

L'environnement
en Question



La construction du réseau Natura 2000 en France

FLORENCE PINTON, coordination scientifique,
PIERRE ALPHANDÉRY, JEAN-PAUL BILLAUD,
CHRISTIAN DEVERRE, AGNÈS FORTIER,
GHISLAIN GÉNIAUX

La documentation Française



L'environnement en question

La Construction du réseau Natura 2000 en France

**Une politique européenne
de conservation de la biodiversité
à l'épreuve du terrain**

**FLORENCE PINTON (Université Paris 10 et IRD)
PIERRE ALPHANDÉRY (INRA) - JEAN-PAUL BILLAUD (CNRS)
CHRISTIAN DEVERRE (INRA) - AGNÈS FORTIER (INRA)
avec la collaboration de Catherine LEFEBVRE**

Ces recherches ont bénéficié du soutien du ministère de l'Écologie et du Développement durable (D4E/SRP, programme Espaces protégés) et de l'Institut français de la biodiversité (appel à proposition de recherche «Dynamique de la biodiversité et modalités d'accès aux milieux et aux usages»).

La publication de l'ouvrage a bénéficié des appuis de la direction des Études économiques et de l'Évaluation environnementale (D4E) du MEDD, de la direction de la Nature et des Paysages ((DNP) du MEDD et de l'Institut français de la biodiversité.

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Avant-propos	5
Introduction	9
Première partie	
Un projet européen de mise en réseau de la nature protégée	15
De la protection ponctuelle au projet de conservation de la biodiversité : un contexte international de redéfinition des politiques de la nature	17
Natura 2000 et le réseau écologique européen	24
La traduction française de la directive	34
Conclusion : des sites aux scènes	49
Deuxième partie	
Rendre compte de l'hétérogénéité du réseau écologique en France : du national au local	53
Cartographie de l'hétérogénéité du réseau Natura 2000	55
Prendre en compte les différentes échelles	68
Les territoires des DOCOB d'une région à l'autre	75
Conclusion	88
Troisième partie	
Les scènes locales des sites Natura 2000 : cadrage théorique et morphologique	89
Statut, enjeux et cadre d'analyse des scènes locales	91
Morphologie des scènes locales	104

Quatrième partie

Les scènes locales : interactions et production de connaissances 127

Introduction 129

Typologie des débats et enjeux de connaissance : le cas du Marais poitevin 130

Interactions autour d'un objet en Puisaye 143

L'évitement ou l'exemple du Nord-Pas-de-Calais 156

Conclusion 166

Cinquième partie

Les connaissances mobilisées : formes, domaines et réseaux de compétences 169

Introduction 171

Un fort investissement dans la formalisation de la connaissance naturaliste 172

Des connaissances socioéconomiques essentiellement basées sur l'expérience de terrain 186

Le recours aux experts 193

Conclusion 198

Conclusion 201

Liste des sigles 209

Bibliographie 213

Annexes 221

Table des matières 245

Avant-propos

Cet ouvrage s'appuie sur les résultats d'une recherche conduite par le réseau GREMAT (Groupe de recherches sociologiques sur la nature) entre 2000 et 2005. Les chercheurs (Pierre ALPHANDÉRY, Jean-Paul BILLAUD, Christian DEVERRE, Agnès FORTIER, Ghislain GENIAUX, Florence PINTON, Nathalie PERROT) qui y ont participé sont des sociologues et économistes engagés depuis plus de huit ans dans le suivi de l'application de la directive Habitats en France¹. Le projet a reçu le soutien du ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD, appel d'offres « Espaces protégés » de janvier 1999) et de l'Institut français de la biodiversité (IFB, appel d'offres « Dynamique de la biodiversité et modalités d'accès aux milieux et aux ressources » de septembre 2000). Il a également bénéficié de l'appui logistique de Viviane ROUSSELLE pour les enquêtes postales, et de la collaboration de Catherine LEFEBVRE qui a pris en charge les travaux graphiques et cartographiques. Nous tenons aussi à remercier Geneviève DECROP et Nicolas DODIER qui ont bien voulu venir débattre, au sein de notre équipe, de thématiques convergentes. Enfin, nous savons gré à Lucie DUPRE, Florence NAIZOT, Jean-Paul LESCURE et Bertrand SAJALOLI d'avoir accepté de relire différentes versions de ce document dans des délais inconfortables.

Nous avons pris le parti de nous intéresser à un objet d'environnement en construction, la biodiversité, à travers une politique européenne de conservation de la nature, la directive Habitats, adoptée en 1992 par l'Union européenne. Présentée comme une politique innovante dans la mesure où son objectif est de participer à la lutte contre l'érosion de la biodiversité, la mise en œuvre de la directive a soulevé un certain nombre de problèmes scientifiques, techniques et sociaux qui en ont fait un objet multidimensionnel relevant à la fois des modalités de la production de connaissances scientifiques dans le domaine de l'écologie (contenus scientifiques et techniques de la procédure), des formes d'intégration de ces connaissances dans l'action publique (dispositifs globaux, procédures de négociation et cadres d'action collective) et enfin des conflits d'intérêts et de légitimités que suscite la conservation de la nature dans l'espace rural. Ancré principalement dans la sociologie, ce travail a reposé sur l'intégration de réflexions et d'outils empruntés à différents champs de la discipline :

1 - N'ayant pas pu participer à la rédaction, N. Perrot n'apparaît pas parmi les auteurs de cet ouvrage. Mais son travail antérieur de recherche et d'écriture nous a été précieux.

sociologie rurale, sociologie de l'action publique, sociologie des sciences, sociologie de l'environnement. La démarche analytique est fondée sur le croisement entre une approche qualitative qui a privilégié les enquêtes de terrain et un temps d'observation relativement long, et une analyse quantitative nationale à partir de l'exploitation de plusieurs bases de données. Enfin, les différentes méthodes d'investigation comme les concepts utilisés traduisent l'importance que nous avons accordée au caractère multi-scalaire des dynamiques observées (différents niveaux de décision et d'action de l'Europe au local) et à leur contextualisation.

Le lecteur remarquera la dimension collective de ce travail et l'effort déployé pour la porter le plus loin possible. Certes, les recherches en régions sont restées sous la responsabilité de chacun d'entre nous – Agnès Fortier pour la région Nord-Pas-de-Calais, Pierre Alphandery et moi-même pour la région Bourgogne, Jean-Paul Billaud pour le Poitou-Charentes, Nathalie Perrot et Christian Deverre pour la région PACA – mais soumises à l'appréciation de tous. Par contre, nous avons mené collectivement les enquêtes nationales ou à l'échelle de l'Europe comme nous avons élaboré et interprété ensemble notre base de données. Nous avons fait le pari d'écrire à six mains pour éviter la tentation des monographies régionales et nous donner les chances de produire un ouvrage homogène face à un sujet aussi riche et complexe. Je dois avouer que mon rôle de coordinatrice ne fut pas toujours simple et facile à mettre en œuvre, ne serait-ce que parce que l'organisation du travail qui nous liait les uns aux autres comportait le risque de paralyser la production et que le travail d'écriture ne pouvait se satisfaire de contributions trop inégales ou personnelles. Je pense pouvoir affirmer que les situations de négociation et d'apprentissage que nous avons cherchées à décrire et à caractériser se déroulaient certes sur le terrain, mais elles imprégnaient tout autant nos relations. C'est dire que je suis profondément heureuse de la publication de ce travail.

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont bien voulu nous recevoir et/ou répondre à notre enquête postale. Les scientifiques, les administratifs (en particulier les responsables des DIREN et du MEDD), les élus des collectivités territoriales, les gestionnaires de l'espace rural (représentants d'organisations socioprofessionnelles et du milieu associatif) les chargés de mission ou encore les experts, exerçant des responsabilités à l'échelle de la France et de l'Europe et dans les régions Bourgogne, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes et PACA.

FLORENCE PINTON

Coordonnées des auteurs

Pierre Alphanféry, chargé de recherche, INRA/SAE2 Ivry, MONA :
alphande@ivry.inra.fr

Jean-Paul Billaud, directeur de recherche et directeur du LADYSS,
CNRS/université Paris X :
billaud@u-paris10.fr

Christian Deverre, directeur de recherche, Unité écodéveloppement,
INRA/SAD Avignon :
deverre@avignon.inra.fr

Agnès Fortier, chargée de recherche, INRA/SAE2 Ivry, MONA :
fortier@ivry.inra.fr

Ghislain Géniaux, chargé de recherche, INRA/SAD Avignon,
Unité écodéveloppement :
geniaux@avignon.inra.fr

Florence Pinton, maître de conférence, université Paris X, LADYSS
et IRD Orléans, pôle politiques de l'environnement, UR168 :
pinton@orleans.ird.fr

Introduction

La notion de biodiversité s'est imposée comme référence dans le débat international au cours des années 1990. À l'issue de la conférence de Rio (1992), sa conservation a été érigée en norme et mise à l'agenda des politiques publiques. Dans ce cadre, la directive Habitats (DH), promulguée la même année par la CEE, s'est voulue porteuse de conceptions scientifiques nouvelles et d'une gestion de la nature compatible avec l'existence des activités humaines. Son originalité réside à la fois dans la constitution d'un réseau écologique à l'échelle européenne et dans le souhait affiché par ses auteurs de prendre en compte, au sein de zones délimitées selon des critères scientifiques, les réalités culturelles, économiques et sociales dans une perspective de développement durable. En affichant comme objectif la conservation de la biodiversité, la DH se veut avant tout une politique de la nature dont la légitimité est fondée sur des considérations scientifiques. Cependant, en tant que politique publique contribuant à la gestion territoriale, elle relève aussi d'une légitimité sociale dont la construction peut s'avérer délicate, particulièrement dans les États cherchant à impliquer les acteurs concernés par sa mise en œuvre.

La DH associe donc de manière complexe la production d'un savoir scientifique et son application territoriale. La Commission européenne a laissé aux États membres le choix des modalités d'articulation de ces deux dimensions, en particulier pour l'identification des sites comme pour les modes de gestion à adopter. En France, la délimitation des périmètres s'est révélée problématique. Après avoir été fortement critiqué de 1995 à 1997, le dispositif français a été modifié et largement transformé sous l'effet des conflits et de la nécessité de faire face à des questions inédites¹. L'adoption du document d'objectif, outil d'action collective laissant une place importante à la concertation pour gérer les sites du réseau Natura 2000, a contribué à cette dynamique faite de tensions mais aussi de formes originales de coopération. Ceci a permis l'élaboration, depuis 1999, de plusieurs centaines de documents d'objectifs (DOCOB) qui constituent aujourd'hui la traduction en mesures de gestion territoriales des objectifs de la directive Habitats. En centrant nos travaux sur la construction de ces DOCOB, nous avons privilégié une approche axée sur le processus de mise

1 - Comme nous l'avons montré dans la première phase de notre travail : *La mise en directive de la nature. De la directive Habitats aux prémices du réseau Natura 2000*, Rémy E. (coord.), Alphandéry P., Billaut J.-P., Bockel N., Deverre C., Fortier A., Kalaora B., Perrot N., Pimon F., rapport pour le MATE, juillet 1999, 280 p.

en œuvre de cette directive et son impact sociopolitique. L'équipe GRENAT, à l'origine des travaux que l'on va lire, est composée de sociologues déjà familiarisés avec ce type d'approche, à l'occasion en particulier des recherches consacrées aux mesures agri-environnementales (MAE) dès les années 1990. À bien des égards, ces dispositions issues de la politique agricole commune (PAC)² ont préfiguré des questions que la mise en œuvre en France de la DH a élargies et rendues plus complexes.

Nous avons débuté nos travaux en 1997, alors que la DH se trouvait projetée sur l'avant-scène par les vifs conflits qu'elle suscitait dans les campagnes. Au moment du gel de son application, décidé en 1996 par le Premier ministre Alain Juppé, nous avons entrepris une analyse de la phase initiale de cette politique de la nature, l'inventaire des sites susceptibles de faire partie du futur réseau Natura 2000. Cet inventaire construit par les scientifiques était, en effet, soumis à un feu nourri de critiques qui avait abouti à la constitution d'un front du refus de la directive associant au sein du « groupe des neuf » des représentants des intérêts forestiers, agricoles, cynégétiques et halieutiques. À un premier niveau d'interprétation, on pouvait y voir la manifestation d'une résistance de secteurs importants de la société rurale à une tentative de « naturalisation » des territoires sur lesquels ces acteurs déployaient leurs activités de production et de loisirs. Production et usages contre protection de l'environnement, ruralité contre urbanité, ces classiques couples d'oppositions pouvaient sembler servir de grille d'analyse de cette crise politique, sans doute la plus importante dans le domaine des politiques de conservation de la nature conduites jusqu'alors en France.

Nos travaux ont montré qu'au-delà de l'hostilité de ces importants représentants de l'espace rural envers la directive, c'était la remise en cause du monopole de la science à définir de nouvelles normes de gestion des territoires qui était au centre de nombreux débats. La directive Habitats, comme de plus en plus de politiques publiques menées dans le domaine de l'environnement, place en effet les connaissances scientifiques au cœur du dispositif de conservation, qu'il s'agisse de définir les habitats et les espèces à protéger, d'identifier les sites conformes à ces objectifs, de proposer les mesures de gestion et d'évaluer les résultats de ces dernières. Or, les controverses que l'application de la DH a entraînées ont autant – sinon davantage – porté sur cette place éminente de la science et sur son contenu que sur les objectifs de la directive. C'est d'ailleurs à ce questionnement du monopole de la science que la procédure de concertation choisie en France, à la suite de la crise de 1996, a tenté de répondre en favorisant l'intégration d'acteurs dotés de compétences et de savoirs divers dans le travail de désignation des sites. Cette concertation a contribué à mettre la production de connaissances naturalistes à l'épreuve des pratiques et des savoirs locaux lors de négociations menées sur chaque site.

2- Les MAE ont fourni localement à la DH de nombreux référentiels techniques de gestion de la nature, preuve, s'il en était besoin, que le recyclage des données reste fondamental dans les politiques de la nature et qu'en la matière, le neuf coexiste toujours avec l'ancien (Alphandéry et Billaud éd., 1996).

À l'issue de cette recherche, nous avons choisi d'entamer un second travail centré sur la procédure d'élaboration des DOCOB. Celle-ci nous a semblé un excellent lieu d'observation du processus de traduction d'énoncés scientifiques en actions locales dont nous supposons qu'il pouvait remettre en cause aussi bien les pratiques des experts naturalistes que celles des acteurs locaux. Nous sommes ainsi passés de la notion de site comme entité de gestion écologique à la notion de scène locale comme espace de débats et de production de connaissances mobilisées pour l'action. La décision d'élaborer pour chaque site un document d'objectifs assimilable à un plan de gestion relève d'une initiative spécifique à la France. Lancée dès 1999, cette démarche fondée sur une procédure de concertation apparaissait comme un moment fort qui privilégie la recherche de compromis entre les différents acteurs concernés à l'échelle des territoires. En définitive, cette procédure nous a semblé être un objet d'analyse pertinent pour étudier les modalités d'articulation entre la science et l'action, entre le local et le global, entre la prescription et la délibération, qui caractérisent la mise en œuvre de la DH.

Notre recherche s'est déclinée en deux objectifs complémentaires. Le premier a consisté à décrire les phénomènes d'interaction entre les différents participants aux scènes locales et à en caractériser la portée. Il s'agissait de rendre compte de ce qu'il advient de la rencontre et de la confrontation de points de vue différents sur la nature ainsi que des formes de savoirs (techniques, ordinaires, scientifiques) mobilisés par les acteurs. Nous avons fait l'hypothèse que l'existence de dimensions prescrites par les normes administratives n'empêchait pas les acteurs de s'approprier ces espaces de débats à travers un processus de confrontation publique mettant en présence des formes diverses de légitimité³. Le second objectif a traité plus particulièrement des formes d'expertise qui accompagnent l'élaboration des DOCOB, du type de connaissances mobilisées et de l'hypothèse d'un redéploiement des réseaux de compétences assurant la circulation et la validation des savoirs.

Pour rendre compte des modalités de l'action collective, nous avons suivi, de 2000 à 2005, l'élaboration de DOCOB dans plusieurs régions⁴. Nous avons ainsi cherché à analyser avec précision les séquences d'interaction associant divers participants, en nous attachant au rôle joué par les objets naturels dans la construction des accords qui fondent les mesures de gestion. Il s'agissait de comprendre ce qui se passait dans les multiples réunions suscitées par cette procédure privilégiant la concertation, en particulier d'analyser jusqu'à quel point les principaux usagers de l'espace rural acceptaient de mettre leurs pratiques en débat et comment les énoncés des experts étaient mis à l'épreuve du savoir pratique de ces mêmes acteurs. Nous avons ainsi supposé que les

3- Schématiquement, on peut distinguer l'énonciation de plusieurs types de légitimités : celle des élus, celle liée au savoir local attaché à des usages, des pratiques et des représentations du territoire (naturalistes, chasseurs, pêcheurs, forestiers, etc.), celle des experts mobilisant la science à des fins d'action locale et, enfin, la légitimité des formes de savoir procédural concernant la DH et d'autres dispositifs territoriaux.

4- Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes, PACA et Bourgogne.

interactions pouvaient donner lieu à des processus d'apprentissage susceptibles de recomposer le contenu et les formes des échanges et, au-delà, déboucher sur la production de nouveaux types de savoirs que l'on pourrait qualifier d'hybrides. Toutefois, nous étions conscients qu'il ne suffit pas de décréter la mise en place d'espaces de débats pour qu'émerge un véritable travail d'échange ou d'apprentissage. C'est pourquoi, nous nous sommes aussi attachés à cerner le rôle des opérateurs et des chargés de mission, responsables de l'élaboration des DOCOB, dans la construction de ces espaces publics de débat sur la gestion de la nature.

Nous avons par ailleurs cherché à questionner le statut des scènes locales comme modalité de démocratie participative. En quoi constituent-elles des espaces publics qui rendent légitime la construction de mesures de gestion de la nature ? Jusqu'où peut aller la concertation dans une procédure soumise à obligation de résultats ? Ces modalités de l'action collective annoncent-elles l'émergence d'une « mise en politique » de la nature de plus en plus détachée de l'action de l'État, ou celui-ci continuera-t-il à jouer un rôle décisif dans ce processus ? Quel est le statut du savoir construit dans le cadre des scènes locales par la confrontation de savoirs scientifiques, de savoirs de l'action et de savoirs locaux ? À quel type d'expertise a-t-on ainsi affaire ? Toutes ces questions n'appellent pas de réponses simples concernant une directive qui, nous le verrons, est marquée par la diversité des situations. Les données issues de nos terrains d'enquêtes montrent en effet que les modalités de l'action collective sont susceptibles de prendre des formes variées selon les sites, l'état des rapports de force locaux ou encore le rôle joué par les opérateurs et les chargés de mission.

Pour reconstituer avec précision le travail qui se déroule sur chacun des sites, nous avons eu recours aux approches de la sociologie pragmatique qui place l'action au cœur de l'analyse, explore la variété des argumentations en présence et étudie les modes d'ajustements des acteurs entre eux. Il est ainsi possible de suivre le déroulement de séquences impliquant la coprésence d'acteurs en tenant compte de la dynamique discursive occasionnée par les rapports de face-à-face, tout en reconnaissant l'existence d'autres niveaux de déterminations sociales synchroniques et diachroniques. Notre démarche, qui privilégie l'observation du local, n'ignore pas, en effet, que les interactions sont aussi le produit d'une histoire des individus et des groupes, de la même façon qu'elles sont également marquées par les contextes nationaux ou internationaux dans lesquels elles s'inscrivent. Il est ainsi manifeste que la légitimité acquise par l'objectif de conserver la biodiversité à l'échelle planétaire et en France (comme en témoigne l'existence d'une stratégie nationale depuis février 2004) influence le jeu local. En définitive, tout en partant des scènes locales comme cadre d'interaction, nous avons cherché à intégrer dans nos analyses ces diverses dimensions qui constituent en quelque sorte l'environnement de la DH.

L'élaboration des DOCOB implique, en outre, la mobilisation de connaissances diverses dans des domaines relevant de la biologie et des sciences sociales, notamment pour appréhender les relations entre la dynamique des milieux

naturels et celle des activités humaines. Ce sont ces relations qui se trouvent au cœur du processus de construction des mesures de gestion. Nous nous sommes dès lors interrogés – c'est là le second objectif de cette recherche – sur le type de savoirs mobilisés et sur la manière de combler le manque de connaissances attesté dans certains domaines. Il s'agissait de repérer la façon dont les opérateurs en charge de la réalisation des DOCOB et, plus largement, les structures mandatées pour faire appliquer la directive, ont procédé pour faire face aux lacunes et aux incertitudes scientifiques. Nous avons ainsi cherché à identifier les réseaux d'expertise sur lesquels ils s'appuyaient. Par ailleurs, il nous importait d'évaluer les effets induits par la rencontre d'acteurs porteurs de savoirs différents. Ont-ils contribué à un renouvellement des connaissances dans le domaine de la conservation de la nature ? Dans quelle mesure cette dynamique a-t-elle permis de recomposer le milieu des gestionnaires d'espaces naturels ? En d'autres termes, assiste-t-on à la consolidation des réseaux institutionnels ou associatifs déjà existants, au développement d'un ou de plusieurs d'entre eux qui les rendraient ainsi incontournables ou, enfin, faut-il conclure à l'émergence de nouveaux réseaux ?

Pour répondre à ces questions et disposer d'une information exhaustive – étant donné la multiplicité des sites en jeu et la variété des opérateurs impliqués – nous avons eu recours, en parallèle aux enquêtes de terrain, à une démarche quantitative à l'échelle nationale. Nous avons ainsi constitué une base de données réalisée à partir d'une enquête postale portant sur les modalités d'élaboration des documents d'objectifs. Les informations fournies par cette base, ainsi que d'autres sources, nous ont notamment permis de mesurer l'emprise de la DH dans les différentes régions françaises et, en particulier, d'interroger les déterminants écologiques et sociaux de l'inégale répartition des sites sur le territoire national. De plus, nos analyses nous ont conduits à relativiser l'importance accordée, notamment par la Commission européenne, aux chiffres bruts évaluant l'emprise de la DH sur les territoires des différents États membres. Le réseau français peut paraître modeste avec ses 7 % (1 200 sites) de superficie du territoire consacrés à Natura 2000 (hors directive Oiseaux), comparé aux chiffres affichés par d'autres pays de l'Union européenne. Mais l'analyse des modalités de découpage des sites et d'application des mesures de gestion fait apparaître des réalités différenciées qui rendent peu pertinentes la comparaison des superficies proposées.

