif dont d'autres acteurs qu'eux auraient la charge de poursuivre :

« *on en parle beaucoup, on voit rien [...] de toute façon c'est la communauté de communes qui s'occupe du tourisme* »

³³⁴Voir la décision WHC-11/35.COM/20 de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture concernant la protection du patrimoine culturel et naturel mondial, trente-cinquième session, Paris, Siège de l'UNESCO, 19-29 juin 2011, p.239

³³⁵ Ibid., p. 243

³³⁶ Ibid., p.244

« C'est sûr que ça a un impact d'être classé à l'UNESCO mais c'est pas au niveau de la Commune, peut être au niveau de la communauté de communes....c'est elle qui fait la politique touristique »

« Ca entraîne le tourisme de qualité, durable »

« c'est **un tampon**, un coup de chance » / « un atout pour le tourisme vert »

« c'est surtout **une étiquette** qu'il faudra valoriser, mais pour l'instant c'est le flou »

De rares élus émettent un **regard critique** à l'égard de la posture de leurs pairs qui consisterait à ne voir en ce classement qu'un « tampon » pour le tourisme alors que **le maintien des activités pastorales est au centre de ce classement** et qu'aucune action concrète n'est pour l'instant envisagée :

« Tous les élus ils disent que c'est bien, moi je dis que franchement, sur une zone aussi grande, pour le pastoralisme, sur une zone aussi grande, je vois pas comment...mais eux ils croient que ça va faire venir 30% de touristes en plus [...] ils croient que les gens vont venir dormir ici ! »

« **Tout le monde est en train de se tromper**...tous les élus sont en train de mettre des panneaux à l'entrée des villes...mais ce qui a été classé c'est pas les sites touristiques, c'est l'agropastoralisme...tout le monde a le réflexe autour du tourisme et business autour du tourisme, mais je pense que tout le monde se trompe. **Il vaudrait mieux prévoir des mesures de maintien à l'agriculture** dans les prochaines années, et donc l'agropastoralisme plutôt que de chercher à faire des dépliants publicitaires pour attirer les touristes »

Du côté des éleveurs, rares sont ceux qui expriment un intérêt pour ce classement. Lorsqu'ils en ont connaissance, peu le considèrent comme de bon augure pour le pastoralisme, ne percevant pas clairement ce que ce classement pourrait induire en termes de soutien à leurs activités.

« Je pense que **ça va rien faire** ...y'en a qui pensent que ça va changer quelque chose mais ici...non... »

« On se sent valorisé mais **est ce que ça va avoir de réelles retombées** ? je sais pas... des fois on entend des émissions à la radio...on fait partie de ces derniers bergers ! »

« Mais qu'est ce qu'on en fait ? **On a toujours nos problèmes de foncier**, de reprise, il faudrait mettre en place une vraie politique de valorisation, d'installation de l'élevage »

« Oui mais **pour quoi faire si on laisse tout se dégrader** ? Il faut conserver le patrimoine naturel et culturel, lier le tourisme et l'élevage »

Quant au Parc, la décision de l'UNESCO lui accorde tout son crédit pour gérer le bien et il semble s'investir pleinement de cette mission. **La Charte du Parc** (dans sa version de juin 2012), se définit elle-même comme étant un « **cadre d'action de la gestion du bien**³³⁷ ». Pour assurer cette gestion, le Parc se donne pour priorité « **de donner les moyens aux éleveurs de continuer à entretenir un équilibre dynamique avec leur environnement** ». Cette volonté se traduit notamment par **l'améliorer de la rémunération des services écosystémiques rendus** et des paysages produits par l'agro-pastoralisme et la valorisation des systèmes d'élevage « *basés sur le pâturage des ressources fourragères naturelles des parcours*³³⁸ ». La Charte envisage des « *mesures de gestion appropriées* » mais le Parc est conscient que c'est une réelle « *démarche territoriale globale* » qui permettra « *la conservation de l'authenticité et de l'intégrité du bien, et sa valorisation* ». **La charte invite alors l'ensemble des acteurs locaux « à faire vivre » les activités pastorales.**

Face à des représentations et des discours marqués par un **fort antagonisme** et une **perplexité certaine**, comment « *rendre les habitants ambassadeurs de leur territoire*³³⁹ » et se saisir de ce classement pour agir collectivement en faveur d'un projet pour le pastoralisme ? La patrimonialisation d'un territoire effectuée par une instance internationale peut-elle se traduire localement, par la mise en œuvre d'une approche et d'une gestion patrimoniale du foncier et du territoire ACV ?

B- Du « label » au projet de territoire, un pas de géant ?

En mars 2012, la une du journal économique du Gard *Gard Eco* titrait « *Label Unesco. Et maintenant on fait quoi ?* ». Cette question semble également se poser à l'ensemble des acteurs rencontrés, d'autant plus qu'ils n'ont pas la même perception de ce qu'il est possible de faire ni même celle de la pertinence d'une action de leur part. **Certains élus sont très sceptiques** et estiment cette décision peu justifiée à l'égard d'un pastoralisme déclinant. D'autres viennent même exprimer de **réelles inquiétudes** quant à la pérennité de ce classement et invitent pressément à l'action collective envers l'élevage :

« *Ba c'est bien mais après il faut arriver...après, il faut se donner les moyens pour que...enfin c'est le pastoralisme qui a été classé (rire) donc il faut se donner les moyens pour que ça continue... je vois que sur les Causses, les troupeaux ont pratiquement disparu, maintenant c'est les vaches et les chevaux...je sais pas comment ça va se passer... »*

³³⁷ Projet de Charte adopté le 21 juin 2012 par le conseil d'administration, Op. Cit., p.15

³³⁸ Ibid. p. 31

³³⁹ Ibid.

« Et l'UNESCO me fait bien rire... parce qu'ici on a tout fait pour détruire l'agro-pastoralisme ! On a tout fait pour empêcher les troupeaux de passer ... on a tué la transhumance [...] **Aujourd'hui, il n'y a plus de paysage de l'agropastoralisme !** »

« **L'agropastoralisme n'a aucune possibilité de se développer, l'UNESCO c'est de l'escroquerie** »

« A quel niveau l'UNESCO peut-il nous aider à valoriser l'agropastoralisme ? **Je sais pas** »

«Moi je vous dis si dans 10 ans y'a plus de brebis, y'a plus de vaches, y'a plus de bâtiments...**le label il existera plus** quoi. Donc je pense qu'il faut à un moment ou un autre étudier les mesures de sauvegarde de l'agriculture. Eventuellement revenir à des pratiques plus respectueuses de l'environnement »

Un passage à l'action nécessaire mais une action collective envers le pastoralisme incertaine

