

1972

la loi pastorale française

Quentin Charbonnier

Cardère éditeur

Sommaire

PRÉFACE	11
INTRODUCTION	15
L'ESPACE MONTAGNARD À L'AUBE DES ANNÉES 1960 : ENTRE CRISE AGRICOLE ET NOUVELLE PERCEPTION DU TERRITOIRE	21
Transformation progressive de la place du pastoralisme en montagne.....	22
Une crise de l'agriculture montagnarde ?	29
Nouvelles perceptions et nouvelles demandes portées sur l'espace montagnard	35
IDENTIFICATION DE PROBLÈMES SPÉCIFIQUES ET RECHERCHE DE SOLUTIONS ADAPTÉES : UNE NOUVELLE VISION EN FAVEUR DE LA MONTAGNE ?	41
Défense du pastoralisme par des forestiers montagnards (fin XIX ^e – début XX ^e siècle)	42
Une lente élaboration dans le contexte propre aux années soixante	50
Une nouvelle prise en main du projet de loi pastorale : le travail clé de l'Inerm.....	58
ADOPTION DE LA LOI PASTORALE ET PREMIÈRES APPLICATIONS.....	69
Une apparente unanimité	70
Comment mettre en application les nouveaux outils de la loi pastorale ?	79
Les premières difficultés	87
BILAN ET ÉVOLUTION DE LA LOI PASTORALE	93
Des outils qui structurent toujours l'activité pastorale.....	94
Des outils structurant un monde pastoral actif et tourné vers l'avenir	105
CONCLUSION	115
Une histoire passionnante.....	115
Une source d'enseignement... ..	117
Une histoire à poursuivre	118
ANNEXES.....	121
Texte officiel de la loi pastorale	122
Les outils de la loi pastorale	124
Exposé des motifs de la loi pastorale tel qu'il est présenté par le gouvernement en 1972..	125
Périodes clés de « prise en compte de la dynamique pastorale » par le ministère en charge de l'agriculture, des années 1990 jusqu'à aujourd'hui	126
Liste des personnes consultées.....	129
Sigles et acronymes.....	130
Bibliographie et sources	132
L'Association Française de Pastoralisme. Un réseau pour échanger, proposer et communiquer	141

Introduction

« *QUE LA MONTAGNE EST BELLE !* » : c'est en citant ainsi les vers de la célèbre chanson de Jean Ferrat ¹ que Franz Dubosq, député des Pyrénées-Atlantiques ², introduisit à l'Assemblée nationale le 18 novembre 1971 les débats sur la loi pastorale. Les discussions qui s'ensuivirent se démarquèrent beaucoup des joutes politiques rythmant habituellement ce lieu. Au contraire, une atmosphère d'harmonie, voir de quasi-unanimité, semblait se dégager de ses bancs, mais aussi de ceux du Sénat, où cette loi fut discutée le 17 décembre suivant. Peu de tensions donc, mais plutôt une fierté de participer à ce moment, fruit d'une longue maturation et déjà considéré comme historique par quelques-uns ³. Promulguée le 6 janvier 1972, cette loi fut suivie un an plus tard de son décret d'application et de ceux réglementant les outils qu'elle avait instaurés ⁴.

¹ *La montagne* (textes et musique : Jean Ferrat – 3'04 – Paru en novembre 1964 en Super 45 tours chez Barclay). La citation des textes d'une personnalité proche du parti communiste dans un hémicycle dominé à 80 % par les groupes de la droite parlementaires était à relever.

² Inscrit au groupe Union des démocrates pour la république (UDR, nom du parti gaulliste entre 1971 et 1976).

³ Franz Dubosq s'adressant à Michel Cointat, ministre de l'Agriculture : « *C'est en effet une première pierre, une pierre blanche et fondamentale que vous venez de poser : nous vous en rendons bien volontiers hommage en vous demandant de convenir avec nous qu'il en était grand temps !* ». Débat à l'Assemblée nationale, loi de 1972.

