



HAL
open science

La montagne ariégeoise entre friche et paysage : un consensus illusoire ?

Monique Barrue-Pastor, Valérie Fournié

► **To cite this version:**

Monique Barrue-Pastor, Valérie Fournié. La montagne ariégeoise entre friche et paysage : un consensus illusoire ?. *Études rurales*, 1996, Cultiver la nature, n°141-142, pp.109-123. 10.3406/rural.1996.3555 . hal-02865879

HAL Id: hal-02865879

<https://hal.science/hal-02865879>

Submitted on 12 Jun 2020

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.

La montagne ariégeoise entre friche et paysage : un consensus illusoire ?

Monique Barrué-Pastor, Valérie Fournié

Citer ce document / Cite this document :

Barrué-Pastor Monique, Fournié Valérie. La montagne ariégeoise entre friche et paysage : un consensus illusoire ?. In: Études rurales, n°141-142, 1996. Cultiver la nature. pp. 109-123;

doi : <https://doi.org/10.3406/rural.1996.3555>

https://www.persee.fr/doc/rural_0014-2182_1996_num_141_1_3555

Fichier pdf généré le 03/04/2018

Résumé

Appliqué en Ariège dès 1990, l'article 19 est venu renforcer la politique agro-pastorale menée depuis plus de vingt ans par le conseil général. Celle-ci s'est révélée incapable d'intégrer des objectifs relevant de l'aménagement rural. La nouvelle procédure représente une opportunité, tant pour la profession agricole divisée d'élargir le champ de ses compétences, que pour le conseil général de reconstruire son identité. L'argument paysager, outre qu'il introduit une sensibilité écologique, a permis d'atteindre un consensus - sans doute illusoire - sur les formes de développement local. C'est dans ce contexte que les agriculteurs sont amenés à se déterminer. Une analyse typologique tente d'en rendre compte.

Abstract

The Ariège Mountains between fallow land and a landscape : An illusory consensus ?

Applied since 1990 in Ariège, France, EU Article 19 has reinforced the agricultural/pastoral policy that this department's council has been pursuing for over twenty years. This policy has not been able to take rural development objectives into account. The new procedure provides an opportunity for the divided agricultural sector to reconstruct its identity and for the council to expand its powers. Besides introducing an ecological sensitivity, the « landscape argument » has made it possible to reach an agreement, undoubtedly an illusory one, on forms of local development. In this context, farmers must take position. A typological analysis helps accounting for this situation.

LA MONTAGNE ARIÉGEOISE ENTRE FRICHE ET PAYSAGE : UN CONSENSUS ILLUSOIRE ?

MONIQUE BARRUÉ - PASTOR
ET VALÉRIE FOURNIÉ

donne à ce dernier les moyens d'une pratique hégémonique.

Deux éléments sont analysés ici : d'une part, l'évolution des rapports interinstitutionnels dans cette redistribution des compétences et des actions collectives ; d'autre part, les réactions de la profession agricole, très vite marginalisée dans la mise en œuvre d'un projet qui n'émane pas d'elle. Au moyen d'une enquête sociale, on se propose d'observer et d'évaluer les effets de cette procédure sur le discours des agriculteurs, leurs pratiques agricoles, leur conception de la gestion de l'espace et du rapport entre agriculture et environnement.

Le syndrome de la déprise agricole

L'Ariège a perdu 35 % de sa population depuis le début du siècle. Entre les recensements de 1970 et de 1988, la population agricole familiale a chuté de 50 %, ramenant à 10 % la part de la population active agricole (par rapport à la population active globale). Ce processus d'exode, de vieillissement et d'abandon de l'espace rural a contribué au développement du syndrome de la déprise agricole : celle-ci est perçue localement comme une entrave à la libre circulation des hommes et des animaux, du fait du développement de la friche. En outre, la gestion de la propriété foncière constitue un véritable obstacle à la pérennisation de l'activité pastorale de cette région où près de 40 % des terres sont en location verbale.

Dans ce contexte, les perspectives de remplacement d'une population âgée sont aléatoires puisqu'en zone de montagne, 58 % des chefs d'exploitation ont plus de 65 ans. Les bâtiments sont vétustes et les chemins d'accès insuffisants, comme l'est également le taux d'électrification

LA MONTAGNE ARIÉGEOISE connaît depuis le milieu du XIX^e siècle un recul continu des activités agraires, qui se traduit par l'envahissement des ligneux sur une partie de plus en plus importante de l'espace anciennement agricole. Dans certains cas, il ne reste qu'un seul agriculteur par commune et ce, en dépit de la multiplication des opérations de mise en valeur et des primes spéciales à la montagne. L'absence de vitalité agricole a placé les institutions administratives et les collectivités territoriales dans une position dominante.

Depuis près de vingt ans, le conseil général a pris le contrôle du développement local, et les lois de décentralisation n'ont fait qu'accentuer ce processus en élargissant le champ de ses compétences et de ses territoires d'intervention, notamment dans le domaine agricole, qui relevait jusqu'ici de la Chambre d'agriculture et de la direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF). L'application de l'article 19 en territoire montagnard ariégeois a contribué à inscrire l'agriculture dans la dynamique de développement de cette région. L'objectif de préservation des paysages légitime l'action du conseil général et

et d'alimentation en eau potable. Avant de promouvoir l'installation de jeunes agriculteurs, la collectivité territoriale s'efforce de maintenir sur place ceux qui sont encore en activité.

La fermeture du paysage montagnard entraîne la disparition de certaines de ses caractéristiques spécifiques, comme les terrasses de culture et la différenciation entre pâturage et prés de fauche. Cela génère auprès de la population locale et touristique un sentiment d'insécurité mais aussi de pauvreté. La déprise se traduit par l'éclatement de la communauté montagnarde : moins nombreux, les éleveurs sont très isolés.

La recomposition du tissu social agricole, amorcée il y a plus de vingt ans avec l'implantation de néo-ruraux, en quête de nature et en rupture avec les modes de vie urbains, s'est poursuivie par un mouvement d'installation de résidents permanents non agricoles, qui s'est fortement accéléré dans la dernière décennie. Nombre d'entre eux manifestent une volonté de s'impliquer dans les réseaux de la vie associative, politique et professionnelle, donnant un nouveau souffle à ce territoire et favorisant l'émergence d'un nouveau débat social.

