



Agriculteurs et naturalistes de la Piège



**Une expérience de concertation environnementale
à propos de Natura 2000**

Pierre-Yves GUIHENEUF et Robert DOUILLET
Association GEYSER

programme Comédie www.comedie.org
programme Dialog www.afip.asso.fr/dialog

Comédie **Dialog**

Avec l'appui de la Fondation de France
et du CASDAR, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche





Agriculteurs et naturalistes de la Piège

Une expérience de concertation environnementale à propos de Natura 2000

Pierre-Yves GUIHENEUF et Robert DOUILLET, GEYSER

GEYSER. 104 Rue du Plein Soleil.34980 St Gély du Fesc
geyser@geyser.asso.fr – www.geyser.asso.fr

dans le cadre du programme Comédie
programme d'appui à la concertation et à la médiation environnementales
www.comedie.org

et du programme DIALOG
développer l'implication des agriculteurs dans le développement local
et favoriser une gestion partagée des territoires
www.afip.asso.fr/dialog

Avec l'appui de la Fondation de France
et du CASDAR, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Enquêtes : Pierre-Yves GUIHENEUF et Robert DOUILLET, Geysér.
Rédaction : Pierre-Yves GUIHENEUF

Septembre 2007.

Les propos exposés dans ce document sont placés sous la responsabilité des auteurs et n'engagent
en aucune manière les personnes et les institutions citées.

Reproduction gratuite autorisée sous réserve de non altération du texte et de citation de la source :
Pierre-Yves Guihéneuf et Robert Douillet, Dialog-Comédie, 2007.

1. Histoire d'un conflit et d'un dialogue local

En 2002, des membres de la LPO (Ligue pour la protection des oiseaux) de l'Aude identifient dans la Piège, une petite région de l'Ouest du département, certains oiseaux, notamment des espèces comme l'Aigle botté pour lesquelles l'Union européenne cherche à mettre en place des zones de protection dans le cadre du dispositif Natura 2000.

A cette époque, la France est très en retard dans la mise en œuvre du réseau Natura 2000, ce qui lui vaut des avertissements, puis des menaces de sanction de la part de la Commission européenne. Le Ministère de l'Environnement, alors dirigé par Mme Nelly Ollin, mobilise les services déconcentrés de l'Etat et les presse de faire des propositions de sites.

Des débuts difficiles

La LPO de l'Aude signale donc à la DDAF (Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt) la présence d'oiseaux remarquables dans la Piège. L'objectif de l'association, qui vit notamment de missions d'expertises naturalistes et qui cherche les moyens de développer ses activités, est de se voir confier quelques journées de travail afin de confirmer les inventaires réalisés. Elle met en avant la perspective de la création d'une future Zone de protection spéciale (ZPS), c'est-à-dire d'un périmètre qui permettrait d'inscrire cette zone dans le réseau Natura 2000.

« On a dit [à l'administration] : là-bas, il y a ce qu'il faut pour faire une ZPS, nous souhaiterions regarder de plus près » (Naturaliste).

La DDAF confie alors à la LPO le soin de dessiner les contours de la future ZPS. La LPO s'acquitte de cette tâche et fait une proposition de périmètre qu'elle envoie, non seulement à l'administration locale, mais également au Ministère de l'environnement, au Muséum d'Histoire Naturelle et à l'Union européenne, court-circuitant ainsi le classique schéma de transmission ascendant. Cet excès de zèle lui sera vivement reproché par la suite.

La Préfecture du département entérine le projet de création de la ZPS et met en place la procédure officielle dite « de concertation » avec la population locale, qui consiste à informer les maires des communes concernées - et eux seuls - et à leur donner un délai de deux mois pour se prononcer à son sujet. Cette annonce cause une vive émotion parmi les élus, qui s'étonnent de n'avoir pas été associés au projet plus précocement et qui s'insurgent contre le faible degré de participation qui leur est laissé.

« Il n'y a eu aucune concertation avec les élus dans la définition du périmètre Natura 2000 [...]. Le Préfet nous a envoyé un dossier et nous a dit : « Vous avez deux mois pour donner votre point de vue ». Cela, ce n'est pas de la concertation » (Elu local).

Dans le monde agricole, la première réaction est très négative. La Chambre d'Agriculture, qui collabore régulièrement avec la LPO dans d'autres régions du département, s'étonne de n'avoir pas été informée du projet. Les agriculteurs se mobilisent pour s'y opposer en créant l'association Terre (Territoire, Espace, Ruralité, Ressources, et Environnement), soutenue par les représentants des collectivités territoriales et la Fédération départementale des Chasseurs. Le ton monte et les récriminations visent en premier lieu les naturalistes.

« Au départ, c'était la bagarre » (Agriculteur).

« TERRE est le seul moyen de pression » (Agriculteur).

Des maladresses qui précipitent le conflit

Alors que le conflit est le plus aigu, des efforts sont engagés par les acteurs locaux pour renouer le dialogue. Il est difficile d'identifier précisément qui en a été à l'initiative, mais il semble que la Chambre d'Agriculture (techniciens et élus) ait joué un rôle décisif. Celle-ci organise sur le terrain une première réunion en petit comité à laquelle elle convie des agriculteurs et les naturalistes de la LPO. Une explication a lieu, au cours de laquelle ces derniers convainquent les agriculteurs de la sincérité de leurs intentions et acceptent de remettre les cartes sur la table.

Quelques jours plus tard, une réunion publique est organisée dans la commune de Belpech. Les agriculteurs s'y rendent massivement et les trois naturalistes de la LPO qui y ont été invités doivent affronter une assemblée hostile.

« Au début, c'était très tendu. Lorsque nous sommes venus à la réunion, nous étions trois et il y avait dans la salle deux cent cinquante personnes qui étaient venues pour nous lyncher » (Naturaliste).

