



**HAL**  
open science

## **Les enjeux de la valorisation des usages pastoraux. L'exemple de la réactualisation du règlement pastoral de la commune de Bedous (Pyrénées atlantiques)**

Danielle Lasalle, Sigrid Aubert

### **► To cite this version:**

Danielle Lasalle, Sigrid Aubert. Les enjeux de la valorisation des usages pastoraux. L'exemple de la réactualisation du règlement pastoral de la commune de Bedous (Pyrénées atlantiques). *Pastum*, 2021, 115, pp.8-21. <hal-05179706>

**HAL Id: hal-05179706**

**<https://hal.science/hal-05179706v1>**

Submitted on 23 Jul 2025

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

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



Copyright - All rights reserved



## L'ENQUÊTE PASTORALE PROGRESSE EN AUVERGNE

VALORISATION DES USAGES  
PASTORAUX

PASTORALISME ET PERDRIX  
BARTAVELLE

2 OUVRAGES SUR ROGER JOUVE,  
BERGER DU LUBERON

# EDITORIAL

Dans ce Pastum, de belles nouvelles du Massif Central : Auvergne Estives engage sur l'Auvergne une enquête pastorale en lien avec les PNR et la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Il s'agit tout à la fois de mettre en place des Plans Pastoraux Territoriaux (procédure de concertation inter-acteurs qui permet aussi de mobiliser et articuler des crédits publics) et de mieux connaître les activités pastorales. Au lancement de cette enquête en 2016, l'AFP est allée soutenir l'initiative et nous espérons fortement y retourner à l'occasion des rencontres 2022 en préparation !

L'AFP, engagée dans le GTNA « petite faune de montagne » en partenariat avec l'OFB et les Fédérations des Chasseurs, tient cette thématique comme génératrice de relations nouvelles entre différents acteurs. Nous avons ainsi renforcé nos liens avec la Fédération des PNR, des CEN et travaillé en 2021 sur l'évaluation partagée des MAEC à plan de gestion, en les positionnant autant que possible pour la nouvelle PAC. Elles permettent l'intégration d'enjeux complexes, évoluant au fil de la recherche et de la connaissance des sites, posant des critères d'évaluation partagés et des stratégies de coopération et de découplage. Pour éclairer cette démarche, Ariane Bernard-Laurent nous propose dans ce numéro un article qui nous incite à poursuivre notre recherche d'une synergie

positive entre problématiques environnementales et pastorales.

L'AFP est elle aussi à un tournant. Si à cette heure nous n'avons pas encore de réponse, nous avons travaillé en 2021 au montage d'un programme CASDAR plus ambitieux qui signe une évolution dans nos capacités à agir. Ce budget en augmentation nous permettrait de nous engager dans un cycle prospectif sur les politiques publiques en faveur du pastoralisme, à partir des 50 ans de la loi pastorale. Ces temps d'évaluation nous permettront de faire naître des éléments stratégiques, de les mettre en concordance, d'innover, avec pour objectif de contribuer en 2026 au projet d'année internationale des terres de parcours et du pastoralisme proposée aux Nations Unies.

Et une belle pensée pour Laurine actuellement en convalescence, à qui nous adressons tous nos meilleurs vœux de rapide rétablissement.

Plus que jamais nous nous inscrivons dans des projets de réflexion et d'écriture collaborative : rejoignez-nous !

**Bruno CARAGUEL**  
Président de l'AFP

# PASTUM

Pastum est la revue de l'Association Française de Pastoralisme

**Directeur de la publication**  
Bruno CARAGUEL

**Rédaction et maquette**  
Sylvain BLANCHON  
Laurine AZZOLA

**Nous contacter,**  
afp.pastoralisme@orange.fr  
c/o CFPPA de Die - 200 avenue de la Clairette - 26150 DIE

Impression Gap Editions  
Périodique - tirage 130 ex.  
Dépôt légal 4ème trimestre 2021

**Tarif des adhésions à l'AFP**  
Personne physique : 40 €/an  
Personne morale : 300 €/an  
Etudiants : 10 €/an

**Abonnement à la revue PASTUM  
(réservé aux collectivités et bibliothèques)**  
Abonnement annuel (année civile) 3 numéros : 50€/an

**Couverture :**  
Aubracs en estive © COPTASA



## SOMMAIRE

L'Enquête pastorale, support de développement territorial en Auvergne.....	3
L'Association pour le Pastoralisme de le Montagne Limousine se développe .....	4
L'AFP ouvre un nouveau cycle prospectif sur les politiques publiques pastorales.....	7
Les nejeux de la valorisation des usages pastoraux.....	8
Activités pastorales et succès de nidification des Bartavelles.....	24
Pour un pastoralisme urbain .....	28
Pour des groupements de berger.....	33
Bibliothèques.....	34

# L'ASSOCIATION FRANÇAISE DE PASTORALISME OUVRE UN NOUVEAU CYCLE PROSPECTIF SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES PASTORALES

2022 est l'année anniversaire des 50 ans de la loi pastorale de 1972, 2023 celle des 50 ans de son décret d'application.

A l'instar des travaux réalisés en 2012 par l'AFP réunissant des pays européens autour de la loi pastorale française, l'AFP souhaite réaliser à présent un bilan de cette Loi pastorale, organiser une journée de restitution et mettre à jour les outils techniques associés. Ce bilan sera l'occasion de recenser les besoins d'évolution réglementaire, dont certains se font jour, en particulier autour du foncier.

Ce sera l'occasion d'amorcer des approches opérationnelles

notamment d'amorcer la mise à jour du *Guide des Associations foncières pastorales (2011)* et du *Guide pratique pour la création et le fonctionnement des Groupements pastoraux (2013)*.

Ces guides n'incluent en effet pas les dernières modifications législatives et le réseau exprime un besoin de mise à jour. De plus, ces outils sont construits sur la base du fonctionnement des AFP et des GP en zone de montagne, ils nécessitent une adaptation à d'autres zones pastorales hors massif, notamment en zone de marais ou littorales qui ont des besoins spécifiques. De même, des réflexions sur les Conventions Pluriannuelles de Pâturage, 3<sup>ème</sup> outil créé par la loi,

seront importantes. Au-delà des outils de la loi pastorale, les questions foncières, de terres pastorales et de régime forestier d'espaces pastoraux seront abordés.

Les sujets des AFP et des GP, cœur de métier des services pastoraux, est très fédérateur à l'échelle nationale : l'AFP observe des taux de participation importants lorsque ces sujets sont traités lors de ses événements, preuve que les participants accordent une grande importance à ceux-ci. Ce sont des thèmes qui touchent également les éleveurs, bergers et propriétaires fonciers en AFP directement et permettent de les mobiliser.



En 2012, pour célébrer le 40<sup>e</sup> anniversaire de la loi pastorale, l'Association Française de Pastoralisme et l'Assemblée permanente des chambres d'Agriculture coorganisent une rencontre nationale et européenne, avec le soutien du ministère de l'Agriculture et de nombreux acteurs et partenaires du pastoralisme. C'est l'occasion de retracer l'édification et la mise en œuvre de cette loi, d'en dresser le bilan, d'en mesurer les implications actuelles en termes d'organisation, de structuration, de partenariats, de dynamisme et de modernité. L'occasion également d'élargir le dialogue aux pastoralismes d'Europe, pour poser les bases de propositions communes, alors que se dessinent les futurs cadres politiques européens. 2 ouvrages de référence sont issus de cet événement.