Vingt ans de politique de développement agricole et rural en Ariège

Le phénomène de déprise a mis en évidence l'importance de l'agriculture dans le maintien d'une vie économique et sociale en montagne. Les priorités du développement agricole n'ont cessé d'évoluer au cours des deux dernières décennies. Mentionnons-en les grandes étapes.

Les opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) ont constitué, depuis le début des années soixante-dix, le principal outil d'in-

tervention : la quasi-totalité du territoire ariégeois en a bénéficié. Toutefois, elles n'ont permis que de renforcer des installations déjà existantes sans en créer de nouvelles, montrant ainsi les limites d'une politique de mise en valeur locale, fondée sur l'agriculture seule.

Les institutions agricoles ont alors été contraintes d'engager une réflexion en termes d'entretien de l'espace. L'un des objectifs premiers devient la lutte contre l'enfrichement : des organismes sont créés à cet effet, les associations foncières pastorales (AFP), au début des années quatre-vingt. Parallèlement, les moyens du conseil général sont renforcés par les lois de décentralisation (1982), qui permettent la création du Service des aménagements fonciers et pastoraux (SP). La mission des AFP est de dépasser les blocages fonciers liés à la petite propriété privée par la mise en place d'une gestion collective du territoire pastoral par les agriculteurs et les élus locaux. Entre 1974 et 1991, 25 AFP ont été constituées en montagne ariégeoise sur 15 000 hectares avec la participation de près de 3 000 propriétaires. La création de la Fédération pastorale en 1985 vient appuyer le dispositif de gestion de l'espace agro-pastoral.

Trois plans d'aménagement rural (PAR) ont été développés à partir de 1980 sur l'ensemble de la montagne ariégeoise dans l'idée de « maintenir et développer l'agriculture dans un processus où se mêlent tous les aspects du développement économique et de la vie rurale ». Trois chartes intercommunales ont été définies dans la continuité des PAR en vue d'assurer une cohérence sur le terrain entre tous les secteurs de la vie locale pour limiter le saupoudrage financier. Durant la même période,

l'Opération intégrée de développement (OID)¹ a permis d'injecter d'importants crédits dans différents domaines, comme le tourisme, et d'asseoir le pouvoir du conseil général sur le département en matière d'aménagement local. Enfin, le Programme opérationnel de développement des zones rurales (PDZR), issu de la réforme des fonds structurels initiée en 1989, est venu renforcer l'objectif de mise en valeur puisqu'il a été appliqué à la quasi-totalité de l'Ariège.

Le nombre de procédures engagées et le volume financier drainé par ce département sont considérables, notamment en zone de montagne. La déprise a été utilisée pour justifier l'emploi de maints outils d'aménagement, mais, faute de coordination et de projet global, les aides continuent d'abonder sans apporter de véritable solution. L'évolution démographique, le développement des structures productives et l'entretien de l'espace montagnard continuent de causer de l'inquiétude. C'est dans ce contexte fortement marqué par les discours sur la déprise agricole et par la diversité des regards et des appréciations portés sur l'enfrichement qu'a émergé la problématique environnementale.

De la déprise à la préservation paysagère : l'article 19 en Ariège

Les questions liées à la protection de la nature suscitent l'affrontement de conceptions adossées à des stratégies de défense institutionnelles. Les thèmes développés varient, allant du maintien de l'acte de production, mis en avant par la Chambre d'agriculture, au paysage entretenu et à l'environnement maîtrisé, en passant par l'idée d'un espace rural habité et vivant. L'article 19 a été utilisé par le SP du conseil

général dans le cadre d'une approche considérant que le paysage, modelé par les agriculteurs, répond aux aspirations des touristes et des promeneurs. Il est présenté comme un enjeu à la fois économique (facteur de développement local), démographique (un paysage vivant est un paysage attractif), psychologique (en tant que cadre de vie) et culturel (il est le reflet de l'histoire d'un pays, il est un support d'identité locale). L'amélioration de l'entretien de l'espace dans cette perspective relève essentiellement des éleveurs et de leurs modes de travail. Bien que le SP reconnaisse que le terme « paysage » n'appartient pas au langage des agriculteurs, ses responsables sont conscients qu'une redéfinition des pratiques agro-pastorales, dans laquelle se joue la légitimité professionnelle des éleveurs, est à l'œuvre. La thématique de la préservation paysagère a enrichi et élargi un discours initialement orienté sur l'utilisation de l'espace. Le paysage a été érigé en élément consensuel, autour duquel agriculteurs, élus locaux et ruraux pouvaient débattre des problèmes liés à l'enfrichement.

Au début des années quatre-vingt-dix, on passe ainsi d'un objectif spécifiquement agricole de valorisation maximale des herbages naturels des zones de montagne à la promotion des systèmes extensifs locaux intégrés à une logique environnementale. C'est dans ce cadre qu'est appliqué (à titre expérimental) l'article 19 de la

1. Cette opération présentait « les acteurs locaux comme les principaux protagonistes d'une démarche ascendante. L'objectif majeur était ici d'augmenter l'efficacité des interventions nationales et de la Communauté européenne par la concentration, dans la zone concernée, d'un maximum d'interventions en nombre et en volume financier ».

procédure européenne (issu du règlement de la Commission des Communautés européennes 797/85), destiné à adapter les pratiques agricoles aux exigences de la protection de l'environnement tout en favorisant une meilleure gestion de l'espace rural. Après les mises en place sur le plan national (marais de l'Ouest, Crau, Vercors), c'est la première expérimentation de cet article en « zone ordinaire », c'est-à-dire hors parc naturel régional ou zone de protection spéciale (oiseaux de la Crau). Elle s'appuie sur une relation indissociable entre sauvegarde de la nature et entretien des paysages. L'ambiguïté de l'appellation « paysage entretenu » n'est jamais posée en tant que telle, mais des degrés de perception extrêmement variés se manifestent dans les comportements individuels et les rapports interinstitutionnels. Que doit-on considérer comme un paysage entretenu, qui doit déterminer son degré d'entretien et où se situent les paysages à entretenir ? Les promoteurs du projet cherchent à dynamiser un espace en déclin par le maintien de l'activité pastorale et par la valorisation touristique des paysages qu'elle a produits. Leur objectif s'articule autour de trois points : augmenter de façon sensible le revenu des agriculteurs (intérêt économique), enrayer l'avancée de la friche en conduisant les troupeaux de manière à préserver la diversité biologique (intérêt écologique), et modifier l'impact visuel (intérêt paysager et donc touristique) tout en limitant les risques d'incendies.