En définitive, en centrant l'analyse sur l'élaboration des DOCOB, notre objectif n'est pas de mesurer les résultats observés, autrement dit de procéder à une évaluation du travail réalisé, mais d'interroger la dimension procédurale de la démarche, son contenu, ses effets et le rôle qu'y jouent les différents acteurs. Cela nous a conduits à travailler sur une politique de la nature « en train de se faire » qui a connu (et connaît encore) de nombreuses inflexions et ajustements institutionnels. La DH constitue ainsi un excellent observatoire de l'évolution des modalités d'une action publique territorialisée, transversale et consacrée au développement durable. L'analyse de l'impact de la procédure d'élaboration

des DOCOB conduit aussi à se demander en quoi celle-ci contribue à des formes de recompositions sociales et territoriales dans un espace rural français marqué par la multiplication des dispositifs mis en œuvre pour sauvegarder les ressources naturelles.

Le présent texte est organisé en cinq parties. La première présente la genèse, les objectifs et les fondements d'une directive qui ambitionne de renouveler l'approche des politiques publiques de la nature, en alliant conservation et développement durable à l'échelle de l'Europe. Elle aborde les aspects institutionnels et les outils utilisés pour sa mise en œuvre. Puis elle effectue une rétrospective de l'application de la DH en France, en rappelant les temps forts de l'histoire conflictuelle de cette « mise en politique » et les modifications importantes apportées à la procédure. La deuxième partie rend compte de l'hétérogénéité du réseau Natura 2000 en France et de la démarche méthodologique que nous avons adoptée pour la traiter. Elle s'appuie pour ce faire sur la traduction cartographique de différentes données traitées à l'échelle nationale. Les résultats concernant la superficie et l'inégale répartition des sites en France sont discutés. Les sites sur lesquels nous avons travaillé sont ensuite présentés dans le cadre des quatre régions auxquelles ils se rattachent. La troisième partie aborde les dimensions théoriques attachées à la notion de « scène locale » pour examiner, dans un premier temps, la morphologie de ces dernières (composition, fonctionnement...) en s'appuyant sur les résultats de notre enquête quantitative. Partant du suivi socio-anthropologique des scènes locales, nous décrivons, dans la quatrième partie, les débats qui se jouent dans nos régions de référence et la manière dont les accords et les désaccords se construisent à travers les interactions. Dans une cinquième et dernière partie, nous nous appuyons sur les résultats fournis par notre base de données pour identifier le type de connaissances mobilisées et produites dans le cadre de l'élaboration des DOCOB. L'objectif est d'interroger le renouvellement des réseaux d'expertise et plus largement les formes d'administration de la nature mises en place dans le cadre de la directive Habitats.

1

Un projet européen de mise en réseau de la nature protégée

Adoptée dans le prolongement de trois conventions internationales, celles de Bonn, Berne et Rio ¹, la directive Habitats ² ne constitue pas un simple élargissement du champ d'intervention de la politique européenne en matière de protection de la nature. Elle représente une proposition nouvelle, tant par les objectifs qu'elle se donne que par le modèle de protection proposé. En particulier, ses références à la conservation de la biodiversité et à la notion de réseau en font un texte fondateur à l'échelle de l'Europe. Nous allons, dans un premier temps, examiner les contextes institutionnel et scientifique qui ont accompagné son élaboration puis sa mise en œuvre. Nous nous intéresserons, dans un deuxième temps, aux énoncés sur lesquels s'appuie la directive ainsi qu'aux outils qu'elle mobilise. Nous retracerons, enfin, l'histoire de cette politique de la nature et plus spécifiquement sa progressive immersion dans le contexte français, en tentant de repérer les moments clés de son évolution, les crises que son application déclenche et les modifications qu'elle a suscitées.

■ De la protection ponctuelle au projet de conservation de la biodiversité : un contexte international de redéfinition des politiques de la nature

Diffusée dans les années 1980 par les naturalistes, la référence à la biodiversité est institutionnalisée en 1992 par la Convention mondiale sur la diversité biologique (CDB), pour être expérimentée ensuite dans le cadre de diverses stratégies nationales. En s'appuyant sur cette notion, la directive Habitats peut être interprétée comme la matrice d'une nouvelle génération de politiques de la nature, ce qui suppose d'interroger ses fondements scientifiques et sa légitimation politique.

1- La convention de Bonn du 23 juin 1979 est relative à la conservation des espèces migratrices d'oiseaux appartenant à la faune sauvage. La convention de Berne fonctionne sous les auspices du Conseil de l'Europe. Signée le 19 septembre 1979, elle est relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. Elle vise précisément à protéger les habitats naturels comme éléments essentiels de la protection de la faune et de la flore sauvages. *J.O. L.* n° 38 du 10 février 1982, pp. 3-9.

2- *JO* n° L206/7 du 22 juillet 1992, p. 104. Directive 92/43/CEE du Conseil.

Diversité du vivant et dynamiques biologiques : un changement de perspective

Jusqu'aux années 1980, la diversité biologique est une notion confinée aux milieux scientifiques qui se préoccupent d'écologie ou d'évolution³. Notion relativement abstraite, le grand public ne s'y intéresse pas tandis que les associations de protection de la nature l'assimilent à la richesse spécifique (nombre d'espèces présentes dans un écosystème) ou aux attributs de certaines espèces comme la rareté ou l'endémisme. Depuis la création des premiers parcs nationaux en Afrique et en Amérique du Nord, et jusqu'à une époque récente, les politiques de protection de la nature étaient marquées par un souci de **préservation** des qualités originelles de celle-ci et s'appuyaient essentiellement sur des outils de réglementation⁴. L'objectif de préservation affiché répondait alors à des motivations d'ordre éthique (devoir moral vis-à-vis d'autres formes de vie menacées) ou esthétique (classement de monuments naturels) et nombre d'inventaires publiés par les institutions internationales concernaient les espèces en voie d'extinction. S'inspirant en grande partie des conceptions de l'écologie scientifique naissante (Worster, 1994), les mesures de protection cherchaient à exclure toute activité humaine des espaces et des objets dont la virginité et le sublime étaient assurés par les équilibres inhérents aux fonctionnements naturels. Dans le cadre des applications issues de la théorie de la biogéographie insulaire, le processus majeur qui préside à la coexistence des espèces dans un même habitat est identifié comme fonctionnant en vase clos : il est inhérent à ses propriétés intrinsèques et donc peu sensible aux influences extérieures. La même théorie reconnaît néanmoins les limites d'une politique de protection fondée sur les seules aires protégées. Pour Fabiani (1995), cette politique de mise en réserve était liée à une représentation de la nature fondée sur une hiérarchisation des espaces et des espèces. Elle aboutissait ainsi à distinguer une nature ordinaire, que l'on peut sacrifier, d'une nature qui vaut la peine d'être préservée. Elle était aussi le produit de recherches expérimentales ou comparatives fortement inscrites dans le local ou le temporaire (Barbault *et al.*, 2005, p. 13). Les travaux plus récents sur l'impact de la fragmentation des habitats sur la diversité génétique ont modifié de façon radicale la manière de concevoir les espaces protégés et leur insertion dans un territoire. Partant du principe que les communautés vivantes sont ouvertes et traversées par des flux de matière, les auteurs ont montré que les perturbations étaient un mécanisme essentiel au maintien de la diversité spécifique et justifiaient l'échelle du paysage ou de la région comme unité cohérente de conservation de la diversité. À une logique

3- La diversité est l'un des descripteurs majeurs des écosystèmes et de nombreux indices de diversité sont proposés dans la littérature spécialisée.

4- Adel Selmí (2005) rappelle que les premiers parcs nationaux ont été expérimentés au début du XX^e siècle dans les colonies françaises, avant leur création sur le territoire métropolitain. Les associations de protection de la nature et l'administration forestière en ont été les promoteurs.

protectionniste centrée sur des milieux remarquables et des espèces emblématiques, va se substituer une approche reposant sur la diversité du vivant. Les grandes ONG environnementalistes, très impliquées dans ces débats, ne se satisfont plus de la préservation ou de la conservation d'îlots de nature et étendent leur ambition de protection à des territoires et objets plus ordinaires.

Le séminaire co-organisé en 1980 par l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) et le *World Resources Institute* marque la première rupture conceptuelle en consacrant la diversité biologique comme un bien global indépendant dont la vulnérabilité exige une attention particulière ⁵. L'influent rapport souligne la valeur des ressources génétiques et insiste sur la nécessité d'établir au niveau mondial une stratégie de coordination entre les États afin de protéger efficacement la diversité. Véritable concept en émergence, la biodiversité marque un changement important de perspective. Elle « *débordé le champ de la biologie pour interpeller l'homme – l'Homme espèce biologique, l'Homme dépendant de la biodiversité et cause de son érosion accélérée, l'Homme responsable devant les générations futures de sa gestion des ressources de la planète* ⁶ ». La convention sur la biodiversité la définit comme « *la variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, et des complexes écologiques dont ils font partie. Cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes* ». Après le niveau des espèces, les deux niveaux d'organisation du vivant que représentent les gènes (diversité génétique) et les écosystèmes (diversité écologique), peu connus du grand public, vont être portés dans la sphère publique avec la signature de la convention.

Le recours à la notion de biodiversité a l'avantage de faire apparaître de nouvelles problématiques dans le champ du vivant. Le courant théorique relevant de l'approche écologique classique qui s'intéresse au niveau d'organisation que représente la population (sciences de l'habitat ⁷) se rapproche du courant systémique ⁸ qui privilégie l'analyse fonctionnelle des unités écologiques considérées comme des systèmes. Cette convergence des deux branches maîtresses de l'écologie va donner lieu à une écologie évolutive et fonctionnelle (Blondel, 1990) mieux armée pour rendre compte des propriétés du vivant et de la dimension planétaire des phénomènes observés. Dans ce cadre de pensée qui cherche à intégrer les différents niveaux d'organisation du vivant, la diversité biologique n'est plus abordée uniquement en termes d'inventaire et de façon statique : son rôle fonctionnel est mis en avant. Elle induit progressivement une

5- Stone D. C (1996), « La convention de Rio 92 sur la diversité biologique », *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*, Georg. Éd., Stratégies énergétiques, Genève, SEBES, p. 119-133.

6- Barbault R. (1997), *Biodiversité*, Paris, Hachette, p. 23.

7- L'écologie s'intéresse en premier lieu aux raisons de la diversité spécifique (présence, abondance, fluctuations d'effectifs) et aux raisons de sa variation dans différentes communautés.

8- Ce courant a connu toute son ampleur au moment de la publication de l'ouvrage des frères Odum en 1953, qui stabilise l'utilisation du terme écosystème. Celui-ci sera néanmoins de plus en plus critiqué étant assimilé à « un spécimen abstrait sans lieu, ni histoire ».

approche dynamique du monde vivant, une version moderne des sciences de l'évolution qui emprunte à la fois aux progrès de l'écologie et aux acquis récents de la biologie moléculaire⁹.

Ainsi considérée comme la matière de base du potentiel d'adaptation de la nature, la biodiversité est présentée comme une propriété fondamentale du vivant. Définie comme le produit de l'évolution biologique qui s'est constituée au cours de milliers d'années¹⁰, la biodiversité se déploie pour certains à l'échelle des populations, dans la variabilité individuelle qui garantit aux espèces une capacité d'adaptation aux perturbations de l'environnement. Cette variabilité est alors considérée comme un facteur de pérennité dans la mesure où elle permet de mieux résister aux agressions et aux accidents. Pour d'autres scientifiques, la biodiversité s'exprime dans la structuration et la dynamique des systèmes écologiques complexes qui constituent la biosphère et auxquels on reconnaît un rôle essentiel dans les processus globaux de régulation¹¹. Cette avancée des connaissances permet certes de sortir des catégories descriptives habituelles mais ne signifie pas pour autant qu'on maîtrise les conditions d'expression et de maintien de cette biodiversité. On appréhende mal par exemple les conséquences de la simplification des écosystèmes tandis que l'identification d'éléments pertinents pour le maintien d'un système et les exigences de régulation de systèmes complexes restent soumises à controverses. Force est ainsi de constater que les connaissances scientifiques ne sont pas unanimement partagées. Elles ne sont encore associées que très partiellement à des savoirs techniques susceptibles d'apporter des solutions aux problèmes soulevés. Ce qui permet de dire que l'argumentation scientifique de la conservation de la biodiversité ne repose pas sur des certitudes mais essentiellement sur l'évaluation des risques que son érosion ferait encourir à l'espèce humaine.

Natura 2000 et la convention sur la diversité biologique : un changement de référentiel global

Les réflexions autour de la conservation de la biodiversité sont devenues aujourd'hui fréquentes et le mérite de l'UE est d'avoir anticipé la montée en puissance et l'appropriation de cet objet par les secteurs public et privé. Poursuivant les objectifs de la convention de Berne (1979) et de Rio (1992), la directive Habitats a été élaborée au moment des travaux préparatoires de la conférence de Rio. Tout en bénéficiant de ses retombées politiques, elle a été marquée, au cours de son élaboration, par le contexte scientifique, économique et politique des vingt dernières années que l'on peut schématiser de la façon suivante : critique du paradigme du développement et diffusion de la notion de développement

9- Lévêque C. (1997), *La biodiversité*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3166.

10- Pour Blandin et Lamotte (1988) par exemple, les écologues doivent maintenant intégrer l'histoire dans leurs analyses structurales et fonctionnelles.

11- Barbault R. (1994), *Des baleines, des bactéries et des hommes*, éd. O. Jacob.

durable comme forme de mise en garde contre les destructions irréversibles engendrées par les activités humaines ; progression des sciences écologiques et identification de problèmes d'environnement global porteurs de controverses scientifiques. Dans les deux cas de figure, le mouvement observé s'est accompagné d'un renouvellement du cadre cognitif qui inspire l'énoncé de nouveaux principes. Plus précisément, ce qui est mis en cause est le rapport des sociétés humaines à la nature. Dans son 5^e programme pour l'Environnement qui prône la voie du développement durable, la Commission européenne justifie son action en faveur de la protection de la nature comme répondant au « *désir fondamental de l'humanité de vivre en harmonie avec la nature et d'en jouir* »¹². Mais elle considère en même temps que « *le problème de la préservation de la nature va plus loin car il s'agit tout d'abord d'un élément nécessaire au maintien global de l'équilibre écologique ; en outre la nature constitue une banque génétique inestimable et essentielle pour le progrès de la médecine, de la biologie, de l'agriculture et des sciences en général* ». Le principe de « conservation de la diversité biologique » est une solution prônée parmi d'autres pour garantir un développement durable à la planète. Le texte de la directive fait bien le lien entre les deux notions puisqu'« *en favorisant le maintien de la biodiversité, elle contribue à l'objectif général d'un développement durable* ». Autrement dit, les mondes scientifique et politique s'accordent sur la possibilité d'une compatibilité entre la préservation des ressources biologiques de la planète et les exigences du développement des sociétés humaines. Ce nouveau référentiel¹³ induit une nouvelle manière de poser les problèmes d'environnement.

En faisant référence à la biodiversité, les promoteurs de la directive Habitats donnent à ce projet une dimension planétaire en l'inscrivant parmi les grands accords internationaux de lutte contre les problèmes globaux d'environnement au même titre que le changement climatique, l'effet de serre ou encore la disparition des forêts tropicales. De ce point de vue, l'UE constitue un cadre idéal pour harmoniser différentes actions dans le cadre d'une politique globale. La vie sauvage ne connaît pas de frontière et le niveau supranational que représente l'Europe en garantit l'efficacité. La convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe avait été rédigée dans cet esprit. Elle introduisait la nécessité de l'intégration et de la coopération entre États. La directive Oiseaux, adoptée la même année, prétendait garantir la protection et la gestion à long terme de 194 espèces vivant sur le territoire communautaire à l'état sauvage et considérées comme menacées. Elle imposait des mesures similaires pour les habitats d'oiseaux migrateurs non listés. La directive Habitats entend aller plus loin dans ce processus d'intégration par la mise en place d'un réseau écologique européen baptisé Natura 2000.

12- Cinquième programme pour l'environnement intitulé *Programme communautaire de politique d'action en matière d'environnement et de développement durable*, JOCE, n° 138, 17 mai 1993.

13- « *Un référentiel global constitue un espace de sens qui délimite les valeurs, les normes et les relations causales qui s'imposent comme cadre normatif et cognitif* » (Muller, 2005).

Avec l'approbation de la CDB en 1993, l'Union européenne réaffirme sa participation active à « *la conservation de la diversité biologique [et] l'utilisation durable de ses éléments* ». Néanmoins, si la CDB constitue un texte important permettant d'aboutir à des accords internationaux, ce n'est que dix années plus tard que le Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, 2002) assoit véritablement la légitimité de cet outil politique en appelant à promouvoir la création de réseaux écologiques. Un plan stratégique est adopté dans le cadre de la conférence des parties, avec, pour objectif, de réduire de manière significative l'érosion de la biodiversité d'ici 2012. Les experts défendent la nécessité de mettre les aires protégées en réseau et soulignent l'importance de conserver la biodiversité à l'extérieur de ces espaces et de respecter en même temps le droit des populations autochtones et locales à la gestion de ces ressources. De son côté, le V^e Congrès mondial sur les parcs de l'UICN qui a lieu l'année suivante à Durban reprend à son compte ces propositions en faisant le lien entre extension des aires protégées et éradication de la pauvreté. Des territoires de plus en plus diffus et pouvant être le cadre d'activités humaines sont concernés. La création par l'UICN de la catégorie VI d'aires protégées¹⁴ correspond à cette volonté de prendre en compte la complexité des relations entre milieux et dynamiques culturelles. L'extension de la protection à des espaces jusque-là dévolus aux activités productives ou ludiques concerne dorénavant la nature ordinaire. Elle se heurte néanmoins aux formes juridiques et techniques traditionnelles d'appropriation des ressources naturelles et aux représentations qui les accompagnent. On peut déjà s'interroger sur le statut des propriétés privées qui sont ou seront intégrées à des zones de conservation. Elles se trouveront de fait dépositaires d'une partie du patrimoine naturel commun de l'humanité. Pour le moment, aucun statut juridique clair n'est en mesure d'accompagner l'émergence de cette nouvelle catégorie de « propriété privée de bien commun ». On peut de la même manière s'interroger sur les procédures d'intégration ou de participation des communautés locales dont la subsistance est directement liée à l'exploitation de ressources biologiques.

Presque quinze ans après le Sommet de la Terre, la CDB a été entérinée par 188 parties¹⁵. Présentées comme une préoccupation commune de l'humanité, l'utilisation et la gestion de la biodiversité restent sous le contrôle des États signataires. Chaque partie est en effet tenue d'« *intégrer les considérations relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources biologiques* » dans le processus décisionnel national (article 10). L'adhésion des États ne signifie pas pour autant qu'ils coopèrent efficacement à sa mise en œuvre. La France y répond en se dotant, en 2004, d'une Stratégie nationale pour la biodiversité qui

14- La finalité de la catégorie VI – aires protégées de ressources naturelles gérées – est l'utilisation durable des écosystèmes naturels, afin de maintenir à long terme la biodiversité. Il s'agit de promouvoir ces pratiques en contribuant au développement régional et national. La responsabilité administrative n'est pas forcément du ressort d'un organisme gouvernemental ou semi-public, des personnes privées ou des communautés pouvant l'exercer.

15- Moins de dix pays, dont les États-Unis, n'ont toujours pas entériné la CDB en 2004.

définit « *un cadre cohérent et mobilisateur qui permette d'apporter une réponse à la hauteur des enjeux et des difficultés de la démarche* ».

Les aires protégées sont devenues en une décennie la clé de voûte des politiques de conservation *in situ* de la biodiversité. Aux yeux des grandes organisations internationales, il convient de les intégrer dans des réseaux écologiques plus étendus pour qu'elles puissent remplir efficacement leur rôle. Elles sont d'ailleurs en pleine expansion ¹⁶ et représentent en 2004 environ 12 % des terres émergées et moins de 1 % des mers et des océans. Le réseau mondial est estimé à environ 100 000 aires protégées, soit trois fois plus qu'il y a vingt ans. L'Europe, qui abrite 43 000 aires protégées répertoriées, est en tête de file, au point d'être considérée par certains comme l'instigatrice du réseau mondial d'aires protégées.

Ces évolutions provoquent d'importantes controverses dans les pays du nord comme dans les pays du sud, que ce soit au sujet des critères d'éligibilité des milieux à protéger, des modèles de gestion à construire, des modes de « gouvernance locale » à promouvoir, du partage des avantages tirés de la gestion des ressources génétiques, des indicateurs à mettre en place ou encore des modes de financement à instaurer. Si le monde politique a progressivement repris à son compte cette notion de biodiversité, les énoncés scientifiques sont encore loin d'être stabilisés et les procédures susceptibles de freiner son érosion ne font toujours pas l'unanimité. On estime que l'on ne dispose pas encore d'un état des lieux satisfaisant ¹⁷, tandis que presque la moitié des États n'ont pas proposé de plan national d'action. À l'évidence, on peine à définir un système homogène de régulation à l'échelle planétaire et l'articulation entre actions locales et enjeux globaux souhaitée par certains est loin d'être réalisée (Godard, 2004).

Entre incertitudes et normes

Garante de la poursuite de l'évolution biologique pour les scientifiques, patrimoine naturel dont l'homme a l'entière responsabilité pour d'autres acteurs, la biodiversité s'est imposée dans la rhétorique collective et a rejoint la liste des objets de négociations entre grandes puissances. Pour Raphaël Larrère (1999), la biodiversité doit désormais être posée « en norme, en critère d'évolution positive des systèmes écologiques », ainsi que le reconnaît la convention. Néanmoins, si le recours à cette notion s'est progressivement généralisé, son interprétation reste la source d'incompréhensions et/ou de malentendus et

16- « Depuis 1962, l'année du premier congrès mondial sur les parcs, les sites ont connu une croissance exponentielle, allant d'une superficie de quelque 2 millions de km² à plus de 18 millions de km² actuellement » (5^e congrès mondial sur les parcs de l'UICN, Durban, septembre 2003). Selon les données du WCMC (PNUE), les aires protégées couvrent 19,6 millions de km² en 2004, soit une surface plus importante que celle des terres arables cultivées.