L'expression est exagérée, mais elle montre bien le sentiment qui était celui des naturalistes à ce moment. Les participants étaient essentiellement demandeurs d'explications, qui leur ont été fournies et ont parues convaincantes à la plupart d'entre eux.

De l'affrontement au dialogue

Au cours de cette réunion, la LPO reconnaît sa précipitation et assure qu'elle demandera la suspension du classement en ZPS aux services de l'Etat et de l'Union européenne, ce qu'elle fait dans les jours suivants. Les responsables agricoles s'engagent alors, en contrepartie, à mobiliser les agriculteurs pour préserver les oiseaux. Ils parviennent à convaincre leurs interlocuteurs qu'ils obtiendront ainsi des résultats meilleurs que ceux qui seraient obtenus dans un cadre jugé plus contraignant. Un élu local résume cela en utilisant une formule qui sera largement reprise par la suite : *« Faire mieux que Natura 2000, mais sans Natura 2000 »*.

Suite à cet accord obtenu en public, en quelques semaines, l'intensité du conflit diminue de façon sensible.

Alors que, sur le terrain, l'atmosphère se détend, les choses se crispent du côté administratif. Au terme des deux mois accordés par le Préfet pour fournir un avis sur le projet de classement de la zone en ZPS, toutes les collectivités territoriales concernées (communes et structures intercommunales) votent des délibérations qui marquent leur opposition. Celles-ci sont transmises au Ministère de l'environnement accompagné d'un avis de la Préfecture allant dans le même sens et d'un courrier de la LPO demandant la suspension du classement.

Mais ces avis convergents n'ont aucun effet sur la décision du Ministère, qui confirme en avril 2006 l'existence de la ZPS, entérinant de fait la création de la zone Natura 2000.

Dans les récits des personnes interrogées à propos des premiers moments du conflit, la LPO et les services de l'Etat sont unanimement accusés. On leur reproche d'avoir agi de leur propre chef sans avoir consulté ni même informé les autres acteurs locaux. La LPO reconnaît sa maladresse mais assure avoir été de bonne foi.

« On n'a pas pensé que ça ferait un tel bruit parce que pour nous, Natura 2000 était plutôt une opportunité, un moyen de préserver les paysages, de trouver d'autres financements pour anticiper l'évolution de la PAC... Pour nous, il était clair qu'on n'allait pas dire aux agriculteurs de passer tous en bio et d'arrêter les phytos... [...]»

On n'aurait sans doute pas dû dessiner ce périmètre. D'ailleurs, officiellement, ce n'est pas nous qui l'avons fait, ce sont les services de l'Etat [...]. Tout cela a été fait de façon très maladroite » (Naturaliste).

Cette carence initiale sera en partie pardonnée aux naturalistes du fait de leur attitude dans la suite des opérations, notamment du fait de leur accord pour revenir sur leur position de départ et pour négocier de nouveaux arrangements.

En revanche, les services de l'Etat seront jugés avec sévérité et, comme ils n'accepteront pas de reconnaître ni de corriger leurs erreurs, ne bénéficieront pas de la même mansuétude. Il leur est reproché d'avoir engagé un simulacre de concertation, c'est-à-dire d'avoir imposé des délais contraignants et de n'avoir pas tenu compte de l'avis formulé par les acteurs locaux.

Les acteurs locaux considèrent que cette décision contraire à l'objectif affiché de concertation s'explique par la nécessité pour la France de remplir ses obligations vis-à-vis de l'Union européenne. Certains agriculteurs ont une autre explication : pour eux, le contexte national, marqué par le conflit entre le Ministère et des opposants à la réintroduction de l'ours dans les Pyrénées, a joué en leur défaveur.

« Ce qui nous a été défavorable, c'est le coup de l'ours ; Nelly Ollin était énervée... »

Quoi qu'il en soit, cette rigidité de l'administration, alors qu'un compromis semblait se dessiner localement, a été et reste largement considérée comme excessive. Elle a créé à court terme de nouvelles tensions et mis la LPO dans une position délicate, des rumeurs la soupçonnant de duplicité. Les naturalistes doivent apporter des preuves de leur sincérité pour que ces doutes se dissipent.

« Je ne pense pas que la LPO nous ait trahi à propos de la décision ministérielle de ne pas suivre l'avis local. [Suite à cette décision], on ne s'est pas tapés dessus, la LPO avait joué le jeu » (Agriculteur)

La mise en place de la concertation

Suite à l'accord obtenu entre agriculteurs, élus locaux et naturalistes, la concertation se met véritablement en place, mais l'opposition agriculteurs/naturalistes laisse bientôt place à un clivage entre les acteurs locaux d'un côté (agriculteurs, élus et naturalistes) et l'administration de l'autre (DDAF et DIREN). Actuellement, ce clivage est encore fort et rien ne semble entrepris pour le réduire. Par contre, la concertation se poursuit sur le terrain entre les protagonistes de la première heure, afin de définir quel contenu donner aux mesures devant permettre de préserver la biodiversité.

Les scènes de dialogue

La concertation est animée par la Chambre d'Agriculture de l'Aude. Elle s'organise formellement autour du Comité de pilotage (CP) créé pour l'occasion, qui comporte 14 membres (7 agriculteurs, 2 naturalistes, 4 élus locaux, 1 enseignant) et 9 personnes associées (6 salariés de la Chambre d'Agriculture, un technicien de la LPO, un agent de développement local, un chargé de mission du Conseil général).