Le paysage-ressource est intégré dans la politique pastorale pour permettre qu'elle s'ouvre sur l'aménagement rural, précisément dans cette zone où les agriculteurs sont devenus extrêmement minoritaires.

Acteurs et stratégies aux différentes étapes de l'application de la procédure

Les informations sur l'article 19 ont été diffusées en Ariège par le syndicalisme (FDSEA/CDJA) et par l'administration (DDAF), qui ont immédiatement manifesté leur intérêt pour cette procédure. La DDAF reconnaît la nécessité de s'appuyer sur une structure très bien implantée sur le terrain pour pouvoir définir un projet, un territoire et assurer l'animation. Le SP, aidé de la Fédération pastorale, avait déjà mené une réflexion sur la gestion de l'espace [Conseil général de l'Ariège/DDAF 1988] ; il s'impose en tant que porteur du projet puis en tant que leader. Cela lui permet d'acquérir une nouvelle légitimité et d'étendre son pouvoir. La Chambre d'agriculture et l'ADASEA² regrettent aujourd'hui de n'avoir pu se positionner en meneurs en raison de leur manque d'expérience dans ce domaine³. Pourtant rôdées aux procédures des OGAF, qui vont servir de support administratif et financier à l'application de l'article 19, elles n'avaient pas encore opéré d'association directe entre les pratiques pastorales, l'entretien des paysages et la protection de l'environnement. L'article 19 a ainsi permis l'intervention de nouveaux acteurs, notamment des collectivités territoriales (conseil général), dans le champ des procédures agri-environnementales.

2. Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

3. L'article 19 devait permettre de mettre en relation le phénomène de déprise et les questions environnementales. Les organismes professionnels agricoles ont été pris de court, car ces problématiques, récemment intégrées dans leur domaine d'intervention, se limitaient encore au traitement des pollutions des zones à production intensive.

Un projet « politisé »

Le choix de la zone d'éligibilité était lié à deux impératifs. D'une part, il fallait que la maîtrise foncière puisse être assurée : c'était le cas des espaces gérés en AFP. D'autre part, il fallait favoriser les régions à vocation touristique, d'où le massif de Tabe choisi comme territoire-test par le conseil général. Initialement, le SP souhaitait, dans un souci de concentration des moyens sur une superficie réduite, que seule la vallée de la Haute-Ariège bénéficie de cette opération. Sous la pression de la Chambre d'agriculture, du Groupement de vulgarisation agricole du canton d'Oust, des agriculteurs d'Ercé (Couserans) et des élus locaux, le territoire a été étendu à quelques cantons du Haut-Couserans (Oust, Massat, Castillon-en-Couserans), puis au début de l'année 1992, à l'ensemble de la zone montagne, sur la volonté du conseil général. Aujourd'hui, il couvre 46 000 hectares, sur la partie de la montagne, qui ne dépasse pas 1 400 mètres d'altitude, excluant les estives et le fond de vallée.

Les principales actions proposées dans le cadre de l'article 19 comprennent le débroussaillage (soit mécanique, soit par le passage des animaux), suivi d'une obligation d'entretien de l'espace nettoyé et éventuellement d'une revalorisation sous forme de prés de fauche. Les agriculteurs qui ont signé un contrat s'engagent pour une durée de cinq ans à en respecter les termes et perçoivent annuellement la prime correspondant au niveau de contrainte auquel ils ont souscrit. Pour cela trois niveaux de primes ont été définis en 1990 (cf. tableau ci-contre).

L'objectif initial est de contractualiser 3 690 hectares. Le cahier des charges prévoit que le contractant mette en place un système de parcs

	Type de contrat	Montant de la prime
Niveau 1	Entretien par pâturage	200
Niveau 2	Débroussaillage mécanique + pâturage	500
Niveau 3	Débroussaillage mécanique + fauche	800

clôturés, qu'il applique un itinéraire technique pour les troupeaux, et respecte un calendrier d'utilisation et une association d'espèces animales sur les parcelles prédéterminées. Ce « plan simple de gestion » doit être le résultat d'un diagnostic pastoral établi par le SP. Il contient l'évaluation du potentiel fourrager existant, l'estimation des besoins alimentaires du troupeau en fonction des différentes périodes de l'année (agnelage/vélagage), l'inventaire des zones à réhabiliter et le niveau de réhabilitation dont elles peuvent faire l'objet. Cela permet de déterminer le degré de pression animale nécessaire pour atteindre l'objectif d'entretien de l'espace en fonction du volume de travail que l'éleveur accepte d'ajouter à sa charge initiale.

Trois éléments conditionnent l'accès à ce type de primes : les contrats peuvent être signés avec un exploitant ou un groupe d'exploitants (groupement pastoral, GP) ; l'îlot contracté doit constituer une unité d'au moins 10 hectares, d'un seul tenant. Cette condition oblige le bénéficiaire potentiel à passer avec les propriétaires fonciers un bail rural, difficile à obtenir en raison de la crainte de ces derniers d'être dépossédés de leur bien. Aux termes de l'article 19, les éleveurs ont la possibilité de se replier sur les conventions pluriannuelles de

pâturage ou sur les attestations de droit d'usage délivrées par les élus locaux. Cette procédure vient renforcer la puissance des AFP dans la lutte pour la restructuration foncière.