17- En 2004, 137 pays sur les 188 ont fourni un rapport national et 97 ont établi un plan national d'actions et de stratégies (Guillaud, 2005). Il n'existe pas non plus d'indicateur synthétique de l'état de la biodiversité.

l'érosion de la biodiversité, une menace sans grande visibilité sociale. Comme le soulignait déjà M.-H. Parizeau en 1997, on doit reconnaître que l'opinion publique partage la conviction qu'il est bien de protéger la biodiversité. Mais le consensus s'arrête toujours là, car nul ne sait de manière certaine à quoi sert la diversité biologique ni comment la protéger de façon efficace. Elle apparaît comme une valeur en soi qui ne se discute plus, les mondes scientifique et politique s'accordant sur le mouvement général d'extinction des espèces à l'échelle de la planète. Investie de valeurs symboliques, culturelles et identitaires, la biodiversité est aussi présentée comme un enjeu vital pour les sociétés humaines. Soulignant cette pluralité de représentations, André Micoud (2005) identifie trois figures d'interprétation de la biodiversité renvoyant simultanément à notre dimension rationnelle, notre dimension sociale et notre dimension affective. À côté du registre conceptuel qui se forge dans la controverse et le débat entre experts, se met en place une reconnaissance institutionnelle de la biodiversité à travers la multiplication des actions menées dans ce domaine, et un registre rhétorique dont les diverses expressions touchent notre sensibilité (Marty *et al.*, 2005, p. 14). C'est parce qu'elle est tout cela à la fois que tout le monde peut s'entendre à son sujet, écrit-il. Ne peut-elle pas, si l'on admet un tel consensus, être rapprochée de ce que Nicolas Dodier définit comme « des biens en soi » qui désignent « les objectifs que l'on estime dignes d'être poursuivis en tant que tels » (2003, p. 19). Ce n'est pas l'avis d'un ancien administrateur de la Ligue pour la protection des oiseaux qui voit au contraire dans la systématisation de l'emploi du mot biodiversité la marque de la domination de la caractérisation rationnelle de la nature. Pour lui, cette tendance présente le risque de conduire à une « *confiscation et une monopolisation du débat par la caste des experts* ¹⁸ ».

Dans un climat d'incertitude scientifique où se mêlent une multitude d'enjeux qui dépassent largement le champ de la biologie, l'élaboration d'une politique de conservation s'avère délicate dès lors qu'il s'agit de l'inscrire dans l'action.

■ Natura 2000 et le réseau écologique européen

L'amplification des préoccupations de conservation à l'échelle de la planète et leur progressive diffusion à l'échelle des États et des territoires donnent à la directive Habitats sa signification. Aucune justification explicite n'a été énoncée dans les attendus ou le texte, sinon un renvoi à l'article 130 R du traité communautaire relatif à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement. Il est clair pour la Commission que l'enjeu capital de la

18- Alliot B., « La préservation de la biodiversité, les naturalistes, Dieu et les mânes de Darwin ». *Le Monde* du 25 janvier 2005.

directive est l'intégration de la protection de la nature dans les autres politiques sectorielles, notamment l'aménagement du territoire.

« Cette directive représente un des cadres juridiques les plus importants des quinze dernières années dont les implications sont majeures pour l'utilisation des sols et l'aménagement du territoire en Europe, et ce, dans une perspective de mener une politique de conservation de la nature sur tout le territoire européen de l'UE ¹⁹. »

De son côté, reconnaissant l'importance d'une approche intégrée de la conservation à cette échelle, le Conseil de l'Europe s'est doté d'un plan d'action afin de soutenir le développement d'un réseau paneuropéen s'étendant sur l'ensemble du continent eurasiatique (encadré 1), élément clé de la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère. L'adoption du concept de réseau constitue une innovation, tant sur le plan politique que sur celui de son écologie (Conseil de l'Europe, 2001). Il ne s'agit plus en effet de protéger des espaces isolés les uns des autres mais de les gérer en les reliant par des corridors ou des connexions. Depuis son lancement en 1995, le réseau se construit à partir d'initiatives visant l'établissement de réseaux écologiques nationaux, régionaux et transrégionaux ²⁰. À ce titre, la directive Habitats contribue à son édification par la désignation de nouvelles zones de protection sur des propriétés privées, davantage que par la construction des infrastructures écologiques de connexion entre les espaces protégés. Elle fait ainsi partie d'une politique de réseau plus globale dont la mise en place repose sur la création de nouveaux outils susceptibles de doter l'Europe de références naturalistes communes.

Il nous paraît donc important de revenir sur le contenu même de la directive pour comprendre comment la notion de réseau organise sa mise en œuvre et sur quels outils s'appuie la réalisation de cet ambitieux projet.

19- Diana O. (1995), séminaire ONG Nature. Colloque Habitats 2000 : 17-18 octobre 1995 à Strasbourg, p. 1.

20- Espaces naturels (2006), *Un réseau écologique pour le continent européen*, avril.

Le réseau écologique paneuropéen

Depuis plusieurs années, on s'accorde à reconnaître que la fragmentation des paysages et des habitats (isolement, réduction de superficies, dégradation de la qualité) constitue en Europe un problème central en matière de conservation de la biodiversité, d'où la nécessité d'une approche globale du territoire et la création d'un réseau écologique paneuropéen (REP). Quatre objectifs sont mis en avant : réduire les menaces qui pèsent actuellement sur la diversité biologique et paysagère, consolider cette diversité, renforcer la cohérence écologique dans son ensemble et assurer la pleine participation du public à ce projet.

Le souci de créer des réseaux fonctionnels d'écosystèmes et d'habitats a conduit à développer les notions de corridors écologiques et de restauration des milieux, comme palliatifs à la fragmentation des habitats. L'objectif est d'instaurer ou de rétablir une connectivité fonctionnelle entre des fragments d'habitats, fondée sur une interdépendance biologique et biophysique. Les zones noyaux seront reliées par des relais et des corridors qui permettent aux espèces de se déplacer librement sur de vastes territoires, en colonisant de nouvelles zones ou en suivant des voies naturelles de migration. « *Il apparaît donc indispensable de se préoccuper des richesses naturelles dans le paysage ordinaire ou cultivé car celui-ci contient souvent les derniers vestiges de la matrice de connectivité reliant des espaces naturels précieux pour leur diversité biologique* ». (Naturopa 101, 2004, p. 30).

Le réseau écologique paneuropéen s'articule autour de quatre types de zones, définies à partir de leur rôle fonctionnel : les zones noyaux pour conserver les écosystèmes, les habitats, les espèces et les paysages d'importance européenne ; les couloirs ou les relais, qui permettront d'améliorer la cohérence des systèmes naturels ; les zones à restaurer ou les éléments dégradés des écosystèmes, des habitats, des espèces et des paysages d'importance européenne ; les zones tampons qui consolident le réseau et le protègent contre les influences extérieures préjudiciables (Conseil de l'Europe, 1996). Les zones noyaux peuvent être formées par des aires protégées mais aussi par des espaces d'intérêts naturel et paysager, utilisés par l'agriculture, la sylviculture ou le tourisme.

Depuis 1995, le réseau se construit à partir de nombreuses initiatives et la mise en œuvre de la convention de Berne et de la directive Habitats. Le plan d'action de la stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère (résolution de Kyiv sur la biodiversité, 2003) repose sur l'identification et la représentation cartographique du réseau écologique paneuropéen d'ici 2006, ce qui représentera une contribution de l'Europe à la création d'un réseau écologique mondial. Les zones noyaux devront bénéficier d'un niveau de protection adapté d'ici 2008. Les 54 États participants au processus de la SPDBP sont invités à mettre en place des réseaux écologiques nationaux et à favoriser le lancement de réseaux transfrontaliers tandis que les États d'Europe centrale et orientale et les nouveaux États indépendants sont encouragés à accorder une attention particulière à la mise en œuvre du REP en synergie avec le réseau Emerald et le réseau Natura 2000 pour protéger leur grande diversité biologique et paysagère. (Troisième conférence intergouvernementale « La biodiversité en Europe », 2004). La prochaine étape cruciale pour le conseil de la stratégie et son comité d'experts sera la conférence des ministres européens de l'environnement qui se tiendra en 2007 à Belgrade.

La directive Habitats : un texte de référence ²¹

Fondée explicitement sur la connaissance scientifique, la directive Habitats a pour objet « de contribuer à assurer la biodiversité et prône comme moyen la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen » (article 2) à travers un certain nombre de mesures, dont la première est « la constitution d'un réseau écologique européen cohérent de zones de conservation, dénommé Natura 2000 » (article 3). Ce réseau est formé « par un ensemble de sites abritant des types d'espaces naturels [annexe 1] et des habitats des espèces [annexe 2]. Il comprend également les zones de protection spéciale classées par les États membres en vertu des dispositions de la directive 79/409/CEE ²² ». Le texte fait référence à des concepts marquant une rupture certaine avec la vision classique de la protection de la nature et dénote une volonté politique de faire admettre de nouvelles règles de conservation. On y retrouve différents outils théoriques développés par la biologie de la conservation et plus précisément les méthodes récentes auxquelles elle se réfère pour asseoir les fondements de la gestion des paysages fragmentés ²³. Les notions d'habitats et de réseau en constituent un aspect majeur car elles permettent de dépasser l'approche exclusivement fondée sur des listes d'espèces emblématiques ou de milieux remarquables défendue classiquement par les institutions internationales ou les organisations de protection de la nature. Ainsi, le **réseau écologique** met fin à la notion d'îlots, espaces clos déconnectés d'autres milieux. Sa fonction est de donner à la gestion des espaces protégés une cohérence d'ensemble qui confère au maillage environnemental une place centrale dans la gestion des territoires. Le modèle préconisé et repris par l'UICN ²⁴, se présente comme un réseau ouvert aux influences extérieures afin de favoriser le maintien de toute une gamme d'habitats, ainsi que l'échange de gènes entre des individus issus des milieux les plus diversifiés ²⁵. Les mesures à prendre ne se limitent pas aux sites sélectionnés, c'est le fonctionnement d'un réseau au sein d'une région biogéographique qui doit être favorisé :

« Les articles 3.3 et 10 de la directive font état des éléments structurels du paysage dont le maintien et le développement peuvent jouer un rôle essentiel de relais à la migration, à la distribution géographique et à l'échange génétique des espèces sauvages. Il s'agit ainsi de promouvoir les corridors écologiques entre les sites et donc de se soucier également des autres territoires dont ils dépendent étroitement ²⁶. »

21- Pinton F. (2001), "Conservation of biodiversity as a European directive : the challenge for France", *Sociologia ruralis*, 41 (3), pp. 329-342.

22- Il s'agit des sites d'application de la directive Oiseaux.

23- Voir Blondel, *op. cit.*

24- Halle Mark. *Biodiversité et parcs nationaux*, UICN, « Les parcs nationaux demain », juillet 1993, pp. 51-53.

25- Divers travaux de scientifiques abordent ces questions. Voir Blondel J., *Du théorique au concret. La biologie de la conservation*. NSS ; vol 3 ; 1995 ; hors-série ; pp. 10-18. Ramade F., « La conservation de la diversité spécifique », *Le courrier de la nature*, n° 130. Chauvet Michel et Olivier Louis (1993), *La biodiversité enjeu planétaire*, Paris, Sang de la Terre.

26- Diana O., Séminaire ONG Nature. Colloque Habitats 2000 : 17-18 octobre 1995, Strasbourg, p. 14.

Comme le soulignaient les responsables du Centre thématique européen (CTE)²⁷, la directive s'inscrit dans un processus biogéographique qui représente une avancée par rapport à la directive Oiseaux : « *La grande originalité de la directive Habitats, c'est de travailler par région biogéographique, ce qui veut dire qu'un pays risque d'être obligé de modifier sa propre stratégie d'inventaires.* » La mise en place de ce dispositif de protection et de conservation de la diversité biologique se fait à partir d'un diagnostic taxonomique à l'échelle de l'Europe, c'est-à-dire à partir des « *modes d'organisation spatiale de la diversité biologique sur la base de la distribution actuelle et des connaissances historiques concernant la mise en place des flores et des faunes*²⁸ ». Cette lecture typologique permet aux scientifiques de découper l'Europe continentale en cinq régions biogéographiques²⁹ (carte 1), chaque région correspondant à un grand ensemble caractérisé par une homogénéité de milieux, de climat, etc. C'est à cette échelle que la cohérence des listes nationales peut s'apprécier.

On voit bien ici que la directive Habitats est d'abord perçue comme un outil permettant de reconsidérer la géographie des espaces protégés à l'échelle européenne. Un processus de sélection en deux étapes, nationale et par région biogéographique, est ainsi proposé. L'animation de séminaires biogéographiques coordonnés par la Commission permet d'évaluer collectivement les propositions nationales. Les deux critères retenus sont les aires de distribution des habitats et l'état des connaissances. Les propos de ce responsable de Natura 2000 au ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD) en illustrent le principe :

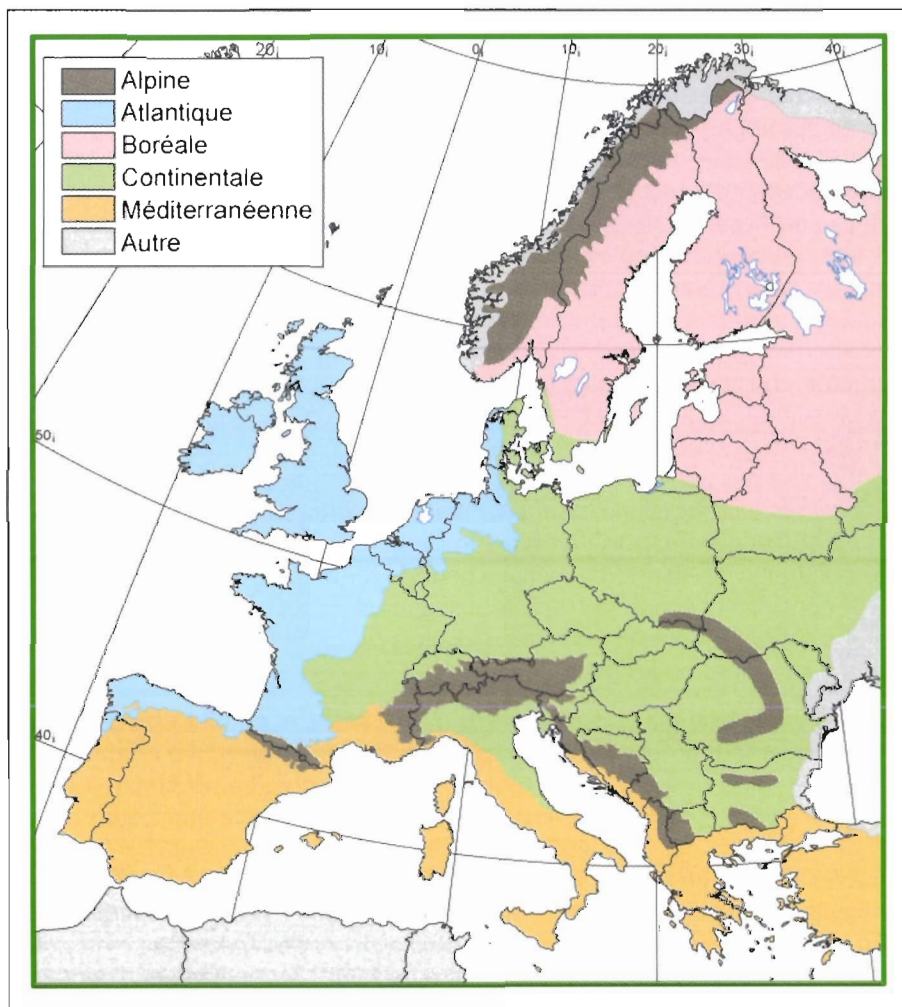
« Ce qui est très déterminant, c'est l'aire de distribution des habitats de ces espèces ; leurs réseaux doivent couvrir la totalité de l'aire de distribution des habitats et des espèces, c'est-à-dire qu'il doit y avoir suffisamment de points représentés dans chaque site par rapport à l'aire de distribution [...]. Il ne faut pas qu'il y ait de trou [...]. C'est bien la production de conclusions qui amène à dire que l'on considère que pour l'écrevisse à pattes blanches, les dix pays concernés, ça va, c'est suffisant, ils en ont amené suffisamment et on ne va pas leur en demander plus. Par contre, sur des habitats de dauphins ou que sais-je, d'estuaires, de forêts de ravins ou de telles espèces d'écrevisse ou de chauve-souris, là il y a des lacunes, des lacunes globales qui peuvent être des lacunes géographiques. »

27- Entretien au CTE le 12 avril 2001.

28- Levêque et Mounolou (2001), Biodiversité, dynamiques biologiques et conservation.

29- Il s'agit des régions alpine, atlantique, continentale, méditerranéenne et boréale auxquelles il faut ajouter la région macaronésienne pour les îles atlantiques espagnoles et portugaises.

Carte 1

Carte simplifiée des régions biogéographiques de l'Europe

Cartographie : Catherine Lefebvre (INRA-SAE2-MONA).

Source : European Environment Agency, Map of European Biogeographic Regions – Adopted in 1997.

Pour ce même responsable, c'est l'ensemble des sites retenus par la Commission qui garantit le fonctionnement du réseau : « Moi, j'emploie souvent le terme d'assurance-vie, pour dire que le réseau Natura 2000, vis-à-vis de la préservation de la biodiversité globale [...], est bien pris en compte. C'est justement tout l'enjeu, [...] faire en sorte que le contenu même du réseau, quand on aura arrêté les comptes, soit vraiment un réseau, c'est-à-dire qu'on ait suffisamment d'habitats et d'espèces répartis, non seulement entre les États mais aussi par

*rapport à leur distribution naturelle. Ce n'est pas parce que la France ou l'Italie ont fait des propositions optimales pour tel habitat que le réseau fonctionne : si un autre pays à côté n'en a pas fait, ça ne marche pas car il n'y a pas de réseau*³⁰. »

Pour orienter les États dans la constitution de leurs inventaires, la connaissance scientifique est au cœur de ce dispositif. À toutes les étapes de mise en œuvre de la directive, les experts des sciences biologiques seront convoqués pour cadrer, orienter et sanctionner les choix et les décisions publics, qu'il s'agisse de la sélection des habitats et espèces d'intérêt communautaire, de la désignation des sites de conservation et de leurs objectifs de gestion, ou des modalités de suivi. De façon complémentaire, la directive anticipe sur les problèmes sociaux que ne manquera pas de poser l'extension des espaces à préserver. De nouveaux territoires vont désormais bénéficier de politiques de conservation. Dès le troisième considérant, la directive reconnaît l'aspect multidimensionnel de la biodiversité qu'il faut conserver « *tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales* » et signale le caractère éventuellement positif des activités humaines : « *le maintien de cette biodiversité peut, dans certain cas, requérir le maintien, voire l'encouragement d'activités humaines* ». Il est suggéré la mise en relation de l'ensemble des aires protégées par une politique volontariste d'aménagement du territoire à la discrétion des États « (13^e considérant et article 10). Il peut s'agir, est-il précisé, de structures linéaires et continues, comme les rivières ou le système bocager, ou ponctuelles, comme les étangs ou les petits bois.

C'est en garantissant la conservation de 222 habitats et de 632 espèces définis scientifiquement et inscrits dans ses annexes que la directive entend lutter contre l'érosion de la diversité biologique en Europe. La référence à un tel inventaire conçu par des experts scientifiques à l'échelle européenne peut paraître paradoxale. La présentation d'une liste d'espèces et d'habitats en annexes revient en effet pour certains spécialistes à réitérer une démarche d'inventaires faune/flore finalement assez classique. « *Disons que Natura 2000 n'est pas une protection au sens de la liste d'espèces protégées mais c'est perçu comme cela* », commente un gestionnaire en 1997. Le repérage et l'identification de l'ensemble des sites constituent donc la première étape du processus souhaitée par la Commission, c'est-à-dire le travail d'inventaire, qui va poser de multiples problèmes d'interprétation des notions clés aux échelles nationale et locale.

La définition, dans l'article premier, des types d'habitats ou d'espèces d'intérêt communautaire n'est guère éclairante. Il y est question, pour les habitats, de « *rareté* », d'« *aire de répartition restreinte* » et de « *remarquabilité* » ; et pour les espèces, de « *danger* », de « *vulnérabilité* », de « *rareté* » et d'« *endémisme* ». Les témoignages recueillis au moment de la constitution des inventaires auprès

des scientifiques français nommés par le MATE montrent la perplexité de ceux-ci quant à la mise en pratique des principes de gestion ³¹ :

« Malheureusement, il n'y a pas eu de mise en pratique de la biologie de la conservation qui, on doit le reconnaître, est surtout théorique en France. »

« Maintenant, que la notion de corridor soit plutôt une notion théorique que pratique, ça c'est un fait parce qu'un corridor écologique exclut qu'une autoroute passe au milieu, ou une voie de circulation. Il va falloir faire attention à la notion de nature ordinaire. Il faut que ça soit la nature ordinaire qui puisse jouer le rôle de relais mais à part ça, je ne vois pas comment. »

« Il faut faire jouer tout l'arsenal de mesures de gestion, protection, depuis la protection dure jusqu'aux ZNIEFF ³² à la limite – qui ne sont pas une protection – mais qui serait une manière d'attirer l'attention pour permettre des échanges futurs entre les différents sites sur lesquels seront appliquées des mesures de gestion très ciblées. Autrement dit, il faudrait que ces sites servent de réservoir, de façon idéale, et que par la suite il y ait une possibilité d'échange ou de reconquête même. »

Ce survol rapide des principes de constitution du réseau Natura 2000 illustre bien la difficulté de l'entreprise. Si la connaissance scientifique doit en constituer le socle, son contenu (habitats, espèces) comme ses contenants (sites, corridors) sont difficiles à appréhender : les définitions restent floues et sont loin de faire l'unanimité chez les scientifiques. Une première question tient à la nature même des disciplines scientifiques mobilisées dans les divers comités d'expertise. Toutes les enquêtes ou analyses bibliographiques que nous avons faites à ce sujet conduisent à reconnaître que les savoirs de ces disciplines scientifiques sont loin d'être stabilisés, qu'ils sont inégalement développés selon les pays européens, qu'ils recèlent de profondes lacunes et qu'ils ouvrent à de nombreuses controverses. La constitution des inventaires, en l'occurrence, fait appel à un champ scientifique qui concerne l'écologie de terrain et engage diverses spécialités ³³ autour de concepts qui ne font pas l'unanimité. Ce n'est pas faire injure aux scientifiques engagés dans les comités d'experts que de mentionner ces faits, ils le reconnaissent volontiers eux-mêmes. Dans le cas français, l'écologie de terrain est en position de faiblesse par rapport à d'autres disciplines comme les sciences de l'univers ou la biologie moléculaire. *« Vous connaissez le problème de la non-reconnaissance de ces travaux vis-à-vis de la hiérarchie des chercheurs »*, commente un scientifique du Muséum pour justifier la modestie des travaux développés dans l'hexagone. *« La communauté scientifique est beaucoup trop déconnectée de ces questions et on manque considérablement de réflexion dans ce domaine »*, précise le chargé de mission du CTE. Enfin, la

31- Rémy *et al*, 1999, p. 138.

