

Eléments d'analyse de l'application de la directive Habitat, ou comment se construit une politique de la nature en France ?

Coordination :

Florence PINTON,
LADYSS/Université de Nanterre en poste d'accueil à l'IRD Orléans,
UR 168 : des pratiques locales sur la nature aux politiques publiques

Participants :

équipe Grenat composée de :

Pierre ALPHANDERY (MONA, INRA, Ivry), Jean-Paul BILLAUD (LADYSS, CNRS),
Christian DEVERRE (Laboratoire d'écodéveloppement, INRA, Avignon),
Agnès FORTIER (MONA, INRA, Ivry),
Ghislain GÉNIAUX (Laboratoire d'écodéveloppement INRA, Avignon),
Viviane ROUSSELLE (Laboratoire d'écodéveloppement, INRA, Avignon).

Financements : Ministère chargé de l'environnement (appel d'offre espaces protégés) et Institut français de la biodiversité (2000)

Mots-clés : biodiversité, conservation, politique publique, Europe, France, savoirs, action collective, environnement rural.

Résumé : L'équipe Grenat suit l'application de la directive Habitats en France depuis son origine. Adoptée par l'UE en 1992, celle-ci vise à préserver le patrimoine naturel européen à travers la constitution d'un réseau écologique appelé Natura 2000. La construction d'un tel réseau à l'échelle de l'Europe représente une proposition nouvelle en matière de protection de la nature, tant par les objectifs visés que par le modèle de protection proposé.

Notre questionnement se formule de la façon suivante : que devient la biodiversité et quel contenu acquiert-elle dans ce processus d'action publique ? Notre première hypothèse a été que le travail politique qui s'opérait en son nom correspondait à une mise à l'épreuve de son contenu scientifique. Aborder la question en ces termes revenait à nous confronter aux modalités de l'action publique et aux rapports que celle-ci propose d'instituer entre le monde de la connaissance et celui de l'action sur le terrain. Nous avons analysé la transformation de ce rapport, en suivant plus particulièrement le dispositif de concertation mis en place pour l'élaboration collective des documents d'objectifs, produit final de la gestion des sites Natura 2000 (Séminaire de l'IFB, 2003). C'est dans ce que nous avons appelé "les scènes locales" que se rencontrent et se confrontent des acteurs, porteurs de conceptions différentes sur la nature mais aussi de savoirs diversifiés. Nous nous sommes appuyés sur une analyse régionale, localisée et qualitative de l'action publique pour rendre compte de ces interactions sociales.

Notre deuxième hypothèse associe la constitution d'un réseau écologique à l'émergence d'un nouveau réseau de compétences à l'échelle nationale. Le développement de structures de gestion doit en effet passer par de nouveaux réseaux socio-techniques (régionaux, nationaux ou européens) où s'élaborent et circulent les bases d'une expertise dans le champ des politiques de la nature. Nous l'avons abordée dans le cadre d'une approche quantitative afin de rendre compte de l'application de Natura 2000 en France. La première phase de la directive avait opposé les connaissances scientifiques naturalistes aux savoirs locaux, qu'ils soient portés par des groupes organisés au niveau national ou régional comme les associations de chasseurs, de forestiers, d'agriculteurs, ou tout simplement locaux. La phase de réalisation des documents d'objectifs mobilise, par contre, différents registres de savoirs afin de les associer dans les mesures de gestion. La constitution d'une base de données sur les formes d'expertise nous a semblé être l'outil idéal pour comprendre et mesurer la place occupée par ces savoir profanes. Nous avons choisi de présenter ici les aspects méthodologiques de cette recherche macro-sociologique, et d'en donner quelques résultats en insistant sur les acteurs impliqués dans la réalisation des documents d'objectifs (Docob), les connaissances produites à cette occasion et les réseaux d'expertise qui se dessinent.

L'approche macro-sociologique et l'exploitation de différentes bases de données

1/ Une base de données sur les formes d'expertise dont font l'objet les Docob.