⁴ Décrets n° 73-24, 73-25, 73-26, 73-27 et 73-28.

Ce texte se présentait en effet sous une forme extrêmement concise, se limitant à la présentation de trois innovations majeures pour le monde pastoral. Celles-ci allaient entraîner un vent de modernisation pour le pastoralisme, quelque peu à contre-courant de la modernisation et de l'intensification du reste l'agriculture, et marquer durablement ces espaces. Ces trois outils visaient tous une organisation plus adaptée de cette activité, une optimisation des formes de productions, mais aussi un meilleur entretien de la montagne ¹. Les associations foncières pastorales regroupent les propriétaires d'un périmètre agropastoral (quel que soit leur statut juridique) dans le but d'assurer collectivement la mise en valeur de terrains agricoles ou pastoraux. Les groupements pastoraux réunissent différents éleveurs afin de mutualiser les efforts de chacun et améliorer l'exploitation des espaces pastoraux. Les conventions pluriannuelles de pâturages créent une nouvelle forme de location des terres, souple, adaptée à l'activité pastorale et prenant en compte les autres utilisateurs de l'espace ². Malgré son caractère succinct, ce texte introduisait ainsi une mini-révolution, quasiment unique en Europe.

Cette loi de « *mise en valeur pastorale* » visait concrètement l'amélioration du domaine pastoral, d'un point de vue tant géographique et paysager, que social et économique. Cependant, elle précisait par son titre qu'elle s'adressait aux régions d'économie montagnarde : elle s'appuyait donc sur des activités humaines productrices, mais ne s'appliquait pas à l'ensemble du territoire. Elle constituait en ce sens une rupture fondamentale avec l'esprit centralisateur de l'État français qui refusa pendant longtemps de créer des lois propres à certaines régions.

Ces simples constats introductifs sont déjà sources de multiples questions. Pourquoi avoir créé une telle loi spécifique à cette période ? À qui s'adressait-elle ? Quel contexte permit sa prise en considération au plus haut sommet de l'État et son acceptation par quasiment l'ensemble des forces politiques du pays ? N'était-elle pas en opposition avec le courant moderniste dominant alors à l'œuvre ? Qui a pu porter une telle parole ? Comment ces outils spécifiques ont-ils pu être imaginés ? La création de la loi pastorale paraît ainsi comme un sujet d'étude en soi, porteur de nombreuses interrogations qu'il conviendra d'affiner.

¹ Voir l'exposé des motifs de la loi en annexe, tel qu'il fut présenté par le gouvernement.

² Voir en annexe une définition plus approfondie de ces trois outils.

Quarante ans plus tard, cette loi est toujours d'actualité. Codifiés en 1992¹, ses outils structurent aujourd'hui les activités pastorales sous des formes diverses. Ils n'ont presque pas changé depuis leur création, malgré les nombreuses évolutions que ces espaces et le monde agricole ont rencontrées. Utilisée quotidiennement, la loi est entrée pleinement dans l'esprit de multiples acteurs qui lui reconnaissent son utilité, son adaptabilité à des territoires extrêmement différents, mais aussi la modernité qu'elle a su insuffler à cette activité. Cette prégnance témoigne de la grande pertinence des outils institués pour répondre aux attentes du monde pastoral mais aussi de l'ensemble de la société. Elle renforce également l'intérêt des questionnements exprimés ci-dessus et en apporte d'autres : comment cette loi est-elle parvenue à se maintenir ainsi ? Que représente-elle aux yeux des acteurs qui la mettent en pratique ? Les outils qu'elle a créés sont-ils toujours utilisés de la même manière ? Ayant traversé de multiples contextes, situations sociales et politiques, son histoire est riche d'enseignements.