32- Les zones naturelles d'intérêts floristiques et faunistiques correspondent à des inventaires dépourvus de statut juridique particulier.

33- Phytosociologie, systématique (zoologie et botanique), biologie de la conservation, écologie des paysages, biologie des populations pour n'en citer que quelques-unes.

méthode de classification sur laquelle s'appuient les inventaires³⁴ est perçue comme difficile à mettre en œuvre, ce qui rend délicate l'identification sur le terrain d'un certain nombre d'habitats : « *Cette culture phytosociologique n'est pas partagée, nous sommes peu nombreux, débordés et avons des difficultés pour faire de grosses enquêtes.* » Le caractère embryonnaire de la biologie de la conservation est mentionné de façon récurrente au cours des entretiens. « *On a un blocage institutionnel et on connaît un vrai trou de génération. On trouve au Royaume-Uni, en Allemagne, en Autriche, des équipes de recherche qui ont travaillé sur ces notions et qui publient. En France, on a du mal. On subit un manque de compétences et de structures sur lesquelles s'appuyer*³⁵. » Les attendus du texte de la directive reconnaissent cet état de fait en « *considérant que l'amélioration des connaissances scientifiques et techniques est indispensable pour [sa] mise en œuvre [et] qu'il convient par conséquent d'encourager la recherche et les travaux scientifiques requis à cet effet* ».

Quoi qu'il en soit, cette phase d'inventaire a permis à la Commission de réaliser un état des lieux attendu depuis longtemps. Il y avait déjà eu quelques tentatives de recensement et de classification du patrimoine naturel communautaire – le projet « Corine biotope » constituait une première étape dans ce sens³⁶ – mais les connaissances demeuraient encore hétérogènes et parfois défailtantes. Ces lacunes doivent enfin être comblées grâce au réseau Natura 2000 qui constitue, aux yeux de la Commission, l'outil scientifique de la politique environnementale européenne. Mais la directive Habitats s'appuie sur des outils relativement classiques et peu performants pour produire les inventaires attendus. Les responsables du CTE reconnaissent volontiers la lourdeur de cette directive en tant qu'instrument politique mais, à leurs yeux, elle a permis de faire évoluer efficacement nombre de questions. Comment faire des inventaires ? Comment délimiter les sites ? Sur quels critères ? Comment les gérer ? Pour la directrice du CTE, « *il est probable que l'on n'a pas encore utilisé tous les outils qui pouvaient l'être. Je pense à l'interprétation photo-satellitaire, aux photos aériennes. Cela permettrait au moins d'avoir une délimitation cartographique à peu près homogène* ». Néanmoins, selon elle, une véritable réflexion scientifique est en train d'émerger autour du concept de corridor ou de *network* : « *Comment assurer une connectivité écologique ? Certaines espèces ont besoin d'un couloir physique, d'autres ont les moyens de sauter... Cela demande une réflexion sur les besoins écologiques de chaque espèce, c'est un concept sur lequel on travaille*³⁷. » Et d'ajouter : « *Toute cette réflexion est très récente puisqu'elle a moins de dix ans.* »

34- La typologie utilisée s'appuie sur la phytosociologie, branche de l'écologie (*Dictionnaire de l'environnement*).

35- Entretien au CTE, avril 2001.

36- Le projet Corine biotope est considéré comme une véritable expérience en matière de collecte de données au niveau européen. Aboutissement de nombreuses discussions entre les experts nationaux entre 1989 et 1991, la version Corine (91) adoptée par le conseil en mai 1992 va être révisée et subir par la suite de nombreux changements dans l'établissement des codes et des types d'habitats.

37- Entretien au CTE, novembre 2003.

Ces différents propos soulignent en même temps la nécessité de développer et d'organiser les compétences mobilisées dans la constitution de ce réseau d'aires protégées pour le faire exister. C'est l'intime conviction d'un de nos interlocuteurs au MEDD : « *Le terme de réseau Natura 2000 fait penser au moins à deux notions : [celle de réseau écologique] et la notion qui est liée à sa gestion ultérieure, c'est-à-dire au réseau de responsables, d'opérateurs sur le terrain et de gens qui vont s'occuper de chacun de ces éléments, et qui eux-mêmes formeront un réseau de savoir-faire, un réseau d'expériences, un réseau d'objectifs, poursuivis par les uns et les autres* ». Le MEDD se félicite ainsi de la démarche qui est impulsée : « *Rompant avec une tradition de protection stricte des espèces et des espèces, ce réseau représente une approche nouvelle et dynamique de la préservation des milieux de haute valeur écologique, fondée sur une adaptation la plus étroite possible aux réalités locales des activités humaines*³⁸. »

La dimension duale du réseau Natura 2000

Plus de dix ans après le lancement des inventaires, certains se posent le problème de la cohérence et de l'homogénéité de ce réseau à l'échelle de l'Europe. On doit admettre que la diversité biologique et l'état de sa conservation sont différents du nord au sud et à l'est de l'Europe. Les intérêts et les logiques sous-tendant les choix de chacun des pays ne sont pas les mêmes. Ainsi, pour un responsable des sites de la Commission européenne, l'analyse cartographique montre l'existence de véritables réseaux dans certains pays comme l'Espagne alors que dans d'autres pays, il y a des trous, des sites ponctuels. Mais s'il doit y avoir des débats, souligne un représentant du MEDD, ils ne porteront pas sur les problèmes de classification parce que « *la plupart de ces États [de l'est] ont des traditions de protection relativement importantes. Il y a plein de scientifiques qui ont fait des inventaires scientifiques. Ce n'est pas cher de faire des inventaires, les sciences naturelles sont assez fortes dans les universités. Le vrai problème va être que dans certains pays, il y a beaucoup de projets d'autoroutes, de chemins de fer, d'extension industrielle, d'exploitation des forêts. Les premiers débats vont être au niveau des infrastructures. On a déjà des grands dossiers autoroutes qui coupent un parc national en deux.* » La réconciliation entre conservation et développement durable va s'avérer difficile à mettre en œuvre sur le terrain.

Au-delà de ces antagonismes, la création et le maintien des sites Natura 2000 constituent une autre source de difficultés. Le chapitre de la directive intitulé « Conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces » traite de ces aspects. L'article 6, qui en fait partie, constitue à ce titre un article clé puisque « *c'est lui qui définit de la manière la plus précise les rapports entre la conservation et l'utilisation du territoire*³⁹ ». Dans un domaine marqué par une interaction

38- Entretien, janvier 2005.

39- « *Pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées...* ». Gérer les sites Natura 2000. Les dispositions de l'article 6 de la directive Habitats, CE, 2000.

permanente entre la production de connaissance et l'action, on doit reconnaître à la dimension sociale du réseau, la même importance que sa dimension écologique. C'est en tout cas sur cette dualité que repose une de nos hypothèses de recherche : le développement de structures de gestion qui accompagne la construction du réseau écologique nécessite le renouvellement ou la consolidation de réseaux de compétences, qu'ils soient régionaux, nationaux, internationaux, biogéographiques ou thématiques. De nouveaux savoirs doivent être mobilisés et leur présence participe au renouvellement des institutions garantes de la conservation. Mais ils ne peuvent exister que par les réseaux qui les soutiennent. C'est en effet dans ces réseaux que s'élaborent et circulent les bases d'une expertise dans le champ de la conservation de la diversité biologique, et plus généralement dans celui des politiques de la nature. Quels moyens ont été mis en œuvre pour atteindre ces objectifs de conservation ? C'est ce que nous avons cherché à comprendre à partir de l'exemple de la France.

■ La traduction française de la directive

Les obligations liées à une directive européenne

Absente du traité de Rome de 1957, la politique européenne de l'environnement connaît ses premiers balbutiements en 1972. Rapidement, la Commission européenne invite les États membres (EM) à adhérer à la convention de Paris du 18 octobre 1950 pour la protection des oiseaux et à la convention de Ramsar du 2 février 1971 sur les zones humides d'importance internationale. Pour faire face à des contextes institutionnels et environnementaux très contrastés d'un État à l'autre, la Commission s'est appuyée jusqu'en 1986 sur les articles 100 et 235 du traité de Rome pour asseoir sa politique commune de l'environnement. Ces articles lui permettaient d'émettre des directives visant à rapprocher les législations et réglementations des États membres⁴⁰. Avec la signature en 1986 de l'Acte unique européen, l'environnement devient une compétence explicite de la Communauté. Enfin, le traité de Maastricht (1993) vient parachever l'édifice en mentionnant dans son article 2 la nécessaire promotion d'une « croissance durable et respectueuse de l'environnement ». Il introduit par ailleurs le principe de subsidiarité, afin que « l'action se place au niveau le plus approprié dans les domaines où la compétence est partagée entre États membres et Union européenne ». Une directive permet ainsi de lier « tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens⁴¹ ». Les EM acceptent de promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable dans le respect de

40- La construction du marché européen nécessite une harmonisation des contraintes d'environnement entre les pays membres. Dans cette perspective, la naissance de la politique européenne de l'environnement peut être interprétée comme un sous-produit de la politique européenne des échanges.

41- <http://natura2000.environnement.gouv.fr/10questions/>

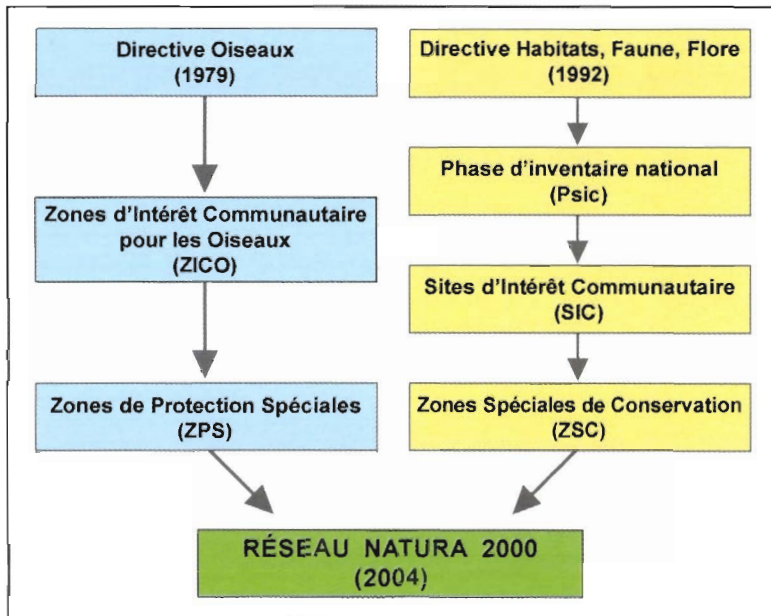
l'environnement. Le Conseil prévoit un soutien financier aux pays dont le PIB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire afin de les encourager aux mêmes exigences environnementales. De fait, les États sont confrontés à une véritable obligation de résultats, sous peine de condamnation par les tribunaux européens. Ils sont tenus de transposer juridiquement les directives afin de pouvoir les appliquer dans le cadre de leur législation nationale. Il n'existe donc pas de traductions unifiées et de grandes différences peuvent apparaître d'un pays à l'autre.

En France, la directive Habitats s'inscrit dans la politique environnementale de droit public. La protection des espèces avait déjà trouvé un fondement juridique par l'intermédiaire de la loi de 1976 sur la protection de la nature⁴². Mais celui-ci ne s'appliquait pas au zonage des habitats, ce qui posait d'autant plus de problèmes que la directive incorpore des propriétés privées dans ses sites. L'article 6 en change la teneur mais il doit être transposé en droit français (encadré 2).

Revenons maintenant sur l'organisation de la mise en œuvre de la directive Habitats. À l'origine, le dispositif avait été programmé pour se dérouler en trois étapes successives, chacune d'entre elles nécessitant de mettre en place des mécanismes juridiques et institutionnels spécifiques (figure 1).

Figure 1

Les étapes de construction du réseau Natura 2000



42- Cette loi (et les décrets pris pour son application) instaure que la protection de la nature est d'intérêt général. Elle s'inscrit donc pleinement dans le champ de la conservation des habitats naturels et de la flore et de la faune sauvages (CRIDEAU, 1999). Cependant, si les résultats de l'étude d'impact qu'elle instaure à la suite d'une demande d'autorisation sont négatifs, elle ne prévoit pas l'obligation de refuser la demande.

Encadré 2

Les obligations de l'article 6

Selon l'article 6 de la directive Habitats, il revient à chaque EM de réaliser les inventaires, de désigner les sites et, surtout, de mettre en place « *les mesures administratives, réglementaires ou contractuelles adéquates qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II* », la date limite imposée pour transposer l'article 6 dans le droit national étant le 10 juin 1994 (l'article 23 accorde un délai de deux ans pour la transposition à compter de la notification de la directive). Cet article a fait l'objet d'un important travail d'approfondissement par des experts de la Commission et a donné lieu en avril 2000 à la publication d'un document présenté comme un « guide d'interprétation » qui illustre bien la complexité des relations qui lient le savoir scientifique et la décision publique.

Conformément au principe de subsidiarité, la France a privilégié la voie contractuelle pour la gestion de ses sites. Elle a fait le choix de mettre en place des « *documents d'intentions et d'actions appelés documents d'objectifs* », ceux-ci devant satisfaire aux obligations de l'article 6 en ce qui concerne le statut et le régime juridique applicables aux zones spéciales de conservation (ZSC). Mais les difficultés de mise en œuvre et les retards conséquents liés à la transposition de la directive Habitats et de la directive Oiseaux dans l'hexagone ont abouti à un arrêt de condamnation par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) le 6 avril 2001. Celui-ci est levé par l'ordonnance de transposition prise le 11 avril 2001⁴³ grâce à l'intégration d'un nouveau chapitre relatif à la « *conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages* » dans le Code de l'environnement (articles L. 414-1 à L. 414-7). Deux décrets d'application complètent l'ordonnance. En janvier 2004, le nombre de sites proposés par la France est encore jugé insuffisant et la Commission annonce son intention d'engager des poursuites judiciaires pour le retard persistant dans l'application des directives Oiseaux et Habitats.

43- La transposition par ordonnance autorise la délégation législative en dessaisissant le Parlement. Voir les travaux de M. Prieur, p. 13, 2002.

1) Phase d'inventaire national. Chaque EM recense sur son territoire les habitats naturels et les habitats d'espèces d'intérêt communautaire et propose une liste de sites sur la base de critères définis à l'échelon européen (PSIC). Il est libre d'utiliser la méthode qui lui convient sous réserve de se conformer aux annexes I, II, et III de la directive. Cette liste doit être ensuite transmise à la Commission dans un délai de trois ans après la notification de la directive, soit théoriquement en juin 1995. Les inventaires ZICO liés à la directive Oiseaux ont déjà été réalisés.

2) La Commission établit, en accord avec chaque EM, et à partir des propositions recueillies par chacun d'entre eux, un projet de liste de sites d'importance communautaire au sein de chacune des régions biogéographiques de l'Union européenne (SIC). Le choix définitif et la délimitation des sites se font à cette étape.

3) La dernière étape prévoit la désignation officielle, par chaque EM, des sites reconnus d'importance communautaire et leur classement au titre de ZSC. La transformation des ZICO en ZPS concerne les espèces d'oiseaux figurant dans l'arrêté du 16 novembre 2001. Dans le cadre de cette opération programmée sur six ans, de 1998 à 2004, les États sont tenus de prévoir les mesures de gestion indispensables à la sauvegarde des sites.

Si la succession de nombreuses circulaires traduit une transposition irrégulière et problématique sur le plan juridique, elle témoigne aussi des difficultés scientifiques, politiques et sociales que soulève la construction d'un réseau d'espaces protégés. Nous allons à présent reconstituer la chronologie des différents événements qui ont ponctué la mise en place de la directive en France et ont considérablement transformé la réalité de la construction de ce réseau ⁴⁴.

Une mise en œuvre douloureuse en France

En France, la Direction de la nature et des paysages (DNP) du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (MATE) a reçu la charge des deux premières étapes de la procédure : constitution des inventaires nationaux et validation à l'échelle européenne. Elle déclenche la procédure par la circulaire de janvier 1993. La réalisation des inventaires est confiée au Service du patrimoine naturel (SPN) (baptisé à l'origine Service faune flore) du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) qui assure la coordination scientifique des opérations. Cette phase s'est révélée très conflictuelle, tout au moins au cours des années 1995 à 1997, au point de susciter des modifications importantes du cadre institutionnel et procédural proposé par le ministère de l'Environnement (figure 2). Outre la complexité juridique de sa traduction, la difficulté de l'application de cette directive tient en effet au fait qu'elle se réclame de la science

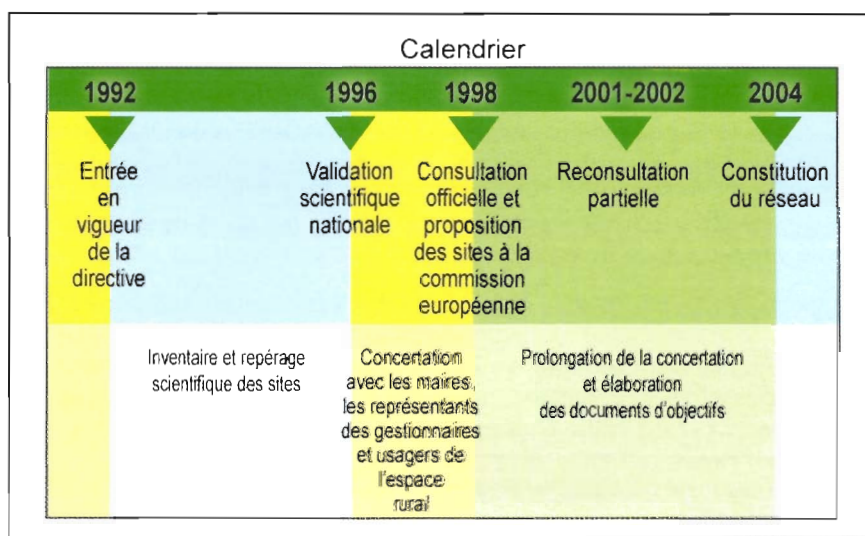
44- On trouve dans Remy *et al.* (1999), un développement plus complet de ces questions.

tout en prévoyant de tenir compte des exigences sociales et économiques. On peut caractériser cette période par une démarche essentiellement procédurale, dont la principale difficulté est de relier les différents échelons du processus institutionnel (Europe/État/région/local).

Prolongeant ces deux premières étapes, celle de la désignation officielle des sites a pour enjeu l'appropriation collective des objectifs de conservation : elle constitue une période de constructions locales de documents sanctionnant des accords sur un site d'application et proposant des modes de gestion appropriés.

Figure 2

Programmation officielle de la directive Habitats



Source : DIREN Bourgogne.

La constitution des premiers inventaires (1993-1996) : argumentation scientifique et contestation par les acteurs du monde rural

À l'origine, le dispositif de constitution des inventaires se fonde sur une démarche strictement scientifique considérée comme « *essentielle pour la crédibilité et la bonne mise en œuvre de la directive Habitats* », la concertation avec les usagers de l'espace étant réservée à la dernière phase de définition des mesures de gestion. Ce rôle d'évaluation scientifique est confié au SPN du MNHN. Il est chargé, à partir des données recueillies dans le cadre de l'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) entrepris depuis 1982, de délimiter le champ d'application de la directive. Autrement dit, de répertorier les sites susceptibles de figurer sur la liste

nationale. À l'échelle des régions, les DIREN organisent la constitution des inventaires en collaboration avec les Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), instances créées en 1991 par arrêtés préfectoraux⁴⁵. Ces derniers doivent être composés « *de spécialistes choisis intuiti personae pour leur compétence scientifique et leur connaissance de terrain, dans les universités, les sociétés savantes, les muséums régionaux, etc. Le CSRPN couvre autant que possible toutes les disciplines naturalistes et tient compte des spécificités régionales* ». Pour l'administration, il s'agit d'établir des inventaires les plus complets possibles pour ensuite procéder à des tris. Sur le terrain, les opérateurs s'appuient faute de mieux sur les ZNIEFF pour réaliser une première recension du patrimoine naturel local. Cette démarche est rapidement perçue comme une menace par les représentants de la forêt privée, les premiers à dénoncer l'absence de consultation, en s'appuyant sur le fait que la directive prévoit dans son article 2 « *la prise en compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales* ». Début 1994, Leclerc de Hautecloque, alors président de la Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylvicoles (FNSPFS), s'était déjà emparé du dossier Natura 2000 pour émettre un certain nombre de réserves. Un article signé par J.-M. Barbier, alors directeur du Centre régional de la propriété forestière (CRPF) du Limousin en reprenait les principaux éléments, en particulier la « *Crainte du zèle intempestif de certains pour constituer de vastes zones où les actes normaux de gestion seraient strictement réglementés voire peut-être interdits* »⁴⁶. L'auteur dénonçait aussi « *l'absence de concertation avec la forêt privée, aussi bien pour le choix des sites Natura 2000, que pour la détermination des mesures de protection à appliquer* ».

Cette revendication est alors reprise par tous ceux qui contestent la procédure élaborée par le MATE. Le recours à un unique outil de capitalisation de connaissances comme base de départ est un élément de contestation supplémentaire pour les acteurs locaux. Des représentants des forestiers et des chasseurs dénoncent son manque de rigueur scientifique⁴⁷ – « *Les ZNIEFF ne sont pas fiables, c'est une erreur d'avoir pris appui sur ces inventaires* » – et rappellent les nombreux contentieux liés à l'utilisation de ces inventaires par des associations de protection de la nature (APN). Mais c'est la diffusion d'informations en mars 1996 concernant les premières propositions sur la délimitation des sites qui provoque un véritable tollé et révèle l'existence de la directive Habitats à beaucoup d'acteurs du monde rural. Le Muséum, après validation par le Conseil national de protection de la nature (CNPN), rend en effet publique une liste de 1 316 sites correspondant à 13 % du territoire. L'ampleur des superficies, associée au flou qui accompagne les obligations liées aux ZSC, contribue à élargir le mouvement de contestation aux associations de chasseurs puis

45- D'après Prieur (*op. cit.*, p. 14), ces CSRPN n'ont pas de base légale puisqu'ils ont été créés par une circulaire du 14 mai 1991 non publiée sur les ZNIEFF. C'est la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui donne une véritable assise juridique à ces structures.