Pourtant, une chose est sûre, **il va falloir agir**. Pour la directrice adjointe du comité départemental du tourisme du Gard, « **tout est à construire** » car « *l'Unesco appelle en effet à la mise en œuvre d'une stratégie de toute urgence afin d'étayer la logique de l'identification, de la protection et de la gestion du paysage agro-pastoral*³⁴⁰ ». Un enjeu et défi de taille sont adressés au territoire et à ses acteurs, « **faire vivre cet agropastoralisme** » afin que « *le caractère complet ou intact du paysage culturel* » soit maintenu. Relever ce défi pourrait être l'occasion pour les acteurs –élus, éleveurs, Parc, etc. – de s'atteler à un **réel dialogue** autour d'un projet de territoire co-construit que ce classement à l'Unesco semble rendre impératif. Certains voient encore bon de rappeler que ce n'est pas le « paysage naturel » qui a été classé mais le « paysage culturel évolutif vivant » dépendant « de la survie des forces qui l'ont façonné³⁴¹ ». **L'existence de conflits de représentations autour de la signification de ce label et de ses implications pour le territoire et les acteurs semble rendre ardue la mobilisation collective**. Quelques pistes se dessinent néanmoins clairement, mais elles apparaissent encore une fois souffrir de **l'absence d'une réelle concertation autour des enjeux du territoire** et de celle d'une mise en dialogue préalable des divergences de perceptions et de stratégies des acteurs du bien classé. C'est en effet le Parc des Cévennes et sa Charte qui semblent s'approprier véritablement ce classement et proposer des pistes d'actions. Foncièrement pro-pastorale, nous avons vu que cette dernière propose de réelles orientations et actions envers le maintien du pastoralisme et des activités

³⁴⁰ Gard Eco. Le journal économique du Gard, dossier spécial « Label Unesco. Et maintenant on fait quoi ? », mardi 20 mars 2012, n° 446, p.4-5

³⁴¹ Ibid.

pastorales sur son territoire. Nous avons néanmoins évoqué plus haut les **biais caractéristiques de l'élaboration de cette Charte** qui semble ne pas avoir assumé un rôle de **plateforme de négociation** tel qu'attendu par les acteurs. Ici encore, la mise en œuvre de ce classement risque de se passer d'une co-construction et co-gestion du territoire et de créer des frustrations:

« La réponse à tout ça : c'est que je pense que, et c'est déjà prévu j'ai l'impression qui c'est qui va gérer ça sur le terrain, c'est le Parc, ça je le vois gros comme une maison, et le Parc c'est l'Etat. Et les petits maires d'ici ils sont furieux car ils vont signer la Charte mais ils se sentent dépossédés »

Pour le président de la Communauté de communes du Vignais, c'est l'entente interrégionale et interdépartementale en cours de création qui aura pour mission de faire vivre ce classement. Pour l'instant, le maintien du pastoralisme et la question de l'avenir des éleveurs, « hommes qui ont construit ce patrimoine », reste non traitée : « **ça sera notre plus grosse difficulté ça** [...] je peux pas vous dire, ça fait que commencer ».

Classement au patrimoine de l'UNESCO et intensification écologique de l'élevage

Nous pouvons pourtant nous interroger sur la **capacité de ce classement à renouveler les conditions d'émergence de l'IE de l'élevage**. En effet, le lien entre *paysage* et *intensification écologique* est une piste de mise en mouvement de cette dernière. Une des voies pressenties de l'IE serait de favoriser des « paysages plus variés, avec des cultures diversifiées » ainsi qu'une « présence simultanée d'élevages et de cultures ³⁴² ». Le maintien et l'entretien des paysages agro-pastoraux par le maintien et la confortation des activités pastorales qu'implique ce classement à l'Unesco pourrait donc s'affirmer sur le chemin de l'IE. Représentant alors **un enjeu commun** et à l'égard du classement et à l'égard de l'IE –dans les mesures et tenant compte des précautions posées précédemment-, **les activités pastorales et leur action sur les paysages et l'environnement** sont au centre des préoccupations.

Et c'est peut être à travers l'exploration d'un autre lien que les conditions d'émergence de l'IE sur le territoire ainsi classé peuvent être relues et enrichies. **L'articulation entre projet de territoire et projet de filière peut ouvrir quelques perspectives intéressantes à l'égard de l'IE et du classement à l'Unesco**. Un exemple d'une initiative menée dans le Parc peut illustrer la dimension et la nature de ces relations. La qualification des « Agneaux de Parcours » est une filière née en 1997 sur le territoire et grâce au Parc. Consistant à « à produire un agneau d'herbe tout en assurant une gestion

³⁴² Sylvie BONNY, Op. Cit., p. 4

*écologique des parcours*³⁴³», cette appellation vient « *valoriser les productions issues d'une gestion écologique du territoire*³⁴⁴ » et mettre en avant des savoirs et pratiques pastorales ancestrales.

Analysée sous un certain angle, elle permet donc tout d'abord, en encourageant les éleveurs à produire des agneaux de parcours, à **répondre à des objectifs environnementaux communs au Parc** (maintien des espaces ouverts), à **l'Unesco** (entretien des paysages agropastoraux) **et à l'IE** -prise sous certains de ses aspects (paysages variés, pratiques respectueuses de l'environnement et de la santé animale – cahier des charges strict-). Cette appellation permet également de mettre en place une **stratégie commerciale aboutissant à une valorisation économique d'un produit écologique**. « Valoriser les produits » de qualité, respectueux de l'environnement, s'inscrit en effet dans la **logique de l'IE** qui cherche à répondre à la question de la « *rentabilité économique, faisabilité, viabilité et vivabilité de pratiques agricoles plus écologiques*³⁴⁵ ». Autre avantage non négligeable, **les rôles de producteur et de protecteur**³⁴⁶ assumés par l'éleveur d'agneaux de parcours se voient lier et récompensés au sein d'un même produit.

Plus encore, « *ces expériences de gestion partagée favorisent les échanges et l'élaboration d'une culture commune : vocabulaire, concepts, perceptions, traduction des pratiques en itinéraires de gestion agro-environnementale*³⁴⁷ » indispensable à la construction commune d'un patrimoine réellement *commun*. Car il faut d'abord « *redonner place à certains savoir-faire locaux* » par la **médiation** et « *l'échange des représentations locales* » pour envisager l'émergence « *d'un projet collectif autour de la nature* » indispensable au « *développement de projets de territoire*³⁴⁸ » et accordant autant d'importance aux questions environnementales qu'aux dimensions humaines.

³⁴³ Julien BLANC et Marie ROUE, « Les Agneaux de Parcours » Rencontres entre producteurs, consommateurs et protecteurs de la nature, in *Natures Sciences Sociétés*, 2005/4 Vol. 13, p. 385

³⁴⁴ Capucine CROSNIER, Op. Cit., p. 165

³⁴⁵ Sylvie BONNY, Op. Cit., 8

³⁴⁶ Julien BLANC et Marie ROUE, Op. Cit. p. 386

³⁴⁷ Capucine CROSNIER, Op. Cit., p. 165

³⁴⁸ Ibid. p.167

Perspectives et débat autour de la contribution de l'anthropologie du droit à l'intensification écologique

*« L'intensification écologique paraît donc une voie prometteuse, mais parfois assez difficile à mettre en pratique. **Sa première condition est que les agriculteurs s'emparent de ce concept** – au delà des techniques de conservation des sols –, mais aussi que l'environnement agricole d'amont et d'aval évolue pour qu'elle soit possible, et plus généralement que l'ensemble de l'économie aille vers une plus grande durabilité.³⁴⁹ »*

Aussi, à la lumière de notre analyse des dynamiques foncières de l'élevage en territoire ACV, pouvons-nous humblement enrichir ces préconisations du regard du juriste-anthropologue. Nous apparaissant comme étant **une condition d'émergence de l'IE et de sa mise en mouvement, la négociation et la pratique d'un droit négocié devrait être favorisées** afin que les agriculteurs s'approprient véritablement le processus d'intensification écologique de leurs pratiques souhaitée par les experts. La question foncière rejoint indéniablement celle des conditions de mise en œuvre de l'IE de l'élevage. Un éleveur des vallées cévenoles relève d'ailleurs l'acuité de ce lien entre écologisation de l'agriculture et foncier :