Les comptes-rendus des réunions montrent que la proposition centrale du projet a été soumise à la réunion du CP du 5 décembre 2006 mais élaborée lors de réunions techniques et de contacts informel antérieurs. Cette proposition consiste en une observation détaillée de fermes-pilotes par les naturalistes de la LPO, puis à la formulation de propositions concernant des pratiques à proposer aux exploitants et permettant d'établir une charte des « pratiques volontaires pour la biodiversité ». Le comité de pilotage joue cependant un rôle certain puisque c'est lui qui validera les propositions techniques qui seront issues des fermes pilotes et qui autorisera leur diffusion.

La chronologie des réunions est la suivante :

- 29 juin 2005 Suite au déclenchement du conflit, une première réunion informelle a lieu sur le terrain entre responsables agricoles, techniciens de la Chambre d'Agriculture et naturalistes.
- 12 décembre 2005 Réunion publique à Belpech (environ 250 personnes)
- 9 mars 2006 Réunion entre 6 responsables agricoles, 2 élus locaux, 2 naturalistes et la chargée de mission de la Chambre d'Agriculture de l'Aude : mise en place des principes de la concertation et recherche de financements, notamment auprès de la Fondation de France (qui financera environ 50 % du temps d'animation du projet, le cofinancement étant apporté par la Chambre d'Agriculture et le Conseil Général ; du bénévolat est apporté par la LPO et les agriculteurs) ; définition de la composition du Comité de pilotage.
- 2 octobre 2006 Réunion technique. Préparation de la réunion du Comité de pilotage.
- 5 décembre 2006 Réunion du comité de pilotage (17 présents). Au cours de cette réunion :
 - la composition du Comité est complétée sur demande des membres présents
 - son rythme de réunion et ses liens avec d'autres instances (Commissions thématiques) sont précisés
 - une proposition de travail pour les mois à venir est soumise et acceptée, les critères de choix des fermes-pilotes sont établis, le périmètre géographique de travail est discuté et défini
 - de l'information est donnée sur le financement du projet.
- 7 février 2007. Réunion technique entre responsables agricoles, LPO, 1 élu local et 4 techniciens de la Chambre d'Agriculture de l'Aude.

Outre ces réunions formelles, d'autres lieux de dialogue ont joué un rôle important dans l'évolution du conflit, notamment les réunions des GDA qui ont constitué des relais d'information entre le petit groupe de responsables agricoles directement impliqués dans la concertation et l'ensemble des agriculteurs du territoire.

Enfin, des contacts sont maintenus avec des organismes qui n'ont pas été conviés à participer formellement à la concertation. C'est le cas par exemple avec la DDAF et avec des organisations collectives, comme les associations de chasseurs dont certains agriculteurs font partie. Ces échanges d'information sont importants car ils évitent crispations et mises à l'écart. Au-delà du Comité de pilotage qui en constitue l'expression formelle, la scène de concertation est donc relativement large et diffuse.

Enjeux des négociations

En recherchant une série de mesures pouvant être adoptées par les agriculteurs, on peut se demander si le dialogue en cours ne prépare pas de fait le contenu du futur document d'objectifs de la zone Natura 2000, alors que le discours officiel de la profession agricole reste opposé à la mise en place du périmètre.

« Pour moi, ce n'est pas un problème, nous devons anticiper toutes les éventualités. Nous avons envisagé cela en accord avec la profession agricole : dans l'hypothèse où nous devrions nous soumettre à la mise en place de Natura 2000, nous préférons présider à la rédaction du Docob. Aujourd'hui on refuse Natura 2000, mais s'il le faut, on s'y engagera, pour une co-construction respectueuse de tous les enjeux. » (Elu local).

« L'association TERRE a compris qu'il valait mieux faire avec, plutôt qu'on nous impose les choses sans qu'on ait notre mot à dire » (Agriculteur)

« Tant qu'on choisit le cahier des charges... » (Agriculteur)

Cette démarche pragmatique semble partagée par les élus et par les responsables agricoles du secteur. Ces derniers maintiennent cependant une attitude hostile à Natura 2000, qui se manifeste par exemple par leur recours devant le Tribunal administratif. Plus qu'une ambiguïté, il faut voir cette stratégie comme un moyen de concilier des agriculteurs locaux dont les opinions peuvent diverger sensiblement sur l'opportunité de la concertation.

« De toutes façons, du dialogue on n'en veut pas, on veut rester tranquilles » (Agriculteur)

2. Les raisons de l'opposition à Natura 2000

Lors des entretiens effectués sur place, les agriculteurs et les élus locaux ont manifesté leur opposition initiale à Natura 2000 en évoquant plusieurs raisons, notamment le manque de pertinence du classement, le sentiment d'injustice, la crainte de contraintes abusives et d'un changement de statut professionnel, le sentiment de mise à l'écart. Nous les présentons ici par ordre croissant d'importance dans leur discours.

Le manque de pertinence du classement

Contester la pertinence du classement de la Piège en ZPS permet de remettre en cause l'expertise de la LPO et des services de l'Etat. Deux arguments sont avancés :

- le fait que la Piège ne recèle pas plus de richesses ornithologiques que d'autres régions du département. Cet argument laisse entendre qu'il aurait été préférable de classer en ZPS d'autres régions où, en outre, l'activité agricole est moins intensive et où cette mesure aurait été mieux accueillie. Pourquoi alors avoir fait porter le choix sur la Piège ? Pour certains, c'est le fait du hasard, donc de l'arbitraire, qui tient au fait que l'actuel président de la LPO de l'Aude réside dans la Piège.
- Le fait que le contour du périmètre n'est pas pertinent car il ne tient pas compte des zonages existants, notamment des POS. La LPO reconnaît volontiers à ce sujet qu'il sera nécessaire de revoir le tracé dans une étape ultérieure.