46- Barbier J.-M., *Forêts de France*, n° 386, septembre 1995.

47- Rémy *et al.* (1999), p. 43.

d'agriculteurs. Le président de l'Union nationale des fédérations départementales de chasse (UNFDC), Pierre Daillant, comme celui de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Luc Guyau⁴⁸, avaient pourtant apporté leur « soutien » à la mise en œuvre de cette directive en adressant en 1994 leur contribution respective au bulletin d'information du ministère de l'Environnement⁴⁹. Mais si, jusqu'alors, le représentant national de la chasse se déclarait plutôt favorable à la directive, une partie des organisations départementales ou régionales de chasseurs se montraient déjà très inquiètes. Le précédent de la directive Oiseaux leur faisait craindre en effet l'interdiction de la chasse dans les futures zones de conservation. Par ailleurs, les notions de « perturbation » et de « dérangement » contenues dans la directive leur semblaient particulièrement menaçantes et sujettes à caution. Cela se traduisait par des demandes de précision et d'éclaircissement adressées non seulement à l'UNFDC et à son président, mais également à Corinne Lepage, alors ministre de l'Environnement. Les représentants du groupe Chasse, pêche, nature et tradition (CPNT) donnaient aussi de la voix et lançaient un appel à tous les « élus de la Nation » afin qu'ils interviennent auprès du Gouvernement.

Entre-temps, le décret du 5 mai 1995, qui décrit les procédures destinées à engager le processus d'inventaires et d'élaboration de propositions, a été appliqué. Il impose aux DIREN de consulter les élus locaux au minimum pendant quatre mois. Mais contrairement à la première circulaire de 1993, il envisage la consultation des maires, non plus seulement sur les mesures de gestion à mettre en œuvre, mais également à propos des périmètres des sites. Cette possibilité de discuter les périmètres constitue une évolution de la procédure qui n'est pas sans rapport avec les premières contestations. C'est ainsi que l'objet de la concertation, initialement réservé aux mesures de gestion, s'est étendu à la faveur des événements politiques et sociaux à la nature des sites retenus et à leur périmètre. Ces événements ont aussi provoqué la constitution d'un front uni d'opposition en avril 1996, surnommé le « groupe des neuf⁵⁰ », composé de divers représentants de la gestion de l'espace rural. De façon générale, ceux qui veulent être reconnus comme les représentants du monde rural condamnent un déficit d'information. La mise en œuvre de la directive ne doit pas « se faire contre, mais avec les propriétaires et les utilisateurs de la nature. [...] Nous regrettons l'absence quasi totale de concertation qui a caractérisé la

48- Lequel se montrait favorable à la directive dès lors qu'elle prévoyait des compensations financières aux agriculteurs.

49- « Du côté des chasseurs », *Natura 2000 infos*, n° 1, printemps-été 1994, « Des agriculteurs prêts à se mobiliser », *Natura 2000 infos*, n° 2, automne-hiver 1994.

50- Composition du « groupe des neuf » : Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA), Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs (FNSPFS), Fédération nationale des communes forestières (FNCF), Association nationale des centres régionaux de la propriété forestière (ANCRPF), Union nationale des fédérations départementales de chasse (UNFDC), Fédération nationale de la propriété agricole (FNPA), Union nationale des fédérations départementales de pêche et de protection du milieu aquatique (UNFDPPMA).

définition des futures ZSC par les seuls représentants des CSRPN⁵¹ ». La dramatisation des enjeux et le poids politique du groupe des neuf conduisent le Premier ministre Alain Juppé à geler la procédure. Les revendications sont en partie exaucées puisque la relance de la procédure est associée à la définition de nouvelles modalités de concertation⁵² qui prévoient l'instauration d'un comité national de suivi comprenant des acteurs socioprofessionnels du monde rural. De l'avis de l'un des membres du groupe des neuf, « le ministère de l'Environnement n'a compris que récemment que les acteurs existaient et que, sans eux, la procédure Natura 2000 était définitivement vouée à l'échec⁵³ ». Les échanges avec la Commission européenne aboutissent en janvier 1997 à la rédaction d'un mémorandum par la France qui met en avant l'importance du consensus local face à la délimitation de zones de conservation. Celles-ci ne sont en rien comparables à des « sanctuaires de nature », des plans de gestion devant être négociés. La tension vécue à cette époque en France est qualifiée de « psychodrame » par le sénateur Le Grand, auteur d'un rapport d'information sur *La difficulté de mettre en œuvre une directive européenne* (Sénat, n° 309, avril 1997).

Le Gouvernement relance la procédure en février 1997 à travers deux circulaires envoyées aux préfets les chargeant d'établir un classement en fonction de l'acceptabilité sociale des sites sélectionnés en avril 1996. Seuls les sites consensuels seront transmis. Si le groupe des neuf est satisfait de cette nouvelle orientation, une partie du monde de l'écologie est en revanche scandalisée par ce qu'elle considère comme une dénaturation du travail d'inventaire, au point que les présidents des seize CSRPN réagissent fortement à cette forme « d'invalidation » de leur travail. Les associations de protection de la nature à travers France nature environnement (FNE) se montrent tout aussi hostiles à cette évolution qu'elles voient comme le résultat d'un marchandage corporatiste. Elles craignent en effet que la concertation projetée ne se traduise par une réduction drastique des sites proposés à Bruxelles. Cette première phase du dispositif apparaît donc à la fois comme celle de la construction de l'argumentation scientifique et celle de sa contestation. Le gel marque un tournant important qui voit l'institutionnalisation des procédures de négociation, l'enjeu étant d'articuler la production d'outils scientifiques à un cadre délibératif.

La validation consensuelle des inventaires (1997-2003) : une logique de pacification sociale

L'adoption d'un cadre délibératif plus élargi marque la reprise de la procédure ; elle est suivie peu après d'un changement de Gouvernement en 1997. Mais les deux années de retard accumulées placent la France dans une situation délicate car elle n'a pas été en mesure de constituer sa liste en respectant les formes de

51 - Communiqué de presse du 10 avril 1996, UNFDC.

52 - Lettre de C. Lepage du 28 avril 1996.

53 - J.-M. Barbier, Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs (FNSPFS), 1996, n° 394.

la consultation qu'elle s'était donnée. Il s'agit donc pour le nouveau Gouvernement de rattraper le temps perdu. La ministre de l'Environnement, Dominique Voynet, reprend le dossier afin d'obtenir rapidement des préfets une première liste des sites⁵⁴ ne posant pas de difficultés pour permettre à la France d'être présente dans les travaux de mise en cohérence biogéographique. Sur le terrain, la multiplication et la diversification des instances de concertation locale contribuent à pacifier les rapports avec le groupe des neuf, à l'exception des associations de chasseurs qui relèvent que les fameux sites dits « sans problèmes », transmis à Bruxelles, n'ont pas fait l'objet de consultations dans les formes prévues par le décret de 1995. La Coordination nationale Natura 2000, regroupant une cinquantaine de fédérations départementales de chasseurs s'empare alors de ce dossier et porte plainte devant le Conseil d'État. Un premier jugement rendu en novembre 1999 aboutit à l'annulation des dispositions de la circulaire Voynet par le Conseil d'État. Une deuxième décision, adoptée en juin 2001, donne raison à la Coordination nationale et exige la relance des consultations. « Cette première liste adressée à Bruxelles était plus politique que technique, pour le Gouvernement français, il s'agissait de dire à Bruxelles, après une période d'immobilisme, que nous repartions dans le train communautaire⁵⁵. » Les autres sites sont l'objet des consultations prévues par le décret de 1995 et sont transmis progressivement à la Commission. Réalisés sans vice de forme, leurs limites ont été ajustées. La Commission reçoit ainsi de la France un total de 985 sites, ce qui représente 5 % du territoire national. Mais, outre la nécessité de la revalidation d'une partie d'entre eux, la Commission exige qu'ils couvrent un minimum de 10 % du territoire en mettant en avant des critères d'insuffisance de représentation des habitats. La transmission de sites par la France à Bruxelles doit donc se poursuivre. Pour mener à bien ce « formatage du réseau Natura 2000 », le Centre thématique européen, les commissions biogéographiques et les experts scientifiques de chaque pays sont sollicités⁵⁶.

En parallèle à ces événements, la loi d'habilitation votée le 21 décembre 2000 par le Parlement, autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer la DH en droit français. Le choix de procéder par ordonnance permet au Gouvernement de simplifier, et donc d'accélérer la procédure. Le Parlement a apporté une précision par rapport au décret de 1995, en demandant que la consultation ne soit pas seulement menée auprès des maires mais aussi auprès des organes délibérant des communes et des établissements publics intercommunaux (conseils communaux). Cette procédure a ainsi été appliquée par les préfets à l'occasion de la « revalidation » des sites annulés. Dans une autre circulaire adressée aux préfets (6 août 2002), Roselyne Bachelot, en charge de ce qui est devenu entre-temps le ministère de l'Écologie et du

54- La liste comprend 534 sites qui couvrent 1,6 % du territoire national. La circulaire Voynet semblait demander aux préfets de faire l'économie de certaines consultations pour l'envoi de ces sites.

55- Entretien du 19 janvier 2001, MATE.

56- Entretien du 12 avril 2001 au CTE. Certains pays, comme l'Espagne ou la Grèce, avaient déjà proposé plus de 20 % de leur territoire.

Développement durable (MEDD), les enjoint de proposer rapidement d'autres sites tout en renforçant la concertation. À la fin de l'année 2002, environ 450 sites (sur les 534 annulés) ont été envoyés par les préfets au ministère mais leurs configurations ont évolué à la suite des ajustements issus des nouvelles négociations. Si, dans certains cas, les surfaces ont diminué, le solde est globalement positif, nous confie un responsable du MEDD : « *Ce sont des demandes qui sont venues logiquement, notamment du travail qui était fait dans les DOCOB lorsque ces sites étaient sous chantier de DOCOB, mais pas exclusivement*⁵⁷... » À la fin de l'année 2003, le nombre de sites (ZSC) proposés se stabilise autour de 1 200⁵⁸.

La mise en place des premiers DOCOB (1999-2004) : une démarche de concertation dans un environnement institutionnel en évolution

Sans attendre la clôture des envois ni même la désignation officielle des sites, la dernière étape de la procédure Natura 2000 correspondant à la réalisation de documents d'objectifs adaptés à chaque site, est lancée par Dominique Voynet (circulaire du 26 février 1999). La circulaire du 3 mai 2002 relative à la gestion contractuelle des sites officialise leur existence.

Selon leurs inventeurs, la phase d'élaboration des DOCOB relève d'« *une conception décentralisée de l'application de la directive Habitats*⁵⁹ ». Elle correspond à une procédure spécifique issue de « *la réponse française à l'article 6 de la directive*⁶⁰ » (figure 3). Cette initiative a en fait débuté en 1995 avec la mise en chantier de trente-sept sites pilotes aboutissant à la définition de plans de gestion qui intègrent par la concertation les préoccupations locales. Selon les initiateurs, les trente-sept sites pilotes abordent la plupart des grandes problématiques relatives à la gestion des ressources naturelles. C'est pourquoi le suivi et la coordination de ces « *expérimentations sociales* » ont été confiés à l'association Réserves naturelles de France (RNF). Celle-ci a eu pour mission d'élaborer, à l'échéance de 1998, une méthodologie transposable à tous les sites français : « *Avec l'aide de gestionnaires et d'usagers, nous avons mis au point des documents d'objectifs, c'est-à-dire des documents cadre de référence, d'orientation de la gestion des sites* », explique le directeur de la DNP⁶¹.

57- Entretien du 5 novembre 2002 au MEDD.

58- Lors du colloque organisé au Sénat le 25 juin 2003, il est fait état de l'existence de 1 202 sites proposés par la France, soit 7,6 % du territoire (environ 4 millions d'hectares). Fin 2004, 1 207 sites étaient proposés. En 2006, on en compte 1226.

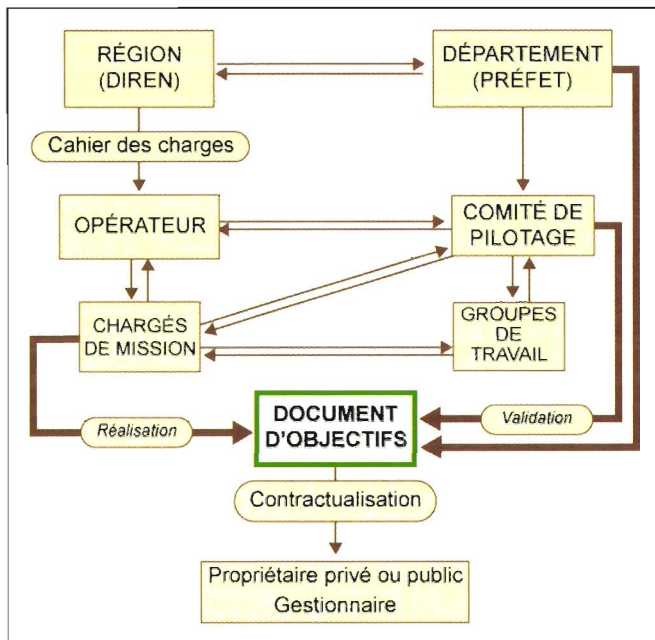
59- Valentin-Smith G. et al. (1998), *Guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000*.

60- Schwœhrer (2001), actes du colloque de Metz.

61- Michel J.-M. (2001), actes du colloque de Metz.

Figure 3

Élaboration d'un document d'objectifs pour un site Natura 2000



Le *Guide méthodologique des documents d'objectifs* est le produit de ces différentes observations. Sa présentation a eu lieu le 24 juin 1998 devant l'ensemble des gestionnaires de l'espace rural conviés à cette occasion. « Nous avons également élaboré des documents techniques, avec l'aide des familles d'acteurs et d'utilisateurs, qui s'appellent les Cahiers d'habitats et qui rassemblent plus de 900 fiches techniques sur les habitats et les espèces concernés par la directive » (ouverture du séminaire). Ces derniers ont été publiés par la Documentation française à partir de juillet 2002 et sont consultables sur le site internet du ministère.

Les documents d'objectifs, établis sous la responsabilité de l'État dans le cadre d'une démarche volontariste et méthodique, équivalent à des déclarations d'intentions et d'engagements pour l'action. Ils sont à la fois « *document de diagnostic et document d'orientation pour la gestion des sites Natura 2000 [...], leur application nécessitant l'établissement d'une relation contractuelle entre le préfet et le titulaire* »⁶². Une fois élaborés, ces DOCOB seront approuvés par arrêté pour donner lieu ensuite à une contractualisation avec les partenaires engagés⁶³.

62- *Op. cit.*

63- Au contrat proposé dans le cadre des DOCOB, s'ajoutera ensuite une charte Natura 2000 qui formalise un « engagement non rémunéré » de la part du signataire. Ce dernier bénéficie, en contrepartie, d'une exonération fiscale de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB).

Pour les responsables de la mise en œuvre de la directive, « *la stratégie française, qui est unique, est de mettre tout son poids dans l'outil contractuel pour que les gens s'approprient progressivement la démarche* »⁶⁴. La logique procédurale implique de laisser une place importante à la concertation locale dans la définition des moyens à mettre en place pour répondre aux objectifs environnementaux. Dans cette nouvelle étape, le rôle des services déconcentrés auprès des préfets s'amplifie. Leurs interlocuteurs sur le terrain se sont potentiellement élargis à tous les acteurs et usagers de l'espace rural. Face à la complexité de la démarche et aux compétences qu'elle exige, le ministère charge l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN)⁶⁵ de transférer les connaissances acquises en animant un réseau susceptible de proposer des plans de formation dont pourront bénéficier les opérateurs et leurs chargés de missions. Pour le recrutement de ces derniers, un profil du métier de chargé de mission, daté du 23 février 2000, décrit les compétences attendues et accompagne la note technique adressée aux directeurs régionaux de l'Environnement.

Le changement de Gouvernement intervenu en 2002 n'affecte pas le déroulement de la procédure. Intervenant au sein du Comité national de suivi Natura 2000 (18 décembre 2002), Roselyne Bachelot se réfère à la notion de « labellisation Natura 2000 » pour mettre en valeur l'originalité de la démarche sur le terrain. Celle-ci nécessite, précise-t-elle, d'agir au plus près, dans la transparence et la concertation, en associant toutes les parties prenantes qui exercent des activités sur ces territoires à tous les stades de la procédure⁶⁶. En juillet 2003, environ 600 sites sont en chantier.

Le lancement des DOCOB s'inscrit en France dans une période de réformes et de changements institutionnels significatifs qui semblent plutôt favorables à la construction de ce réseau écologique et que l'on peut rappeler brièvement. En 1999, la nouvelle planification stratégique d'aménagement du territoire prend en compte ces enjeux de conservation dans la définition des schémas de services collectifs⁶⁷ que les régions se doivent d'identifier et de valoriser. Dans le cadre de la fonction environnementale attribuée aux « services ruraux », on peut lire que le maintien et le développement de la biodiversité sont assurés « *en intégrant notamment les objectifs de la directive Habitats et la mise en place du réseau Natura 2000* » (SENR, 1999). L'adoption de la loi relative à la démocratie de proximité (2002) est suivie, quant à elle, de la mise en place d'un cadre législatif dont le but est « *d'ouvrir le partenariat avec les collectivités territoriales et de renforcer la transparence et la qualité du dispositif de collecte et de valorisation des données sur la nature* ». Le transfert de gestion aux régions

64- Entretien du 19 janvier 2001 au MATE.

65- ATEN est un groupement d'intérêt public qui permet à des structures publiques et privées de coordonner un projet commun. Il regroupe entre autres le MEDD, les parcs nationaux, le Conservatoire de l'espace littoral, l'association Réserves naturelles de France, la fédération des PNR et celle des conservatoires régionaux (CREN).

66- Source : <http://natura.2000.Environnement.gouv.fr/actualites>

67- Appliquée aux « espaces naturels et ruraux, la notion de service collectif permet d'identifier cinq fonctions ou vocations essentielles ». SENR, éléments de cadrage pour la Bourgogne, 1999.

nécessite par ailleurs le renforcement de la capacité régionale d'expertise scientifique. L'existence des CSRPN, définis comme des « *instances consultatives à compétence scientifique* », est ainsi officialisée, donnant à ces derniers l'assise juridique qui leur faisait défaut et élargit leurs prérogatives (circulaire du MEDD, 25 octobre 2004). Il est notamment demandé aux CSRPN de fonctionner comme un « *conseil de proximité tant au service de l'État que des collectivités territoriales* », en liaison étroite avec les DIREN et le MNHN. Ce dernier est considéré comme le centre national de référence pour la nature et garde la possibilité de donner un avis scientifique sur toute question relative à la conservation du patrimoine naturel de la région. C'est à titre d'expert qu'il doit être consulté sur la constitution, le fonctionnement et le suivi du réseau régional des sites Natura 2000. La Stratégie nationale pour la biodiversité adoptée en 2004 confirme ces orientations en reformulant tout le dispositif national de collecte et d'organisation de l'information relatif à la protection du patrimoine naturel. La principale innovation réside dans la volonté d'associer plus fortement encore les régions et leurs élus aux processus de décision. La loi sur le développement des territoires ruraux (DTR) approuvée en février 2005 dote les collectivités territoriales d'outils de gestion de leur patrimoine. Dorénavant, elles auront la charge de piloter l'élaboration des documents d'objectifs des sites Natura 2000 de leur région. Le sénateur J.-F. Le Grand se réjouit de l'ensemble de ces dispositions qui vont dans le sens des propositions de son rapport parlementaire (2003). Se déclarant environnementaliste pragmatique, il considère en effet que c'est aux élus de prendre en charge la responsabilité de la gestion territoriale, l'État restant le garant des objectifs.

Pour suivre ces évolutions, l'équipe du bureau des « habitats naturels » de la DNP, en charge de Natura 2000, s'est progressivement élargie et restructurée afin de renforcer l'animation, la communication et le suivi de Natura 2000, et surtout de porter ces projets à un niveau interministériel. Le nouveau contexte institutionnel de la directive Habitats en France permet à Serge Lepeltier, cinquième ministre en charge de l'Environnement depuis la mise en œuvre de Natura 2000, de s'engager (lettre de relance du 23 novembre 2004) à ce « *que la France dispose d'un réseau de sites complet en 2006* ». La participation de la France à l'achèvement de la constitution du réseau écologique européen est présentée comme une action prioritaire du plan d'action pour le patrimoine naturel qui trouve dorénavant sa place au sein de la Stratégie française pour la biodiversité. Il est nécessaire de stabiliser le réseau à la fois pour apaiser les différents partenaires et par crainte des sanctions annoncées par Bruxelles face à l'insuffisance des sites qui ont été transmis. Si le réseau est considéré comme presque complet pour la directive Habitats⁶⁸, la directive Oiseaux continue à susciter de sérieuses inquiétudes au MEDD : l'évaluation scientifique confiée au Muséum a montré que quatre-vingt-sept espèces d'oiseaux étaient mal représentées. Il est donc demandé aux préfets de lancer des procédures de consultation et

68- Quarante-cinq habitats naturels et cinquante-quatre espèces ont cependant une représentativité insuffisante.

de faire les dernières propositions le 15 octobre 2005 au plus tard. Ils doivent veiller à ce que la définition des périmètres respecte les critères scientifiques prescrits tout en déployant leur talent de persuasion auprès des nombreux récalcitrants. Ce qui est en jeu à travers cette relativisation du rôle de l'État liée au processus de décentralisation, c'est bien la pérennisation du réseau à l'échelle nationale.