« Il faut donc savoir comment financer cette préservation de la biodiversité, des paysages, de la culture pastorale. [...] Il ne faut pas non plus oublier que la maîtrise du foncier par ou pour les éleveurs est une des clefs de la question.³⁵⁰ »

Face à **la perception d'un foncier « bloqué »** qui contraint certaines pratiques et stratégies foncières des acteurs, nous avons vu que la dynamique foncière de l'élevage en Pays ACV peut se voir profondément renouvelée lorsqu'explorée sous un autre regard, celui de **l'action collective**. Outre des antagonismes certains, **perceptions et stratégies foncières individuelles participent de la mise en mouvement collective du territoire** et le structurent jusqu'à en faire un territoire de projets. Malgré des difficultés et questions restant en suspens, **c'est sur cette voie que des projets de territoire autour de l'élevage peuvent émerger et donner forme aux voies de l'intensification écologique**. Si celles-ci acceptent de rester encore largement ouvertes et suffisamment mouvantes pour accueillir en leur sein des démarches exploratoires et expérimentales, l'anthropologie du droit peut y apporter sa modeste contribution.

³⁴⁹ Sylvie BONNY, Op. Cit., p. 10

³⁵⁰ Bernard GRELLIER, Op. Cit., p. 171

Du foncier au foncier-environnement : pour une approche patrimoniale du territoire

L'approche classique de la question foncière en droit tend en effet à **faire de l'objet environnemental un objet distinct** et exclu de son champ. Aussi, il nous faut nous doter d'autres outils que ceux permis par le droit positif pour appréhender des problématiques comme celle de l'IE de l'élevage qui appelle inéluctablement à **construire des passerelles entre le foncier et l'environnement**. Ce sont alors certains concepts et approches novatrices développées par les anthropo-juristes de l'environnement qui sont susceptibles de **renouveler les termes du débat autour de l'IE**. L'approche écologique de la question foncière³⁵¹ à travers **le concept de foncier-environnement** révèle toute sa pertinence.

« *Les rapports fonciers environnementaux sont les rapports entretenus entre les hommes, qu'ils soient exploitants ou usagers, dans un contexte agricole, pastoral, halieutique, forestier, cynégétique ou de conservation des écosystèmes, à propos de la gestion, de l'exploitation, du prélèvement des ressources naturelles renouvelables et de la préservation de la biodiversité*³⁵². [...] **Les rapports écologiques fonciers ou éco-fonciers définissent des modes de régulation négociés construits par les sociétés pour organiser les espaces, les transformer et en conserver la biodiversité. Ils expriment par des pratiques et des représentations les façons de gérer les ressources et de façonner les paysages, à différentes échelles d'intervention, à travers le temps et l'espace.**³⁵³»

De plus, le classement des paysages agropastoraux des Causses et Cévennes au patrimoine mondial de l'Unesco amène l'anthropo-juriste à **explorer les voies de l'approche patrimoniale** du foncier-environnement, loin du paradigme de l'appropriation et de la propriété foncière. « *La prise en compte simultanée de la ressource et de l'espace* » que permet ce concept pourrait nous amener à redessiner les rapports fonciers et permettre de penser « *une gestion environnementale de type patrimonial*³⁵⁴ ». La notion de **bien commun de l'humanité** que sous-tend un classement au patrimoine mondial de l'Unesco **interroge sur sa déclinaison locale** et

³⁵¹ « *La vocation d'une écologie foncière serait la mise sur pied d'un droit garant du maintien de la biodiversité et de la reproduction sociale dans toute sa diversité. Ce droit modélisé par le biais d'une approche juridico-institutionnelle implique au préalable de savoir comment ajuster les préoccupations écologiques au contenu culturel. Il suppose la connaissance des mécanismes d'acceptation et de légitimation des règles par les différents groupes sociaux auxquels l'écologie foncière va s'appliquer. Ainsi, gérer au mieux la multifonctionnalité de l'espace oblige à ne pas se limiter à une instrumentation réglementaire mais à trouver grâce au droit sur les éléments et processus naturels et au droit relatif au sol les bases d'une harmonie.* ». Olivier BARRIERE, « Du foncier à l'environnement: pour une gestion patrimoniale de la rareté des ressources renouvelables », in Dominique HERVE et Michel LANGLOIS (ed.). *Pression sur les ressources et raretés*, colloque Montpellier, ORSTOM, 1998, p. 83-91. p.89. Téléchargeable sur : <http://www.documentation.ird.fr/hor/fdi:010013724>

³⁵² Ibid., p. 86

³⁵³ Olivier BARRIERE, 2005, Op. Cit., p.94

³⁵⁴ Ibid., p.91

le processus de construction territoriale du « **bien commun local**³⁵⁵ ». Pour revêtir localement cet aspect patrimonial, le territoire ACV devra se construire par une **négociation entre « des identités d'action multiples à la disposition des différents acteurs »** et la **mise en dialogue des intérêts contradictoires** des acteurs. Si « *la force d'un ajustement territorialisé d'intérêts divergents, traduit sous la forme d'un bien commun, repose dans sa durée sur des activités de valorisation et de diffusion* », le **pastoralisme pourrait faire l'objet de dispositifs « de régulation localement négociée »** permettant d'assurer durablement « *les construits territoriaux visant le bien commun* ³⁵⁶».

L'approche patrimoniale du foncier constitue par ailleurs une voie déjà en marche à travers certaines initiatives collectives et citoyennes de patrimonialisation du foncier³⁵⁷. Elle apparaît également être un enjeu débattu entre certains acteurs du territoire³⁵⁸ qui expriment alors de vives attentes envers les juristes invités à ajuster leurs théories et à **imaginer les outils juridiques d'une écologie foncière pragmatique** permettant « d'admettre l'idée d'un nouveau régime juridique *sui generis*³⁵⁹ ». Certains travaux ont permis de jeter les bases d'une « gouvernance environnementale dans une perspective patrimoniale ». celle-ci permettrait « *l'expression d'un système juridique se définissant au travers de catégories de droits portant sur le contrôle de l'espace, l'accès aux ressources et aux espèces (éléments naturels renouvelables), l'appropriation de la ressource (élément économique) et la préservation de la biodiversité.* ». Aussi, elle nécessitera « **des innovations conceptuelles fondamentales**³⁶⁰ ». Délaissant la « *logique d'appropriation de l'espace* » qui prévaut aujourd'hui et anime les régimes juridiques fonciers et de gestion des ressources naturelles, c'est notamment par une « **gestion intentionnelle** » que cette conception patrimoniale peut se traduire³⁶¹. **Cette gestion intentionnelle est d'autant plus pertinente qu'elle apparaît véritablement et étonnamment faire échos, aux conditions d'émergence de l'IE** que nous avons explorées auparavant ³⁶²:

³⁵⁵ Pierre LASCOUMES et Jean-Pierre LE BOURHIS. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », in *Politix*, Vol. 11, N°42. Deuxième trimestre 1998. pp. 37-66

³⁵⁶ Ibid., p.63

³⁵⁷ En référence au Mouvement Terre de Liens.

³⁵⁸ En référence à notre participation à un groupe de réflexion et de travail autour de la question foncière en Cévennes. Les participants –élus, éleveurs, Parc, Terre de Liens – ont soulevé la question de la patrimonialisation du foncier et invité les chercheurs en anthropologie du droit à explorer cette voie pour répondre à certains problèmes fonciers et environnementaux sur le territoire.