Le sentiment d'injustice

Les agriculteurs de la Piège ont manifesté très précocement leur intérêt pour la mise en œuvre de mesures agrienvironnementales. Dès le début des années 1990, ils modifient leurs pratiques afin d'affronter deux problèmes ressentis localement comme sensibles : celui de l'érosion (les fortes pluies sur les sols labourés des terres en pente provoquant parfois des coulées de boue) et celui de la pollution des eaux par les nitrates. Différentes mesures sont prises, notamment la création de bandes enherbées le long des cours d'eau et en bord de parcelles, l'implantation de haies, l'installation de couverts végétaux, le fractionnement des apports d'engrais azotés, etc. Ces mesures ont permis de réduire sensiblement les manifestations de l'érosion et de diminuer les taux de nitrates dans l'eau de consommation.

Les acteurs en présence

Les naturalistes

La LPO de l'Aude est la fédération départementale de la Ligue pour la protection des oiseaux. Elle fait partie des associations de protection de l'environnement qui revendiquent une expertise naturaliste et une scientificité au niveau de sa démarche.

Les agriculteurs

Le monde agricole s'est largement mobilisé en opposition à Natura 2000 et cette opposition a dépassé les clivages politiques et syndicaux. Il existe deux Groupements de Développement Agricole dont l'action est relayée par la Chambre d'Agriculture. Les organisations collectives agricoles de la Piège sont considérées dans le département comme particulièrement dynamiques : vivacité des GDA, forte participation des agriculteurs aux activités syndicales et coopératives, mobilisation active en faveur de mesures agrienvironnementales, etc. Au niveau départemental, la Chambre d'Agriculture de l'Aude a montré par le passé un fort engagement dans les dispositifs agrienvironnementaux et a fait connaître son intérêt pour Natura 2000, sous réserve qu'il ne pose pas d'entrave au développement économique et que les agriculteurs soient associés à sa mise en place.

Les conseillers agricoles et les agents de développement

La Chambre d'Agriculture de l'Aude a joué un rôle central dans l'animation de la concertation, notamment grâce à la Chargée de mission Aménagement-Environnement qui connaît bien le milieu local des associations naturalistes. Les conseillers agricoles, très présents et écoutés des agriculteurs ont constitué des relais d'information importants.

Les élus locaux

Toutes tendances politiques confondues, les élus locaux se sont massivement mobilisés aux côtés des agriculteurs dans leur opposition à Natura 2000, y compris les responsables des structures intercommunales et ceux qui ont des mandats départementaux. Certains d'entre eux ont joué ensuite un rôle actif dans la concertation, permettant sans doute de dépasser une opposition binaire agriculteurs/écologistes qui aurait enfermé les protagonistes dans des rôles convenus.

Les chasseurs

La Fédération départementale des Chasseurs a apporté son soutien aux agriculteurs en adhérant notamment à l'association Terre. Elle joue cependant un rôle peu actif dans la concertation.

Les administrations

Plusieurs administrations sont concernées par le projet de périmètre Natura 2000 : la DDAF (Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt), qui a reçu délégation de la DIREN (Direction régionale de l'environnement) pour la mise en place et le suivi des sites Natura 2000 dans l'Aude et qui a participé activement à définition du périmètre ; la Préfecture de l'Aude, qui représente l'Etat et a été sollicité à ce titre comme interlocuteur, notamment par les élus locaux ; la DIREN Languedoc-Roussillon, qui coordonne la mise en place du dispositif Natura 2000 dans la région Languedoc-Roussillon.

Les résidents

Les autres habitants, simples résidents ou responsables d'associations locales, sont les grands absents de la concertation. Leur participation est envisagée dans l'avenir par les élus locaux et la Chambre d'Agriculture.

D'où le sentiment d'incompréhension lorsque l'administration impose la mise en place d'une zone Natura 2000 qui est synonyme, pour les agriculteurs, de contraintes et d'entraves à leur initiative. « *Belle récompense...* » soupire l'un d'eux.

« *On a toujours été en avance sur les autres régions* » (Agriculteur)

« *On n'a pas attendu Natura 2000 pour avoir le souci environnemental* » (Agriculteur)

La présence d'une richesse ornithologique est vue comme le signe de la qualité des pratiques agricoles.

« *Si ça fait vingt ans que les oiseaux sont là, c'est qu'ils y sont bien !* » (Agriculteur)

Cet argument, classique dans les cas d'opposition à Natura 2000, peut être contesté (elle ne tient pas compte, par exemple, des dynamiques des populations d'oiseaux ou des transformations des systèmes de production) mais elle marque les esprits.

« *Les agriculteurs disent que si un périmètre Natura 2000 a été proposé, c'est parce qu'on a fait le constat que la biodiversité est bien présente, donc que l'activité agricole n'est pas incompatible et que les choses doivent continuer comme cela. Ils sont prêts ensuite, à discuter des procédures et des modalités de changements éventuels mais ils refusent d'être « mis sous cloche ». Je partage tout à fait cette argumentation.* » (Elu local).

La crainte de contraintes abusives et d'un changement de statut professionnel

Les antécédents de la mise en place de Natura 2000 en France ont pesé lourdement dans l'image du dispositif. La crainte de se voir imposer des contraintes injustifiées est très largement partagée.

« *Ce qui nous gêne dans Natura 2000, ce sont ces contraintes officielles, générales, pondues une fois pour toutes à Paris, à Bruxelles ou ailleurs sans prendre en compte la diversité de notre climat, de notre sol, etc. [...] Ces techniciens ou ces administratifs qui nous imposent leurs mesures n'appréhendent pas les spécificités des conditions de travail de chaque agriculteur. Nous ne sommes donc pas opposés aux objectifs qui sont définis au niveau de la préservation des oiseaux, mais nous voulons y arriver avec nos moyens à nous* » (Elu local).