Conclusion

Si les transformations que nous venons d'évoquer étaient susceptibles de renforcer la légitimité de la procédure, en revanche, la crise financière qu'a connue le MEDD depuis le début de l'année 2004 a fragilisé le travail déjà effectué par les DIREN et les opérateurs de terrain dans la réalisation des DOCOB et le lancement des premiers contrats. Des dotations limitées et un personnel en baisse ne permettaient pas d'accompagner convenablement la procédure. De nombreux retards dans la définition et l'évaluation du coût des mesures de gestion⁶⁹, préalable indispensable à la finalisation des DOCOB, ont ralenti la procédure. Face à ces difficultés financières, les agents du MEDD précisait qu'aucun nouveau DOCOB ne serait engagé avant 2005. Au niveau européen, la situation n'était guère plus favorable si l'on en croit les propos tenus par un responsable européen qui dénonçait un manque de clarté évident : « *Le projet Natura 2000 est très ambitieux mais n'ont pas été étudiés de A à Z tous les instruments financiers nécessaires.* » Ce manque de propositions s'est répercuté sur les acteurs de terrain chargés de la mise en œuvre de la procédure qui n'ont pas été en mesure d'explicitier les formes de dédommagement ni de les garantir. « *En France, cela revient à demander aux propriétaires d'accepter une classification prospective sans expliquer ce que cela veut dire*⁷⁰. » Face au changement de Commission qui devait avoir lieu en 2004 et surtout de « remise à plat » des financements à partir de 2006⁷¹, les États membres devaient parvenir à un accord sur des propositions financières argumentées. « *Nous, précisait notre interlocuteur à Bruxelles, on prônera l'intégration de Natura 2000 dans la PAC pour tous les sites qui ont un caractère forêt ou agriculture [écoconditionnalité] et on prônera l'utilisation de fonds structurels pour tout ce qui peut être défini comme investissement d'infrastructures*⁷². »

69- Il s'agit de mettre en place de nouveaux référentiels « technico-économiques », ce qui ne pose pas trop de problèmes dans le secteur agricole (expérience des MAE) mais est plus délicat dans le secteur forestier.

70- Entretien, novembre 2003.

71- Les accords de Berlin ont défini et figé, jusqu'en 2006, la répartition des financements au sein de la CE (répartition des fonds structurels, etc.).

72- Parmi les fonds structurels existants à l'époque, on peut citer le FEDER, LEADER + et INTERREG.

Tableau 1

La procédure dans les faits (1993-2005)**1993****Janvier :**

Circulaire DNP sur la mise en place de la directive Habitats

1995**Mai :**

Décret fixant la procédure d'élaboration de l'Inventaire national des sites

Juin :

Premières propositions sur la délimitation des sites. Mise en place des sites pilotes

1996

Inventaire national des sites présenté au CNPN

Avril :

Déclaration du « groupe des neuf » au Premier ministre. Création du Comité national de suivi

Juillet :

Gel de la procédure annoncé par A. Juppé, Premier ministre

1997**Février :**

Relance de la procédure par C. Lepage, ministre en charge de l'Environnement

Juin :

Mémoire de la France

Août :

Poursuite de la procédure par D. Voynet, ministre en charge de l'Environnement

Octobre :

Envoi d'une première liste de sites (543) à la CE

1998**Juin :**

Séminaire de présentation du guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000

1999**Février :**

Lettre d'invitation de la ministre aux préfets à engager la 2^e étape du processus

Juin :

Nouvelle liste de sites « sans problème » (534) adressés à la CE (Fin prévue de la transmission des sites reportée)
Annulation des dispositions de la circulaire Voynet (1997) par le Conseil d'État pour absence de consultations (décret 1995)
Condamnation de la France par la CJCE pour défaut de transposition de l'article 6

2000**Décembre :**

Loi d'habilitation votée le 21 décembre par le Parlement : donne instruction au gouvernement de légiférer par ordonnance pour transposer la DH en droit français

2001**Janvier :**

Loi n° 2001-1 du 3 janvier portant habilitation au gouvernement à transposer par ordonnances des directives communautaires (cinquante directives en retard) et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire dans un délai de quatre mois

Février :

Circulaire du 27 février 2001 relative à la mise en œuvre des directives Habitats et Oiseaux

Avril :

Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril relative à la transposition en droit français des directives « Oiseaux » et « Habitats ». Elle donne un cadre juridique à la gestion des sites Natura 2000. Deux décrets publiés en application :
– le décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 (procédure de désignation des sites)
– le décret n° 2001-1216 du 20 décembre 2001 (gestion des sites Natura 2000)

Juin :

Décision du Conseil d'État du 22 juin d'invalider la liste de sites soumis à la CE en juillet 1999

Novembre :

Circulaire DNP/SDEN n° 2104 du 21 novembre 2001 relative à la procédure de désignation des sites N2000 (lettre signée par Y. Cochet)

2002**Mai :**

Circulaire MATE/DNP/DERF/DEPSE n° 162 du 3 mai 2002, relative à la gestion contractuelle des sites Natura 2000.
Anniversaire des dix ans de la directive commémoré à Tenerife (Canaries) : *Natura 2000 : un partenariat pour la nature*
Relance de la procédure par R. Bachelot à la suite du changement de Gouvernement

Août :

Lettre aux préfets

Novembre :

Condamnation de la France par la CJCE pour non-respect de la procédure

2003

Année prévue de la stabilisation des sites. Environ 600 documents d'objectifs en cours

2004

Décret n° 2004-292 du 26 mars relatif au Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) et modifiant le code de l'environnement
Circulaire DNP/CC n° 2004-1 adressée aux préfets de région (CSRPN)
Circulaire DNP/SDEN n° 2004-2 adressée aux préfets (Achèvement du réseau et relance du processus de désignation des sites)

2005**Février :**

Adoption de la loi sur le développement des territoires ruraux

■ Conclusion : des sites aux scènes

Le suivi des inventaires et de la constitution des listes nationales de sites nous amène à conclure que le dispositif mis en place avait été pensé comme associé à un univers stabilisé, c'est-à-dire exempt de controverses scientifiques et sociales (Godard, 2002). Sa conception n'était finalement pas si éloignée des politiques de conservation traditionnelles puisqu'elle imposait des normes standardisées grâce à une autorité politique légitimée par la science. C'est son application qui a provoqué, en France, une double crise, à la fois scientifique et politique. La procédure, telle qu'elle avait été conçue par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (MATE), prévoyait en effet de confier la réalisation des inventaires aux scientifiques de façon à garantir la qualité du travail de délimitation des sites. Nous avons considéré, en reprenant les termes de Nicolas Dodier, que cette démarche s'apparentait à une volonté d'enclavement des institutions naturalistes, c'est-à-dire à « *un travail qui consiste à mettre l'intérieur d'une institution à l'abri des pressions émanant de son extérieur* »⁷³. Le temps réel, investi dans l'identification des sites, beaucoup plus long que la programmation européenne, permet d'absorber les observations et critiques apportées par les « non scientifiques » qui entendent avoir leur mot à dire à toutes les étapes de la procédure.

L'analyse des controverses ayant ponctué la constitution des inventaires, a montré que, pour une partie des scientifiques, la priorité majeure aurait été sans doute de faire un état des lieux des compétences (Rémy *et al.*, 1999) : sur qui et sur quoi pouvait-on compter en France pour une première recension ? À quels réseaux pouvait-on avoir recours ? Face au déficit de connaissances et de savoirs mobilisables, il semblait évident à ces scientifiques que la Commission, comme le ministère de l'Environnement, avaient mal évalué les références cognitives sur lesquelles reposait la directive. « *Les gens qui ont signé le document ont surestimé l'état des connaissances en France* »⁷⁴... ». Ce qui nous est apparu alors, c'est la faiblesse du seul recours à la science pour réaliser ces inventaires : manque d'outils et de moyens à l'échelle nationale d'une part, et manque de légitimité pour réaliser seule l'expertise aux échelles locales, d'autre part.

Les conflits suscités par la première étape ont entraîné une modification en profondeur de la procédure, avec l'ouverture d'un espace de concertation dont la conséquence principale a été de rendre négociables les périmètres des sites avec les acteurs. En cela, l'action politique qui s'est développée ne s'est pas limitée à la contestation de la procédure, mais est allée plus loin en mobilisant d'autres connaissances en vue de la redéfinition des périmètres. Au final, le désenclavement institutionnel paraît évident : les « acteurs ruraux » ont acquis un droit de regard sur l'ensemble de la procédure et non plus sur le seul champ de compétences qui leur était initialement attribué. La mise à l'épreuve par le

73- N. Dodier, mai 2002, p. 61.

74- Rémy *et al.*, extrait d'entretien auprès d'un scientifique, 1999, p. 143

terrain a ainsi amené les responsables politiques en France à admettre que la directive Habitats ne pouvait être réduite à sa seule dimension écologique et donc spatiale mais qu'elle s'inscrivait dans des territoires ruraux contrôlés par des groupes sociaux historiquement constitués : les agriculteurs, les forestiers et les chasseurs pour n'en citer que quelques-uns. Les effets de cette évolution ont été notables.

À l'issue des négociations locales et nationales, la superficie des sites proposés à l'Union européenne est passée du chiffre initial de 13 % du territoire en 1996 à 7 % fin 2002. L'épreuve a été douloureuse pour une partie des scientifiques qui ont eu l'impression de voir se réduire les superficies comme si leur travail n'était pas considéré comme fiable. Le responsable de l'équipe Natura 2000 du MEDD décrit avec humour cette évolution en se référant au « miracle français » : « *Le ratio surfacique de la France reste faible par rapport aux autres pays. C'est évidemment lié à la procédure. On avait vu large avec les zones tampons. On a subi une cure d'amaigrissement et les DIREN ont essayé de sauver le cristallin* ⁷⁵. » Mais l'ensemble de ces modifications, comme les controverses politiques et scientifiques qui les ont alimentées, ont contribué à stigmatiser la France auprès de la Commission au nom du « retard » accumulé dans la transmission des sites et de la faiblesse relative des surfaces proposées par rapport aux autres pays (encadré 3). Ainsi, le baromètre Natura 2000 publié à l'époque dans la lettre d'information de la Commission pour rendre compte de la situation de chaque pays soulignait déjà ce retard (tableaux 2 et 3) ⁷⁶. Dans son examen de l'état de l'environnement en France (février 2005), l'OCDE est allé dans le même sens en insistant notamment sur la nécessité d'améliorer la mise en œuvre des directives européennes Habitats et Oiseaux, et cela au niveau national et local. Les travaux publiés récemment par Dubois et Maljean (2005) reprennent à leur compte cette thèse du retard français sans la discuter. Or, comme nous allons le voir, l'analyse cartographique de la distribution des sites sur le territoire et l'examen approfondi de la réalisation des DOCOB apportent des éléments qui démentent cette assertion.

Le temps des documents d'objectifs est en effet celui de l'épreuve de la concertation encadrée, devant aboutir à des propositions de gestion adoptées collectivement. Comme nous allons le montrer dans la suite du texte, jamais une politique de protection de la nature n'aura mobilisé dans autant de lieux un nombre aussi important de participants. La contrepartie en est la difficulté à faire coexister des registres de connaissances et de valeurs très différents. Les procédures de concertation, de débats ou de négociations traduisent le mouvement d'inscription à l'échelle locale de cette politique spatialisée – fondée sur l'identification de sites –, autrement dit sa **territorialisation**. Nous aurons recours à la notion de « scènes locales » pour désigner ce basculement dans l'action et son

75- Réunion au MEDD, janvier 2004.

76- Le baromètre Natura 2000 est géré par le Centre thématique européen pour la biodiversité. Il est basé sur les informations officiellement transmises par les États membres.

ancrage dans des contextes très divers. Au temps des administratifs et des scientifiques, vient s'ajouter celui des socioprofessionnels et des usagers des milieux, puis des collectivités locales et de leurs représentants. Leur implication contribue à faire de la directive un important outil d'expérimentation sociale dans le champ des politiques de la nature.

Tableau 2

Le baromètre Natura 2000 au 28 mars 2003 (ZSC, directive Habitats)*

État membre (non exhaustif)	Nombre de sites proposés	Superficie totale proposée (km ²)	Pourcentage du territoire national
France	1 202	41 295	7,6
Royaume-Uni	567	24 064	9,9
Belgique	270	3 178	10,4
Suède	3 420	57 476	12,8
Italie	2 369	41 261	13,7
Luxembourg	38	352	13,7
Portugal	94	16 500	17,9
Espagne	1 276	118 496	23,5
Danemark	194	10 259	23,8
Europe des 15	15 557		

* Le dernier baromètre publié (lettre d'information n° 20) représente l'état d'avancement de la procédure en décembre 2005 pour les SIC et les ZPS dans les vingt-cinq pays de l'UE. La France totalise 1 227 SIC et 201 ZPS.
Source : Lettre d'information, Commission européenne DG Env, n° 16.

Tableau 3

Le baromètre Natura 2000 au 15 avril 2004 (ZPS, directive Oiseaux) (superficies terrestres uniquement)

État membre (non exhaustif)	Nombre de sites proposés	Superficie terrestre proposée (km ²)	% du territoire national terrestre
France	153	12 415	1,9
Luxembourg	12	139	5,4
Royaume-Uni	252	14 511	5,8
Danemark	112	12 246	5,9
Suède	509	28 648	6,2
Italie	503	24 865	8,1
Belgique	229	2 964	9,7
Portugal	50	9 956	10,1
Espagne	442	81 719	16,1

Source : Lettre d'information, Commission européenne DG Env, n° 18.

Encadré 3

Le réseau européen et le « retard » français

Selon les Etats, les stratégies de mise en œuvre sont très variées et se traduisent par des propositions diversifiées. On peut citer par exemple :

- le taux de désignation des sites qui varie en moyenne de 10 à plus de 17 % du territoire si on en croit le baromètre Natura 2000. Certains pays comme l'Espagne vont bien au delà en affichant 38 %. La France est considérée comme le mauvais élève avec un peu plus de 10 % du territoire ;
- le mode juridique, la majorité des pays ayant choisi la voie réglementaire et la plupart utilisant des mesures agro-environnementales. Seuls la France et le Royaume uni ont développé des approches de type contractuel pour l'ensemble des activités présentes dans les périmètres ;
- le niveau de décentralisation des décisions très variable.

Situation de la France au 1er janvier 2005 :

- 1 220 sites ont été transmis au titre de la directive Habitats représentant 4 224 000 hectares, soit 7,7 % du territoire national. Environ une centaine de sites sont nécessaires pour compléter la liste ;
- 174 zones de protection spéciales (ZPS) ont été notifiées au titre de la directive Oiseaux représentant 1 438 000 ha soit 2,62 % du territoire. Il en manque à peu près la même quantité, les lacunes étant manifestes pour 85 espèces ;
- près de 850 documents d'objectifs sont en cours ou achevés. 310 sont considérés comme achevés.

En terme de répartition des sites par région biogéographique, la région alpine a communiqué ses résultats par le biais de sa commission en janvier 2004 alors que les régions atlantique et continentale ont attendu la fin de la même année. Les sites manquants sont essentiellement le fait de ces deux dernières régions. Le MEDD souhaite que le réseau soit achevé en 2006. Il constituera le premier état de référence de l'état de la conservation (état 0). Le suivi scientifique aura lieu de 2007 à 2012 et ses résultats permettront d'évaluer la politique et les actions engagées. On est loin des prévisions initiales en terme de calendrier.

Source : *Le réseau Européen Natura 2000*, MEDD ; Séminaire de Montpellier de l'ATEN, juin 2004.

2

Rendre compte de l'hétérogénéité du réseau écologique en France : du national au local

Les listes de sites proposées par la France aux commissions biogéographiques pour constituer le futur réseau Natura 2000 présentent des disparités évidentes, au moins dans les superficies engagées d'une région à l'autre. Sur le terrain, nous avons constaté la multiplicité des situations et la diversité des configurations spatiales de Natura 2000. Après avoir présenté les sources d'information sur lesquelles nous allons nous appuyer pour saisir cette hétérogénéité qui soulève un certain nombre de questions quant à son interprétation, nous effectuons une analyse cartographique de différentes données qui apporte des éléments inédits en termes d'impact de la procédure sur le territoire français. Ces observations nous amènent à préciser nos choix méthodologiques.

Le début de nos travaux avait été marqué par une approche essentiellement qualitative de la constitution des inventaires aux échelles nationales et régionales. Celle-ci avait fait apparaître l'existence de lieux de débats et de confrontations, dont le fonctionnement et la composition différaient fortement d'une région à l'autre. Le suivi du travail d'élaboration et de mise en place des documents d'objectifs a été réalisé en poursuivant la même démarche complétée par une approche de type quantitatif fondée sur l'exploitation de plusieurs bases de données et l'organisation d'une enquête postale à l'échelle nationale. Les observations réalisées sur les terrains nous ont aidés à construire nos hypothèses, tandis que les statistiques nous ont permis de les mettre à l'épreuve dans un contexte élargi. La fin de ce chapitre insiste sur les caractéristiques des quatre régions françaises dans lesquelles nous avons travaillé afin d'appréhender localement les disparités qui ont été soulignées. Les huit sites dont nous avons suivi la construction des documents d'objectifs sont aussi présentés. Nous les considérons comme l'échelon d'observation le plus pertinent pour saisir dans sa globalité l'évolution du processus d'expérimentation collective.

■ Cartographie de l'hétérogénéité du réseau Natura 2000

Pour avoir une vision d'ensemble des applications de la procédure sur le terrain, nous avons procédé à un recueil systématique d'informations à l'échelle de chaque site, à partir de deux sources accessibles :

- La base de données du ministère de l'Écologie et du développement durable. Mise à notre disposition par le ministère, elle comporte des informations sur les caractéristiques des sites désignés et l'état d'avancement des DOCOB. Son exploitation nous a permis de rendre compte de la répartition des sites validés, de connaître les superficies concernées et de repérer les opérateurs au fur et à

mesure de leur nomination. Ces données nous ont également été utiles pour organiser notre enquête postale. La dernière version de la base que nous avons consultée date de juillet 2004. Y sont référencés 759 sites, chacun d'entre eux ayant un opérateur attribué et identifié.

– La base de données géographique gérée par le Muséum national d'histoire naturelle. En nous donnant accès à sa base, le MNHN nous a permis de prendre connaissance des différents zonages environnementaux couvrant la France et notamment de la répartition et de la structure des sites Natura 2000. Ces informations relatives à l'empilement de zonages permettent de situer chaque site Natura 2000 par rapport à un ensemble régional d'aires protégées. Elles sont ensuite croisées avec des variables socioéconomiques aux échelles communale ou supra-communale.

Les analyses cartographiques sont issues de ces données.

Des sites inégalement répartis sur le territoire français

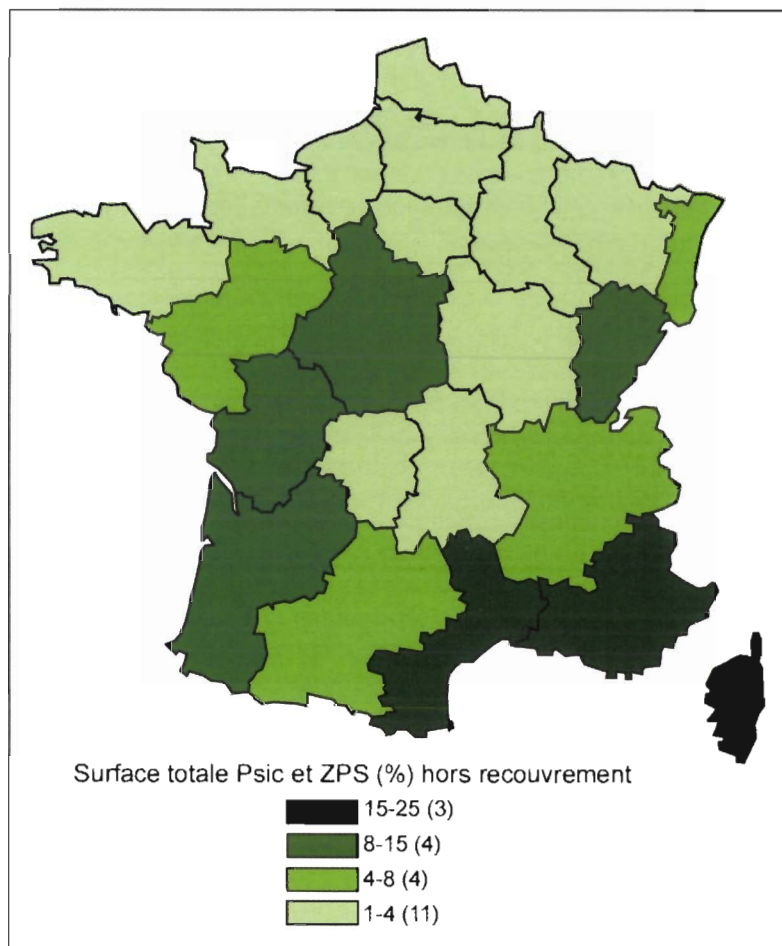
On doit admettre que la nature est distribuée de façon inégale sur le territoire et que certaines régions sont mieux dotées que d'autres en fonction des ressources ou des qualités qu'on leur attribue. La distribution spatiale des sites Natura 2000 nous informe d'importantes disparités régionales en termes d'habitats ou d'espèces à protéger ou conserver. Doit-on pour autant s'en tenir à ces « inégalités écologiques ¹ » pour comprendre la répartition et la morphologie des sites ? C'est une des questions que nous nous sommes posées tout au long de cette recherche en privilégiant l'hypothèse que l'ampleur des différences observées d'une région à l'autre ne relevait pas seulement de données écologiques objectives.

Si l'on se réfère à la base d'information géographique du MNHN concernant les sites Natura 2000 (ZSC et ZPS) ², on compte 1 215 sites relevant de la directive Habitats (ZSC) et 153 sites relevant de la directive Oiseaux (ZPS). Certaines ZSC recouvrent totalement ou en partie des ZPS. La superficie des ZSC est très variable, allant de 0,01 à 100 000 hectares pour une moyenne nationale de 3 771 hectares et une médiane de 936 hectares. La superficie des ZPS est généralement plus importante, avec une moyenne de 8 088 hectares pour une médiane de 2 282 hectares. La carte 1 représente la répartition régionale des superficies en zonage Natura 2000, une fois éliminés les recouvrements entre les deux types de zonage (ZSC et ZPS) et les zonages maritimes.

1- La notion d'inégalité écologique est à manier avec précaution. Elle apparaît bien après la problématique environnementale dans le champ politique, mais lui est fortement associée. Nous l'utilisons ici dans le sens d'une inégalité de type géographique.

2- Version du premier trimestre 2005.

Carte 1

Pourcentage de surfaces régionales en sites Natura 2000

Source : Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), GRENAT.