³⁵⁹ Olivier Barrière, Op. Cit., p.89

³⁶⁰ Olivier BARRIERE, « Une gouvernance environnementale dans une perspective patrimoniale : approche d'une écologie foncière », in *Cahiers d'anthropologie du droit* 2005, p. 73

³⁶¹ Ibid., p.75

³⁶² Ibid., p.91

« La gestion intentionnelle consiste à **orienter le comportement des acteurs locaux dans deux sens** : celui d'un **développement économique** (pour atteindre la **sécurité alimentaire**) et celui d'une préservation de la **capacité de régénération du milieu** (pour **conserver la biodiversité**). L'orientation des comportements ne peut aboutir qu'en associant étroitement les acteurs locaux aux objectifs poursuivis et en procédant par des **voies incitatives** dans un premier temps, dans le but avoué de parvenir dans un second temps, à une juridicisation de ces actes suivis, approuvés et entérinés par les destinataires [...] L'objectif se situe dans la **légitimation d'un mode de régulation qui soit davantage négocié, voir construit par les acteurs, qu'imposé par une autorité supérieure.** »

L'intervention de la décision de l'Unesco est susceptible de donner un nouveau souffle à ces recherches sur la patrimonialisation du foncier et des ressources naturelles et rend indéniablement vitale **la question de la responsabilisation intergénérationnelle à l'égard d'une transmission du patrimoine commun**. Le droit positif - ses statuts, catégories et régimes juridiques-, n'a jusqu'à aujourd'hui pas su appréhender le « *lien ombilical entre générations* » et la question de « *la responsabilité du corps moral des générations présentes et futures*³⁶³ » à l'égard du patrimoine commun.

Aussi, c'est **une exploration ambitieuse des pentes glissantes d'un plurivers**³⁶⁴ qui se dessine à travers les contours imprécis et mouvants du **concept d'écologie foncière**. Cette exploration requiert une **rigueur** certaine et une approche scientifique indispensable à **l'élaboration d'outils et de régimes juridiques sui generis** capables de répondre à des attentes et des enjeux vitaux exprimés par la société. L'imagination et la créativité seront par ailleurs des alliés imparables car « *faire monde commun est aussi une question de créativité*³⁶⁵».

³⁶³ Ibid., p.94

³⁶⁴ Olivier BARRIERE, « De l'émergence d'un Droit africain de l'environnement face au pluralisme juridique », in *La Quête anthropologique du Droit. Autour de la démarche d'Etienne Le Roy*, Karthala, 2006, p.147. C'est en effet en ouvrant *les champs des possibles* que l'anthropologie du droit nous permet de passer d'un univers juridique monologique au *plurivers* de la complexité du droit.

³⁶⁵ Gilda NICOLAU, Op. Cit., p. 53

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	4
INTRODUCTION.....	7
PREMIERE PARTIE	26
Elevage et Territoire : des interactions appréhendées par un droit aménageur et planificateur	
CHAPITRE I - La planification plurielle d'un territoire multi-acteurs	26
Paragraphe I- Evolution générale du cadre juridique de l'aménagement du territoire	27
A- Les prémisses de la prise en charge du territoire par le droit	27
B- L'ancrage d'objectifs environnementaux dans l'aménagement et la planification du territoire	28
Paragraphe II - Une planification étatique discrète sur le territoire étudié	29
A- L'Etat garant d'un minimum d'urbanisme : le RNU.....	29
B- L'absence de planification étatique du territoire ACV	29
1) L'absence de DTADD	29
2) L'absence de DPMVP	30
Paragraphe III - La Région, échelon privilégié de la politique d'aménagement du territoire.....	31
A- Les orientations stratégiques de développement durable de la Région Languedoc Roussillon : le SRADDT	31
1) Un document stratégique prospectif	32
2) La place de l'élevage au sein des orientations régionales générales	32
B- La mise en œuvre contractuelle de la politique régionale : le CPER LR 2007-2013.....	33
1) La place de l'élevage au sein des actions et projets de la Région	33
2) Evolution et bilan du CPER concernant les actions prescrites	34
Paragraphe IV - L'absence de compétence significative du Département en matière de planification.....	35
Paragraphe V- Le Pays, un acteur territorial en mutation.....	36
A- Le Pays ACV, un « espace de dialogue ouvert et souple »	36
1) Le statut du Pays	36
2) Le rôle du Pays vu par sa directrice.....	37
B- La Charte de développement du Pays ACV et la place de l'élevage.....	37
1) Axes d'orientation et propositions d'actions : la déclinaison d'un « projet de territoire ».....	37
2) La place de l'élevage au sein de la Charte ACV	38
C- Perspectives d'une politique de Pays fragilisée par le législateur	38
1) La suppression des Pays par la Réforme des Collectivités Territoriales	38
2) Vers un rôle d' « animation du territoire ».....	39
Paragraphe VI- Une coopération intercommunale en quête d'affirmation.....	40
A- Les Communautés de Communes de l'Aigoual et du Pays Viganais.....	40
1) L'élevage au sein de la Communauté de Communes de l'Aigoual.....	40
2) L'élevage au sein de la Communauté de Communes du Pays Viganais	42
B- L'absence de planification intercommunale et ses conséquences.....	43
1) Les effets légaux de l'absence de SCOT	43
2) L'intérêt d'une planification intercommunale au regard de l'activité d'élevage.....	44
Paragraphe VII - Le rôle clé de la Commune dans l'aménagement et la planification de son territoire	46

A- La compétence d'urbanisme règlementaire et l'affectation du foncier de la Commune	46
B- Le choix d'un document d'urbanisme adapté aux enjeux du territoire	46
1) La carte communale pour un zonage simplifié.....	46
2) Le Plan Local d'Urbanisme pour une démarche de développement durable à long terme.....	47
3) Des interactions variables avec les activités d'élevage et le foncier agricole	48
CHAPITRE II- L'élevage au sein du territoire communal : regards sur le rôle de l'urbanisme règlementaire	50
Paragraphe I- Une analyse croisée des documents et discours des élus.....	50
A- La consultation des documents d'urbanisme	50
B- La rencontre des élus municipaux.....	51
C- Méthode et outils d'analyse.....	52
Paragraphe II- L'outil d'urbanisme, une porte d'entrée sur les dynamiques territoriales de l'élevage.....	52
A- Une pratique hétérogène de planification du territoire communal.....	52
1) Entre volontarisme et mimétisme de la planification	53
2) Une planification à deux vitesses.....	53
B- Une perception de la place et du rôle de l'élevage explicitée par le document	54
1) Une analyse paysagère relevant l'impact de l'élevage sur le milieu	54
2) Un diagnostic ambigu de la place et de l'avenir de l'élevage sur la Commune.....	55
C- Objectifs, choix retenus et zonage du territoire : des stratégies dissonantes à l'égard de l'élevage	58
1) Un zonage motivé par des objectifs divergents.....	58
2) L'élevage face à ses usages fonciers concurrents : priorité, complémentarité ou effacement.....	59
3) Des choix d'affectation du foncier conditionnant les activités d'élevage	60
D- La prise en compte des contraintes du territoire dans la planification	63
Paragraphe III- Les élus face à leur politique de planification et d'aménagement du territoire communal.....	65
A- Des motivations variables à l'égard du document d'urbanisme.....	65
1) La justification de l'absence de document.....	65
2) Le choix de l'outil : un choix interagissant avec les activités d'élevage ?.....	66
B- (Am)-bivalence du discours à l'égard de la place de l'élevage sur le territoire.....	69
1) Une perception de l'élevage liée à la perception d'un territoire et de ses enjeux	69
2) Cohérence et discordance du discours avec les choix règlementaires	71
3) La maîtrise du foncier : une stratégie possible mais limitée envers l'élevage.....	73
CHAPITRE III - La prise en charge par le droit d'un territoire aux enjeux particuliers	75
Paragraphe I - Un territoire rural présentant des enjeux fonciers agricoles	75
A- La loi de 2005 relative au Développement des Territoires Ruraux dite « DTR ».....	75
B- La loi de modernisation de l'agriculture de 2010 dite « LMAP »	76
Paragraphe II - Un territoire de montagne en recherche de développement.....	77
A- La loi « Montagne » de 1985 : un outil de protection de l'élevage.....	77
1) L'esprit d'une loi d'urbanisme protectrice.....	77
2) Des objectifs et principes d'aménagement en faveur des activités agricoles	78
B- L'aménagement du Massif Central : une faible prise en compte de l'élevage.....	79
1) le Schéma interrégional d'aménagement et de développement du Massif Central (2005).....	79
2) la CIMAC 2007-2013	80
C- La Loi Pastorale de 1972, des outils salvateurs pour l'élevage pastoral.....	81
1) Pérenniser le pastoralisme.....	81