Les agriculteurs craignent à la fois que ces contraintes constituent pour eux des handicaps économiques et qu'elles donnent lieu à des procédures de contrôle. La bureaucratisation croissante de leur métier est souvent évoquée.

« *Il faut bien qu'on produise, on ne veut plus de contraintes supplémentaires* » ; « *Ce que je ne veux pas, c'est qu'on m'enlève des droits* » ; « *Le travail de scribouillard m'énerve* » ; « *Il faut toujours se justifier* » « *On sait pertinemment que c'est une réaction de défense, mais on en a ras-le-bol de la paperasserie, des contrôles* » « *On ne veut pas se retrouver complètement verrouillés par un excès de réglementation* » (Agriculteurs)

Pour certains, le glissement progressif du statut d'entrepreneur indépendant au statut d'exécutant de directives ministérielles bouleverse la conception que se font les agriculteurs de leur métier. Cette crainte est perceptible dans le discours de plusieurs agriculteurs et est clairement formulée par les élus et l'animatrice de la concertation.

« *Mettre en place des pratiques favorables à l'environnement [...], c'est une chose, mais quand ces pratiques deviennent obligatoires et s'accompagnent de formalités administratives supplémentaires, c'est autre chose. Cette bureaucratisation les éloigne [les agriculteurs] des motivations qui les ont conduits à choisir ce métier* » (Animatrice).

Pour d'autres, l'enjeu réside aussi dans le risque d'évolution du rôle de producteur vers le rôle de protecteur de biodiversité, mais cette crainte n'est pas vraiment perceptible dans le discours des agriculteurs eux-mêmes.

« Le classement a été perçu comme une démarche de protection, comme un enjeu prioritaire par rapport à une logique de production de l'agriculture. Cela revenait à nier le rôle de producteurs des agriculteurs pour leur proposer un rôle de protecteurs de l'environnement, ce qu'ils refusent de devenir. » (Elu local)

Le sentiment de mise à l'écart

L'impression de ne pas avoir été pris en considération est probablement celle qui est la mieux partagée parmi les opposants à Natura 2000. Pour les élus, ce sentiment vient du fait qu'ils n'ont pas été consultés en amont du projet et que leur avis n'ait pas été pris en compte.

« Aujourd'hui encore, la DIREN prétend que le zonage s'est fait dans la concertation, que nous avons participé à la définition du zonage. Or, il n'y a eu aucune concertation avec les élus dans la définition du périmètre Natura 2000. Cette proposition est aberrante, dans la commune par exemple, elle ne tient pas compte du plan d'occupation des sols. La DIREN prétend qu'elle a été fait avec nous, mais il n'en est rien. » (Elu local).

La plupart des agriculteurs ont manifesté lors des entretiens un sentiment d'exaspération devant ce qu'ils estiment être des ingérences répétées sur leur territoire.

« Nous nous sommes dit : qu'est-ce que c'est que cette LPO avec ses aigles bottés ? » (Agriculteur)

« Les projets sont parachutés [...] on se sent cocufiés » (Agriculteur)

« Nous partons du principe qu'on nous a imposé quelque chose qui n'était pas voulu et réfléchi par nous, alors que le développement agricole a toujours été responsable, réfléchi par les acteurs du territoire. Nous avons vécu cela comme une véritable agression des pouvoirs publics, qui ont voulu nous imposer une règle du jeu qui n'était pas la nôtre » (Responsable agricole)

Dans cette région marquée par le coopérativisme, où les structures collectives ont été motrices dans la mise en œuvre des stratégies de développement agricole, les agriculteurs ont l'impression de perdre la main et de ne plus être en mesure de définir eux-mêmes leur avenir. Les évolutions de la PAC au cours des quinze dernières années ont largement contribué à ce sentiment, tout comme la diminution des actifs agricoles et l'augmentation concomitante d'une population résidentielle nouvelle, qui fait des premiers une minorité dans un territoire où ils ont longtemps été les principaux prescripteurs. Un projet de décharge, puis de parc éolien, avaient déjà été vécus comme des agressions.

« Natura 2000 est la goutte d'eau qui a fait déborder le vase » (Agriculteur)

Les agriculteurs ont rapidement cherché à prévenir un possible isolement dans leur affrontement avec les naturalistes en cherchant des alliances avec les élus locaux et avec les chasseurs. Avec les rigidités de l'administration, l'opposition intérieur/extérieur (du territoire local) s'est vite imposée comme un clivage plus pertinent, d'autant plus que des oppositions prévalaient déjà entre élus (territoriaux et agricoles) et administrations. Le statut de la LPO était dès lors ambigu : était-elle dedans ou dehors ? L'association écologiste était considérée comme appartenant culturellement à un autre monde, mais son président vivait sur place : *« Il va mener ses enfants à l'école tous les jours, on se côtoie... »*. Le choix de la LPO de chercher un compromis acceptable avec les opposants à Natura 2000 lui a sans

doute permis en quelque sorte de gagner le camp des acteurs du territoire ou au moins de ses alliés.

3. La stratégie de la concertation dans le monde agricole

Quels sont les principaux éléments qui interviennent dans le positionnement des agriculteurs en matière de concertation ? Trois points peuvent être notés : la référence à une culture du dialogue et du compromis, la nécessité de reprendre la main sur des évolutions qui semblaient leur échapper et, dans le même temps, la nécessité de tenir compte des divergences internes au monde agricole.

La culture du dialogue

Pourquoi les opposants à Natura 2000 ont-ils rapidement décidé d'engager une concertation et n'ont pas choisi l'affrontement, alors que le rapport de force semblait leur être favorable ? Les personnes interrogées évoquent cette voie comme une issue naturelle au conflit. Elles évoquent la recherche du compromis comme un élément de la culture locale.