## LES ENJEUX DE LA VALORISATION DES USAGES PASTORAUX

### L'EXEMPLE DE LA RÉACTUALISATION DU RÈGLEMENT PASTORAL DE LA COMMUNE DE BEDOUS (PYRÉNÉES ATLANTIQUES)

#### INTRODUCTION

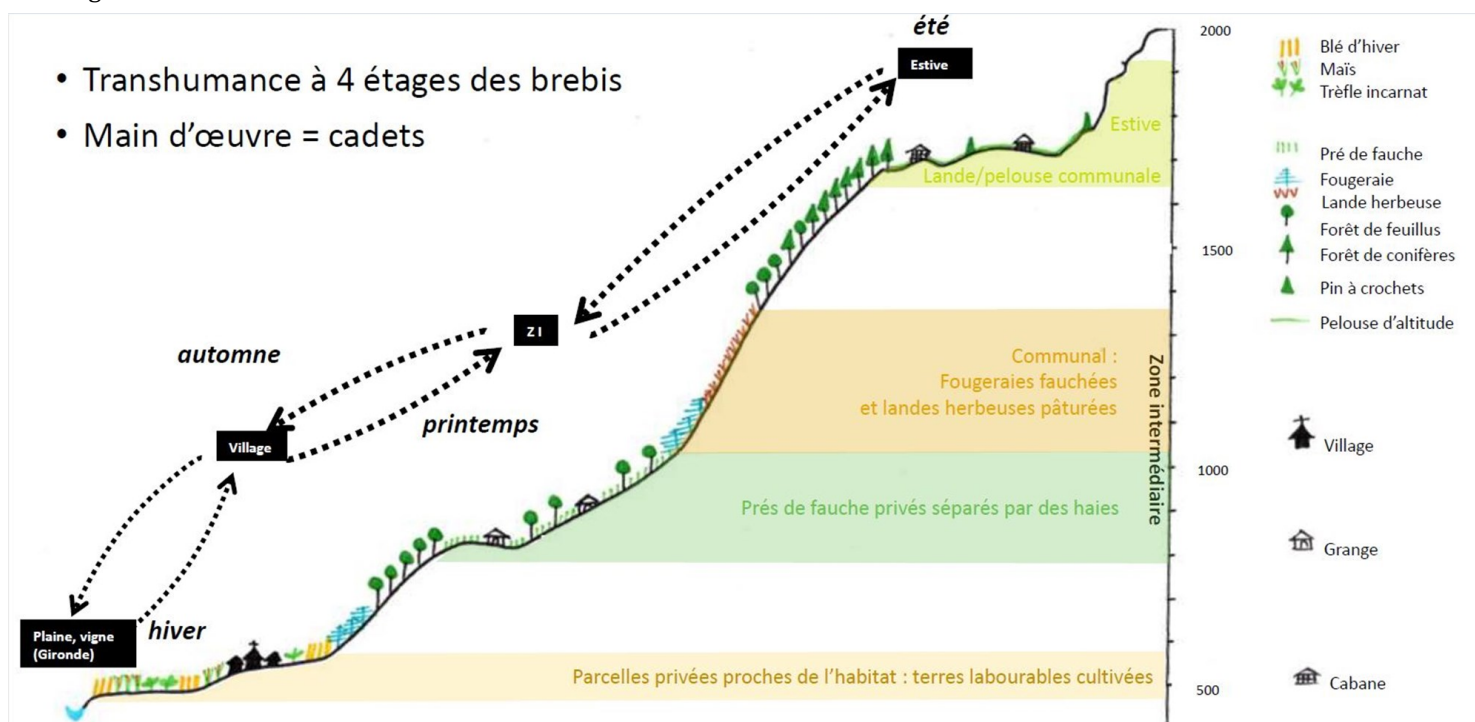
Le département des Pyrénées Atlantiques regroupe la moitié des exploitations pastorales du massif pyrénéen et 40% des unités gros Bétail (UGB). Il est ainsi le plus gros département pastoral du massif. La transhumance y est considérée comme un objet du patrimoine culturel immatériel national. Une demande de classement à l'UNESCO est actuellement portée par la France et 9 autres pays européens<sup>1</sup>. Ce patrimoine dans son aspect inclusif, c'est dire appréhendé comme étant au cœur de la société, met en avant la transmission des pratiques et usages qui caractérisent les sociétés pastorales, et en particulier les règlements coutumiers ayant permis une gestion durable des territoires.

La politique pastorale, initiée il y a plusieurs siècles par la commune de Bedous avait pour principal objectif le maintien du potentiel fourrager des montagnes au bénéfice de la communauté pastorale. Elle reposait sur une gestion pastorale, fine, équitable et durable, y compris sur les zones difficiles et de moins bonne qualité fourragère ou éloignées. Aujourd'hui, pour entretenir les basses et hautes montagnes communales, le gestionnaire d'estive doit faciliter l'accueil du bétail extérieur (ce qui est aussi le cas pour 60% des montagnes de la vallée d'Aspe). Alors que des tensions existent entre certains éleveurs présents sur les montagnes, la commune souhaite sécuriser et optimiser ses interventions sur les estives. Elle a sollicité les services

pastoraux du département<sup>2</sup> pour réactualiser un règlement pastoral datant de 1909, dont une version formalisée a été retrouvée dans les archives municipales.

A partir de l'exploitation de ces archives, nous avons entrepris de reconstituer l'histoire de la constitution du domaine pastoral de la commune (1) avant de nous interroger sur les tenants et les aboutissants de l'établissement de la légitimité du gestionnaire d'estive (2). Ceci nous a permis de préciser les enjeux de la réactualisation du règlement pastoral de la commune (3) et d'identifier les différentes étapes de cette entreprise (4).

Cette démarche s'appuie sur un diagnostic pastoral global du



Fonctionnement du système agropastoral au début du XX<sup>ème</sup> siècle

D'après Clémence Robson. Diagnostic agraire de la vallée d'Aspe : valorisation des espaces ouverts de montagne (2020)

territoire communal qui permet de relier les règles, les normes pastorales, aux évolutions du contexte économique social et patrimonial de la commune et ses habitants. Avec la valorisation des usages, il s'agit de démontrer qu'un comportement déterminé, répété, et généralisé dans une communauté donnée est susceptible de produire des effets de Droit, dans un cadre un extra-étatique (familial, professionnel, ...), mais également dans un cadre étatique. Cette perspective conduit à inscrire la réactualisation des règlements pastoraux dans une démarche patrimoniale qui permet de préciser les relations entre deux ordres juridiques distincts, celui du droit des usages (Mousseron, 2021), et celui du droit de l'État. Elle permet au gestionnaire d'estives de renforcer sa légitimité et de reconsidérer ses devoirs et ses prérogatives tant vis à vis de la communauté d'ayants droits considérée que vis à vis des représentants de la puissance publique.

## 1. DES BIENS COMMUNAUX DÉFINIS PAR L'EXERCICE DES USAGES PASTORAUX

Dans les Pyrénées, les terres utilisées pour l'élevage extensif relèvent pour

la plupart du régime des communaux. Dans ce contexte, la commune de Bedous en vallée d'Aspe est le gestionnaire de 9 unités pastorales<sup>3</sup>, dont 8 sont situées sur son territoire communal (Biscarce, Petraube, Ourdinse, Batlhongue-Terrisset, Lacaste Le Clascau, Candau, Au Ha, Coste de Mail d'Aberou) et 1 sur le territoire de la commune de Borce (la montagne de Banasse) à environ 10 km au Sud.

La montagne de Banasse est caractéristique des partages intervenus entre les communautés aspoises après 1515, date avant laquelle les montagnes étaient utilisées par les communautés d'habitants de différentes vallées sans mentions explicites d'appropriation exclusive attestées par une quelconque autorité. Cependant, au cours du temps, divers « signes, croix et bornes » ont été apposés par les communautés pastorales concurrentes pour signifier leur appropriation de l'espace. En 1520, la recrudescence des conflits entre les communautés riveraines a conduit les autorités de la Vallée d'Aspe (les jurats) à préciser le partage et le mode de jouissance des estives sur la montagne de Banasse. Un titre de paréage<sup>4</sup> a été conclu le 27 août 1520 entre les communautés de Bedous et

celle de Borce concernant l'usage de cette montagne afin de ramener la paix entre les utilisateurs pastoraux. Ce titre a ensuite fait l'objet de plusieurs retranscriptions officielles, notamment en 1610 et 1915<sup>5</sup>.

Sur la commune de Bedous, l'accès aux estives a aussi constitué une importante source de conflits entre les communautés pastorales, en particulier à partir de 1778, lorsque Sarrance s'est constituée en une paroisse distincte de Bedous. A la suite d'un jugement rendu par le tribunal d'Oloron le 15 juillet 1854<sup>6</sup>, les Conseils municipaux des communes riveraines ont engagé des délibérations qui les ont conduits à engager en 1863 une procédure de cantonnement des usages pastoraux. Des experts géomètres ont alors été mandatés par le Préfet pour « procéder aux opérations matérielles du partage » et mettre fin aux indivisions entre les communes. Ceux-ci ont dressé le plan cadastral des parcelles grevées de « servitudes réciproques », « actives et passives » sur chacun des territoires administratifs des communes concernées afin d'établir « l'abornement définitif des dites montagnes ou quartiers ». Ces cartes, établies à Pau les 31 juillet 1865 et 3 juillet 1866 attestent, parfois en



Plan Géométral et parcellaire, Assignat de Bedous, par le Géomètre en Chef, et annexé par les Experts soussignés à leur procès-verbal, A Pau, le 31 juillet 1865

limite de parcelles privées préalablement bornées, de l'existence des « assignats »<sup>7</sup> et des « contendés et terrains neutres<sup>8</sup> » officiellement délimités en 1870 sur les territoires administratifs.

Le 2 juillet 1870 les « experts » impliqués dans la procédure de conciliation ont ainsi rédigé un procès-verbal qui entérine le partage des biens indivis entre les communes de Bedous et Sarrance : nonobstant les renoncations réciproques liées au partage des biens indivis entre communes, « les habitants » des communes parties prenantes au partage et « leurs fermiers » se voient reconnaître, « à perpétuité », sur un nombre exhaustif de lieux-dits de leurs montagnes, pâturages, sources et bois, différents « droits d'usages » (droits de passage, de gîte – y compris dans des cabanes, d'abreuver, de pacager, de coupe de branches et bois à brûler ou de construction). Ces conventions « approuvées par l'autorité supérieure », ont été « converties en actes publics ou administratif pour être, à perpétuité, loyalement exécutées de part et d'autre et faire règle constante du mode de jouissance des communes intéressées sur leurs territoires contigus. »

En 2002, les limites établies par ce cantonnement ont été reportées sur le cadastre « révisé » où la commune est systématiquement désignée comme « propriétaire », même si certains enregistrements renvoient au terme de « BDN » (Biens non définis). La date de la reconnaissance de ces propriétés a été établie à 1970 sur le cadastre, cette date étant celle de l'établissement de la valeur locative des biens immobiliers (encore utilisée aujourd'hui comme base de la taxe foncière). Depuis, la

commune de Bedous paye les taxes foncières de ces terrains inscrits dans son domaine privé, que ceux-ci s'établissent sur sa commune ou sur les communes limitrophes, et attribue des droits de pâturer aux éleveurs locaux et extérieurs qui en font la demande.