L'expérience acquise par le SP a permis de définir une première proposition de cahier des charges. Celui-ci a été complété et modulé à partir des connaissances du Comité écologique ariégeois et des acquis techniques de la Chambre d'agriculture. Quelques débats ont été initiés par les représentants de la profession agricole lors des premiers comités de pilotage sur l'interdiction d'utiliser des engrais ou des désherbants lesquels sont moins consommateurs de main-d'œuvre que le débroussaillage mécanique. Sous la pression du Comité écologique ariégeois et de la direction régionale de l'Environnement (DIREN), cette interdiction a été maintenue. On ne peut pas dire qu'il y ait eu une véritable négociation autour de cette question. De toute évidence, les agriculteurs n'ont pas eu une grande marge de manœuvre dans la conception du cahier des charges, et ceux qui ont souhaité bénéficier des primes ont dû s'y soumettre. La DIREN, de son côté, a essayé d'introduire des critères d'intérêt paysager en relation avec la définition des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), préalablement inventoriées. Elle a proposé de délimiter des zones-test sur le massif de Tabe, qui feraient l'objet d'une protection et de pratiques particulières par les éleveurs usagers. Cette idée n'a trouvé dans un premier temps aucun écho auprès des agriculteurs, des élus locaux (maires) et des acteurs institutionnels, mais elle a été reprise par le SP dans le cadre des « opérations locales » sur les coteaux et les estives, initiées plus tard (1994/1995).

Dans la phase de montage du projet, la configuration change, et c'est à cette étape qu'il devient légitime de parler d'innovation en matière de négociation. En effet, le promoteur du projet est obligé de s'entourer de l'appui technique d'autres partenaires. En Ariège, le SP a fait appel à un bureau d'études (cabinet d'urbanisme et d'acoustique), chargé de prévoir l'évolution du paysage dans les trente prochaines années. Les associations de protection de la nature ne manqueront pas de prodiguer leurs conseils dans la définition du cahier des charges, mais sans effet. Cependant, leur seule présence, ainsi que celle des représentants du ministère de l'Environnement (DIREN) dans le comité de pilotage, constitue quelque chose de nouveau dans la mise en place d'une opération initialement agricole. Bien que largement dominant, le SP a été contraint de se repositionner et de modifier ses arguments. Ce semblant de négociation s'est soldé par le recul de certaines structures : c'est le cas de la DIREN qui s'est progressivement désengagée, de la Chambre d'agriculture et de l'ADASEA, qui se sont laissées peu à peu marginaliser.

La prise de pouvoir par la collectivité territoriale

La négociation autour de la mise en œuvre de l'article 19 est étroitement liée à la création des AFP développées par le SP. Ces associations assurent un droit d'accès collectif sur des terres en propriété privée. Le degré de motivation du maire est déterminant : il est le seul à pouvoir impulser dans sa commune l'émergence d'une AFP. C'est lui qui contacte les propriétaires fonciers pour obtenir d'eux un accord d'usage par les éleveurs locaux. En cas d'absence de

réponse, les parcelles de ceux qui ne se sont pas manifestés sont intégrées dans l'AFP.

L'utilisation de ce type d'outil s'est trouvée confortée par la procédure article 19 et inversement : ce dernier se présente comme un prolongement de l'action des AFP, mais, en même temps, l'AFP est un préalable indispensable à la réussite de l'article 19 pour résoudre la contrainte de la maîtrise foncière. Du fait de cette complémentarité doit être engagé un processus de négociation simultané entre élus locaux, propriétaires fonciers et agriculteurs.

Un pas de plus a été franchi dans la remise en question du rapport propriété/usage, susceptible de promouvoir une autre gestion raisonnée de l'espace pastoral. Ce modèle a été présenté aux agriculteurs comme un complément de revenu pouvant compenser l'extension des zones utilisées en précisant que ce travail supplémentaire n'est pas celui du jardinier de l'espace mais bien celui du producteur à qui l'on demande de concentrer son activité sur des zones dites « remarquables » du point de vue paysager. L'enjeu économique a été très largement mis en avant afin d'obtenir l'adhésion la plus large possible.

L'article 19 ou l'expérimentation d'une pratique hégémonique du pouvoir

Si l'article 19 a ouvert la voie à la négociation avec de nouveaux acteurs, comme les propriétaires fonciers et les maires, qu'en est-il des relations interinstitutionnelles ?

La répartition des tâches, fixée par le comité de pilotage du 22 février 1991, fait apparaître le rôle largement dominant du SP et de la Fédération pastorale ; les autres partenaires restent cantonnés dans des fonctions très secondaires alors

que l'animation devait être assurée conjointement par la Fédération pastorale, l'ADASEA, la DDAF, la Chambre d'agriculture et le conseil général (Comité de pilotage du 26 septembre 1990). En six mois, le SP et la Fédération pastorale ont réussi à s'imposer comme seuls responsables.

L'article 19 a exacerbé les concurrences entre instances agricoles ; il a été utilisé pour renforcer certaines suprématies par les acteurs institutionnels les mieux préparés. Non seulement il a provoqué une redistribution des pouvoirs, mais il a engendré un redécoupage territorial des aires d'intervention. Cette tendance ne fera que s'accroître durant les cinq années d'application de la mesure : le SP ayant jugé que le fait d'impliquer les autres structures d'encadrement de l'agriculture (ADASEA, Chambre d'agriculture, etc.) était un facteur de ralentissement important, il préférera éviter les négociations interinstitutionnelles et finira par gérer la procédure en tant que maître d'œuvre unique.

Une animation conditionnée par l'obligation de résultats

Le budget d'animation se limitait à 200 000 francs par an (soit 10 % du budget total) pour une charge de travail importante : sensibilisation, information, diagnostic de l'exploitation, évaluation de l'applicabilité de la mesure sur l'unité concernée, définition d'un cahier des charges selon un calendrier de gestion des parcours, et recueil de l'ensemble des pièces nécessaires à l'instruction des dossiers.

Le travail technique a été accompli avec une grande précision, les objectifs quantitatifs ont été atteints, mais les enjeux environnementaux

n'ont pas toujours été clairement perçus par les agriculteurs. En Ariège, comme dans la plupart des sites de mise en œuvre de l'article 19 en Midi-Pyrénées, il a fallu très vite justifier de l'applicabilité de la mesure, ce qui revenait pour l'institution, chargée de l'animation sur le terrain et soumise à obligation de résultats⁴, à faire la preuve de sa compétence et de son efficacité.