« Dans la région, nous sommes ouverts au dialogue. Nous avons la conviction qu'on se sortira mieux des problèmes par la concertation que par l'affrontement » (Elu local)

« Ça a été très chaud. Mais personne ne s'est battu. Nous ici, on n'est pas des violents, on n'est pas des réactionnaires, on n'est pas des jusqu'au-boutistes. Nous avons l'art du compromis, à mon avis c'est la meilleure façon d'avancer. Ca, c'est la culture du Lauragais. Nous sommes dans le dialogue et dans le respect des règles, c'est notre idéal républicain » (Responsable agricole).

Pour certains, cette culture s'est construite dans le monde agricole depuis des décennies, par la prise de conscience qu'il était nécessaire de composer avec le territoire local et que l'agriculture, qui se voulait productive, ne pouvait pas s'isoler dans ses propres filières comme cela était le cas dans les régions céréalières intensives. Il est vrai que les agriculteurs ont rapidement eu besoin des autres acteurs locaux, et notamment des élus, par exemple pour gérer le problème de l'accès à l'irrigation qui supposait certains aménagements d'ampleur et des arbitrages dans la distribution de la ressource.

Reprendre la main

La colère initiale, apaisée il est vrai par l'attitude conciliante de la LPO, a rapidement cédé le pas à une posture pragmatique qui paraît être familière aux acteurs locaux. Les engagements antérieurs de la profession agricole envers l'environnement ou la politique départementale favorable à Natura 2000 ont peut-être en partie incité les responsables professionnels à adopter une réflexion plus stratégique.

« Il ne faut pas que nous ayons à choisir entre l'agriculture et l'aigle botté, il faut préserver les deux à la fois. Pour cela, il faut réfléchir » (Responsable agricole).

Le sentiment de devoir reprendre l'initiative est certainement à l'origine de la concertation voulue par les acteurs locaux et en particulier par les agriculteurs. L'organisation de la concertation permet en effet aux agriculteurs de reprendre la main, de participer de façon

volontaire à la composition du Comité de pilotage et à l'agenda des réunions et de disposer d'une voix prépondérante dans l'organisation générale du processus.

« La maladresse des pouvoirs publics a renforcé notre stratégie puisque finalement, qui a mené le débat ? C'est le monde agricole » (Responsable agricole)

Gérer les divergences

Les élus locaux s'engagent dans la voie de la concertation avec d'autant plus de facilité que leur statut les place au dessus des intérêts particuliers. En revanche, les responsables agricoles doivent gérer, parmi les agriculteurs locaux, un certain gradient dans l'attitude envers Natura 2000. D'un côté, certains agriculteurs y sont favorables, estimant que cela peut constituer à terme une opportunité qui leur permettra, soit de mieux valoriser leurs produits, soit de bénéficier de financements publics.

« On s'est demandé : est-ce qu'on ne fait pas une connerie ? Est-ce que le fait de ne pas être en Natura 2000 pourra pénaliser des exploitations si la politique de développement rural se développe ? » (Agriculteur)

De l'autre côté, certains opposants restent sur des positions très fermes. C'est sans doute pour cette raison que les élus de la FDSEA décident, tout en acceptant le dialogue avec les naturalistes de la LPO, d'attaquer le classement de la zone en ZPS au Tribunal administratif en affirmant que leur objectif est d'obtenir le retrait de Natura 2000.

Actuellement, la ZPS est officiellement créée mais les implications sont limitées et la zone ne deviendra véritablement une zone Natura 2000 que lorsque le document d'objectif (Docob) aura été signé au terme d'une concertation entre les acteurs locaux. Le calendrier dépend de l'administration, qui ne prévoit pas d'engager la réalisation du Docob avant 2010, c'est-à-dire au terme du délai concédé pour cela par la Commission européenne. L'aboutissement du recours au Tribunal administratif semble assez incertain puisque seul un vice de procédure pourrait donner raison aux opposants.

4. La position de compromis des naturalistes

Du côté des naturalistes, des garanties ont dû être données pour débloquer le conflit et s'engager dans la voie de la concertation.

La fin plutôt que les moyens

Renoncer au classement du périmètre dans le réseau Natura 2000 revient à remettre en cause un outil réglementaire au bénéfice d'une relation de travail consolidée avec les agriculteurs, qui pourrait faciliter leur adhésion aux buts recherchés, c'est-à-dire à la préservation de la biodiversité. Pour la LPO, c'est préférable à une situation confluctuelle où elle ne disposerait pas de relais locaux et devrait faire appel à ses propres forces.

« S'il y a 200 agriculteurs qui font attention au busard cendré, ils feront beaucoup plus que ce que pourraient faire cinq bénévoles » (Naturaliste).

Ce principe de négociation qui consiste à s'interroger sur ses propres priorités et à renoncer aux moyens initialement prévus pour se concentrer sur ses fins semble avoir guidé de fait la stratégie de concertation de la LPO. Cette stratégie a peut-être aussi été inspirée par la nécessité d'apaiser le conflit local et de préserver ses relations avec le monde agricole,

notamment avec la Chambre d'Agriculture avec qui la LPO maintient des relations de travail dans le reste du département.

La protection de la biodiversité : une position qui prête au compromis ?

La LPO de l'Aude tient à distinguer protection de l'environnement et de la biodiversité. En se concentrant sur ce deuxième objectif, elle réduit volontairement son champ d'intervention à la préservation des espèces – en particulier des oiseaux. Elle exclut ainsi les aspects qui y seraient moins directement liés, comme ceux relatifs à la santé humaine. Cette posture amène l'association à considérer comme prioritaires les questions relatives à la protection de l'avifaune et de ses habitats et comme secondaires celles qui sont relatives à la pollution par les nitrates, à l'érosion des sols ou à l'usage des pesticides.