## **2. L'ÉTABLISSEMENT DE LA LÉGITIMITÉ DU GESTIONNAIRE D'ESTIVES**

### **2.1 LE REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS COMMUNALES : UNE RÉFÉRENCE HISTORIQUE AUX USAGES**

Le registre des délibérations de la commune de Bedous atteste du rôle de gestionnaire des pâturages communaux par le Conseil municipal. Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, on y trouve de nombreuses mentions concernant soit des décisions directement exécutoires, soit des décisions relatives à la création de commissions pastorales spécialisées. Dans le premier temps, la commission la plus active est celle chargée de l'achat et « du maintien en bon état » du taureau communal, les habitants étant particulièrement soucieux de contrôler la saillie des vaches qu'ils envoyaient à la montagne pendant les trois mois d'été. Le choix du taureau faisait ainsi l'objet de beaucoup d'attention tant sur le plan génétique que sanitaire. D'autres commissions sont également créées telle, en 1908, la « commission bois et montagnes » composée de 4 éleveurs ou, en 1909, la « commission pour rechercher les propriétaires qui introduisent le bétail déclaré à la mairie », exerçant une mission de contrôle ». En effet l'introduction « frauduleuse » d'animaux est un souci constant pour l'autorité de gestion et il s'agit de constater de visu ce type d'infraction

comme on le verra ci-après.

Le 15 février 1909, le Conseil municipal, réunissant 12 membres sur 13, a entrepris de modifier « les règlements qui régissent les pâturages communaux ». Les éleveurs ne sont pas majoritaires dans le Conseil municipal, ils ne sont que 4 ou 5 parmi les 13 conseillers municipaux composé sinon de notables de divers horizons professionnels (médecin, commerçants, fonctionnaires...)<sup>9</sup>. La production et la réactualisation des règles en matière pastorale revêt alors un caractère communautaire. La modification des règlements est motivée par le constat d'un comportement « peu scrupuleux » de certains propriétaires d'animaux. Ceux-ci introduisent dans les pâturages communaux « du bétail étranger », ce qui du point de vue du Conseil municipal lèse les intérêts de la commune et des autres citoyens. 21 articles ont été rédigés visant à spécifier les devoirs et les prérogatives des différents ayants droits et employés parcourant la montagne. Ils définissent les modalités d'introduction des animaux, les modalités de l'accès aux différents milieux naturels et les modalités de l'exercice des différents usages selon une énumération précise des lieux.

Cependant, à partir des années 1970, avec la déprise agricole et la participation réduite des éleveurs dans les affaires municipales, certains Conseils communaux, dont celui de Bedous, ont porté moins d'attention à la gestion des estives. Les délibérations encadrant les usages pastoraux ont été moins nombreuses et les références aux usages et pratiques ont été perpétuées par l'oralité, notamment en l'absence de commissions syndicales

historiquement constituées<sup>10</sup>. Cette gestion locale reste cependant profondément inscrite dans le droit des usages, ce droit qui prend sa source dans les pratiques légitimes et répétées des individus qui à la fois découlent et contribuent à l'organisation sociale dont dépend le pastoralisme. Ces usages bénéficient d'une forte reconnaissance au niveau du massif des Pyrénées-Atlantiques, y compris auprès de la profession agricole et pastorale à l'échelle du département. C'est bien l'illustration d'une spécificité culturelle visant à valoriser un patrimoine collectif qui est ici perçu.

Aujourd'hui cependant, lorsque la référence aux règlements des pacages communaux est rendue difficile par l'absence de textes réactualisés, le droit des usages est pris en tenaille entre deux types de problèmes.

• **Problème 1** : La réinterprétation des règles par les ayants droits, moins nombreux et moins encadrés qu'auparavant par leur autorité de

gestion. Certaines collectivités peuvent aussi abuser de l'aspect coercitif de leurs prérogatives et prennent parfois des décisions iniques<sup>11</sup>. Ces partis pris, notamment au regard de la place à donner aux éleveurs extérieurs remettent en cause l'organisation paisible et pérenne des estives, et ne résistent pas à l'arbitrage par le droit de l'État.

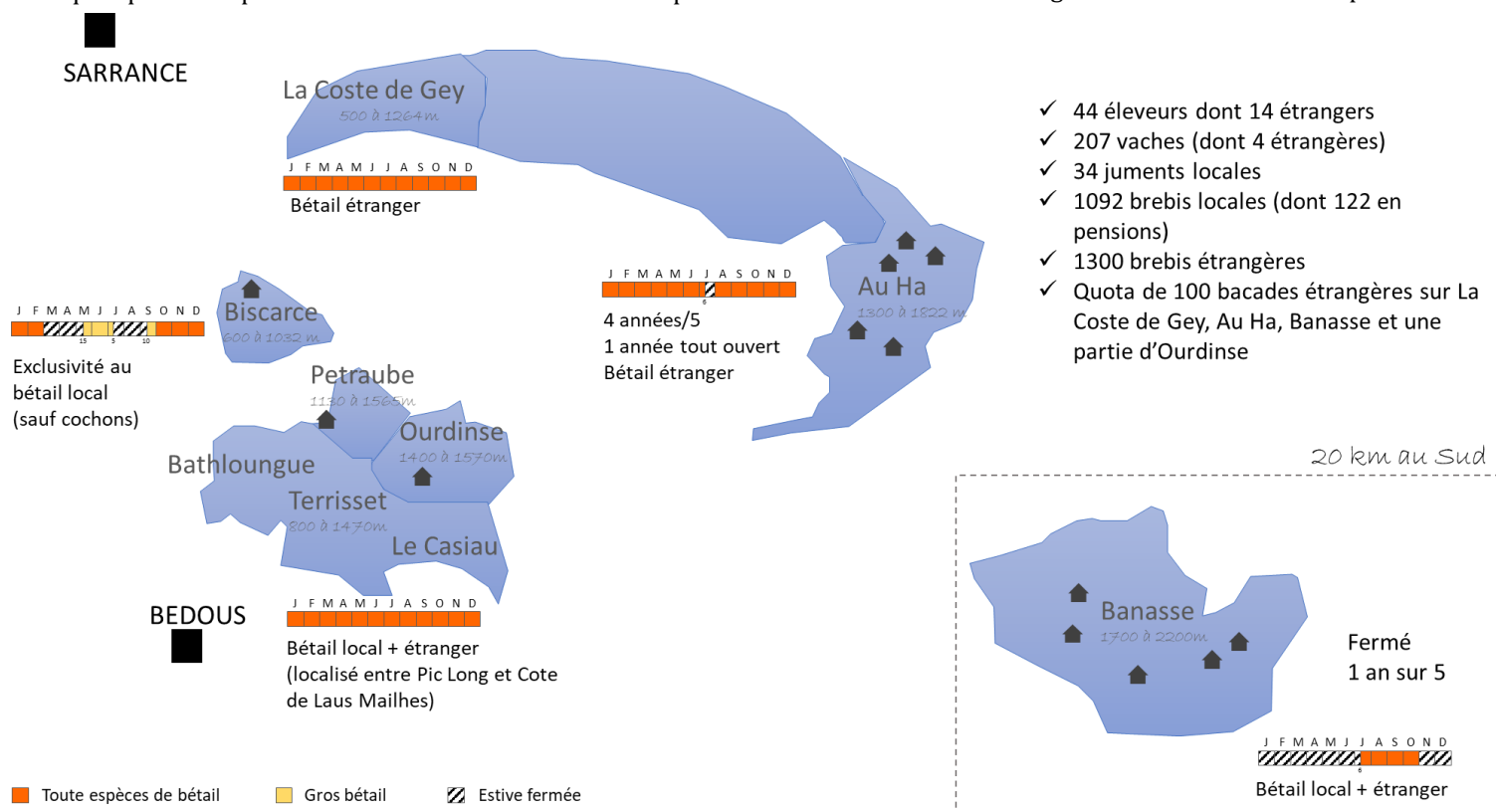
• **Problème 2** : Un autre écueil tient à la place de plus en plus prépondérante que souhaitent prendre les autorités administratives dans la gestion des estives : les représentants de l'État (Préfet de département et Directeur du Parc national des Pyrénées) empiètent graduellement sur les prérogatives de l'autorité de gestion endogène.

Face à cette situation, il importe que les autorités de gestion des estives se mobilisent pour faire valoir le droit des usages afin de réifier la place et le rôle du pastoralisme dans les

montagnes. En effet la recherche de l'équité et du bien commun dans les processus de décision associés à la gestion des estives implique une connaissance fine des différents contextes de l'usage des montagnes tant en matière de résolution des conflits qu'en matière de respect des règles. Or ces prérogatives ne peuvent être totalement déléguées à l'État dans un contexte où, à l'échelle du territoire national, le pastoralisme fait plutôt figure d'exception en matière de développement des filières agricoles.

## 2.2 LES PRATIQUES RELATIVES AU RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS ENTRE USAGERS DES ESTIVES COMMUNALES

Le rôle principal des gestionnaires d'estives vise historiquement à assurer l'entretien de la montagne et le partage juste et équitable de ses fruits dans une perspective de gestion durable. Les pacages en estive sont dans cette perspective soumis à des règles d'entretien et d'exploitation



Utilisation des pâturages communaux de Bedous entre 1909 et 1920

qui favorisent le renouvellement du fourrage d'une saison à l'autre et contribuent à la viabilité économique des exploitations d'éleveurs transhumants usagers. Il revient aux gestionnaires d'estives d'assurer l'équité de l'accès aux pâturages entre les usagers, de veiller au maintien d'un chargement optimum en bétail sur les estives pour en pérenniser la qualité fourragère et de limiter l'embroussaillage, le tout en garantissant l'équilibre de leur budget de fonctionnement.