Dès la première année, on a cherché à faire signer un nombre de contrats suffisamment important pour que la totalité de l'enveloppe qui avait été attribuée soit consommée. Le SP a envoyé ses agents directement chez les éleveurs. Cette forme de « démarchage » n'a non seulement pas favorisé la mise en valeur de l'intérêt environnemental de la procédure, mais a en outre suscité la marginalisation d'une partie des agriculteurs. La priorité ayant été donnée à la souscription d'un nombre maximum de contrats, on peut s'interroger sur le contenu des arguments développés en matière de protection de la nature. La dernière difficulté, et non des moindres, tient au fait que les animateurs ont dû assumer, seuls, des argumentations parfois contradictoires sur un même territoire. La prime à l'herbe en regard de l'article 19 est sans doute le meilleur exemple, sachant que le cumul des deux est autorisé : d'un côté, on octroie une aide aux éleveurs de manière quasi systématique à condition qu'ils respectent un chargement UGB/ha⁵ déterminé ; de l'autre, on leur propose de s'engager à appliquer des contraintes supplémentaires par rapport aux pratiques pastorales habituelles, et ce, pour une prime équivalente (200 F). Rien d'étonnant à ce que la prime à l'herbe, en Ariège, totalise un nombre de bénéficiaires et des surfaces bien supérieures à ceux de l'article 19. Dans un tel

contexte, il a été difficile pour les animateurs de se construire une crédibilité et d'acquérir la confiance des souscripteurs potentiels.

Un impact limité sur la gestion de l'espace et sur le paysage

L'opération article 19 dans les montagnes ariégeoises est aujourd'hui arrivée à son terme. Elle a duré cinq ans, de 1991 à 1995. Son bilan quantitatif est simple à établir, mais l'évaluation de ses impacts s'avère complexe et riche de nuances. La totalité des enveloppes annuelles octroyées par l'État et par le conseil général ont été consommées, ce qui a permis de financer 109 dossiers pour une surface de près de 6 000 hectares⁶. L'article 19 a eu une double conséquence : il a réintroduit dans un processus de gestion une partie des espaces abandonnés par leurs propriétaires et a redynamisé l'exploitation collective de la ressource pastorale.

Après un démarrage très lent des souscriptions la première année (huit contrats seulement en 1991), traduisant clairement que pour les éleveurs le souci d'entretien de l'espace passait au second plan par rapport aux préoccupations économiques, un important travail d'animation a porté ses fruits. Les contrats de niveau 3, c'est-à-dire ceux où les contraintes sont les plus fortes, ont été essentiellement signés durant les deux premières années et touchent 159 hectares. Deux éléments se conjuguent pour expliquer ce

4. Élément relatif à la circulaire DEPSE n° 7017.

5. UGB/ha : unité de gros bétail pour un hectare pâturé.

6. Ont été signés à titre individuel 67 contrats pour une surface de 2 431 hectares et à titre collectif (GP et AFP) 42 pour une surface de 3 554 hectares.

résultat. L'un est lié au fait que les premiers contractants, qui ont pris le risque d'adhérer à l'article 19, étaient les plus motivés ; il semble logique qu'ils aient accepté les contrats les plus exigeants. Le deuxième élément est sans doute à rechercher dans le relâchement des animateurs, lesquels après s'être efforcés de convaincre les agriculteurs d'accepter les contrats au niveau le plus contraignant, se sont progressivement repliés sur un objectif quantitatif maximum, au plus bas niveau de contrainte. Ainsi, le niveau 1 (entretien par pâturage) totalise la plus grande surface (5 140 ha). La prime intermédiaire de niveau 2 concerne 680 hectares.

Le bilan quantitatif est à mettre en corrélation avec les caractéristiques des parcelles contractualisées. Sur celles situées à proximité du siège de l'exploitation, le cahier des charges est respecté, et nombre d'entre elles ont été réintégrées dans le noyau dur du fonctionnement de la structure. Sur les parcelles éloignées mais accessibles, les contrats sont moins respectés et l'impact, tant sur le plan paysager que sur celui de l'amélioration des ressources fourragères, reste très relatif. Enfin, sur celles qui sont éloignées et inaccessibles, les éleveurs éprouvent les plus grandes difficultés à respecter les cahiers des charges. L'impact est réduit à une faible amélioration de la gestion de l'espace.

Dans tous les cas de figure, l'article 19 a toutefois permis d'amorcer une gestion raisonnée des zones situées en marge des exploitations par l'instauration d'un système de parcs clôturés et de nouvelles formes de répartition du potentiel fourrager, mieux adaptées aux besoins des troupeaux. Il s'agit là de quelque chose de nouveau car, jusqu'ici, ces derniers

étaient laissés en liberté ou sous la surveillance de bergers, de plus en plus rares.

Pour augmenter les effets de l'article 19, des travaux d'amélioration pastorale (ouvertures de pistes, aménagements de points d'eau) ont été conçus en tant que préalable nécessaire à la mise en œuvre des contrats. Or, depuis 1995, les structures chargées de la réalisation de ceux-ci se heurtent à un déficit budgétaire, qui bloque non seulement l'engagement de nouveaux travaux, mais aussi l'exécution de ceux pour lesquels les éleveurs ont déjà reçu un accord, mettant ainsi en péril l'application effective de l'article 19 et, plus grave encore, la pérennité de certaines exploitations.

Perception et évaluation de la procédure par les contractants

Une enquête a été effectuée auprès d'un échantillon de 34 agriculteurs, couvrant l'ensemble de la zone éligible et des profils socio-professionnels. L'objectif était de mettre en évidence la diversité des discours⁷ et des pratiques agri-environnementales. Comment ces personnes voient-elles l'avenir de l'agriculture ? Quelles sont leurs perspectives professionnelles et leurs

7. Les thèmes qui ont été abordés dans le questionnaire sont les suivants : le parcours socio-professionnel de l'agriculteur et de sa famille ; les caractéristiques technico-économiques de l'exploitation (les pratiques pastorales, le mode d'utilisation du foncier, les projets de modification du système d'exploitation, etc.) ; l'évaluation de la dynamique paysagère ; la perception des mesures agri-environnementales (interprétation, application) ; la conception du métier et des fonctions de l'agriculteur par rapport à la protection de l'environnement, à l'entretien des paysages, à la gestion de l'espace rural ; la construction de l'identité agricole et les perspectives d'avenir.

dispositions à intégrer dans leur système d'exploitation des contraintes environnementales et paysagères ?