Cela la conduit à centrer son intervention sur la préservation des espaces interstitiels des territoires agricoles : haies, bosquets, friches, murets, mares, fossés, etc. En revanche, les parcelles en tant qu'espaces de production restent d'abord du domaine de l'agriculteur et la LPO fait peu de remarques sur les itinéraires techniques eux-mêmes dans la mesure où ils ne remettent pas en cause la survie des espaces auxquels elle accorde plus d'importance.

*« Dans l'esprit des gens, tout se mêle, mais pour moi, on peut développer des modèles productivistes purs et durs tout en préservant des haies, des bandes enherbées, un réseau d'espaces naturels ou semi-cultivés pour permettre aux oiseaux et aux petites fleurs de trouver leur place. Ce n'est pas incompatible »
(Naturaliste)*

Cette position, que l'on retrouve chez d'autres associations naturalistes de la région, est accueillie avec une certaine bienveillance par les agriculteurs et les techniciens agricoles, qui la considèrent comme un statut quo acceptable autour du partage de l'espace agricole.

En revanche, elle est souvent mal comprise par les simples habitants, dans l'esprit desquels « tout se mêle » et qui associent protection de l'environnement et de la biodiversité. Si la concertation s'élargit à ceux-ci – ce qui n'est pas encore le cas – il n'est pas certain qu'ils se retrouvent dans cette posture. Le fait qu'une grande partie de la zone soit classée vulnérable au titre de la directive nitrates, par exemple, peut constituer un problème pour les résidents, même si cette question apparaît comme de moindre importance aux yeux de la LPO Aude.

5. L'animation

L'animation de la concertation est prise en charge par la Chargée de mission « Environnement-aménagement » de la Chambre d'Agriculture de l'Aude. Le choix a été naturel pour les agriculteurs du fait de leurs relations de proximité avec la Chambre et du fait de l'existence de ce poste chargé du suivi des zones Natura 2000 du département.

Le positionnement institutionnel de la chargée de mission l'empêche de revendiquer toute neutralité, mais cela ne semble pas considéré comme un handicap par la plupart des personnes interrogées. Les élus souhaitent disposer d'un relais efficace avec la profession agricole et considèrent que la Chambre est légitime dans ce rôle. Les naturalistes apprécient l'animatrice pour son ouverture personnelle envers les questions d'environnement.

La position centrale de la Chambre dans le dispositif de concertation est cependant critiquée, notamment du fait de l'interpénétration des réseaux politiques et syndicaux et du fait du positionnement de certains de ses élus agricoles.

« La Chambre d'agriculture invite qui elle veut » (Agriculteur)

6. Les absents

Les principaux absents à la concertation sont les acteurs – organisés ou non – du monde rural et notamment les associations locales de défense de l'environnement ou du patrimoine, les associations proches des milieux touristiques, les associations de pêcheurs. Ces organisations du territoire n'ont pas été intégrées aux discussions. Certains agriculteurs, qui les considèrent comme dirigées par des « néo » s'en félicitent. Pour l'un des élus locaux rencontrés, l'intégration de ces associations dans la concertation n'aurait fait que renforcer le sentiment des agriculteurs de subir des pressions extérieures et aurait fait courir un risque d'échec à la concertation. Pour lui, ces partenaires du territoire devront cependant, dans une étape ultérieure, rejoindre les discussions sur le rôle de l'agriculture par rapport à l'environnement et au territoire. Peut-être les élus souhaitent-ils également conserver la maîtrise de cette dimension de la concertation qui leur paraît être de leur ressort plus que de celui de la Chambre d'Agriculture.

Les seconds absents à la concertation sont les administrations locales, notamment la DIREN – responsable de la mise en place du dispositif Natura 2000 dans la région - et la DDAF – chargée par la DIREN de la mise en place et du suivi des sites dans le département de l'Aude. L'attitude de ces administrations est apparue comme autoritaire aux acteurs locaux et aux organisateurs de la concertation, qui les ont ensuite soigneusement tenus à l'écart de leurs échanges. En effet, l'une des principales difficultés de la concertation dans les zones Natura 2000 réside dans des injonctions contradictoires envoyées aux acteurs du territoire. D'un côté, ceux-ci sont contraints par des procédures réglementaires qu'ils maîtrisent peu (décision finale prise par un Ministère soumis à des obligations de résultat, consultation limitée aux seuls élus locaux et au cours de laquelle seuls les arguments scientifiques sont jugés recevables, délais de réponse jugés insuffisants, etc.). De l'autre côté, on les somme de se concerter, par exemple pour définir le Document d'objectifs. Ce dialogue sous contrainte est souvent mal vécu par les acteurs locaux. Malgré ces difficultés, des contacts individuels ont pu avoir lieu avec la responsable du dossier Natura 2000 à la DDAF. Comme souvent, la connaissance interpersonnelle permet de fluidifier les relations entre des institutions qui, sans cela, communiqueraient peu.

7. Les effets

A l'heure où l'étude a été réalisée, la concertation n'était pas terminée. Il est déjà possible de mettre à son actif l'apaisement d'un conflit qui aurait pu se traduire – selon l'expression d'un agriculteur – par « des actes idiots ». Elle a également permis d'établir une relation de travail entre des agriculteurs de la Piège (en particulier les volontaires dont l'exploitation a été retenue pour faire partie des fermes pilotes) et les naturalistes de la LPO. Elle a fortement resserré les liens entre agriculteurs et élus locaux.

Certains en attendent également qu'elle resserre les liens entre agriculteurs eux-mêmes, les solidarités issues du syndicalisme et du coopérativisme ayant tendance à s'émousser dans un contexte de montée de l'individualisme.