Ces fonctions les conduisent à jouer un rôle de médiateur ou d'arbitre lorsque des différents opposent les éleveurs les uns aux autres, un rôle de conciliateur lorsque les éleveurs les interpellent pour réactualiser les règles (au regard de la mise en défens d'une zone par exemple), un rôle de facilitateur pour faire valoir les intérêts respectifs de chacun des usagers sans compromettre les leurs. Dans certains cas les gestionnaires d'estive ont même pu se porter garants de leurs ayants droits vis à vis de tiers<sup>12</sup>. Cela n'exclut pas la prise de décision ferme, voire de sanctions très sévères lorsqu'il faut ramener le calme sur la montagne.

En effet sur les estives les différends entre les éleveurs transhumants sont nombreux et de nature diverse. Ils peuvent porter sur le fait que le bétail aille pâturer dans les espaces mis en défens ou dans des espaces affectés à d'autres éleveurs. Les querelles autour du non-paiement des bacades, l'affectation des cabanes aux bergers, l'usage des sources, le mélange des troupeaux, le non-respect des parcours, l'introduction frauduleuse d'animaux ou le vol de bétail sont des conflits que l'on retrouve traditionnellement<sup>13</sup> au cœur de la société pastorale Pyrénéenne. On peut d'ailleurs parler à ce sujet de société en état de conflit latent

(Lassalle, 2014). Dans le cadre de l'économie de subsistance où la possession de bétail était vitale pour les habitants de la montagne la coutume autorisait des décisions « radicales » telle que l'abattage d'un animal (droit de Carnal) ou sa mise en fourrière (droit de pignoration)<sup>14</sup>. Aujourd'hui, pour promouvoir le développement de leurs territoires, il semble opportun que les Conseils municipaux réinvestissent des manières appropriées de dire et de faire le droit.

La lecture des archives communales de Bedous nous livre quelques exemples qui illustrent la manière de décider en matière de gestion des « affaires courantes » : le conseil communal combinait souplesse et fermeté en s'appuyant sur une analyse précise du contexte :

Ainsi, en 1919<sup>15</sup> huit propriétaires demandent au conseil municipal la suppression d'une mise en défens sur un terrain communal. Après réflexion et en argumentant la réponse (« sur le terrain ne pousse aucun arbre de haute futaie et il n'y a que des ronces et des épines il n'y a aucun avantage pour la commune à conserver la mise en défens »), la requête est acceptée.

Autre exemple, en 1926<sup>16</sup> les élus de Bedous délibèrent à propos de la question des cabanes d'estive construites et réparées par les pâtres eux-mêmes. La commune fait le constat qu'un conflit violent a éclaté entre ceux qui contribuent au financement des travaux et ceux qui profitaient simplement de la situation. Le maire a alors « proposé d'imposer » une taxe annuelle à ceux qui ne participaient pas volontairement aux frais, jouant fermement son rôle d'arbitre.

Mais la réponse la plus spectaculaire retrouvée dans les archives municipales de Bedous est celle

relative au « détournement » des taxes de pâturage (bacades) par les éleveurs locaux qui font rentrer du bétail étranger non reconnu par la commune sur les communaux<sup>17</sup>. C'est cet événement qui conduit à la création en 1909 du règlement pastoral de 21 articles évoqué ci-dessus. L'ampleur de la réponse est à relier à l'importance des taxes de pâturage pour la commune, sources de revenus indispensables affectées à son budget général sur lequel sont prélevées les dépenses de fonctionnement liées à la gestion des pâturages communs.

Le droit des usages pastoraux admet par conséquent que le règlement des conflits à l'amiable soit privilégié aux recours aux tribunaux qui doivent rester l'exception. Les questions pastorales sont en effet étudiées au regard d'un contexte particulièrement variable, tant sur le plan environnemental (météo, évolutions climatiques) que sur le plan humain (variation de la main d'œuvre sur les exploitations, perte de revenu liée à des maladies contagieuses des troupeaux, etc.).

## 2.3 LES PRATIQUES RELATIVES AU RESPECT DU RÈGLEMENT PASTORAL

Si les éleveurs usagers de biens communaux revendiquent à juste titre des droits d'usages sur les estives, il n'en reste pas moins que la désignation d'un gestionnaire d'estive confère à ce dernier des prérogatives et des devoirs qui lui permettent d'établir des règles pour préserver l'équité et le bien commun des membres de la communauté. Si le terme de communauté pastorale renvoyait jadis à l'organisation sociale de l'ensemble des habitants de la montagne (Lefebvre, 1963), elle se réduit aujourd'hui bien souvent aux

propriétaires d'animaux, dans la plupart des cas, des exploitants agricoles ayant une résidence dans la commune. La notion d'ayant droit évolue donc au cours du temps en fonction des individus qui revendiquent cette qualité, mais également en fonction de l'adéquation des pratiques de ces derniers avec les objectifs de gestion des estives. Il en résulte que les gestionnaires d'estives sont en capacité non seulement d'autoriser l'accès aux estives à des éleveurs extérieurs, historiquement non considérés comme des « ayants-droits », de désigner de nouveaux types « d'ayants droits (en mettant par exemple des priorités entre éleveurs tels des avantages aux jeunes, aux professionnels), mais également de sanctionner les éleveurs qui ne respecteraient pas les règles légitimement instituées sur les pâturages communs. Ces ajustements reposent historiquement sur des processus de décisions collectives qui, eux-mêmes évoluent au cours du temps pour s'adapter aux contextes.

Aujourd'hui, les conflits d'usage sur la montagne de Bedous sont liés au petit nombre d'ayants droits sur les estives et à la réinterprétation de leur part de normes ou de règles qui n'ont pas été explicitement adaptées au contexte actuel, entraînant de ce fait un climat de laisser aller qui contamine les éleveurs extérieurs<sup>18</sup>. Ce climat conflictuel se règle avec une certaine sagesse entre certains éleveurs locaux obligés de « faire avec cette situation », alors que d'autres contiennent difficilement leur frustration et sont au bord de la violence physique. La répartition du bétail sur les quartiers se fait donc parfois en tenant compte de la nécessité d'éloigner les belligérants...

Par ailleurs, la politique d'accueil

d'éleveurs extérieurs induit l'établissement d'un tarif différencié d'accès aux estives. Le montant des bacades est fixé par le gestionnaire d'estive. Les éleveurs locaux peuvent en être dispensés, ou bénéficier d'un tarif substantiellement réduit par rapport aux éleveurs extérieurs. Il est arrivé dans le passé que pour inciter les éleveurs extérieurs à s'établir sur une montagne difficile, le montant des bacades qui leur sont demandées soit inférieur à celui des éleveurs locaux<sup>19</sup>. Dans tous les cas ces distinctions doivent être justifiées et comprises car elles peuvent être considérées comme des sources d'iniquité et de conflits.

La possibilité pour le gestionnaire d'estive de sanctionner les ayants droits qui ne respecteraient pas les règles légitimement instituées relève aussi du droit des usages. Dans sa convention d'utilisation des estives la commune<sup>20</sup> de Bedous prévoit que « en cas de non-respect de la présente convention l'éleveur concerné paiera une amende (montant fixé par délibération du conseil municipal). » La commune de Bedous a même par le passé employé du personnel spécialisé afin de faire respecter son règlement. La présence de gardes des montagnes, est en effet attestée dès le XVIII<sup>e</sup><sup>21</sup> siècle. Leur rôle est d'assurer la sécurité des personnes et des biens. Ces hommes étaient entre autres chargés d'anticiper et de traiter à la source les conflits entre éleveurs en particulier en cas de mélange des troupeaux et d'entrée frauduleuse de bétail sur l'estive. Ils veillaient à l'établissement des clôtures avant la montée en estive, au respect du tracé des parcours par les bergers, au respect des dates de montée et descente des troupeaux, et plus largement, au respect du règlement pastoral de la commune. La fonction

de garde communal, dont on trouve la présence sur d'autres communes aspoises (Lescun), a perduré jusqu'aux années 1970. Sur la montagne de Banasse, « il y avait un garde communal passionné par son travail, incorruptible, rigoureux ne faisant aucune exception, il avait le poids d'un gendarme » précise un berger de Bedous présent sur cette montagne de 1957 à 1962, qui regrette le laxisme qui règne aujourd'hui sur cette estive pourtant occupée par moins d'éleveurs.

Les devoirs et les prérogatives des gestionnaires d'estive, dont le contour est modelé par le droit des usages, ne doivent cependant pas être confondus avec les obligations et les droits des collectivités territoriales qui attribuent au maire des compétences de puissance publique<sup>22</sup>. Il appartient en effet à ce dernier de garantir l'ordre public sur son territoire et d'intervenir à ce titre comme autorité de gestion pour réguler l'ensemble des usages de la montagne, notamment lorsque ces usages sont exercés sur le domaine privé de la commune (dont les biens communaux font partie).

Les usages pastoraux concernent donc deux types de communautés : celle des ayants droits à l'estive, qui prend sa source notamment dans la reconnaissance de droits d'usages des pâturages communs (associés à des droits réels en droit positif), et celle des gestionnaires d'estives, qui se fonde sur un ensemble d'usages administratifs historiquement reconnus aux gestionnaires d'estive sur l'ensemble du massif des Pyrénées. Chacune dispose d'usages propres susceptibles d'être reconnus par le droit positif, ... si toutefois leur existence est substantiellement documentée.