Nous avons constitué notre base de données au fur et à mesure de l'élaboration des documents d'objectifs propres à chaque site (encadré). Elle doit nous permettre de caractériser l'évolution des responsabilités dans l'élaboration des documents d'objectifs, de cerner les contours des groupes chargés de leur mise en œuvre et de les comparer avec le réseau constitué autour des sites pilotes. Sa construction repose sur une enquête postale menée auprès des maîtres d'ouvrage et des chargés de mission afin d'identifier la dynamique des relations qui se développent entre eux et avec les agents de structures extérieures à cette étape de la procédure. L'objectif du questionnaire est d'analyser les éléments moteurs des réseaux qui se mettent en place (méthodes, paradigmes scientifiques et techniques, énoncés, outils, formations, institutions) et d'identifier les points de passage obligés (acteurs, manuels, données, enseignements), bases de leur stabilisation. Les questions se concentrent donc essentiellement autour des ressources et des acteurs que les opérateurs ont mobilisés durant la procédure.

La construction du document d'objectif

- Une conception décentralisée de l'application de la directive Habitats (comité départementaux)
- Désignation d'un opérateur par site
- La création d'un espace public de concertation avec les acteurs locaux (comité de pilotage pour chaque site, groupe de travail)
- La mobilisation de nouvelles connaissances
- Un document de diagnostic et de d'orientation (docob) adapté à la gestion d'un site en particulier (1200 sites en France)

L'enquête postale

Enquête : Le démarrage d'un docob est ponctué par la nomination de l'opérateur par le préfet. Nous lui adressons un courrier dès que la réalisation du docob est bien avancée. Il contient le questionnaire à nous renvoyer, une lettre d'explication et un courrier de sollicitation du ministère de l'Environnement. Toutes les précautions sont prises pour maximiser la probabilité de réponse de l'opérateur.

Questionnaire : il comprend une trentaine de questions, dont une bonne partie laisse la possibilité de réponses ouvertes. Il est articulé autour de 9 volets : l'opérateur / le site / l'élaboration du docob / la connaissance du site et la définition des objectifs / le Comité de pilotage (Copil) / les groupes de travail / l'information et la consultation du public / les difficultés / l'avenir.

Les envois postaux et les taux de retour : le premier envoi a eu lieu en septembre 2001 et le dernier pris en compte dans cette analyse, le 18 février 2005. Sur 473 courriers envoyés, nous avons obtenu 326 réponses correspondant à 363 observations, soit un taux de réponse de 77 %. Ce chiffre est à resituer par rapport au 729 sites ayant des opérateurs désignés en juillet 2004 et aux 1200 sites proposés.

Les matériaux collectés : réponses au questionnaire mais aussi matériaux sur les opérateurs, sur la composition des comités de pilotage, informations géographiques, etc.

La base de données : gestion sous ACCESS et traitement des données sous SAS 8.0 Chaque question fermée a fait l'objet d'analyses statistiques descriptives et chaque volet a donné lieu à une synthèse. Les questions ouvertes ont été analysées sous PROSPERO. Le traitement des informations géographiques sur les sites a été effectué avec MAP INFO 7.0

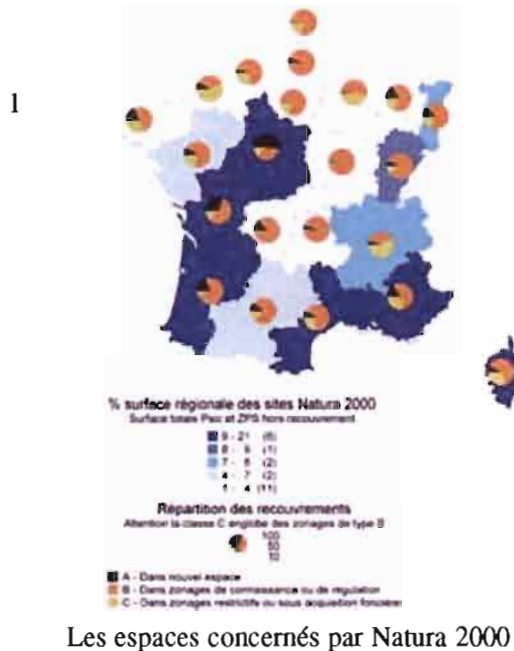
2/ Les bases de données complémentaires.