On peut aussi estimer que la concertation a permis aux responsables agricoles de conforter une certaine légitimité dans le monde agricole local en montrant qu'ils étaient capables de reprendre la main et d'imposer, pour le moment au moins, leurs conditions à une évolution des dispositifs réglementaires dans la région.

En revanche, elle n'a pas encore permis de restaurer une relation de travail satisfaisante avec les administrations locales, discréditées lors du conflit, ni d'assurer une participation large de la population locale.

L'élargissement de la concertation à de nouveaux thèmes, notamment liés à la prévention de conflits et à la création de liens entre la population native de la région et les nouveaux arrivants fait partie des prolongements attendus de la concertation actuelle pour plusieurs des personnes rencontrées, notamment parmi les élus et responsables agricoles.

8. Enseignements et recommandations

Les points forts de l'expérience audoise

▪ La capacité à dépasser le conflit

La capacité des responsables agricoles et des élus locaux à dépasser le conflit pour s'engager dans la voie du dialogue est assez remarquable dans l'expérience de la Piège. Quelle est la part de la culture du dialogue dont se réclament les acteurs locaux ? Quelle est la part du calcul stratégique ? Qu'est-ce qui est dû à une influence de l'environnement départemental, par exemple l'antériorité de la relation entre naturalistes et agriculteurs dans d'autres parties du département ?

▪ Dynamisme et cohésion du monde agricole

La Piège se distingue d'autres régions du département par le dynamisme de ses organisations collectives, notamment les GDA qui regroupent une fraction significative du monde agricole. La forte assistance aux réunions, l'efficacité des relais que constituent les élus agricoles et les conseillers de la Chambre d'Agriculture, le sentiment identitaire local : tous ces éléments ont largement contribué à une transmission d'information et à une mobilisation efficace de l'ensemble des agriculteurs.

Les points d'attention

▪ L'élargissement de la scène de concertation

Les associations non agricoles ou les organisations collectives de la Piège n'ont pas été conviées à la concertation. C'est par exemple le cas des pêcheurs, des résidents organisés, des associations à sensibilité environnementale, des randonneurs, etc. Dans une moindre mesure, c'est également le cas des chasseurs, même si ceux-ci sont présents à travers leur adhésion à l'association Terre et grâce à l'interpénétration de leurs réseaux et de ceux du monde agricole. Or, si l'existence de la zone Natura 2000 est confirmée et si le Docob se met effectivement en place, ces organisations pourront revendiquer de participer à son élaboration. Comment élargir progressivement la scène de dialogue pour les y inclure ? Comment éviter un clivage entre un « groupe central » qui dispose déjà d'une certaine antériorité (connaissances interpersonnelles, confiance, modes de travail, culture progressivement construite de la relation...) et de nouveaux venus dans la concertation ? Faudra-t-il inclure dans les débats des préoccupations diversifiées (et si oui, comment le faire ?) ou le dialogue continuera-t-il à être, comme aujourd'hui, volontairement réduit à des objets simples (la protection des rapaces et de leurs habitats) ? Dans le premier cas, les compromis élaborés entre agriculteurs, élus locaux et naturalistes seront-ils remis en cause ? L'élargissement de la concertation à de nouveaux groupes d'habitants va de pair avec son élargissement thématique et présente quelques risques. Il semble pourtant

nécessaire. Dans cette perspective, il paraît souhaitable de convier progressivement un nombre croissant d'interlocuteurs à investir la scène de concertation et de ne pas attendre pour cela l'échéance de 2010. Certains acteurs seront également invités à jouer le rôle de médiateurs entre les nouveaux et les anciens de la concertation (probablement les élus locaux ainsi que les chargés de mission des collectivités territoriales et de la Chambre d'Agriculture). Leur préparation à ce rôle est également nécessaire, notamment au travers de contacts préalables avec les représentants des diverses organisations concernées.

▪ Les relations avec l'administration

Le dialogue entre les acteurs du territoire et l'administration départementale et régionale à propos de Natura 2000 n'a pas été formellement restauré, même si des contacts interpersonnels sont préservés.

Les relations avec ces administrations constituent également un point délicat, car celles-ci reprendront nécessairement leur place dans le jeu local si le Docob est un jour engagé. Dans cette perspective, il apparaît nécessaire d'éviter toute exclusion prolongée et de ne pas négliger l'importance de l'échange d'information sur le processus en cours.

▪ La concrétisation du dialogue

Que ce soit dans le cadre de Natura 2000 ou en dehors ce celui-ci, les acteurs locaux de la Piège se sont engagés à « faire mieux » que ce à quoi on les invitait et ont préféré la voie du dialogue à celle de l'obéissance aux injonctions extérieures. La façon dont ils sauront concrétiser, par des changements de pratiques et des propositions suffisamment ambitieuses, la concertation engagée, contribuera grandement à la crédibilité de leur démarche. Si, en revanche, ces résultats ne sont pas acquis d'ici à 2010, la mise en place éventuelle d'une nouvelle concertation sera probablement plus difficile.

Sources

Cette étude a été réalisée sur la base d'entretiens été réalisés du 5 au 12 juin 2007 avec cinq agriculteurs, deux élus locaux, l'animatrice de la concertation, également Chargée de mission à la Chambre d'Agriculture de l'Aude, un représentant de la LPO de l'Aude et un agent de développement employé par une communauté de communes. Des entretiens téléphoniques également ont été réalisés avec une conseillère de la Chambre d'Agriculture de l'Aude, la responsable du dossier Natura 2000 à la DDAF de l'Aude, le responsable du dossier Natura 2000 à la DIREN Languedoc-Roussillon. Les autres sources à notre disposition ont été les comptes-rendus des réunions techniques et des réunions du Comité de pilotage et la délibération de la Chambre d'Agriculture de l'Aude au sujet de Natura 2000.