2) Une trilogie d'outils novateurs au service du pastoralisme	82
D- La mise en valeur pastorale : un objectif législatif réaffirmé.....	85
1) L'objectif de mise en valeur pastorale.....	85
2) La reconnaissance des services environnementaux et économiques de l'élevage pastoral	86
Paragraphe III - Un territoire protégé en raison d'enjeux écologiques singuliers.....	87
A- Le Parc National des Cévennes, un territoire agro-pastoral	87
1) L'encadrement juridique et ses implications locales.....	87
2) L'élevage, une activité au cœur de la politique agro-environnementale du Parc	90
3) La mise en œuvre de la réforme de 2006 : une Charte pour un projet de territoire.....	91
B- Les sites Natura 2000 : une approche agro-environnementale de la protection d'un milieu fragile	95
1) Le réseau Natura 2000 et sa déclinaison locale	95
2) Les implications d'un zonage environnemental pour les activités d'élevage.....	97
3) Les implications d'un zonage environnemental pour la planification du territoire communal.....	98
DEUXIEME PARTIE	100
Mobilisation du foncier par les acteurs du territoire: une approche anthropo-juridique des dynamiques foncières	
CHAPITRE I - Dynamiques foncières et pluralité des pratiques des acteurs ruraux	100
Paragraphe I - Les éleveurs et leur exploitation : des modes de gestion foncière à distinguer	101
A- L'étude de l'assise foncière des exploitations ovines et caprines	101
1) Une assise foncière inégale	101
<i>a) typologies de l'assise foncière de l'exploitation</i>	<i>102</i>
<i>b) typologie de l'assise foncière de l'estive</i>	<i>106</i>
2) Regards des éleveurs sur leur assise foncière	109
B) Une diversité de modes de faire-valoir écrits et oraux	112
1) Les modes de faire-valoir de l'exploitation.....	113
2) Les modes de faire-valoir de l'estive.....	114
C) L'oralité, synonyme d'insécurité foncière ?	117
Paragraphe II - Agir sur le foncier à travers l'action publique: les modalités d'action des collectivités locales	121
A- Qualité de l'intervention communale en faveur de l'élevage.....	121
1) De nombreux outils délaissés par les élus municipaux... ..	121
2) ...et quelques actions communales singulières envers l'élevage.....	127
B- Des outils départementaux peu sollicités.....	133
1) Les outils de protection et de gestion des espaces agricoles et naturels.....	133
2) Les modes d'aménagement foncier rural.....	134
Paragraphe III - Des acteurs clés concourant aux dynamiques foncières de l'élevage	135
A- Le Parc National des Cévennes : une politique foncière pro-pastorale.....	136
1) Un intérêt environnemental au maintien et à la revalorisation du	136
2) Des actions singulières envers une activité en déprise	138
B- La SAFER Languedoc-Roussillon : des modes d'intervention variés en milieu rural.....	139
1) Une mission de Service Public, des outils d'action spécifiques.....	139
2) Un ancrage nuancé de la SAFER LR sur son territoire	143
C- L'association Terre de Liens Languedoc- Roussillon : une intervention foncière originale	144
1) Ethique, objectifs et modalités d'action à l'égard du foncier agricole.....	144

2) L'absence d'ancrage sur le territoire étudié : une carence à relativiser	147
D- L'Office National des Forêts : une stratégie de coopération avec les activités d'élevage.....	147
1) La politique contractuelle de l'ONF envers les éleveurs	148
2) Un appui discuté.....	148
CHAPITRE II - « L'accès au foncier, le plus gros problème ici » - des discours qui en disent long...	150
Paragraphe I - Des préoccupations communes autour de l'accès au foncier	150
A- Une difficile sécurisation de l'exploitation	150
1) Contraintes, usages fonciers concurrents et relations conflictuelles	150
2) Des stratégies foncières empêchées.....	154
B- Du sentiment d'impuissance de l'action publique à la posture volontariste	158
1) Agir sur le foncier, incompétence et impuissance de l'acteur public	158
2) Au-delà des obstacles, un passage à l'action possible	160
Paragraphe II- Un foncier « bloqué » : un consensus ambigu.....	161
A- Des représentations communes autour des propriétaires fonciers	161
1) Le propriétaire privé en ligne de mire	161
2) Déformation des représentations et désinformation des acteurs rencontrés à l'égard des propriétaires privés?	164
B- La complexité d'un diagnostic partagé du territoire : des nuances aux contradictions.....	167
1) Imputabilité d'un blocage foncier aux éleveurs	167
2) Imputabilité d'un blocage foncier aux élus	168
TROISIEME PARTIE	171
Territoire en action, territoire de projet : sur les voies de l'intensification écologique de l'élevage ?	
CHAPITRE I - Remarques préliminaires et essai de définition de termes interdisciplinaires.....	171
Paragraphe I - Une approche anthropo-juridique de l'action collective ?	171
Paragraphe II - Le projet de territoire appréhendé par le droit.....	173
A- De la définition juridique à la précaution dans l'identification d'un projet de territoire.....	173
B- Choix des critères d'identification et aspects des projets de territoire étudiés	175
Paragraphe III- Des contours juridiques de l'intensification écologique ?	177
A- La place de l'intensification écologique de l'élevage au sein du projet Mouve	178
B- Une approche anthropo-juridique de l'IE ?.....	179
CHAPITRE II - L'élevage dans l'action collective : de la mobilisation du foncier au projet de territoire.....	181
Paragraphe I- Le territoire saisi par des actions collectives autour de l'élevage	181
A- L'élevage, au centre de mobilisations foncières impulsant le projet de territoire.....	181
1) Expérience-type numéro 1 : la création de fermes communales de reconquête pastorale	181
2) Expérience-type numéro 2 : redéploiement pastoral et dynamisation d'un large territoire à l'abandon dans une vallée cévenole.....	182
3) Expérience-type numéro 3 : l'OCAGER Viganaise	186
B- Les conditions et modalités d'une action collective transformant le territoire	187
1) Une pluralité d'initiatives, d'objets et de représentations en dialogue	188