Ainsi, cette loi est parvenue à transformer et adapter une activité présente sur nos territoires depuis des millénaires. L'univers pastoral fascine par ailleurs, en témoignent les nombreuses études portant sur ce sujet. Celles-ci renvoient souvent à un imaginaire riche, touchant tout autant aux problématiques agricoles qu'aux questions d'aménagement et d'entretien de la montagne. Si certaines mises en valeur du pastoralisme mettent en avant son côté historique voire nostalgique, beaucoup d'acteurs valorisent quotidiennement sa modernité et sa pertinence face aux enjeux de notre société. Les sujets abordés sont multiples et démontrent ainsi la pluralité du monde pastoral et des thématiques que le texte recouvre : aspect historique donc, mais aussi économie agricole, multifonctionnalité et entretien de l'espace, relations avec les ressources naturelles (eau, herbe, forêt), rôle des éleveurs et des bergers, etc. (voir bibliographie en fin d'ouvrage). Il en découle de nombreuses publications, allant d'ouvrages extrêmement techniques et scientifiques à des livres grand public, mais aussi des émissions de télévision et de radio.

L'aménagement du territoire et les politiques relatives à la montagne et à l'agriculture en général ont eux aussi attiré les chercheurs. L'importance du pastoralisme y est régulièrement rappelée au sein de ces différentes études. Cependant, aucun travail ne semble jusqu'à aujourd'hui s'être porté sur la loi pastorale en elle-même, pourtant intrinsèquement liée à ces thématiques. Le sujet semble alors non seulement extrêmement passionnant, mais presque inédit.

¹ Dans le Code rural et de la pêche maritime, notamment aux articles L.113-1 à L.113-5 dans sa partie législative et R.113-1 à R.113-12 dans sa partie réglementaire.

La loi pastorale a aujourd'hui 40 ans, quarante années de transformations et d'évolution du monde politique et agricole, mais également de prégnance des outils qu'elle a institués. Cet anniversaire semble alors donner l'occasion idéale de faire le point sur l'acte législatif qu'elle constitue, de revenir sur le passé, et ainsi de tenter de répondre aux multiples questions soulevées. Mais ces interrogations ne sont pas traitées avec une vision passéiste ! L'objectif est bien de comprendre le passé afin d'imaginer, voir réinventer, le futur d'un pastoralisme bien vivant. L'histoire est ici une source d'enseignement pour les générations futures, mais aussi de questionnement sur nos manières d'agir, de construire la politique et d'appréhender l'aménagement du territoire, à l'heure où se bâtit une nouvelle politique agricole commune européenne.

Pour mener un tel travail, trois éléments ont ainsi été confrontés : des sources archivistiques, une bibliographie spécialisée, et les témoignages d'acteurs de cette histoire.

Dans un premier temps, nous avons tenté d'analyser un maximum de documents législatifs et réglementaires (textes de lois, décrets, arrêtés, ordonnances, articles du Code rural, circulaires, etc.). Ils permirent de comprendre comment fut régi politiquement le monde pastoral, agricole et montagnard depuis les années 1950 jusqu'à aujourd'hui. Dans un deuxième temps, certaines logiques d'évolutions législatives ont été repérées, notamment en examinant les transformations progressives de la loi pastorale. Ont ensuite été travaillés les débats de l'Assemblée Nationale et du Sénat portant sur ces textes (sources extrêmement riches) puis différents rapports officiels, projets de loi, contributions d'administrations, questions aux gouvernements, datant de la même époque.

Parallèlement à ce travail sur des archives « officielles », et afin de confronter celles-ci à d'autres sources, a été entreprise une étude de documents pouvant nous donner un aperçu des différentes représentations du monde pastoral du XIX^e siècle jusqu'à aujourd'hui. La recherche s'est portée sur divers articles de journaux et archives audiovisuelles, mais surtout sur des études spécialisées datant de différentes époques. Ces approches techniques et scientifiques, émanant notamment de membres de l'Institut national d'économie rural montagnarde (Inerm) et de services pastoraux, donnèrent un aperçu concret de la mise en place des outils portés par la loi pastorale (AFP et GP principalement ; les recherches sur les CPP ont posé plus de difficultés ; nous y reviendrons), de leurs premières applications et leurs

limites. La démarche de recherche s'est en outre appuyée sur des comptes rendus, des revues et des bilans établis par différentes structures reconnues (chambres d'agriculture, syndicats agricoles, Fédération française d'économie montagnarde) afin d'étudier finement l'avancée du projet de loi pastorale, mais aussi d'analyser les manières de penser, de travailler et de communiquer.