Nous avons associé à notre propre base de données deux sources d'information complémentaires : - la base de données du ministère de l'Environnement avec des informations sur les caractéristiques des sites et l'état d'avancement des docob. Ce qui nous a permis d'avoir une vision d'ensemble de la répartition des sites validés, de connaître les superficies concernées et de repérer les opérateurs au fur et à mesure de leur nomination. La dernière base que nous avons consultée date de juillet 2004. 729 sites y sont référencés, chacun d'entre eux ayant un opérateur attribué et identifié ; - la base de données géographiques sur les zonages environnementaux et notamment sur les sites Natura 2000 (localisation et structuration) alimentée par les DIREN et le MNHN. Cette démarche nous a permis de travailler sur l'emprise spatiale de Natura 2000 en France, et estimer en particulier les espaces sociaux concernés par la directive.

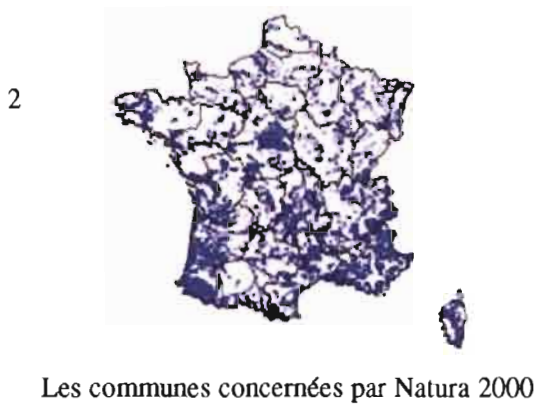
Nous avons procédé à une analyse des recouvrements des zonages Natura 2000 avec l'ensemble des autres zonages environnementaux afin d'identifier d'éventuelles spécificités régionales dans le mode de désignation des sites. Si on doit admettre que la nature est distribuée de façon inégale sur le territoire, doit-on pour autant s'en tenir à cette inégalité écologique pour comprendre la répartition et la morphologie des sites ? C'est à cette délicate question que nous avons essayé de répondre à partir des éléments dont nous disposions.

Nous avons caractérisé les trois types d'espace dans lesquels des zonages peuvent s'inscrire :

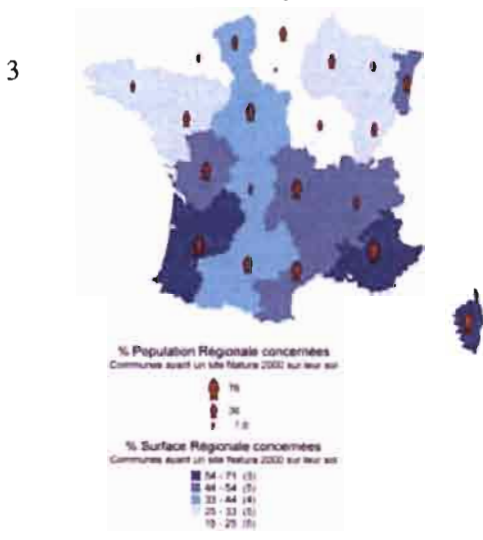
- 1) nouveaux espaces hors de tout zonage environnemental,
- 2) espaces répertoriés (de connaissances comme les ZICO ou les ZNIEFF) et/ou sous régulation environnementale (Parc naturel régional (PNR), zones périphériques des Parcs nationaux, réserves de biosphère, ...),
- 3) espaces restrictifs (zone centrale des Parc Nationaux, Réserve naturelles, Réserves biologiques, RAMSAR, Arrêtés de Biotope) ou assimilés à de "l'acquisition foncière" (Réserve naturelle volontaire, Réserve de chasse et de faune sauvage, ...).