## 3. LES ENJEUX DE LA RÉACTUALISATION D'UN RÈGLEMENT PASTORAL

Les services pastoraux du département ont été mandatés en 2020 pour établir un diagnostic agro pastoral sur la commune de Bedous. Cette étude consiste à fournir une base documentaire et des éléments de diagnostic permettant de décrire les pratiques de gestion et d'utilisation du milieu et de mettre en perspective leurs évolutions récentes et à venir. Elle jette les bases d'une analyse des relations entre l'utilisation agro pastorale du territoire et les dynamiques d'évolution du potentiel fourrager (surpâturage, sous pâturage, enrichissement, écobuage, biodiversité floristique), compte tenu de la distribution des espèces herbivores présentes (ovins, caprins, bovins, équins). Il s'agit d'accompagner au mieux les évolutions de l'agro pastoralisme sur la commune dans les 5 -10 années à venir dans le sens d'une gestion pastorale et d'un développement durable et intégré du territoire. Un volet juridique est associé à cette étude visant à recenser les règles d'accès aux estives et à les retranscrire dans un règlement pastoral actualisé. Ce travail a pour vocation d'enclencher un travail d'animation pastorale avec les élus et les éleveurs pour traduire l'étude en pistes de travail concrètes.

### 3.1 L'ÉVOLUTION DES CONTEXTES ÉCOLOGIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DE L'EXPÉRIENCE DES AYANTS DROIT

La gestion pastorale est fortement dépendante des conditions environnementales (altitude, climat)

sociales et économiques de la montagne. Cet état de fait lui impose une souplesse primordiale, voire vitale, pour les populations montagnardes. Ces populations doivent en effet sans cesse faire face aux différents aléas, risques et incertitudes de la vie à la montagne, combinés à la complexité de l'activité d'élevage en estive. Or tout cela s'inscrit dans une volonté d'utilisation durable de la ressource fourragère : il s'agit de ne pas lui porter atteinte (sous ou sur-pâturage) tout en la maintenant à son optimum de qualité. Cette souplesse doit être conservée car les contextes écologiques, sociaux et économiques évoluent constamment. Pour inscrire les usages dans une perspective dynamique, l'évolution du contexte historique de la gestion des estives de Bedous doit donc être succinctement retracée.

#### Évolution du contexte écologique :

A la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, le principal enjeu de la gestion des estives était d'établir un partage équitable de l'accès à l'eau et au fourrage pour les membres de la communauté. Une quarantaine d'éleveurs de bétail (ovins bovins équins) utilisaient la montagne, la population de Bedous s'établissant à environ un millier de personnes.

Il s'agissait autant que faire se peut d'éviter les risques de pénurie<sup>23</sup> et de pouvoir faire face aux changements de pratiques notamment induits par les aléas climatiques ou la présence factuelle de prédateurs dont la présence était encore attestée dans les années 80.<sup>24</sup>

Aujourd'hui, le risque de surpâturage n'est plus aussi prégnant. Si l'estive de Banasse et toutes les autres unités pastorales à l'exception d'Au Ha continuent de bénéficier d'un chargement optimum<sup>25</sup> la crainte est

toujours que par manque de pression de pâturage, par manque d'herbivores tondeurs, débroussaillers, les broussailles reprennent leur place

La comparaison entre des ortho photos de 1950-65 et 2018 montrent d'ailleurs des changements sur les territoires pastoraux, avec une évolution de certaines zones de pacage à différents étages du territoire de la commune (pas tant au niveau des sièges d'exploitation en fond de vallée, qu'en zone intermédiaire ou en estive). Or l'absence des troupeaux sur la montagne en transforme le paysage. Cette situation mécontente les usagers de la montagne (touristes, adeptes de sports de pleine nature, ...) qui bénéficient du service rendu par le travail d'entretien des agriculteurs sans en percevoir ni la nécessité ni la pénibilité du travail que cela engendre. Les pratiques d'écobuage sont compliquées par l'afflux des promeneurs, le manque de main d'œuvre pour les mettre en œuvre et les risques encourus par cet embroussaillage. La déprise a aussi des conséquences en termes d'appauvrissement de la biodiversité spécifique issue de la pratique ancestrale du pastoralisme. Dans ces conditions, l'enjeu principal de la gestion pastorale est désormais de mobiliser les moyens nécessaires à l'entretien de la montagne.

#### Évolution du contexte social :

La commune de Bedous abrite aujourd'hui une population bien moins importante que lors de la période qui s'étend du milieu du 19<sup>ème</sup> jusqu'à la moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. La population agricole y est conséquemment en forte diminution. Cependant cette évolution ne s'est pas traduite par une baisse du cheptel (ovins, bovins, équins) en raison de

l'accueil d'éleveurs extérieurs ou de la prise en garde de troupeau d'autres éleveurs, locaux ou pas, ce qui est une constante sur la commune de Bedous. En 1909, 44 éleveurs transhumaient sur les communaux de Bedous. Aujourd'hui, si on recense 16 éleveurs transhumants dont 10 sont des éleveurs venant des communes voisines ou du reste du département, il reste seulement 6 exploitations transhumantes dans la commune en comptant celle d'un retraité. La question de la relève se pose en partie, tant l'entretien du territoire assuré avec beaucoup de force et d'implication par les éleveurs locaux sur leurs parcelles privées repose sur de moins en moins de bras.

La baisse de la population agricole n'empêche pas les conflits entre les éleveurs locaux et les éleveurs extérieurs admis sur les estives, d'être récurrents. Comme nous l'avons déjà souligné, ils participent des tensions qui contribuent à l'ajustement des pratiques en estive. Ainsi, la place et le rôle du gestionnaire d'estive a évolué, notamment du fait de la dissolution de la communauté pastorale qui était encore liée par des règles importantes à un moment où les éleveurs transhumants étaient nombreux en 1909, comme en témoigne l'implication des éleveurs dans le conseil municipal (voir infra). Aujourd'hui, alors que l'économie de la commune ne repose plus sur l'activité pastorale, les élus se sont éloignés du monde de l'élevage qui, par ailleurs, s'est professionnalisé. Cependant certains d'entre eux continuent à avoir une très bonne connaissance de leur territoire pastoral et essaient d'adapter le mode de gestion aux changements auxquels ils font face. Ces changements de pratique ont forcément des conséquences sur la régulation de

l'espace pastoral et des mouvements saisonniers entre les différents quartiers d'altitude (voir schéma du fonctionnement du système agropastoral au XIX<sup>e</sup> siècle).

### **Évolution du contexte économique :**

Le schéma intitulé « utilisation des pâturages communaux de Bedous entre 1909 et 1920 » (voir carte jointe...) réalisé à partir des indications contenues dans le règlement des pacages de 1909 et les archives de la commune, nous décrit le mode de gestion des pacages dans une économie de subsistance ou l'élevage était « la seule industrie » de la montagne ». 44 familles vivaient alors sur de petites exploitations de très faibles surfaces et l'utilisation pour leur bétail des montagnes de proximité et des hautes montagnes était vitale.

L'utilisation des estives pouvait être qualifiée de vivrière, avec une plus longue durée de présence des animaux qu'aujourd'hui sur les parcours (plus forte pression de pâturage). Ce mode de vie demandait aux bergers et aux éleveurs de très gros efforts physiques et entraînait une forte pénibilité. Le nombre de cabanes nous indique qu'ils étaient nombreux à passer de longues périodes en montagne coupés de la vallée, et en effectuant de longs trajets à pied lorsqu'ils passaient des montagnes basses aux estives d'altitude. L'importance de la main d'œuvre était une des variables d'ajustement de la gestion pastorale de cette époque (voir schéma infra).

Le gestionnaire devait donc régler cette organisation de façon très fine et très ferme pour partager la ressource de façon équitable entre les éleveurs. Il mettait en défens, il définissait les dates de montée et de descente, les

quotas de bétail extérieur à la fois pour exploiter la ressource fourragère et la pérenniser, mais aussi pour sécuriser le budget pastoral avec l'entrée de bacades extérieures (paiement du garde, investissements pastoraux, indemnisation des éleveurs participant aux travaux d'écobuage).

Aujourd'hui, les résultats du DAP de Bedous montrent que sur toutes ses montagnes exceptée A Hau, le taux d'utilisation de la ressource fourragère est de l'ordre de 90% ce qui est très satisfaisant. Les enjeux économiques contemporains demandent au gestionnaire de prendre en compte des réalités nouvelles<sup>26</sup>. A côté de l'activité traditionnelle laitière et fromagère de qualité (brebis et vaches), d'autres types d'installations comme celles de pluriactifs en ovin viande travaillant à l'extérieur ou combinant des ateliers de transformation de viande et de petits fruits apparaissent dans la commune. La revitalisation d'anciens quartiers de grange de la zone intermédiaire modifie positivement le paysage. L'amélioration conséquente des équipements pastoraux pour les bergers laitiers qui restent en estive allège la vie à la montagne. La commune doit aussi réfléchir à rendre attractives les estives pour les éleveurs extérieurs en arbitrant entre ceux qui ont un projet à long terme et les plus opportunistes qui cherchent à optimiser les primes de la Politique Agricole Commune (PAC). Depuis une vingtaine d'années la commune a fait le choix d'une politique de fidélisation des éleveurs extérieurs sans qui l'équilibre des montagnes n'est pas tenable.