Les origines socio-professionnelles des contractants sont un indicateur essentiel en Ariège, où l'implantation de néo-ruraux est devenue une tradition, depuis l'arrivée des premières vagues, dans les années soixante-dix. Nombreux sont ceux qui ne sont pas issus du milieu agricole ou qui ne sont pas originaires de la région. Parmi les souscripteurs issus du milieu agricole, la plupart ont eu des itinéraires de vie complexes, qui les ont éloignés de l'exploitation familiale et leur ont permis d'élargir leurs connaissances. En dehors des difficultés d'intégration que peuvent connaître les hommes qui ne sont pas originaires de la région, il apparaît que les chefs d'exploitation, arrivés au cours des différentes vagues de néo-ruralisme, ont tous réalisé des études d'un niveau supérieur ou égal au baccalauréat. On observe que plus le niveau d'études est élevé, plus la volonté d'affirmer que le métier qu'ils exercent est un choix délibéré est forte. Dans ce cas, la sensibilité à l'environnement est exacerbée puisqu'elle a souvent été à l'origine de leur retour à la nature et du choix de ce mode de vie. Parmi les agriculteurs originaires de la région et issus du milieu agricole, un quart a connu un parcours socio-professionnel original, soit par curiosité personnelle, soit sous la pression d'un conjoint venant d'un autre milieu ou d'une autre région.

Il serait toutefois erroné de croire que le profil d'agriculteur contractant est totalement atypique : près de la moitié d'entre eux ont repris l'exploitation de leurs parents, même s'ils pratiquent presque systématiquement la décohabitation. Étant donné l'exiguïté des propriétés

foncières, il n'est pas surprenant que 49 % des surfaces contractées soient en faire-valoir indirect (fermage familial écrit, fermage d'un tiers, accords verbaux), 25 % en AFP et seulement 23 % en faire-valoir direct. Par ailleurs, la majorité des éleveurs interrogés pratiquent l'estivage car cela leur fournit une alimentation peu coûteuse et de bonne qualité, mais aussi parce que l'organisation d'un gardiennage collectif avec un berger diminue les frais et les libère pendant l'été.

Autre indicateur déterminant dans le profil des souscripteurs : leur degré d'implication dans la vie publique, qu'elle soit socio-professionnelle, associative ou politique. Nombreux sont ceux qui ont un mandat électif tout en déplorant que les responsabilités communales attirent peu les agriculteurs. Ils expliquent ce désintérêt par le fait que l'agriculture n'est plus gérée localement et que les communes sont de plus en plus touchées par la spéculation et la conversion des terres agricoles en terrains à bâtir. D'une manière ou d'une autre, les chefs d'exploitation sont tous impliqués, à des degrés différents, dans les organisations professionnelles locales. C'est parmi les néo-ruraux que la volonté de participation est la plus forte. Jusqu'à une période récente, le syndicalisme agricole dans cette zone de montagne était en perte de vitesse. Ce sont ces nouveaux arrivants qui l'ont réactivé et qui tentent de promouvoir une autre forme de militantisme, beaucoup plus ouverte sur la vie rurale dans sa globalité. La diversification des activités agricoles n'est pas la principale préoccupation des contractants. Certains aimeraient se lancer dans la transformation de productions à la ferme ; d'autres envisagent ou ont déjà mis en place une structure touristique

(accueil, hébergement, restauration) pour augmenter leurs revenus ou pour fixer le conjoint sur l'exploitation par une activité rémunérée.

Les caractéristiques des éleveurs présentées ci-dessus ne correspondent pas aux traits dominants de la population agricole du département. Sur la base de ces données, nous avons pu ébaucher une typologie qui distingue quatre groupes en fonction de leurs particularités discursives et comportementales.

Le premier est constitué de chefs d'exploitation qui ont saisi dans l'article 19 une opportunité financière. Ils ont d'abord évalué le surplus de travail et le niveau de contrainte que cela représenterait avant de s'intéresser aux impacts sur l'environnement et les paysages. Toutefois, il est intéressant de relever que quelle que soit la motivation de départ, ils ont été amenés à penser différemment leur système d'exploitation, l'utilisation du foncier, la manière dont ils conduisent leur troupeau et gèrent leur territoire. Cette réflexion marque une étape dans la construction du rapport entre agriculture et nature ; elle a provoqué une évolution du discours local, figé sur le syndrome paralysant de la déprise. Les préoccupations environnementales sont nées d'un souci d'entretien de l'espace au nom de la collectivité, même chez les agriculteurs que l'on pouvait qualifier d'opportunistes. Ce discours est encore un peu flou, mais il marque une volonté d'engager plus loin leur responsabilité et de tenir compte des autres usages du territoire rural. Quant à l'impact de la mesure sur leurs pratiques agricoles, ils trouvent qu'il est minime et que le cahier des charges n'a fait qu'entériner une technique déjà existante, notamment en matière de calendrier de pâturage.

Le deuxième groupe identifié considère que l'article 19 a permis la reconnaissance de techniques agricoles restées marginales par rapport au modèle productiviste dominant. Ces éleveurs tiennent à souligner que celles-ci sont parfaitement compatibles avec la protection de l'environnement. Parmi eux, une majorité affirme avoir choisi d'être agriculteurs alors qu'ils n'étaient pas issus de ce milieu et qu'ils étaient extérieurs à la région, et que cette option correspond à un désir de « retour à la nature » après avoir connu d'autres expériences. Il leur semble tout à fait normal que l'agriculture soit conçue comme un moyen d'entretenir l'espace, ce qu'ils s'efforçaient de faire avant l'application de l'article 19, dans des conditions difficiles : fauche à la main sur des terrains pentus, débroussaillage et restauration de pâturages. La rémunération apportée est perçue comme la reconnaissance d'un travail jusqu'ici sous-estimé et même dévalorisé. Ceux qui n'ont pas repris une exploitation familiale ont été obligés d'accepter les terres délaissées par les autres ; il leur a fallu une grande motivation pour défricher et ensuite pour reconstituer des pâturages de qualité. Ces agriculteurs ont une grande sensibilité écologique mais souhaitent également obtenir des revenus décents grâce à leur production. Ils prônent une articulation étroite entre objectifs écologiques et économiques, et déplorent que certains de leurs semblables ne soient sensibles qu'aux arguments économiques. Ils se présentent volontiers comme le fer de lance d'une nouvelle agriculture. À ce titre, ils supportent très bien les contraintes maximales du cahier des charges et accepteraient même un niveau plus élevé dans la mesure où la rémunération serait proportionnelle à l'effort fourni.