Cartographie : G. Géniaux INRA-SAD-Écodéveloppement et C. Lefebvre INRA-SAE2-MONA.

On repère l'équivalent d'une « diagonale du vide ³ » traversant le pays du sud-ouest au nord-est où la part régionale de sites reste faible, inférieure à 7 %. L'ensemble des régions au nord d'une ligne Brest-Paris affiche une surface en zonage Natura 2000 inférieure à 4 %. En revanche, les régions dont la superficie en sites est relativement importante – entre 9 à 21 % de surface régionale concernée – se concentrent sur la façade océanique sud et sur la côte

3- Ce concept a été proposé par le géographe Roger Bêteille pour désigner l'espace des faibles densités humaines allant des Pyrénées Centrales au plateau de Langres.

méditerranéenne. Reprenant notre hypothèse de départ, nous avons supposé que les superficies déclarées – et ceci serait encore plus vrai à l'échelle européenne – n'étaient pas seulement représentatives de l'intérêt des habitats mais aussi de rapports de force ou de stratégies locales. La prise en main par les directions régionales de l'environnement (DIREN) d'une procédure qui se voulait déconcentrée tout en étant guidée par des principes de rationalisation écologique applicables à l'échelle de l'Europe, n'aurait pas permis de gommer l'inégalité de la répartition des compétences naturalistes d'une région à l'autre, pas plus qu'elle n'aurait pu gommer les rapports de force locaux antérieurs.

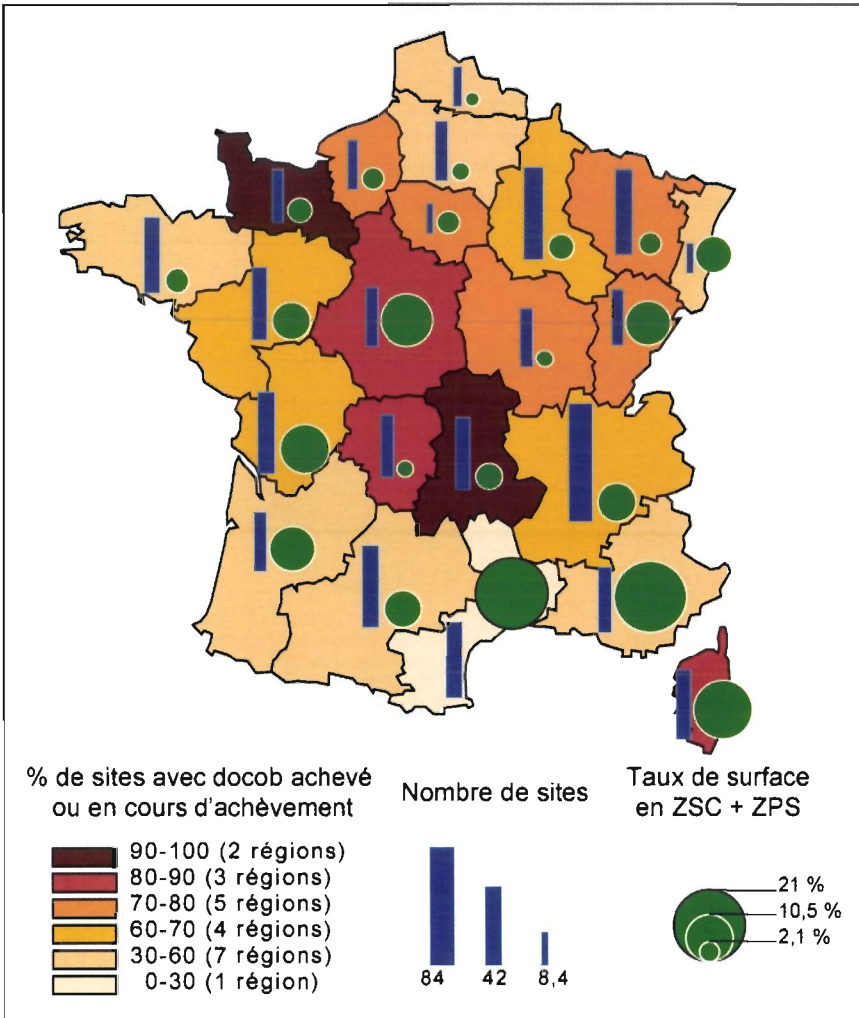
La base ministérielle de 2004 recensait quant à elle environ 759 sites avec un opérateur désigné par l'État et identifiable. Les informations recueillies par notre équipe auprès des DIREN de chaque région, nous ont permis de repérer les sites pour lesquels la procédure de construction des DOCOB était bien avancée ou en voie d'achèvement. Nous avons ensuite travaillé sur cet ensemble spécifique. La carte 2 met en perspective l'état d'avancement de la procédure (DOCOB achevés ou en phase de l'être) avec le nombre et les surfaces des sites concernés par région, cinq ans après le lancement officiel des documents d'objectifs.

On constate que la promptitude des régions à mettre en œuvre les DOCOB dont l'opérateur a été désigné est extrêmement variable. De fait, la procédure est beaucoup plus avancée autour de la région Centre, à l'ouest et au sud de la région parisienne. On remarque aussi que pour les régions du sud du pays, et particulièrement celles du bassin méditerranéen, le nombre et la surface des sites à gérer sont relativement plus importants. Cette relation entre d'un côté l'état d'avancement de la procédure et de l'autre, le nombre et la surface des sites Natura 2000 d'une région, semble avérée. Elle demanderait néanmoins des compléments d'analyse pour quelques régions (Centre, Corse, Franche-Comté, Nord-Pas-de-Calais).

Au-delà du nombre et de la surface des sites recensés, la question de la forme qu'ils épousent est loin d'être anodine car elle constitue une autre source de disparité. Selon les régions en effet, et en fonction des choix effectués par les experts régionaux rassemblés au sein des CSRPN, les superficies retenues représentent de vastes enveloppes dont les contours définitifs ont été mis en discussion ou au contraire se limitent à des noyaux durs aux frontières plus difficilement négociables. Ainsi, par exemple, dans le massif des Alpilles ou en Sologne, de grands sites ont été désignés avec le choix d'appliquer le DOCOB sur seulement une ou plusieurs parties du site. En revanche, dans les volcans d'Auvergne, une logique de « confettis » a abouti à délimiter de faibles surfaces qui feront intégralement l'objet d'un DOCOB. Cette variabilité dans le mode de délimitation des sites peut également être illustrée à travers l'analyse du ratio périmètre/surface qui constitue un indicateur de la forme des sites : plus ce ratio est faible, plus la forme est simple et « ramassée », souvent circulaire (figure 1). Six régions se distinguent de ce point de vue, avec un ratio maximum inférieur à 5 et une médiane inférieure à 0,5. La région PACA, le Languedoc-Roussillon,

Carte 2

Pourcentage de sites Natura 2000 avec DOCOB achevé ou en cours d'achèvement, nombre total de sites et taux de surface par région



Source : MNHN, GRENAT.

Cartographie : G. Géniaux INRA-SAD-Écodéveloppement et C. Lefebvre INRA-SAE2-MONA.

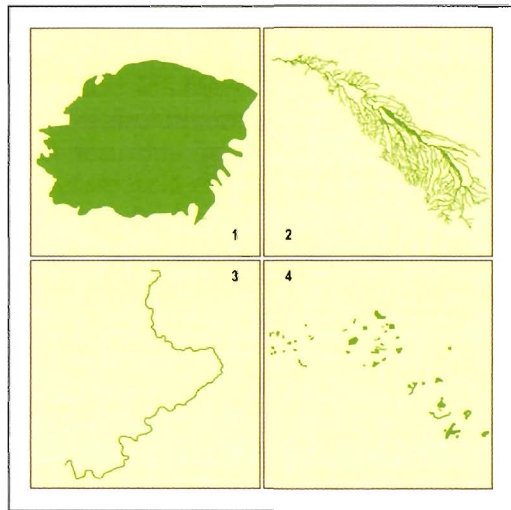
la Franche-Comté, l'Alsace, la Picardie, Midi-Pyrénées et la Bretagne sont, pour la plupart, des régions qui ont eu tendance à privilégier les sites de taille importante avec des formes simples de type « patatoïde » (médiante importante et/ou surface cumulée régionale importante).

Il n'est pas inutile, pour mieux comprendre cette variabilité, de revenir brièvement aux événements qui ont suivi le dégel de la procédure en 1997. Nos

travaux sur la constitution des inventaires régionaux avaient montré une tendance au resserrement des surfaces retenues. Néanmoins, les stratégies locales n'ont pas été pour autant similaires. On a assisté, dans certains cas, à l'élimination de sites considérés comme trop problématiques. Dans d'autres cas, la réduction négociée des superficies s'est imposée, alors que dans d'autres encore, l'intégralité de ceux ne soulevant pas d'opposition a été maintenue. Selon les situations, les enjeux en présence n'ont pas produit les mêmes modes de hiérarchisation des critères d'éligibilité ni les mêmes compromis. Ont été mis en discussion, soit des espaces à gérer, soit de stricts inventaires⁴. La disparité du nombre et du pourcentage de couverture territoriale des sites selon les régions et les départements, avant comme après le dégel, reflète en partie ces divergences de perception.

La figure 1 illustre les différentes formes que prennent les sites Natura 2000. La forme 1, ou forme « patatoïde », peut être interprétée comme une stratégie d'anticipation des négociations à venir. La désignation d'une aire importante permet d'avoir une grande marge de manœuvre sur les décisions finales en matière de concentration des efforts de protection. La forme 4 *a contrario*, dite forme « confettis », peut refléter des négociations difficiles aboutissant à un découpage strict des zones d'intérêt écologique et/ou des lieux où les oppositions locales sont moins importantes. Les formes filières et ramifiées (2 et 3) sont caractéristiques des sites concernant des rivières et le cas échéant leurs affluents.

Figure 1
Formes courantes des sites Natura 2000



Source : MNHN.

Comme nous le verrons plus tard, cette structuration spatiale est importante à prendre en considération puisqu'elle va influencer le type de gestion écologique à mettre en place et, sans doute, son efficacité. Nous ne pouvons pas ignorer non plus que le nombre de communes ou d'habitants directement ou indirectement concernés par la procédure est largement affecté par ces données. Les conséquences sociales des choix en termes de zonage Natura 2000 ne sont donc pas les mêmes selon les régions. Après avoir relativisé le poids de

4- L'exemple de la Sologne est, de ce point de vue, éloquent. Consulter, à ce sujet, Sajaloli, 2002.

la dimension écologique dans la répartition des sites, nous nous sommes donc posé la question de la répercussion de ces choix sur le plan sociopolitique. Le responsable de la directive au MEDD était bien conscient de la présence de ces enjeux lorsqu'il affirmait : « *Il y a une double inégalité allant de Narbonne à Strasbourg, entre le Nord et le Sud, une double inégalité à la fois écologique et sociale* ⁵ ».

En se référant uniquement à la superficie que chaque pays engage dans la directive Habitats ou dans la directive Oiseaux pour repérer les bons élèves (cf. baromètre Natura 2000), et en la rapportant à la superficie nationale, la Commission européenne agglomère en réalité des choses très différentes. Elle confronte des pourcentages nationaux qui ne rendent pas compte de la réalité qu'ils recouvrent. Ils ne disent rien de l'évolution du taux réel de surfaces protégées dans chaque pays, des répercussions sociales du zonage, ni de l'ampleur ou de l'efficacité des mesures de gestion qui seront appliquées.

Des extensions notables dans les zonages de connaissances

Malgré l'ambition de la directive d'élargir les mesures de conservation à de nouveaux espaces, en l'occurrence ceux qui n'avaient pas encore été touchés par une mesure de protection, les extensions semblent modestes en première analyse. L'enquête postale que nous avons réalisée (cf. p. 70) montre que 77 % des sites sur lesquels nous avons travaillé ont déjà fait l'objet d'au moins une mesure de protection. Mais cela ne signifie pas pour autant que la totalité de la superficie d'un site soit effectivement couverte par une mesure de protection. Afin d'identifier d'éventuelles spécificités régionales, nous avons donc procédé à une analyse plus fine du recouvrement des zonages Natura 2000 avec l'ensemble des autres zonages environnementaux en nous intéressant prioritairement aux niveaux de contraintes associés à ces zonages (cartes 3 et 4).

Les catégories d'aires protégées proposées par l'UICN ⁶ sont peu pertinentes pour faire ressortir ces différents zonages environnementaux. La plupart des zonages français entrent en effet dans la catégorie V de l'actuelle classification de l'UICN ⁷. Or, leurs contraintes réglementaires sont en réalité assez différentes de celles qui sont affichées. Enfin, les « zonages de connaissances » que nous

5- Réunion au MEDD, janvier 2004

6- La classification actuelle de l'UICN, largement issue de celle proposée en 1994 par Anon est la suivante :

- I. Protection intégrale (exemple : réserve naturelle intégrale/zone de nature sauvage)
- II. Conservation de l'écosystème et loisirs (exemple : parc national)
- III. Conservation d'éléments naturels (exemple : monument naturel)
- IV. Conservation par une gestion active (exemple : aire de gestion des habitats/espèces)
- V. Conservation d'un paysage terrestre/marin et loisirs (exemple : paysage terrestre/marin protégé)
- VI. Utilisation durable des écosystèmes naturels (exemple : aire protégée de ressources naturelles)

Source : <http://app.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/1994-007-En.pdf>

7- L'IFEN distingue six catégories d'espaces naturels faisant l'objet d'une protection réglementaire (IFEN, 2004) que nous ne reprenons pas non plus, compte tenu de nos objectifs.

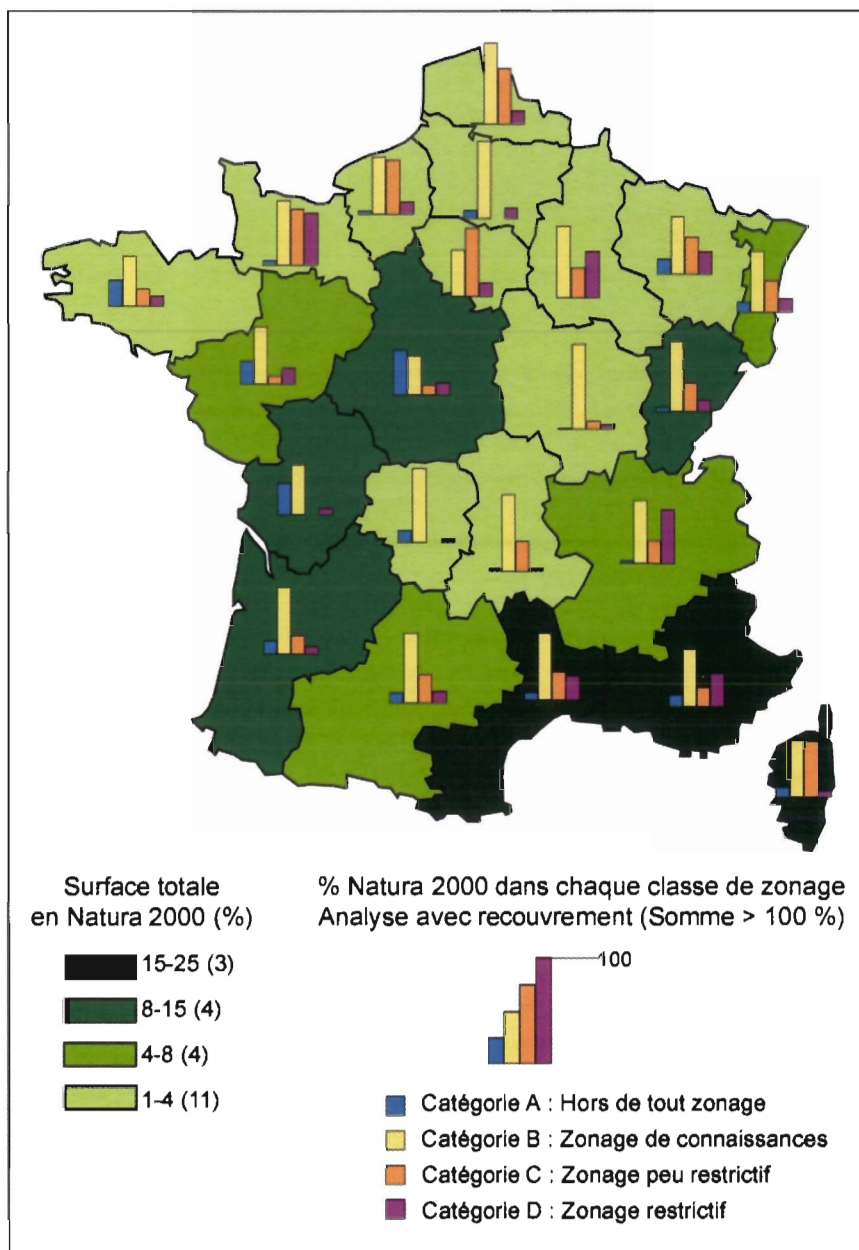
voulons faire apparaître ne sont pas pris en compte par cette classification. Nous avons donc construit nos propres catégories de la façon suivante :

- catégorie A : les espaces extérieurs à tout zonage environnemental quel qu'il soit ;
- catégorie B : les zonages de connaissances qui correspondent à des espaces répertoriés (inventaires ZICO ou ZNIEFF) ;
- catégorie C : les espaces environnementaux peu restrictifs qui correspondent aux zonages de catégorie V de l'UICN avec des contraintes réglementaires faibles (parc naturel régional, zones périphériques des parcs nationaux, réserves de biosphère, etc.) ;
- catégorie D : les espaces restrictifs qui correspondent aussi aux zonages de catégorie V de l'UICN avec des contraintes réglementaires fortes (zone centrale des parcs nationaux, réserves naturelles, réserves biologiques, convention Ramsar, arrêtés de biotope, réserve naturelle volontaire, réserve de chasse et de faune sauvage...). Ils interdisent certaines activités humaines ou contraignent fortement leur développement.

En première analyse, si l'on considère les catégories de zonage indépendamment les unes des autres, c'est-à-dire en additionnant les zones qui se chevauchent, la carte 3 fait apparaître que les zonages de connaissances, dont l'étendue est la plus vaste, sont les premiers lieux d'implantation des sites Natura 2000. À l'exception de la région Centre où les sites Natura 2000 s'inscrivent en majorité « hors de tout zonage environnemental ⁸ », toutes les autres régions affichent les zonages de connaissances comme premiers récepteurs des sites Natura 2000. On repère aussi sur la carte que dans les régions où la surface totale en sites Natura 2000 est importante, l'implantation des sites hors de tout zonage est généralement plus forte qu'ailleurs : c'est le cas pour l'ensemble des régions Ouest situées au sud de la Bretagne. En revanche, les valeurs élevées en zonage peu restrictif se retrouvent dans les régions au nord/nord-est de l'Île-de-France et en Corse. Les parts médianes de chaque classe de zonage régional sont les suivantes : 11 % hors de tout zonage, 14 % dans les zonages restrictifs, 33 % dans les zonages peu restrictifs et 74 % dans les zonages de connaissances.

8- Ce résultat provient essentiellement du site Sologne (FR2402001) qui s'étend sur 3 500 km².

Carte 3

Implantation des sites Natura 2000 dans les zonages environnementaux (avec recouvrement des zonages)

Source : MNHN, GRENAI.

Cartographie : G. Géniaux INRA-SAD-Écodéveloppement et C. Lefebvre INRA-SAE2-MONA.

Si l'on considère maintenant les classes de zonages environnementaux en tenant compte de leurs recouvrements, les résultats sont à nuancer. Quand il y a recouvrement, il est d'usage de considérer en chaque point de l'espace le zonage le plus restrictif afin de retenir le niveau maximal de protection atteint. Pour en rendre compte, nous devons donc comptabiliser chaque mètre carré de Natura 2000 en l'associant exclusivement au zonage le plus restrictif en place⁹. Bien que cela complexifie la lecture des résultats, puisque les catégories B et C peuvent se retrouver sous-évaluées par rapport à la première lecture proposée, cette méthode permet de repérer les espaces où Natura 2000 peut modifier sensiblement les contraintes réglementaires. Ainsi, on remarque sur la carte 4 que les sites Natura 2000 restent majoritairement présents dans les zonages de connaissances (médiane = 42 %), élargissant notablement les surfaces où des contraintes de gestion peuvent voir le jour. Si l'on rajoute à ce pourcentage celui des 11 % hors de tout zonage environnemental, on constate que les sites Natura 2000 étendent leur emprise sur des espaces sans mesure de protection. Cette information est donc à mettre en contrepoint de celle avancée plus haut indiquant que la majorité des sites ont déjà fait l'objet d'une mesure de conservation.