Le règlement pastoral est donc vu comme un outil qui permettra de mettre en cohérence le mode de gestion et les attentes des utilisateurs

locaux ou extérieurs. Il doit pouvoir évoluer au rythme des contraintes et des opportunités auxquelles la vie pastorale se trouve confrontée. Sa réactualisation, que celle-ci concerne la date d'ouverture ou de fermeture des estives, la distribution des droits d'accès aux bêtes et aux troupeaux, relève des prérogatives du gestionnaire d'estive. Ces usages ne doivent cependant ni entraver l'ordre public, ni restreindre les libertés ou bafouer les droits garantis par l'État à l'ensemble des citoyens qui composent la nation.

### **3.2 L'ÉVOLUTION DES CONTEXTES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS DE L'EXERCICE DE LA FONCTION DE GESTIONNAIRE D'ESTIVE**

Aussi, si le contexte écologique, social et, économique de la gestion des estives suit une trajectoire particulière aux échelles locales, les contextes juridiques et institutionnels sont également soumis à des évolutions, quant à elles souvent impulsées à l'échelle de la Région, de la Nation, voire de la Communauté européenne. Ces évolutions sont susceptibles de fragiliser le droit des usages, que les atteintes qui y soient portées soient directes (lorsqu'elles s'opposent explicitement aux usages) ou indirectes (lorsque les gestionnaires d'estives se retrouvent insidieusement destitués de leurs prérogatives par les représentants de la puissance publique).

Ainsi la création du Parc National des Pyrénées en 1967 a contraint sur certains aspects la gestion de l'une des estives de Bedous, la montagne de Banasse, située en zone cœur de Parc. Bien que la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux ait

facilité l'implication des communes, valorisé les savoirs locaux et promu la cogestion entre élus, gestionnaires et éleveurs directement concernés, certaines procédures administratives tendent à changer le régime des infractions initialement encadré par les règlements pastoraux. Même si la décision des Conseil municipaux constitue un préalable, le fait que les aménagements de l'estive (protection du périmètre des sources, construction de cabanes, équipements pastoraux - parc de tri, aire de traite, création de pistes pastorales) soient soumis à « l'autorisation » du directeur du Parc National des Pyrénées, conduit à inscrire l'encadrement de ces pratiques dans le droit de l'environnement plutôt que dans le droit des usages. Il en est de même pour les écobuages (Arrêté préfectoral du 22 octobre 2012). Cette multiplication des regards portés sur l'exercice des prérogatives des gestionnaires d'estive peut s'avérer porteuse de dialogue. Mais en l'absence de connaissance et de référence aux usages locaux, elle peut également conduire à établir des entraves à la réalisation de travaux pourtant considérés comme légitimes, à se transformer en rapports de force peu productifs, voire même à déresponsabiliser les ayants droits aux estives (Gaidet et Aubert, 2019).

En dehors du Parc National, la remise en cause des usages pastoraux est aussi le fait du Préfet, notamment lorsque des « dysfonctionnements » lui sont rapportés par des utilisateurs de la montagne étrangers au monde pastoral. En 2019 par exemple, un rappel à l'ordre a été adressé aux gestionnaires d'estives des Pyrénées Atlantiques (maires et commissions syndicales) à la suite d'une interpellation par des randonneurs

qui avaient trouvé dans une estive des vaches mortes de froid et de malnutrition. Sur les motifs cumulés de la sécurité publique et sanitaire et du bien-être animal, le Préfet a enjoint les maires à exercer leur pouvoir de police pour faire respecter les dates de fermeture des estives et à adopter une procédure spécifique visant à organiser et à financer les opérations de capture et de sauvetage des animaux divagants après cette date. Cette dernière procédure étant soumise à évaluation « au regard des difficultés éventuelles qui auront été constatées ». On constate alors la tendance à la traduction des prérogatives des gestionnaires d'estive dans le droit des collectivités territoriales plutôt que dans le droit des usages.

Les contraintes administratives imposées tant aux éleveurs qu'aux gestionnaires d'estive dans la cadre de la PAC peuvent aussi porter atteinte au droit des usages. Ainsi les conditions d'allocations des droits à paiement de base (DPB) sur les estives conduisent notamment les éleveurs à échanger directement des droits d'accès aux pâturages communs et à les faire valoir sans plus de considération auprès des gestionnaires d'estive (chargés de les valider à chaque nouvelle saison) (Eychemme, 2020). De même, les obligations de résultat attribuées aux gestionnaires d'estive dans le cadre des Mesures Agro-environnementales collectives (SHP et H09 par exemple) contribuent à contraindre fortement les prérogatives des gestionnaires d'estive soumis au risque de ne pas se voir allouer la subvention si finalement les engagements contractualisés n'ont pas été tenus.

Le droit des usages se trouve ainsi confronté à différents domaines du

droit de l'État, que celui-ci relève du droit de l'environnement, du droit des collectivités territoriales ou du droit rural. La réactualisation des règlements pastoraux peut dans ce contexte, et sous certaines conditions, permettre une caractérisation des usages susceptible de fonder une preuve juridique de leur existence en cas de conflit de normes. Compte tenu de l'histoire particulière de la constitution des biens communaux dans les Pyrénées, l'exercice du droit des usages en matière pastorale pourrait ainsi être plus explicitement et systématiquement adossée à une délégation de service public accordée aux gestionnaires d'estive sur les domaines pastoraux<sup>27</sup>. Cette perspective pourrait ainsi faciliter l'application du principe de continuité/équité territoriale en matière de valorisation du patrimoine pastoral à l'échelle du massif.

#### 4. UNE MÉTHODOLOGIE POUR LA RÉACTUALISATION DES RÈGLEMENTS PASTORAUX

Le renforcement des solidarités, que celles-ci soient sociales<sup>28</sup> ou écologiques<sup>29</sup>, est une condition de l'exercice de l'activité pastorale pour la population montagnarde des communes pyrénéennes (Aubert, 2021). Dans ce contexte la valorisation des usages constitue un enjeu important du maintien de l'activité pastorale tant du fait de la souplesse qu'elle autorise face aux incertitudes, que du fait de l'entretien du lien social qu'elle induit. En matière de régulation de l'accès aux estives et de règlement des différends, la rédaction et l'application de règlements pastoraux à l'échelle des communes permet de renforcer la force normative des usages sans pour autant en scléroser

la dynamique. Pour ce faire, il est crucial d'impliquer les ayants droits, les gestionnaires d'estives et l'administration dans un processus de co-construction à chacune des étapes de spécification des usages, de rédaction du règlement pastoral et de sa diffusion. Ce processus peut être animés par les services pastoraux, notamment dans le cadre de sessions de formation-action permettant d'approfondir avec les acteurs concernés, les spécificités des estives considérées. Ce processus peut grossièrement être restitué en 4 étapes successives.

##### 4.1 LA SPÉCIFICATION DES USAGES

Si l'on convient que les usages renvoient à des pratiques légitimes et répétées communément admises au sein d'une communauté donnée, il convient, concernant les usages pastoraux, de spécifier le territoire concerné et la communauté considérée.

Dans ce contexte, le territoire renvoie au domaine pastoral, c'est-à-dire à un ensemble de parcelles foncières rassemblées par un gestionnaire pour constituer des unités pastorales viables associées à des estives. Dans le contexte de Bedous, ce domaine pastoral comprend 9 estives qui vont faire l'objet d'un règlement pastoral commun incluant cependant des dispositions particulières à chacune d'entre elles. Ces dispositions ne devront pas être formulées sous la forme de normes générales et abstraites, mais au contraire étayées par la description du caractère particulier du lieu qui justifie l'établissement de la règle.

La communauté considérée va quant à elle être composée des propriétaires d'animaux établis sur la commune qui revendiquent l'accès aux pâturages de montagne, mais également des

éleveurs extérieurs qui pourront contribuer à la réalisation des objectifs de gestion rendus explicites par le gestionnaire en vue de la préservation du bien commun et de l'équité. En tant qu'autorité de gestion, le conseil municipal devra aussi préciser la place et le rôle qu'il entend attribuer au pastoralisme dans sa politique globale de gestion du territoire. Ces dispositions lui permettront de constituer un socle cohérent pour appréhender les relations entre l'ensemble des usagers de la montagne, éleveurs ou non, et de préciser ses relations avec les autres représentants de la puissance publique.

##### 4.2 LA RÉDACTION DU RÈGLEMENT PASTORAL

Le règlement pastoral va permettre de faire explicitement référence aux usages qui s'imposent à la communauté d'ayants droit considérée. Sa rédaction repose sur une reconstitution historique des enjeux sociaux, économiques et environnementales du pastoralisme sur le territoire considéré. Cette méthodologie permet de restituer dans le temps les devoirs et prérogatives établies par le droit endogène issu de l'histoire des relations entre les ayants droits et le gestionnaire d'estive, et donc, de questionner les pratiques anciennes au regard des enjeux contemporains qui fondent l'organisation pastorale. Il importe en effet d'instituer dans la formalisation du règlement pastoral des procédures qui permettront son adaptation au regard de l'évolution des contextes et des expériences rapportés notamment par les membres de la communauté et qui garantiront sa souplesse et sa légitimité.

Il s'agit d'éviter de figer les pratiques

afin de pouvoir régulièrement les soumettre à des données agro-éco-pastorales objectives (analyses socio-économiques des exploitations transhumantes, évolution des espèces, évolution du nombre des éleveurs, calcul du chargement des estives en bétail relatif à la valeur fourragère des estives et à l'existence d'herbivores concurrents ou de prédateurs, etc.). Les décisions qui se fondent sur ces données vont en effet avoir des conséquences non négligeables pour les éleveurs présents sur l'estive (évolution de leurs conditions de vie et de travail).