Carte n°1 : Les sites Natura 2000 s'implantent majoritairement dans les espaces répertoriés et/ou déjà sous régulation environnementale. Seules les régions Rhône-Alpes et Seine-Maritime affichent l'essentiel de leur surface de sites Natura 2000 inclus dans des zonages restrictifs ou assimilés à de l'acquisition foncière. Pour la région Rhône-Alpes, l'importance de ce type de zonage environnemental pré-existant à Natura 2000 peut expliquer ce choix prudent. Cela dénote une volonté d'éviter les conflits en privilégiant les zones où s'appliquent déjà des restrictions environnementales fortes ou sous un statut foncier permettant une liberté de gestion plus importante. A l'inverse, le choix de privilégier de nouveaux espaces peut indiquer à la fois une politique de conquête et/ou un ajustement des normes de protection des espaces naturels. Dans cette perspective, la procédure Natura 2000 peut être utilisée pour étendre les aires protégées vers des milieux ayant été jugés peu intéressants jusqu'à là au sein des politiques nationales et locales de protection de la nature.



Cartes n°2 et 3 : Si l'on raisonne maintenant à partir d'indicateurs sociaux et politiques, on s'aperçoit que l'emprise spatiale des sites n'a plus la même signification. Les élus locaux ayant une partie de leur commune sur un site *Natura 2000* sont systématiquement sollicités pour être membre du comité de pilotage du site. On dispose ainsi, par croisement des limites des communes et des sites *Natura 2000*, d'un "espace social concerné" qui peut être exprimé soit en termes de nombre de communes, soit en termes de population résidente (Recensement Général de la Population de 1999). 13 696 communes ont sur leur sol un site ou une partie d'un site *Natura 2000*, ce qui représente plus du tiers des communes métropolitaine et plus de la moitié de la superficie du territoire national (environ 300 km²).



On trouve dans certaines régions des chiffres fort différents de l'indicateur *simple surface du site / surface départementale* ou sur *surface régionale*. La carte n°3 propose une analyse régionale de cet espace social. Elle permet également de mettre en évidence des disparités non négligeables entre la surface et la population concernée. La région PACA, la Corse et l'Aquitaine affichent à la fois une surface importante et un espace social concerné important : 50 % des communes et 60 % de la population sont impliquées. En Auvergne, Champagne-Ardenne et Picardie, l'espace social concerné est important malgré une part modeste de surface en site Natura 2000. On observe le phénomène inverse en région Rhône-Alpes où le choix des sites implique un nombre limité de communes et/ou de population résidente.

Domaine de compétence des opérateurs
Source GRENAT 2004 (363 sites)

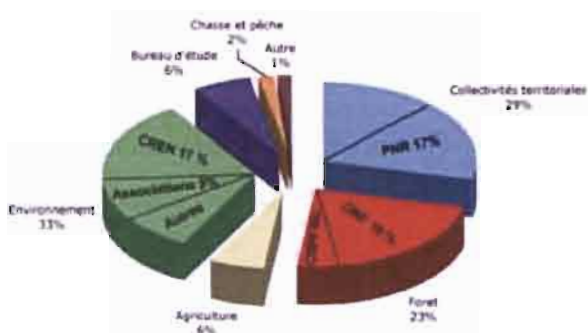


Figure 1

Proportion de chaque type d'acteurs impliqués dans les différentes tâches d'élaboration du docob
Source Base de données GRENAT LUN 2004 (73 sites)

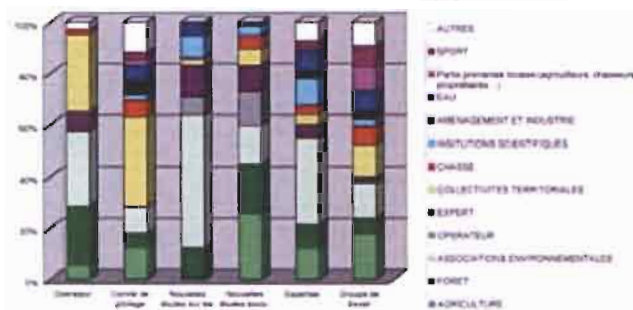


Figure 2

Pourcentage des opérateurs ayant fait faire de nouvelles études sur les habitats et espèces
(Source: Enquête Grenat Question 15)