Ce travail archivistique a été couplé et confronté à une large bibliographie allant de l'histoire de l'agriculture à l'étude des politiques d'aménagement (voir bibliographie en fin d'ouvrage), mais aussi et surtout aux témoignages des acteurs de l'époque comme du pastoralisme actuel. Ils ont été rassemblés par une série d'entretiens, réalisés entre mai et août 2011, destinés à la fois à éclairer un peu plus la construction de cette histoire et simultanément à recueillir une parole et à en conserver cette mémoire. Cinq groupes d'acteurs différents ont été identifiés :

- les techniciens et chercheurs ayant travaillé sur la loi et l'ayant appliquée durant les premières années ;
- les fonctionnaires des administrations (ayant travaillé sur ces sujets) ;
- les membres des syndicats de cette époque ;
- les spécialistes et universitaires ayant étudié ces questions ;
- les élus et personnalités politiques ayant participé aux débats, qui n'ont malheureusement pas pu être rencontrés, ceux-ci étant trop âgés ou aujourd'hui décédés.

En confrontant ces multiples sources, en interrogeant la mémoire de ces acteurs clés et en tentant de remettre chaque élément dans une perspective plus générale, nous espérons être parvenu à retracer l'histoire méconnue de la loi pastorale de 1972. Celle-ci est fortement marquée par les évolutions et les transformations des approches de l'État à l'égard des territoires pastoraux, et d'une manière générale, par la façon de construire une politique et de légiférer. Mais le rôle et l'implication de quelques hommes y sont tout autant centraux. Sans eux, cette loi n'aurait probablement jamais vu le jour : le pastoralisme, même dans sa dimension politique et juridique, demeure attaché à la passion et la ténacité de ses acteurs.



Transhumance au lac d'Estaing, Hautes-Pyrénées, troupeau de race tarasconnaise, mai 2010.
Chaque printemps les troupeaux rejoignent leurs estives des alentours du lac d'Estaing dans une grande fête (cl. Réseau pastoral pyrénéen).



Chargement du troupeau du Gaec « La Massuguière », coussoul de Terme Blanc, Istres, plaine de la Crau, Bouches-du-Rhône, printemps 2008 (cl. Patrick Fabre, MdT).

L'espace montagnard à l'aube des années 1960 : entre crise agricole et nouvelle perception du territoire

POUR BIEN SAISIR son émergence et sa portée, la loi pastorale est à réinsérer dans son contexte d'élaboration. Celui-ci est bien sûr intimement lié à l'évolution générale de l'agriculture et du pastoralisme. Mais il est également fortement attaché à la perception de la montagne et de ses enjeux sur un temps beaucoup plus long. Dans les années 1960, l'espace montagnard se trouve alors entre crise, déprise agricole et nouvelles attentes sociétales (tourisme, protection de l'environnement, etc.). Tandis que sa vie sociale semble en danger, on y projette une multitude de réflexions, des plus prosaïques (développement touristique et économique) aux plus lyriques (protection d'une nature sauvage où l'homme n'interviendrait pas). L'ensemble de ces éléments marque fortement cette époque. Ils auront une influence directe sur les réflexions des scientifiques, les propositions des instances représentatives et les décisions des politiques, imaginant progressivement une future loi pastorale...

Transformation progressive de la place du pastoralisme en montagne

D'un pastoralisme omniprésent...

Il ne s'agit pas ici de tenter de retracer la longue et passionnante histoire du pastoralisme. Nous renvoyons pour cela à une bibliographie riche et abondante (voir en annexe). Un rapide retour historique sur les deux siècles passés semble néanmoins primordial afin de bien saisir la réalité des enjeux dans les années 1960.