Ces données, jadis parfaitement intégrées par les communautés en raison de la forte présence des élus sur la montagne, le recrutement de gardes et la vigilance des éleveurs, doivent aujourd'hui dans la plupart des cas faire l'objet d'un nouvel état des lieux. Elles devront en outre être mises en relation avec les décisions anciennes recensées dans les archives du gestionnaire ou dans des entretiens avec l'ancienne génération d'éleveurs/bergers. Ces éléments témoignent en effet bien souvent de la logique pragmatique qui prévaut tant en matière de production que d'application des règles de la gestion pastorale.

La rédaction du règlement lui-même permettra in fine d'argumenter de l'intérêt de la valorisation des usages reposant sur des processus de décision collective encadrés par les règles imposées par l'ordre public et le droit de l'État.

### **4.3 LA DIFFUSION DU RÈGLEMENT PASTORAL**

Il est ensuite crucial de diffuser largement le règlement pastoral finalement adopté au moyen d'une publicité en mairie et d'une distribution systématique aux acteurs

du pastoralisme et de leurs partenaires (y compris à l'ensemble représentants de la puissance publique agissant sur le territoire considéré). Notons à ce titre que les décisions des communes et des commissions syndicales sont soumises au visa du préfet qui atteste de leur conformité juridique et que certains gestionnaires d'estives conditionnent l'entrée aux pâturages de montagne à l'apposition d'un visa des éleveurs (voir des bergers) sur le règlement pastoral. Ces procédures constituent des preuves de la prise de connaissance du règlement par les personnes concernées.

Différents supports de communication peuvent aussi permettre d'informer l'ensemble des usagers de la montagne des dispositions qui les concernent plus ou moins directement. Le règlement pastoral s'adresse en effet non seulement aux ayants droits locaux et aux éleveurs extérieurs, mais aussi aux utilisateurs non pastoraux circulant sur les estives (promeneurs, randonneurs, vttistes, trailers, cyclotouristes etc). Il s'agit, grâce à l'affichage dans certains lieux stratégiques de l'estive (parking, début de sentier, etc.), d'attester du rôle important que le pastoralisme joue sur le territoire. Les règlements pastoraux devraient en effet constituer la référence en matière de signalétique visant à informer le grand public de l'entrée sur une zone pastorale et donc de la proximité d'animaux domestiques en liberté (mais non divaguant).

### **4.4 L'APPLICATION DU RÈGLEMENT PASTORAL**

C'est le point le plus délicat de cette approche. Si par le passé on a pu noter l'extrême sévérité des mesures prises envers les contrevenants (mise

en fourrière des animaux et récupération du bétail contre de fortes amendes), il est difficile aujourd'hui de faire respecter des règles qui ne sont pas toujours comprises et qui manquent parfois de transparence. Le casse-tête que représente pour les gestionnaires l'enregistrement et le contrôle du bétail admis en estive, traduit bien ces difficultés.

Un autre enjeu des règlements pastoraux est par conséquent de formuler des sanctions à la fois cohérentes et réellement applicables, que celles-ci se traduisent en amendes (qui par ailleurs vont abonder le budget des gestionnaires), en travaux de réhabilitation, par la mise en fourrière ou par la privation de droits. Ces sanctions devraient cependant être envisagés dans une perspective de rétablissement du lien social ou de la ressource endommagée ; une énumération générale de mesures déconnectées de la réalité socio-économique et des pratiques serait pire que le mal.

Toutefois, afin de prévenir les éventuels dommages, il apparaît important de préciser au cas par cas les responsabilités respectives des différents membres de la communauté des éleveurs et du gestionnaire d'estive, y compris vis à vis de leurs employés, prestataires ou bailleurs, et de faciliter le contrôle social de leur mise en œuvre. L'énumération de ces différentes responsabilités, qui peut être légitimé par la mise en perspective historique, écologique, sociale et économique des pratiques, peut aussi s'appuyer sur le droit positif (lois, règlement, jurisprudence et doctrine) lorsque celui-ci permet de renforcer le droit des usages (les us et coutume constituant elle aussi une source de droit).

Par ailleurs la mise en œuvre du

règlement pastoral gagne à être explicitement soutenue par des arrêtés municipaux d'interdiction de certaines pratiques qui visent à faciliter la cohabitation paisible entre différents utilisateurs de la montagne et à promouvoir le respect du travail organisé des bergers et des éleveurs transhumants (chiens tenus en laisse, ouverture et fermeture de barrière, contournement des animaux etc.).

Reste qu'il appartient au gestionnaire d'estive de veiller systématiquement à éviter que les conflits internes ne soient portés qu'en ultime ressort devant les tribunaux, et qu'à ce titre la rédaction d'une clause de recours systématique à la médiation, la conciliation ou l'arbitrage dans les règlements pastoraux peut s'avérer utile<sup>30</sup>.

### CONCLUSION

La valorisation des usages pastoraux apparaît comme une opportunité pour donner aux gestionnaires d'estive les moyens de faire valoir leur délégation de mission de service public tant auprès des usagers de la montagne que des institutions qui participent à son administration. Elle contribue se faisant à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, agricole, environnementales ou d'aménagement du territoire.

Le droit des usages pastoraux, méconnu des praticiens du droit, gagnerait à être diffusée à l'échelle du massif dans le cadre de formations-action. Celles-ci pourraient être

assurées par les services pastoraux, en relation avec la recherche et les praticiens du droit et concerner par exemple l'établissement ou la révision d'un règlement pastoral.

DANIELLE LASALLE

Socio anthropologue et animatrice  
à la cellule pastorale des Pyrénées  
-Atlantiques

SIGRID AUBERT

Chercheur en droit, spécialité  
anthropologie du droit au Cirad,  
UMR SENS

### REMERCIEMENTS

Merci à Henri Bellegarde maire de Bedous pour son accueil et l'accès à toutes les archives de la commune.

Merci à Sophie Masson et Pierre Gascoat, animateurs pastoraux de la Cellule Pastorale des Pyrénées-Atlantiques, en charge de la partie agropastorale du diagnostic des communaux de Bedous, pour leur contribution.

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Aubert S, 2021, Intérêt du principe de solidarité écologique pour la valorisation des usages pastoraux dans les Pyrénées, *Vertigo*, la revue électronique en sciences de l'environnement (à paraître)

Cavaillés, 1931,

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

Gaidet, N., Aubert S., 2019, Ecologie et régulation des relation homme-faune : repenser la conservation de la biodiversité par les Communs. *Vertigo*, la revue électronique en sciences de l'environnement. n° 19 de mars 2019, <https://journals.openedition.org/vertigo/24575>

Gauvard C., De Libera A., Zink M. (Dir.), 202, Dictionnaire du Moyen Age, PUF, Paris.

Lassalle D., 2014, Berger Pyrénéen Une identité professionnelle, culturelle et sociale, en question dans les Pyrénées Occidentales et Centrales, Presses Académiques Francophones, Saarbrücken, Allemagne ;

Lefebvre H., 1963, 1963 : La Vallée de Campan - Étude de sociologie rurale, Paris, Presses universitaires de France

Mousseron P, 2021, Le droit des usages, Institut des usages/LexisNexis, collection Droit des usages, Toulouse.

S Masson, P Gascoat, D Lassalle, Services Pastoraux des Pyrénées Atlantiques, 2020 , 2021, Diagnostic agropastoral des communaux de Bedous. Oloron Sainte Marie.

Robson C., 2020, Diagnostic agraire de la vallée d'aspe valorisation des espaces ouverts de montagne. Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur AgroParisTech Spécialité Développement Agricole, Paris

## NOTES

<sup>1</sup> <https://agriculture.gouv.fr/la-transhumance-reconnue-au-patrimoine-culturel-immateriel-en-france-premiere-etape-vers-une>

<sup>2</sup> Les services pastoraux du département des Pyrénées Atlantiques sont issus de la Loi pastorale 1972 qui a créé des services spécifiques pour mettre en œuvre cette « grande Loi ». En 1986 ce service a été créé au sein du Centre Départemental de l'Élevage Ovin à Ordiarp (CDEO). Aujourd'hui la Cellule Pastorale s'est élargie à d'autres partenaires et est composée d'animateurs pastoraux appartenant à deux structures le CDEO et la Chambre d'Agriculture (CA), et deux partenaires associés, Lycée des métiers de la montagne d'Oloron Sainte Marie et Danielle Lassalle Formatrice consultante.

<sup>3</sup> Les unités pastorales sont des découpages fonctionnels de l'espace d'au moins 10 hectares liés aux parcours des troupeaux durant la saison estivale. Elles ne correspondent qu'exceptionnellement au découpage administratif établi en référence au cadastre.

<sup>4</sup> Le terme paréage ou pariage renvoie à une association économique, commerciale, entre deux égaux (pairs), parents ou étrangers l'un à l'autre dans le but d'administrer et d'exploiter des biens avec partages des revenus conséquents. (Gauvard et al., 2002).

<sup>5</sup> Archives de Bedous (ADPA E dépôt Bedous DD17).

<sup>6</sup> Ce jugement établit la position relative des parcelles communales, la montagne de Banasse demandant une cartographie spécifique en raison de son éloignement.