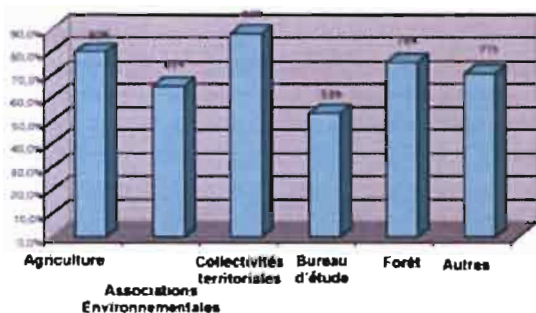


Figure 3

La priorité des opérateurs, face à la nécessité de connaître les habitats et les espèces de leurs sites respectifs, semble avoir été d'approfondir l'état des lieux et de compléter le travail d'inventaire effectué au moment de la désignation des sites. Par contre, les connaissances sur les dynamiques écologiques, les interactions entre celles-ci et les activités socio-économiques qui les influencent, ont fait l'objet de peu d'études.

Bibliographie

- Pinton, F. (2003) "Les scènes locales de la conservation de la nature. Entre connaissance et action ?", in *Biodiversité*, Actes du séminaire de l'IFB (Institut Français de la Biodiversité), Paris, 28 et 29 avril 2003, pp. 79-83.
- Pinton, F. (coord.), P. Alphanbery, J-P. Billaud, C. Deverre, A. Fortier, G. Géniaux (2005) *Scènes locales de concertation autour de la nature. La construction française du réseau Natura 2000*. Rapport final, IFB, MEDD, Paris.

Les résultats de l'enquête Grenat

1/ Les acteurs impliqués (fig. 1)

L'examen de ces données donne à voir une certaine continuité avec la situation antérieure du fait que 53 % des opérateurs se disent déjà gestionnaires. Parmi ceux qui se rangent dans cette catégorie, on trouve en premier lieu les forêts (32 %) et les associations environnementales (33 %). Néanmoins, on constate que la construction du réseau écologique contribue à accentuer le mouvement d'intégration de nouveaux acteurs dans l'administration territoriale comme les collectivités territoriales, non investies jusqu'alors dans la gestion, les syndicats intercommunaux, les communautés de communes, les collectivités locales.

2/ Les acteurs

La figure 2 montre la place importante tenue par les associations dans les lieux de production, de connaissance, l'omniprésence des acteurs de la chasse, la présence de représentants du sport, du tourisme et des "individus" dans les groupes de travail.

3/ Les connaissances et les réseaux

On constate un très fort investissement sur la connaissance des habitats et des espèces à l'échelle des sites (fig. 3), avec de nombreuses nouvelles études, investissement sans doute inédit en un si court laps de temps dans l'histoire des sciences naturalistes en France. Mais cet investissement ne conduit pas à l'apparition de nouveaux centres de production des ressources de connaissances qui deviendraient incontournables dans ce domaine. Par ailleurs, s'ils apparaissent parmi les acteurs sollicités, ni les organismes publics comme les Conservatoires botaniques nationaux, l'ONF ou le Muséum, ni les associations organisées en réseaux nationaux comme les CREN, ne semblent des points de passage obligés de toutes les catégories d'opérateurs. La connaissance sur les habitats et espèces reste largement le fait de spécialistes associatifs ou institutionnels localisés, mobilisés souvent de manière privilégiée par les opérateurs et les chargés de mission selon les réseaux de proximité antérieurs à l'élaboration des Documents d'objectifs.

Pinton Florence. (2005)

Éléments d'analyse de l'application de la directive Habitat, ou comment se construit une politique de la nature en France?

In : Weber J. (dir.) Dynamique de la biodiversité et modalités d'accès aux milieux et aux ressources

Paris : IFB, 90-94. Séminaire de l'IFB : Dynamique de la Biodiversité et Modalité d'Accès aux Milieux et aux Ressources : Axe 3 : Arrangements Institutionnels et Gestion de la Biodiversité

Fréjus (FRA), 2005/09/07-09.