2) une mobilisation variable d'outils juridiques	190
Paragraphe II- Des réponses significatives aux enjeux fonciers du territoire?	193
A- Un « déverrouillage » de l'accès au foncier et une sécurisation foncière renforcée.....	194
B- Un bilan mitigé au regard des attentes des acteurs	195
1) Des limites et freins aux objectifs poursuivis.....	195
2) Vers l'intensification écologique de l'élevage ?	197
CHAPITRE III - Droit et intensification écologique : quelques pistes de réflexions pour un débat ouvert...	199
Paragraphe I - La contribution du droit à l'intensification écologique de l'élevage.....	199
A- La prise en charge juridique des fonctions écologiques de l'élevage	199
1) Le lien Elevage – Environnement perçu par le droit positif.....	199
2) Les relations contractuelles agri-environnementales des éleveurs	200
B- L'apprentissage de la négociation en droit: un enjeu pour l'écologisation de l'agriculture.....	207
1) Des conflits de représentations autour des politiques environnementales.....	207
2) Le droit négocié ou l'enjeu écologique de la création de normes consensuelles	211
Paragraphe II- Le classement à l'UNESCO, un projet patrimonial à faire vivre localement.....	215
A- Une reconnaissance patrimoniale envers le pastoralisme	215
B- Du « label » au projet de territoire, un pas de géant ?.....	218
PERSPECTIVES ET DEBAT autour de la contribution de l'anthropologie du droit à l'intensification écologique.....	222
BIBLIOGRAPHIE	231

BIBLIOGRAPHIE

Articles et ouvrages

ALLIOT Michel, « Anthropologie et juridique. Sur les conditions d'une élaboration d'une science du droit », *Bulletin de liaison du LAJP*, n° 6, 1983, p. 83-117

BARRIERE Olivier, « Entre légalité et légitimités locales, comment le droit s'adapte-t-il ? », in *Espaces Naturels*, n°38, avril 2012, pp.40-41

BARRIERE Olivier, « La régulation des pratiques agro-sylvo-pastorales au sein du territoire par un droit négocié pour un développement durable », Résultats GOVBIO pour COPT / Note de synthèse, juin 2008. *Document librement communiqué par l'auteur.*

BARRIERE Olivier, « Le droit sous l'emprise de la concertation et de la négociation pour une gouvernance territoriale », in BARRIERE Olivier et ROCHEGUDE Alain (dir.), *Cahiers d'Anthropologie du droit*, numéro intitulé « Foncier et environnement en Afrique. Des acteurs au(x) droit(s) », 2007-2008

BARRIERE Olivier, « Approche patrimoniale appliquée aux questions foncières et environnementales en Afrique : réflexion pour un « droit du patrimoine commun » », dans le cadre de la présentation ARRAS, « La mise en patrimoine de l'eau », GDR Res-eau-ville, 09 mars 2007. *Document librement communiqué par son auteur et non paginé.*

BARRIERE Olivier, « De l'émergence d'un Droit africain de l'environnement face au pluralisme juridique », in *La Quête anthropologique du Droit. Autour de la démarche d'Etienne Le Roy*, Karthala, 2006

BARRIERE Olivier, « Une gouvernance environnementale dans une perspective patrimoniale : approche d'une écologie foncière », in *Cahiers d'anthropologie du droit 2005*

BARRIERE Olivier, « Du foncier à l'environnement: pour une gestion patrimoniale de la rareté des ressources renouvelables », in Dominique HERVE et Michel LANGLOIS (ed.). *Pression sur les ressources et raretés*, colloque Montpellier, ORSTOM, 1998, p. 83-91. p.89. Téléchargeable sur : <http://www.documentation.ird.fr/hor/fdi:010013724>

BERTHELOT Jacques, « Infléchir la PAC 2014-20 vers la souveraineté alimentaire et garantir des revenus équitables aux agriculteurs », 24 août 2011, article écrit pour l'Association SOLIDARITE. En ligne : <http://www.solidarite.asso.fr/Articles-de-2011>

BEURET Jean-Eudes, « Mieux définir la concertation : du pourquoi au comment », in *Négociations*, 2012/1 n° 17, p. 81-86.

BEURET Jean-Eudes, « De la négociation conflictuelle à la négociation concertative : un « Point de Passage Transactionnel » », in *Négociations*, 2010/1 n° 13, p. 43-60.

BLANC Julien et ROUE Marie, « Les Agneaux de Parcours » Rencontres entre producteurs, consommateurs et protecteurs de la nature, in *Natures Sciences Sociétés*, 2005/4 Vol. 13

BOSSY Simone, « Associations foncières pastorales et groupements pastoraux : bilan d'une décennie », in *Revue de géographie alpine*, 1985, tome 73, n°4. pp. 439-463.

BRECHET Jean-Pierre et DESREUMAUX Alain, « Le projet dans l'action collective », Contribution à l'Encyclopédie des Ressources Humaines, 2ème Edition, 2006

BUSCA Didier, « Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux. Effets d'organisation, enjeux de territoire et dynamique d'appropriation stratégique », in *Ruralia* [En ligne], 12/13 | 2003, mis en ligne le 09 juillet 2004, consulté le 05 mars 2012. URL : <http://ruralia.revues.org/348>

CIRAD, « L'agriculture écologiquement intensive, une utopie ? », conférence organisé par le CIRAD lors du Salon international de l'Agriculture 2010, mars 2010, *morceaux choisis*. Document consultable sur : <http://www.cirad.fr/actualites/toutes-les-actualites/articles/2010/science/l-agriculture-ecologiquement-intensive-une-utopie>

COMPAGNONE Claude, « Pratiques négociées et écologisation de l'agriculture », in *Revue AE&S*, vol.2, n°1, 3. Consultable en ligne : : <http://agronomie.asso.fr/carrefour-inter-professionnel/evenements-de-la-fa/revue-en-ligne/revue-aes-vol2-n1-juin-2012-agriculture-et-ecologie-tensions-synergies-et-enjeux-pour-lagronomie/revue-aes-vol2-n1-3/>

CROSNIER Capucine, « Biodiversité et pertinence des pratiques locales dans la réserve de biosphère des Cévennes », in *Revue internationale des sciences sociales*, 2006/1, N° 187

DE SARDAN Jean-Pierre O., « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », in *Enquête, Les terrains de l'enquête*, no 1, 1995, pp. 71-109 (<http://enquete.revues.org/document263.html>)

DE SARDAN Jean-Pierre O., « La violence faite aux données », in *Enquête, Interpréter, Surinterpréter*, 1996, pp.31-59 [En ligne], mis en ligne le 19 décembre 2007. URL : <http://enquete.revues.org/document363.html>. Consulté le 01 septembre 2012.

DRUGUET Aurélie, « Concilier agriculture et conservation d'un paysage de terrasses à la périphérie du Parc national des Cévennes », in *Géocarrefour* [En ligne], Vol. 82/4, 2007, mis en ligne le : 31 décembre 2010, <http://geocarrefour.revues.org/index3092.html>

DUPRAZ Pierre et PECH Michel, « Effets des mesures agri-environnementales », in *INRA Sciences Sociales - Recherches en économie et sociologie rurales*, n°2-3, septembre 2007

EBERHARD Christoph, « Penser le pluralisme juridique de manière pluraliste- défi pour une théorie interculturelle du droit », dans *Cahiers d'anthropologie du droit*, Karthala, 2003

EBERHARD Christoph, « L'anthropologie du Droit : Un itinéraire entre altérité, complexité et interculturalité », Conférence donnée à l'Université Jules Verne de Picardie, Amiens, 24 mai 2002.