<sup>7</sup> Il faut là entendre un terme ancien de « jurisprudence » associé « à l'affectation spéciale d'un héritage à une rente, qu'on hypothèque », ou à « au paiement d'une redevance quelconque ». <https://www.cnrtl.fr/lexicographie/assignat> ; [https://portail.atilf.fr/cgi-bin/getobject\\_?p.6:78./var/artfla/encyclopedie/textdata/IMAGE//](https://portail.atilf.fr/cgi-bin/getobject_?p.6:78./var/artfla/encyclopedie/textdata/IMAGE//). Notons que certains de ces assignats englobent des parcelles cadastrales préexistantes explicitement attribuées aux communes.

<sup>8</sup> « *Les droits d'usages frappent tous les terrains neutres, ordinairement situés sur les limites juridictionnelles de chaque commune, et connus dans le Pays sous le nom de Contendés* ». Sur ceux-ci « *les habitants de Bedous et leurs fermiers conservent à tout jamais le droit de faire pacager, abreuver et stationner leur gros et menu bétail, de nuit et de jour, sur le même pied que les habitants et fermiers* » de la commune voisine. (Extrait du procès-verbal des opérations ordonnées entre l'ancienne communauté de Bedous-Sarrance et Aydius, aux fins de préciser la situation, l'importance et les limites des droits d'usage, réciproquement acquis, ou exercés sur les propriétés contiguës de ces diverses communes, établi à Pau le 2 juillet 1870).

<sup>9</sup> Entretien avec le maire de Bedous en juillet du 21 juillet 2020 à la mairie de Bedous.

<sup>10</sup> Les commissions syndicales sont habilitées à gérer les pâturages de montagne en indivision entre différentes communes. Certaines sont restées très actives dans le massif des Pyrénées et ont su réactualiser leurs règlements de pacage en faisant simultanément référence au droit commun et à la coutume.

<sup>11</sup> En 2019, l'expertise juridique des services pastoraux 64 a été sollicitée pour intervenir dans un conflit opposant une commune du département et une éleveuse fromagère extérieure occupant une estive communale depuis 11 ans avec un bail oral. Le maire et son adjoint ont décidé, sans aucune motivation, de la déloger de son lieu de travail estimant qu'il en avait le pouvoir puisqu'elle n'était pas ayant droit de la commune. La bergère ayant fait appel à une avocate, celle-ci a rappelé au maire que s'il ne revenait pas sur sa décision le bail oral serait requalifié par le juge en bail à ferme.

<sup>12</sup> En mai 1920 une délibération étonnante va même pour la commune jusqu'à « *se porter garante de ses éleveurs qui vont pacager à l'étranger ou dans la zone extérieure* ». Cette décision est prise à l'unanimité du conseil municipal arguant que « *tous les usagers sont tous d'une honorabilité et d'un patriotisme ne laissant aucune crainte de tentative de fraude* » ...

<sup>13</sup> En droit coutumier Pyrénéen les Lies et Passeries sont les plus anciens traités d'Europe et sont remplis d'arbitrage entre les communautés voisines concernant l'abornement des montagnes, l'usage des sources des herbes et des bois, la saisie de bétail, la surveillance des voleurs de bétail (Cavaillés, 1931, P 194).

<sup>14</sup> Le droit de carnal était couramment pratiqué au XVI<sup>e</sup> siècle (cf titre de pareage entre Bedous et Borce). Il a ensuite été remplacé par le droit de pignoration au XX<sup>e</sup> siècle.

<sup>15</sup> Registre des délibérations de la commune 1919-1920.

<sup>16</sup> Registre des délibérations de la commune 1919 1930.

<sup>17</sup> Registre des délibérations de la commune 1919 1930.

<sup>18</sup> Bien que les dates d'accès aux estives soit fixé par la commune, le dysfonctionnement peut aller jusqu'à ce que les éleveurs décident eux-mêmes à quelle date ils montent ou bien avec quel chargement.

<sup>19</sup> Le droit de pacage est un usage reconnu aux éleveurs résidents de la commune de Bedous, mais cela ne les soustrait pas au paiement d'une taxe de pacage (bacade) qui est calculée pour chaque quartier en fonction de la nature et de l'effectif des troupeaux introduits. Ce calcul conduit à considérer de manière distincte tant l'éleveur que le bétail « étrangers ». Preuve en est cette délibération de 1926 où la commune fait le constat d'une baisse du nombre de bêtes qui va pacager sur les montagnes et de la baisse de revenu que cela entraîne. Il est demandé au conseil municipi-

pal d'autoriser l'entrée d'éleveurs étrangers. La demande est acceptée mais en fixant des quotas pour les étrangers et en ménageant une préférence pour les locaux. A l'inverse, en 1922, quand il s'agit d'accueillir des troupeaux étrangers sur les montagnes de Biscarce, Ourdinse, et de la Cote de Gey, les enjeux d'utilisation de la ressource sont tels que l'on accepte des éleveurs à qui on va accorder une taxe de pacage inférieure à la bacade locale (0,6 F au lieu de 0,8 F pour les brebis) alors que la bacade étrangère est autrement de 2,50F (Archives de la commune de Bedous. Registre des baccades et de la douche année 1922). Une telle souplesse dans l'élaboration des règles apparaît essentielle pour éviter le surpâturage ou sous pâturage et permettre au gestionnaire de disposer d'un budget de fonctionnement en adéquation avec la vocation pastorale de la montagne.

<sup>20</sup> Convention d'utilisation des estives du 29 mars 2019. Source : commune de Bedous.

<sup>21</sup> AU XVIII<sup>e</sup> siècle, avant la Révolution, la charge de garde des montagnes s'achetait. Le garde se payait sur une partie des gains résultant de la pignoration, l'autre partie allait aux jurats, cela pour une garde de jour et de nuit. Il convoquait les jurats suivant l'usage du son de cloche. Le garde était présenté aux habitants par les jurats. Registre des délimitations de la commune 1770-1774.

<sup>22</sup> Le maire, en vertu de son pouvoir de police, peut aussi intervenir lorsque des problèmes de sécurité, des problèmes sanitaires ou des dégâts environnementaux se produisent sur les estives.

<sup>23</sup> La consignation des usages dans le procès-verbal du 2 juillet 1870 précité fait référence, sur les différents quartiers de montagne, à l'importance des ressources en herbe et en eau pour les communautés et au risque de pénurie.

<sup>24</sup> A la fin des années 80 un ours décrit par les éleveurs locaux comme « un ours à problème » et surnommé La Gaffe a fait d'importants dégâts sur l'estive d'A Hau, estive éloignée et difficile où on comptait pourtant un millier de brebis. L'ours appâté avec des chèvres a été capturé avec l'aide de l'ONCFS. Mais il a par la suite rongé son collier et disparu. Sa trace n'a jamais été retrouvée.

<sup>25</sup> Le nombre d'animaux présents sur la montagne est cohérent avec la ressource fourragère c'est-à-dire qu'il permet le renouvellement de la ressource, limite l'embroussaillage et donc le maintien de la capacité d'accueil de bétail.

<sup>26</sup> L'époque charnière dans le développement agricole de la vallée d'Aspe se situe dans les années 70-80. Dans un contexte de baisse de la main d'oeuvre et de besoin d'augmentation de la productivité physique du travail (notamment pour les fourrages stockés, avec le déclin de la transhumance d'hiver) la moto-mécanisation induit un glissement d'utilisation de l'espace, qui ne fera que se renforcer jusqu'à aujourd'hui. Le déclin du nombre d'exploitations agricoles, s'il est valable dans l'ensemble de la vallée, touche en particulier la Haute-Montagne du fait de la rareté des terres mécanisables.

Les trois étages du système agro-pastoral sont encore dis-

cernables dans le paysage, mais leurs modes d'exploitations ont été modifiés. La zone intermédiaire présente aujourd'hui la situation la plus inquiétante du point de vue de la fermeture des milieux, ayant perdu sa vocation d'étage intermédiaire pour le cheptel transhumant. Elle est aujourd'hui utilisée surtout par l'élevage bovin, laitier (spécificité locale) et allaitant. Le maintien du poly-élevage est donc essentiel à l'utilisation des différents espaces ouverts de montagne, leur valorisation marchande est assurée par la reconnaissance des fromages fermiers. Cependant les poly-élevages avec transformation fermière sont extrêmement exigeants en main d'œuvre, d'où une tendance à la spécialisation en brebis laitières ou un recours à la livraison de lait.

Sur le plan politique, les subventions européennes de la PAC encouragent fortement l'entretien des espaces, au nom de la préservation de l'environnement, mais le système de subvention actuel crée des tensions. Les acteurs locaux qui travaillent en concertation pour la gestion de ces communs doivent redoubler d'efforts pour gérer les intérêts parfois divergents des usagers. L'écobuage (brûlage pastoral) en est un cas concret. Diagnostic agraire de la vallée d'Aspe. Valorisation des espaces ouverts de montagne. C Robson 2020

<sup>27</sup> Nous entendons par ce terme les zones affectées à l'exercice du pastoralisme par une autorité de gestion qui regroupe des terrains au statut foncier parfois différencié en vue de la constitution d'unités de gestion pastorales viables.

<sup>28</sup> Solidarités entre ayants droits, éleveurs locaux et extérieurs, entre habitants du territoires...

<sup>29</sup> « *Le principe de solidarité écologique, appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés* » (Article L 110-1 du code de l'environnement).

<sup>30</sup> A Bedous un éleveur transhumant ne respectant pas l'interdiction d'amener un taureau en estive a été menacé d'une très grosse amende par courrier recommandé (2500 euros) et a fini par céder avant qu'elle ne soit mise en paiement.