Le troisième groupe voit dans l'article 19 un facteur de transformation des pratiques agricoles. Une partie d'entre eux estime que les nouvelles méthodes ont amélioré leur mode de vie en réduisant le gardiennage, et donc en les rendant plus disponibles. Pour d'autres, les modifications engendrées sont trop contraignantes : « Le calendrier de rotation est trop rigide ; le changement est brutal lorsqu'il s'agit de passer du pacage au débroussaillage. » Il ne faut pas perdre de vue que le souci principal d'un éleveur est d'assurer les meilleures conditions de vie et d'alimentation à son troupeau pour avoir une production de qualité ; la durée de station dans un parc est parfois trop longue par rapport au potentiel alimentaire qu'il peut fournir. Le nettoyage des pâturages est devenu plus important que la satisfaction alimentaire des troupeaux. Pour les uns, il n'y a progrès que s'il y a diminution de la charge de travail ; pour les autres, c'est une aliénation s'il y a inversion des priorités entre fonction productive et fonction paysagère : cela revient à considérer les animaux comme des « tondeuses à gazon » et les agriculteurs comme des « jardiniers de la nature ».

Le quatrième groupe trouve dans l'article 19 les éléments de concrétisation d'un discours ambiant sur le rôle d'entretien de l'espace que doit jouer l'agriculture. Cette procédure, qui répond à une demande sociale, permet aux agriculteurs de se repositionner, voire de se relégitimer. Ce faisant, ils espèrent faire la preuve de leur capacité d'adaptation mais expriment en même temps un certain désarroi : « Initialement ce n'est pas comme cela que j'avais envisagé mon métier... » ; « Jusqu'à maintenant, l'agriculteur rendait un service qui était gratuit, mais, si l'agriculture disparaît, qui va entretenir et qui va payer

cet entretien ? » Dans cette zone de montagne, pendant toute la période de promotion active de l'agriculture intensive, ils ont fait figure de marginaux. En multipliant leurs efforts pour maîtriser la spécificité de leur système productif, ils ont presque réussi à intégrer la grande famille de l'agriculture. C'est alors que l'on a accusé les agriculteurs d'être des « pollueurs ». En effet, les attaques contre la pollution générée par les pratiques agricoles intensives ont eu des répercussions sur l'ensemble de la profession, même dans les régions où celles-ci étaient inexistantes. L'article 19 est vu, dans ce contexte, comme l'amorce d'une réhabilitation.

Le temps des désillusions

Les calendriers de conduite des troupeaux, préconisés dans les cahiers des charges, n'ont pas apporté les résultats escomptés. Le rapport entre la surface à gérer, l'effectif disponible d'animaux et la stratégie d'utilisation des zones concernées dans l'exploitation est beaucoup trop déséquilibré, quand on sait que l'ensemble du territoire montagnard ariégeois supporte un chargement inférieur à 1,4 UGB/ha. L'objectif de réhabilitation de zones tampons, devenues marginales, pour les intégrer au fonctionnement de l'ensemble est difficile à atteindre. Les contrats situés sur les parcelles les plus éloignées et les moins accessibles ne sont pas respectés. L'impact paysager, puisque tel était l'enjeu affiché de l'article 19, reste très réduit : la modification des pratiques pastorales ne peut avoir d'effets immédiats sur le paysage ; une décennie serait vraisemblablement nécessaire pour assurer leur lisibilité. Par ailleurs, les animateurs qui se sont beaucoup investis dans cette entreprise regrettent que les mesures

d'accompagnement de l'article 19, notamment les aides aux travaux d'amélioration foncière, aient été insuffisantes.

On reproche aux pouvoirs publics de ne pas avoir donné les moyens aux agriculteurs d'aller jusqu'au bout de la démarche qui leur était proposée. Le dernier élément de démobilisation est bien évidemment lié au contexte de crise aiguë de la production bovine, engendré par la maladie de la « vache folle », qui compromet sérieusement l'avenir de tous les éleveurs. Il est vrai qu'aujourd'hui, l'effondrement des cours de la viande a déplacé les priorités.

*
* *

À l'heure de l'évaluation des conséquences de l'application de l'article 19 en Ariège, après cinq ans d'expérimentation, une remarque préalable s'impose : elle concerne la rapidité des changements enregistrés en cours de procédure. Par ailleurs, cette dernière a été dominée, du début à la fin, par la structure de développement agricole du conseil général. Cette pratique hégémonique a fini par se retourner contre ses promoteurs. Ainsi peut-on en déduire que l'on ne peut pas faire l'économie de la négociation à partir du moment où l'on traite d'aménagement de l'espace rural. Aux agriculteurs, qui ont longtemps hésité à se lancer dans le processus sans trop y croire, mais qui ont fini par accepter la lourdeur protocolaire et administrative de la mesure, l'article 19 laisse le goût d'une occasion perdue.

Concernant le comportement des contractants et leur capacité à introduire des préoccupations paysagères et environnementales

dans leurs pratiques, notre enquête a révélé qu'ils étaient dans l'ensemble beaucoup plus réceptifs que leurs organisations professionnelles, lesquelles sont restées réticentes et polarisées sur la défense des fonctions productives ; mais aussi qu'ils étaient partagés. Sur le plan de l'éthique professionnelle, on a pu observer les limites de la caricature de l'agriculteur « chasseur de prime ». On ne peut que constater que le regard a changé : le regard sur soi-même, sur les autres, sur le territoire, sur le paysage et l'environnement.

L'article 19 a été aussi l'occasion pour une catégorie d'agriculteurs de se « mettre en scène » dans le jeu social, alors qu'ils étaient marginalisés par la profession. Il s'agit d'une partie des néo-ruraux, ceux qui ont décidé de pratiquer l'agriculture et de s'installer à la campagne par choix, et qui ont manifesté le seul militantisme qui se soit exprimé à cette occasion.