EYCHENNE Corinne, « Les éleveurs et l'estive, un regard sur l'action collective. Le cas de la « montagne » ariégeoise », in *Ruralia*, 2004-14, [En ligne], mis en ligne le 7 janvier 2005. URL : <http://ruralia.revues.org/document977.html>.

EYCHENNE Corinne, « Contrats et contrôles : vers une remise en cause de la contractualisation par les éleveurs de montagne ? », *Renc. Rech. Ruminants*, 2005, 12. Consultable sur : http://journees3r.fr/IMG/pdf/2005_economie_pac_conditionalites_01_eychenne.pdf

GERVASONI Véronique, « Les outils de la PAC (CTE, CAD, MAE), portée et limites », communication dans le cadre de la journée d'étude et d'échange organisée par la SFDE, à Strasbourg, le 22 mai 2003, sur la gestion conventionnelle des espaces naturels. Disponible sur : <http://www-sfde.u-strasbg.fr/downloads/colloques/liens/VG-Les%20outils%20de%20la%20PAC.pdf>

GRELLIER Bernard, « Berger transhumant sur l'Aigoual: la transhumance ovine et les savoirs du berger », in *Revue internationale des sciences sociales*, 2006, Volume 1, n° 187, p. 169-172.

GRISEZ Claire, « Grenelle de l'environnement : un processus original, un projet pour l'agriculture », in *Revue Agronomie, environnement & société*, octobre 2011, volume n°1, pp. 9-12

GUERRINI Marie-Claude, « Le Parc National des Cévennes. Compromis entre conservation et développement ? », in *Strates*, n°8, 1995, 18p.

HUYGHEBAERT Patricia; MARTIN Boris, *Quand le droit fait l'école buissonnière. Pratiques populaires de droit*, éd. Charles Léopold Mayer, coll. Descartes et Cie, 2002

KAUFMANN Jean-Claude, *L'entretien compréhensif*, collection 128, Ed Nathan, 1987, 128p.

LACROIX Anne et BEAUDOIN Nicolas, « Désintensification et préservation des ressources naturelles », in *Dossier de l'environnement de l'INRA*, n°24, pp.83-85

LASCOUMES Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », in *Politix*, Vol. 11, N°42. Deuxième trimestre 1998. pp. 37-66

LASCOUMES Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », in *Droit et Société*, n°32, 1996, p.51-73. Cet article revisite le concept de « passe-droit » développé par Bourdieu en mettant en évidence la capacité des acteurs publics à jouer avec la règle de droit, les amenant souvent à emprunter les passes du droit dans la mise en œuvre de leurs politiques.

LE MEUR, Pierre – Yves « Approche qualitative de la question foncière – Note méthodologique », Document de travail de l'Unité de Recherche 095 de l'IRD REFO (Régulation foncières, politiques publiques et logique des acteurs), n°4, mai 2002. Consultable sur : <http://www.mpl.ird.fr/ur095/resultats/Documents%20de%20travail%20UR/4LeMeur.pdf>

LE ROY Étienne, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du Droit*, LGDJ, 1999
MERMET Laurent, « La négociation comme mode de composition dans les systèmes d'action complexes », in *Négociations*, 2009/2 n° 12, p. 119-130.

MUTTENZER Frank, « Le « droit en action » dans la politique malgache relative aux paysages forestiers : une ineffectivité légitime de l'action publique ? », in *Cahiers d'anthropologie du droit*, numéro intitulé « Le droit en action », 2006, Karthala, p. 49-74

NGOM Kader Fanta , « La ruée vers les terres agricoles, quelle réflexion pour la réforme foncière au Sénégal ? », document de travail contribuant au groupe *Foncier et Développement*. En ligne sur : <http://www.foncier-developpement.fr/debats-controverses/la-ruée-vers-les-terres-agricoles-quelle-reflexion-pour-la-reforme-fonciere-au-senegal/>

NICOLAU Gilda in NICOLAU Gilda; PIGNARRE Geneviève; LAFARGUE Régis, *Ethnologie juridique – autour de trois exercices*, Dalloz, méthodes du droit, 2007

PAILLEUX Jean-Yves et DEDIEU Benoît, « Résistance de l'élevage ovin dans les Cévennes...Les brebis restent dans le maquis », in *Pastum*, 2010, n°95, p. 23

PAINEAU Franck, DEMAZEAU Éric et BEL Marie-Paule, « Quels éléments conditionnent le regard des agriculteurs sur l'environnement et l'adoption des pratiques plus respectueuses de l'environnement? », in *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°35, novembre 1998, non paginée.

PASCUAL Emmanuelle, « La communication vers les propriétaires fonciers et les élus des communes cévenoles – Quand la propriété privée prend une dimension collective - Entre jeux des acteurs et enjeux de développement : les terres des Cévennes », rapport de terrain réalisé en 2003 dans le cadre du DEA d'anthropologie de l'Université de Provence. Consultable sur le site Des Cévennes et des Hommes : http://fonciercevennes.free.fr/Pj/rapport_final.pdf

ROCHEGUDE Alain, «Le « Droit d'agir », une proposition pour la «bonne gouvernance foncière», in *Cahiers d'anthropologie du droit 2005*, Karthala

ROUHAUD Jean-François, « La protection des espaces ruraux par les documents d'urbanisme : quelle efficacité pour l'exercice des activités agricoles ? », in *Revue de Droit rural*, n° 399, Janvier 2012, dossier 3

ROULAND Norbert, « Chronique d'anthropologie juridique : relire notre droit (pour une anthropologie du détour) », in *Droits*, 1989, n°10 « penser le droit », 1

RUAULT Claire et MAHAMOUDOU Saïd, *Avenir de l'agriculture, installation et problématique d'accès au foncier sur la communauté de communes de la Cévenne des Hauts Gardons - Une étude pour comprendre le point de vue des acteurs*, 20 mars 2010

SABOURIN E., ANTONA M. et COUDEL E. (éditeurs scientifiques), « L'action collective en sciences sociales. Note sur les définitions du concept selon le positionnement disciplinaire », Séminaire Permanent Action Collective, 2003, Cirad, Montpellier, France

SADON Catherine, « Les Pays et la réforme des Collectivités Territoriales », 2 février 2009, disponible sur : [http://www.pays.asso.fr/IMG/pdf/Note - Les Pays et la reforme des collectivites locales.pdf](http://www.pays.asso.fr/IMG/pdf/Note_-_Les_Pays_et_la_reforme_des_collectivites_locales.pdf)

SCHNITZLERA Annik, GENOTB Jean-Claude et WINTZC Maurice, « Espaces protégés : de la gestion conservatoire vers la non-intervention », in *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°56, décembre 2008

SUPIOT Alain, « La contractualisation de la société », in *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°43, mai 2001, revue électronique : <http://www.inra.fr/dpenv/supioc43.htm>

SUPIOT Alain, « Revisiter les droits d'action collective », in *Droit Social*, 2001 (n°7/8) pp. 687-704

Auteur inconnu, *Gard Eco. Le journal économique du Gard*, dossier spécial « Label Unesco. Et maintenant on fait quoi ? », mardi 20 mars 2012, n° 446, p.4-5

Documents Mouve et communications internes à l'équipe de recherche

AUBRON Claire, « Dynamique agraire dans les vallées cévenoles - Résistances spécialisées face à la déprise », document de travail dans le cadre du projet de recherche Mouve, en date d'octobre 2001. *Communication libre par l'auteure*. 34p.