Suite à des millénaires d'adaptations et d'innovations, l'homme a peu à peu structuré une activité d'élevage extensif efficace en relation avec les milieux utilisés. Cette forme d'élevage, « *quasi exclusive pendant des siècles* » (Bornard & Guet 1976, Bourbouze et al. 1992), a façonné les paysages, notamment les espaces montagnards. De larges territoires de pâture furent ainsi conquis sur la friche et la forêt. Les structures sociales, l'histoire de chaque région, mais aussi la recherche de rentabilité et de meilleure efficacité ont entraîné le développement d'organisations collectives formelles et informelles. Tandis que les premières réflexions sur les rendements agricoles et les améliorations de productivité se font jour, l'activité pastorale évolue



8 - Le Cantal Pittoresque — Buron du Puy-Mary

Au début du XX^e siècle, buron sur la route du Puy Mary à Salers (Cantal), avec un enclos en pierre sèche attendant où est parquée la petite troupe de vaches ou « vacherie » (carte postale ancienne, Combiere Imp., Mâcon)

également. En fonction des régions, des modes de vie, des types de productions, diverses formes de transhumances se mettent en place, reliant vallées et hauts pâturages, plaines et montagnes.

Cette lente et progressive évolution aboutit à ce qu'André Bornard & Jean Guet (1976) nomment une période « *d'équilibre* » et « *d'euphorie* ». Elle s'étala sur plusieurs siècles et structura le paysage, l'économie des élevages (lait, fromage, viande, laine, cuir), mais aussi la vie sociale de la plupart des régions de montagne (Braudel 1986). Cette culture, florissante jusqu'à la fin du XIX^e siècle, était en constante évolution et s'adaptait selon les transformations sociologiques et écologiques de l'espace sur lequel elle se développa. Petit à petit, l'ensemble de la montagne fut exploité (suivant des méthodes extrêmement diverses), les pâturages saturés, voire endommagés. À partir du milieu du XIX^e siècle, cette exploitation très importante commença à poser question. En effet, la rupture de l'équilibre biologique des milieux, due à leur surexploitation, entraînait un risque de catastrophes naturelles qui inquiéta le pouvoir centralisateur français (Bornard & Guet 1976).

Couplé à une activité forestière peu contrôlée et peu encadrée (« *Coupes inconsidérées pour le bois d'œuvre ou de chauffe, essartage en vue de mise en culture, etc.* », Bourbouze et al. 1992), ce pastoralisme omniprésent entraîna souvent une importante déforestation des milieux montagnards. Cela fragilisa considérablement les sols et entraîna de graves risques d'érosions. Dès la fin du XVIII^e siècle, une série de crues exceptionnelles et dévastatrices dans les Alpes et les Pyrénées avaient alerté l'administration royale sur la nécessité d'intervenir sur ces espaces (Corvol 1999). Ces préoccupations furent théorisées au début du XIX^e siècle par un ensemble d'ingénieurs, agronomes et notables érudits ¹. Les Alpes du Sud, au paysage fortement endommagé ², furent ainsi le théâtre des premiers reboisements. Relancer la forêt dans ces zones fragilisées permettait bien sûr de stabiliser le terrain, mais également d'assurer un contrôle et une pérennité de la production forestière, enjeu d'importance nationale (pour une bonne analyse de l'histoire forestière sur le long terme, consulter Corvol 1987).

D'importantes catastrophes accélèrent le processus en cours. Suite aux crues de 1855, 1856 et 1859, l'empereur Napoléon III intervint directement. Sa loi sur le reboisement en montagne du 28 juillet 1860, entraîna une série de mesures de reforestation (Fourchy 1963). Imposé par la force et sans

¹ Travaux de Jean-Antoine Fabre, *Essai sur la théorie des torrents et des rivières*, 1797 [Corvol 1999].

² « *Le paysage de la catastrophe* » [Corvol 1999].