Cependant, l'agriculteur-producteur, gestionnaire de l'espace rural et des ressources naturelles renouvelables, acteur d'une transmission patrimoniale de biens collectifs insérés dans un processus de développement local, ce n'est pas encore pour demain. Les conclusions qui seront tirées de la multiplicité des protocoles de suivi-évaluation des mesures agri-environnementales, tous plus « experts » les uns que les autres, ne sauraient masquer les ambiguïtés de cette évaluation. La mesure de l'adéquation entre objectifs affichés et résultats obtenus ne semble satisfaire aucun des protagonistes. Les incompatibilités entre la lourdeur des protocoles nécessaires et les limites budgétaires, mais aussi entre la durée de l'expérimentation et les rythmes auxquels évoluent les processus en œuvre, rendent l'analyse difficile. Une seule question émerge au bout du compte : y a-t-il une

nouvelle profession agricole en relation avec une nouvelle manière de gérer l'espace rural ? S'ils ne se repositionnent pas rapidement, les agriculteurs risquent de se faire déposséder d'une partie de leurs prérogatives et de leur territoire au profit d'autres catégories « rurbaines » et « urbaines », qui structurent la vie associative, mais également d'être évincés du processus de re-patrimonialisation, qui apparaît.

Trois enseignements se dégagent à ce niveau de l'expérience ariégeoise en matière d'agri-environnement. Le premier est que l'on ne peut pas faire l'impasse sur la négociation inter-acteurs et interinstitutionnelle à partir du moment où se jouent une conception « multi-usages » de la gestion de l'espace et une conception multi-fonctionnelle de l'agriculture. Le deuxième est que la construction d'un cadre multi-partenarial, hors du seul champ de l'agriculture, est un préalable indispensable à l'élaboration d'une politique de gestion globale du territoire, si l'on veut préserver un minimum de cohésion socio-économique et culturelle dans les communes rurales. Le troisième enfin, c'est

qu'en l'absence d'un projet local fortement structuré avec partenariat, partage des compétences et objectifs clairement définis, ce sont les services de l'État qui verrouillent à leur avantage les rapports de force locaux, annihilant en partie les effets des lois de décentralisation, sous couvert de la rigueur de l'évaluation des procédures, corrélée à la rigueur budgétaire.

Force est de constater avec le CNJA qu'« aujourd'hui l'agriculture n'est plus en mesure de tenir tout le territoire », mais aussi que « l'agriculture est en train de se faire marginaliser dans la diversité des processus de redéfinition de la valorisation des ressources locales », qui se multiplient. Alors qu'au niveau départemental les négociations interinstitutionnelles ont du mal à se dégager des enjeux de légitimation dans les rapports de force locaux, le territoire en tant qu'espace d'appartenance sociale reprend son statut de lieu privilégié d'expression de la recomposition des groupes sociaux. Bien au-delà des mesures agri-environnementales, c'est l'édification d'une organisation sociale durable qui se joue et qui reste à faire.

Références bibliographiques

Barriendos, V. et S. Jobard — 1992, « Les opérations groupées d'aménagement foncier du IX^e Plan (1984-1988), conditions de mise en œuvre et résultats en Midi-Pyrénées ». Maîtrise. Toulouse, Université de Toulouse-le Mirail.

Barrué-Pastor, M. — 1991, « De la non-gestion à l'enfrichement des espaces fragiles : causes, dynamiques et perspectives ». Rapport au ministère de

la Recherche et de la Technologie. Paris, CNRS. — 1992, « Les incidences de la PAC sur les programmes de transformation et de valorisation des élevages de montagne ; l'exemple des Pyrénées centrales », *Revue de Géographie alpine* 4 : 147-166. — 1993, « De la friche à l'agri-environnement : diversité des discours et des enjeux ». Actes du colloque *L'espace rural, son paysage et sa société dans la*

durée, Rodez. — 1994a, « État d'application de la disposition communautaire : article 19 en France ». Contribution au séminaire *Agriculture et Environnement en Europe*, La Roque-d'Anthéron. — 1994b, « L'article 19 : un outil d'expérimentation sociale ? ». Contribution au colloque PIREN *Systèmes ruraux*, Le Mont-Saint-Michel.

Comité départemental d'Expansion économique de l'Ariège — 1984, « Opération intégrée de développement dans le département de l'Ariège ». Rapport final du Comité de pilotage.

Conseil général de l'Ariège — 1984, « Plan d'aménagement et d'expansion 1984-1988 ». — 1990, « Pour un développement des zones intermédiaires de la montagne ariégeoise : projet de mise en œuvre de l'article 19 ». — 1993, « Programme d'aménagement et de gestion paysagère des sites : projet d'application du programme LIFE des Communautés européennes au département de l'Ariège ». — 1994, « Un projet pour l'Ariège : schéma directeur de développement et d'aménagement, Ariège 2010 ».

Conseil général de l'Ariège/DDAF — 1988, « Programme mobilisateur : gestion de l'espace pastoral, OGAF-Pastorale ».

Crubilé, C. — 1993, « Application de la mesure agri-

environnementale article 19 dans le département de l'Ariège ». Maîtrise. Toulouse, Université de Toulouse-le Mirail.

DDAF/CAUE de l'Ariège — 1991, « Article 19, étude paysagère, Gouttière du Tabé ».

Fédération pastorale du Conseil général de l'Ariège — 1992, « Agro-pastoralisme et gestion de l'espace », Congrès de l'ANEM (14 novembre).

Fournié-Barriendos, V. et M. Barrué-Pastor — 1995, « De l'aménagement rural à l'agri-environnement dans les Pyrénées centrales franco-espagnoles », in M. Barrué-Pastor, *Rapport GEODE-CNRS/CNASEA*. Toulouse, Université de Toulouse-le Mirail.

INRA/CNRS — 1995, « Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux : les enjeux de l'article 19 ». Programme interdisciplinaire de recherche Environnement, Comité Systèmes ruraux.

Lebeau, E. — 1992, « L'aménagement rural en Midi-Pyrénées : analyse des politiques régionales proposées entre 1965 et 1990 ». Maîtrise. Toulouse, Université de Toulouse-le Mirail.

Soulère, D. — 1990, « Néo-ruralisme et enfrichement, un exemple : le Séronnais ». Maîtrise. Toulouse, Université de Toulouse-le Mirail.