LINCK Thierry, HOUDART Marie, LASSEUR Jacques, FLEURY Philippe, « Commentaires sur la grille analytique « Action collective » », 12 décembre 2011, p. 2. *Communication interne concernant la tache 2 du projet Mouve*.

« Dynamiques des interactions Elevage et Territoire dans l'arrière-pays méditerranéen - Projets MOUVE et PROSPEM ». *Document présentant les travaux de recherche-développement des équipes de recherche, version librement communiquée pendant le stage*.

« Projet Mouve : les interactions élevage et territoire dans la mise en mouvement de l'intensification écologique. Réponse à l'appel à projet de l'ANR SYSTEMERRA 3. Résumé de l'intention pour l'équipe Montpelliéraine », Nov. 2009. p.2. *Communication interne*.

Sources complémentaires

Textes juridiques

Loi n° 82-213 du 02 Mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de Réforme des Collectivités Territoriales

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

La Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche n°2010-874 du 27 juillet 2010

« *Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27/07/2010- Dispositions relatives au développement durable et à la préservation du foncier agricole* », disponible sur le site de la DRAAF Rhône-Alpes : http://draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/presentation_LMA_cle424cfe.pdf

Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne

Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux

Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 portant réforme des parcs nationaux

« *Loi relative au développement des territoires ruraux - Guide pratique des principales mesures et exemples* », consultable sur le site du site du Ministère de l'Agriculture : <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/16pldtr.pdf>

Loi d'orientation agricole du 5 août 1960, modifiée par la loi du 24 juillet 1966.

Décret n° 2007-1342 du 12 septembre 2007 relatif aux engagements agroenvironnementaux ainsi qu'à l'Arrêté du 18 novembre 2009 modifiant l'arrêté du 12 septembre 2007 pris en application du décret no 2007-1342 du 12 septembre 2007 relatif aux engagements agroenvironnementaux

Décret du 2 septembre 1970 portant création du Parc national des Cévennes

Décret n° 2009-1677 du 29 décembre 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du Parc national des Cévennes aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006

Directive n° 79/409/CE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et directive n° 92/43/CE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

« Directive de protection et de mise en valeur des paysages des Alpilles - Orientations et principes fondamentaux de protection des structures paysagères », consultable sur http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/DGALN_02Orientations_principes.pdf

Décision WHC-11/35.COM/20 de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture concernant la protection du patrimoine culturel et naturel mondial, trente-cinquième session, Paris, Siège de l'UNESCO, 19-29 juin 2011.

« Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire du Languedoc Roussillon », adopté le 25 septembre 2009 par le Conseil Régional, disponible sur : <http://www.laregion.fr/uploads/SRADDT/>

« CONTRAT DE PROJETS ETAT - REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON 2007 - 2013 », décembre 2006, consultable sur : <http://www.mcrit.com/euram/documents/docsplans/Languedoc-Roussillon/CPER%202007-2013.pdf>

« Contrat de projets Etat-Région 2007-2013. Avenant de révision à mi-parcours », février 2011, consultable sur : http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/actions/cper2007/pdf/bilan_cper_18_02_2011.pdf

« CONTRAT DE PROJETS ETAT - REGION 2007-2013 LANGUEDOC-ROUSSILLON - BILAN DE L'EXERCICE 2010 », septembre 2011, disponible sur : http://www.laregion.fr/uploads/Document/01/14593_1326205593_Bilan-2010.pdf

« Charte de développement du Pays Aigoual Cévennes Vidourle - Partie 2 : Projet de territoire », septembre 2006, version validée par l'Agence de Développement et soumis à l'avis du Conseil de Développement le 17 octobre 2006. Consultable sur : <http://www.ccpaysviganais.fr/download/Charte%20ACV.pdf>

Projet de Charte adopté le 21 juin 2012 par le conseil d'administration, p. 96. Consultable sur : <http://www.cevennes-parcnational.fr/Le-Parc/La-charte-du-Parc/Le-projet-de-charte>

« Schéma interrégional d'aménagement et de développement du Massif Central », version adoptée par le Comité de Massif du 9 décembre 2005, 36p, consultable sur : http://www.enroute.massif-central.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/SCHEMA_cle12ba53.pdf

Circulaire du Ministère de l'agriculture sur la protection et la mise en valeur des espaces pastoraux du 06/02/2007 issue de la Direction Générale de la Forêt et des affaires rurales

Rapports, notes et guides

Rapport n° 2636 fait au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche en date du 17 juin 2010.

DDE-SAET-CT-SIG. « L'essentiel de la DTA 06 », Novembre 2008, consultable sur : http://www.alpes-maritimes.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/essentielDTA_cle7d61c5.pdf

Publication de l'Association de Promotion et de Fédération des Pays (APFP), *La Lettre des Pays* et le dossier spécial « la réforme des collectivités locales et les Pays », numéro 4, novembre 2009, consultable sur : http://www.pays.asso.fr/IMG/pdf/La_lettre_des_Pays-Novembre_2009.pdf

Service de l'Aménagement des Transports et de la Prospective, « Les Cahiers Transport Aménagement en Languedoc Roussillon », n°46, juillet 2008, p.1, consultable sur : <http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/au-premier-juillet-2008-6-scot-a511.html>

Rapport de l'Agence d'Urbanisme et de Développement des Régions Nîmoise et Alésienne intitulé « Éléments pour une stratégie d'aménagement du territoire face à l'évolution des territoires agricoles – SCOT du Sud du Gard », décembre 2007, consultable sur : <http://www.audrna.com/phocadownload/etudes/01-07/evolution-terres-agricoles-SCoT-SdG.pdf>

Dossier de presse de la Journée sur le pastoralisme organisée le jeudi 1^{er} mars 2012, « Rencontre nationale et européenne « Pastoralismes d'Europe : rendez-vous avec la modernité ! » pour les 40 ans de la loi pastorale française », consultable à l'adresse : <http://pastoralismes-europe.org/programme/>

Guide pratique créé par la Région Languedoc- Roussillon : « Réseau rural Languedoc Roussillon – boîte à outils « gestion - développement espace rural – préservation terres agricoles » - version 21/10/2010 » disponible sur : http://www.reseaurural.fr/files/01_n_prouheze-rrrlr_guide1.pdf

Guide méthodologique réalisé et édité par Terre de Liens dans le cadre du projet européen *Equal Acor-Tpe.T* : « L'accès collectif et solidaire au foncier et au bâti - Guide méthodologique, juridique et financier », Op. Cit.

Actes du colloque organisé par Terre de Liens à Lille, le 14 novembre 2011 « Collectivités et Foncier agricole : Quelles solutions pour favoriser l'accès à la terre dans nos territoires ? », février 2012, p. 2. Disponible sur : <http://www.terredeliens-npdc.org/?p=694>

Notice départementale d'information « PHAE 2 campagne 2010 », disponible sur le site de la DDTM du Gard : <http://www.gard.equipement.gouv.fr/aides-agroenvironnementales-r142.html>

Notice d'information territoire « Aigoual » - « Mesures agroenvironnementales territorialisées (MAET) CAMPAGNE 2010 », disponible sur le site de la DDTM du Gard : http://www.gard.equipement-agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/notice_Aigoual.pdf