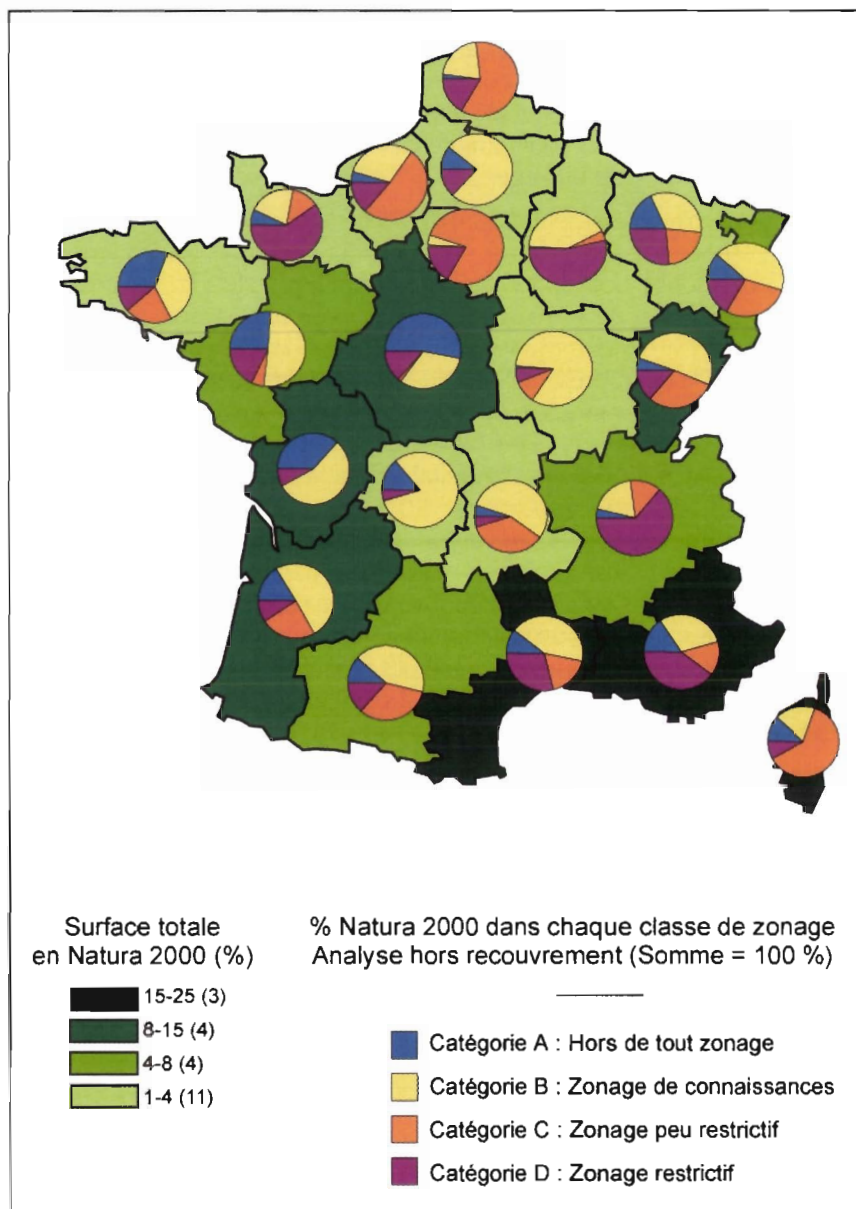
L'implantation de sites dans des zonages environnementaux restrictifs est en réalité relativement faible. Seuls la région Rhône-Alpes, la Picardie et le département de la Seine-Maritime affichent plus de 50 % de leur surface de sites Natura 2000 dans cette catégorie. On peut interpréter le choix de ce type d'implantation comme une façon d'éviter les conflits en privilégiant les zones où s'appliquent déjà des restrictions environnementales fortes. À l'inverse, le choix de privilégier de nouveaux espaces peut indiquer une volonté de rattraper un retard dans la conservation des espaces naturels ou l'affirmation d'une politique de conservation des habitats plus ambitieuse.

On constate donc que la procédure Natura 2000 permet d'étendre les aires protégées vers des milieux déjà inventoriés mais non protégés ou vers des espaces ignorés des politiques de protection de la nature. On retrouve cette situation dans les régions côtières¹⁰ et dans les régions ayant une part de superficie régionale en zone Natura 2000 importante. Ainsi, dans les régions où l'emprise spatiale de Natura 2000 est globalement forte (>10 %), on observe (à l'exception de la région Rhône-Alpes) que plus de 15 % des surfaces Natura 2000 sont extérieures aux zonages environnementaux déjà présents.

9- Par exemple, un zonage de connaissance de type ZNIEFF de 100 ha, peut abriter une partie d'un PNR sur 30 ha dont 5 ha d'arrêté de biotope au sein de ce PNR. Pour rendre compte de l'implantation d'un site Natura 2000 sur ces 100 ha, cela revient à comptabiliser les 5 ha d'arrêté de biotope dans la catégorie D, ensuite 25 ha dans la catégorie C au titre du PNR et 70 ha dans la catégorie B au titre de zonage ZNIEFF.

10- Les régions côtières sont cependant susceptibles d'abriter des sites Natura 2000 maritimes et donc forcément hors de tout zonage terrestre préexistant.

Carte 4

Implantation des sites Natura 2000 dans les zonages environnementaux (hors recouvrement des zonages)

Source : MNHN, CRENAT.

Cartographie : G. Céniaux INRA-SAD-Écodéveloppement et C. Lefebvre INRA-SAE2-MONA.

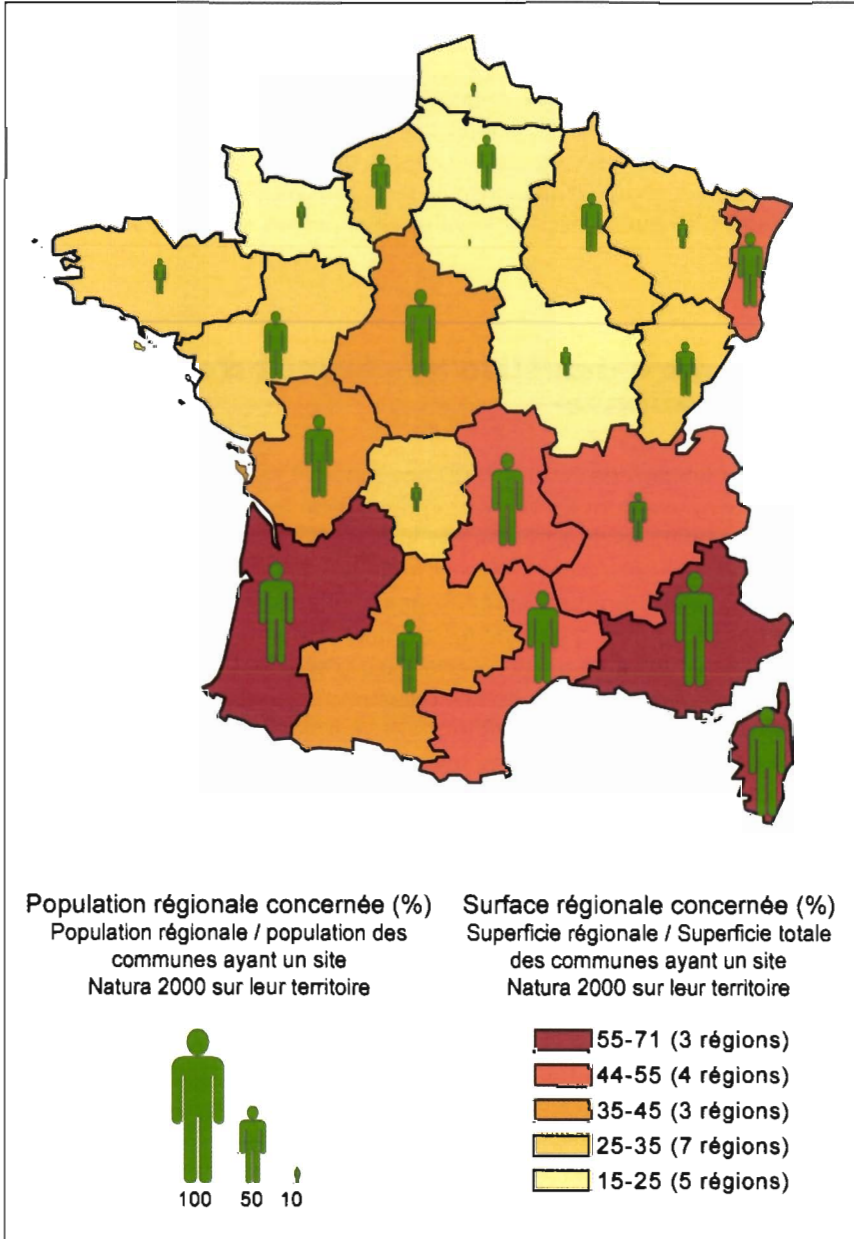
Une implantation sociopolitique affirmée

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. Il nous a semblé intéressant de faire figurer en contrepoint à ces surfaces brutes par région, le nombre de communes concernées par la procédure Natura 2000, c'est-à-dire les communes ayant sur leur sol un site ou une partie d'un site Natura 2000. Les élus locaux sont dans ce cas systématiquement sollicités pour être membres du comité de pilotage.

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). La carte 5 propose une analyse régionale de cet espace social. 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 métropolitaines et plus de la moitié de la superficie du territoire national (environ 300 000 km²). On note des disparités non négligeables entre surface et populations concernées. La région PACA, la Corse et l'Aquitaine affichent à la fois une surface et un espace social concerné importants : 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 sites 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. Les sites qui suivent le tracé des rivières ou des fleuves (formes 2 et 3) impliquent mécaniquement par leur forme filaire et ramifiée un espace social concerné important.

Les quatre régions où nous avons travaillé de manière approfondie offrent des résultats contrastés si l'on se réfère aux différents paramètres évoqués : formes et superficie des sites Natura 2000, taux de surface régional concerné, communes et population régionale impliquées.

Carte 5

Populations et surfaces régionales concernées par les sites Natura 2000 (%)

Source : MNHN, GRENAT.

Cartographie : G. Géniaux INRA-SAD-Écodéveloppement et C. Lefebvre INRA-SAE2-MONA.

■ Prendre en compte les différentes échelles

L'analyse de l'hétérogénéité du réseau Natura 2000 demande à être approfondie aux différentes échelles d'observation. Dans cette optique, nous avons mené deux types d'analyse aux objectifs complémentaires afin de mettre en évidence les « tensions » existant entre les différents niveaux d'action, de comprendre l'existence de particularismes face à un modèle plus global, autrement dit de saisir les interactions et le va-et-vient permanent entre le local et le national.

Une approche exhaustive des formes d'expertise à l'échelle nationale

Pour suivre l'application de Natura 2000 en France et l'avancée des travaux en régions, nous avons enrichi les deux premières sources d'information disponibles (bases du MEDD et du MNHN) par la construction d'une autre base de données centrée sur les formes d'expertise liées à l'élaboration des DOCOB propres à chaque site. En effet, n'oublions pas qu'une des originalités de la directive Habitats tient à la notion de réseau dont la pertinence est de donner à la gestion des espaces protégés une cohérence d'ensemble. Notre objectif est d'analyser les éléments moteurs de ces réseaux d'expertise 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 données ont été recueillies à partir d'une enquête postale menée auprès des maîtres d'ouvrage et des chargés de mission qui a débuté en septembre 2000.

Nous avons déjà montré que la première phase d'identification des sites, basée sur l'utilisation d'inventaires et la cartographie d'enveloppes de référence, s'était essentiellement appuyée sur des connaissances issues de la phytosociologie et de la systématique. Cette étape de la directive avait en effet opposé les connaissances scientifiques naturalistes aux savoirs pratiques pour ne valider que les premières. La phase de réalisation des DOCOB, plus pragmatique, mobilise quant à elle différents registres de savoirs, afin de les associer dans la définition des mesures de gestion. Elle élargit donc considérablement l'éventail des savoirs, davantage tournés vers l'action. Des connaissances issues de l'étude dynamique des populations, de l'écologie du paysage, de la biologie de la conservation sont sollicitées au même titre que les pratiques locales, que ces dernières soient portées par des groupes organisés au plan national ou régional comme les associations de chasseurs, de forestiers, d'agriculteurs ou par des individus. La constitution d'une base de données nous est apparue comme le

moyen de comprendre et mesurer la place occupée par chacun de ces savoirs et la façon dont ils composent entre eux ¹¹.

L'exploitation de ces données devait aussi nous permettre de cerner la répartition et le poids respectif des différents types d'acteurs engagés dans ces travaux. Elle devait nous aider à caractériser l'évolution des responsabilités dans l'élaboration des documents d'objectifs, à cerner les contours des groupes chargés de leur mise en œuvre et à les comparer avec le réseau constitué autour des sites pilote ¹². Allait-on retrouver la même configuration institutionnelle dans l'attribution des maîtrises d'ouvrage de l'élaboration des documents d'objectifs sur l'ensemble des sites, ou d'autres agents allaient-ils s'intégrer au dispositif ?

L'enquête postale s'est appuyée sur un questionnaire adressé aux opérateurs des différents sites (encadré 1). Les questions se sont concentrées essentiellement sur les ressources et les acteurs que ceux-ci ont mobilisés durant la procédure. Elles ont été complétées par des entretiens auprès d'autres acteurs apparaissant comme influents dans la structuration et le fonctionnement des réseaux, même s'ils n'étaient pas directement présents sur les sites. Les envois ont été effectués au fur et à mesure de l'avancement de la réalisation des DOCOB de chaque site et ont éventuellement été accompagnés de relances (consulter le questionnaire en annexe 1).

Malgré le caractère échelonné de la réalisation des DOCOB et leur degré d'avancement variable, nous espérons, si l'on s'en tenait au calendrier officiel qui prévoyait la fin de la procédure pour 2004, mener l'analyse quantitative à son terme. En réalité, à la fin de l'année 2004, moins de la moitié des sites sur les 1 220 sites répartis sur l'ensemble du territoire français ont fait l'objet d'un DOCOB. Plusieurs inflexions marquent ensuite la poursuite de la procédure à partir de 2005 au point que l'on peut considérer la réalisation des premiers DOCOB que nous avons suivis entre 2000 et 2004 comme une phase présentant des caractéristiques originales. La phase suivante se caractérise par un changement conséquent de l'environnement institutionnel de la directive et son articulation à d'autres programmes ou politiques publiques : services de l'État mieux rodés, rapprochement avec les services forestiers ou agricoles, relance des objectifs dans le cadre de la « Stratégie nationale pour la biodiversité », processus de décentralisation, implication plus importante des élus dans le cadre de la loi de développement des territoires ruraux. Les DOCOB qui inspirent nos travaux peuvent être considérés de ce point de vue comme faisant partie d'une **première génération**. Ils correspondent aussi aux premières expériences régionales. De plus, cette période de lancement concerne généralement les sites n'ayant pas posé de difficultés majeures lors de leur désignation.

11- La discussion des résultats fait l'objet de la cinquième partie.

12- Les sites pilote sont les sites expérimentaux où ont été mis en place les travaux d'animation, de concertation et d'expertise, pour passer des données d'inventaire à des documents d'objectifs.

Encadré 1

L'enquête postale

Enquête : Le démarrage d'un DOCOB est ponctué par la nomination de l'opérateur que nous repérons grâce à la base de données du MEDD. 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 MEDD (cf. annexe 2). Nous avons recours si nécessaire à une lettre de relance deux mois après et à un appel téléphonique. 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 neuf 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 retour¹³ : 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 %. On peut se reporter à la carte 2 pour visualiser le rapport entre le taux de questionnaires envoyés et le nombre de sites inclus dans la base du ministère (correspond au % de sites avec DOCOB achevé ou en cours d'achèvement).

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 des questionnaires et traitement des données sous SAS8. 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. Les résultats ont été couplés à la base de données du ministère (version décembre 2004) fournissant une série d'informations complémentaires.

13- Certains opérateurs ont produit un seul DOCOB pour plusieurs sites et un questionnaire peut se référer à plusieurs sites. Ainsi, parmi les 326 questionnaires reçus, 303 concernent un seul site et 21 sont multisites. Ces 21 multisites correspondent en réalité à 58 sites. Les résultats tirés de l'analyse de l'enquête postale s'appuient donc en réalité sur les réponses concernant 363 sites, sachant qu'à une observation correspond un seul site Natura 2000.

Une approche régionale des modalités de l'action collective et l'analyse de « scènes locales »

Les objectifs de notre recherche supposent une approche à l'échelle régionale et le suivi de sites faisant l'objet de DOCOB. C'est en effet à ces échelles que nous pouvons identifier les arbitrages politiques, les oppositions ou les alliances qui se jouent.

L'analyse de la construction des DOCOB, que nous avons rapprochée du processus de territorialisation d'une politique publique, exige de suivre au plus près les « scènes locales » où se confrontent, s'affrontent, s'ignorent ou s'accordent les différents acteurs de la négociation. Les connaissances des uns et des autres passent par leur mise à l'épreuve du territoire, en particulier par l'identification des pratiques favorables ou défavorables à telle ou telle espèce, tel ou tel habitat ou la remise en cause de mesures préconisées incompatibles avec le maintien de telle activité. Ces exigences nous ont conduit à travailler à l'échelle de sites, sélectionnés dans quatre régions différentes. Pour chacune d'entre elles, nous avons retenu deux sites, en fonction de différents critères (taille, diversité des opérateurs, types de milieu naturel, degré d'avancement de la procédure, diversité des enjeux socioéconomiques). Il est à noter que la taille varie de quelques dizaines à plusieurs milliers d'hectares (cartes 6, 7, 8, 9)

La confrontation d'expériences au sein du groupe GRENAT nous a amenés à considérer que nous pouvions difficilement élaborer une grille d'enquête commune aux différents sites. Chacun comporte en effet des spécificités qui induisent des questionnements particuliers. De plus, le poids donné à la concertation et à la négociation dans l'élaboration des mesures de gestion locales a produit une très grande diversité de situations. Notre objectif n'a donc pas été tant la comparaison des procédures, mais bien l'analyse des situations d'interaction qu'elles ont engendrées. Pour les observer, nous avons fait appel à une sociologie de type pragmatique, qui combine étroitement l'observation participante, les visites de terrain, la réalisation d'entretiens et l'analyse des différentes sources écrites (comptes rendus de réunions, documents d'information, études diverses). Les comités de pilotage, les comités départementaux de suivi Natura 2000, les différents groupes de travail, les visites de terrain ont constitué autant de terrains d'observation privilégiés auxquels nous avons été associés (cf. troisième partie). C'est en effet là que se sont exprimés les conflits d'intérêts et de légitimité, que se sont affrontés les points de vue sur la nature et ses modes de gestion. Mais c'est aussi à travers ces rencontres que la mise en commun des connaissances et des compétences de chacun a pu s'opérer.

Nous avons déjà souligné l'importance du contexte régional et de l'histoire des différents « collectifs » réunissant les acteurs. Dans nos travaux antérieurs, nous avons travaillé dans des régions qui avaient été choisies pour la diversité de leur configuration : Nord-Pas-de-Calais (NPC), Bourgogne, Poitou-Charentes

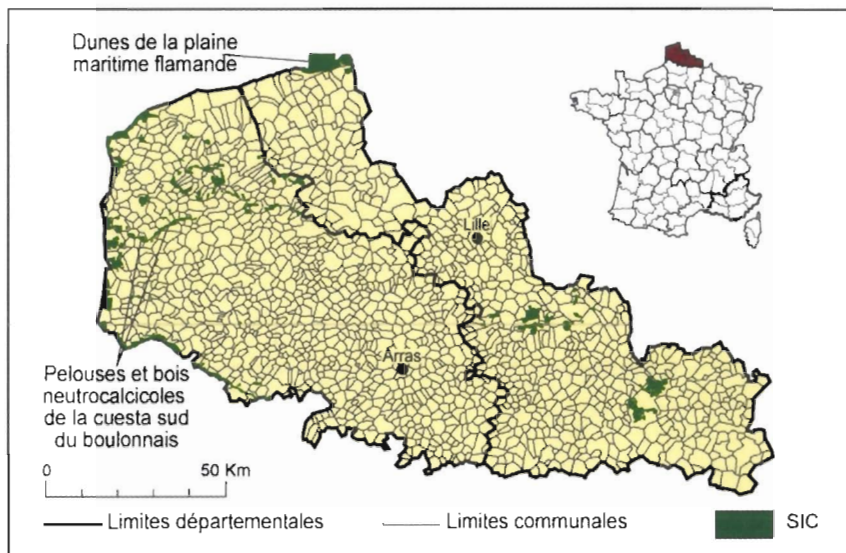
(PC) et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA). Nous avons constaté que, en dépit de la faiblesse de leurs moyens, les DIREN, fortement appuyées par les préfets, s'étaient attachées à respecter les règles successives édictées par leurs autorités de tutelle : souci d'assurer le caractère purement scientifique de l'identification des sites proposés en confiant les choix et les arbitrages aux CSRPN ; vigilance dans l'observation des instructions, parfois contradictoires, concernant la mise en forme de la présentation des sites puis celle des structures d'information et de concertation accompagnant le déroulement de la procédure ; respect des orientations données par le ministère à la suite du dégel de la procédure pour la rendre acceptable socialement. Dans la pratique, les résultats ont été très contrastés, à commencer par les superficies engagées avant et après le dégel (tableau 1). Le Nord-Pas-de-Calais (NPC) et la Bourgogne ont rejoint les régions affichant une superficie en dessous de la moyenne nationale tandis que le Poitou-Charentes et la région PACA affichent au contraire des pourcentages élevés. Dans le premier cas, les sites choisis se limitent aux noyaux durs alors que dans le deuxième cas, ce sont bien des « patates » qui ont été retenues.

Tableau 1

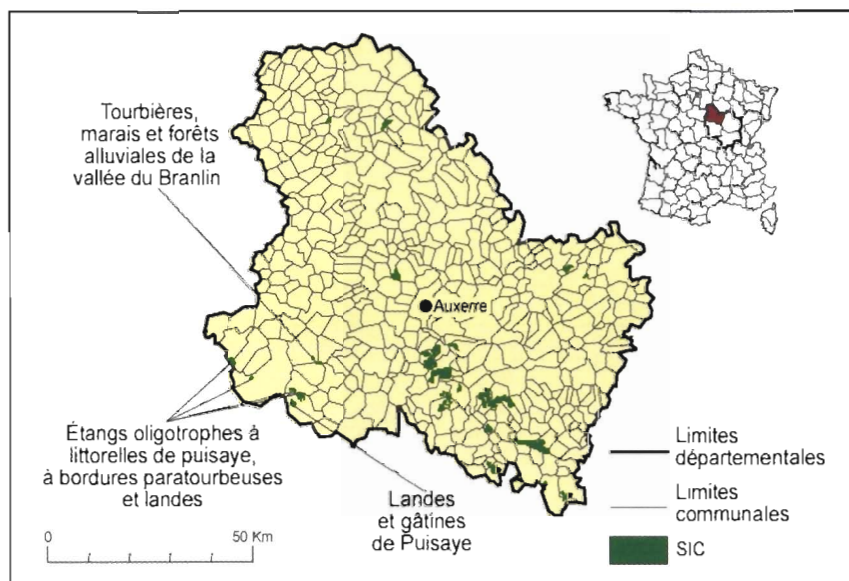
Sites proposés	Bourgogne		Nord-Pas-de-Calais		Poitou-Charentes		PACA	
	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Nombre	56	46	32	28	71	53	103	75
% superficie régionale	5	1,74	13	1,47	?	?	38,5	19

Les choix régionaux, comme nous l'avons déjà souligné, ne relèvent ni de l'aléatoire ni de déterminations uniquement écologiques mais bien d'histoires collectives de protection de la nature extrêmement contrastées d'une région à l'autre et dont les acquis ont permis aux différents acteurs de porter plus ou moins loin le processus de concertation. Ce sont ces ensembles de déterminants régionaux que nous avons désignés comme les territoires des DOCOB.

Carte 6

**Carte schématique des sites d'importance communautaire (SIC)
des départements du Nord et du Pas-de-Calais (région NPC)**

Carte 7

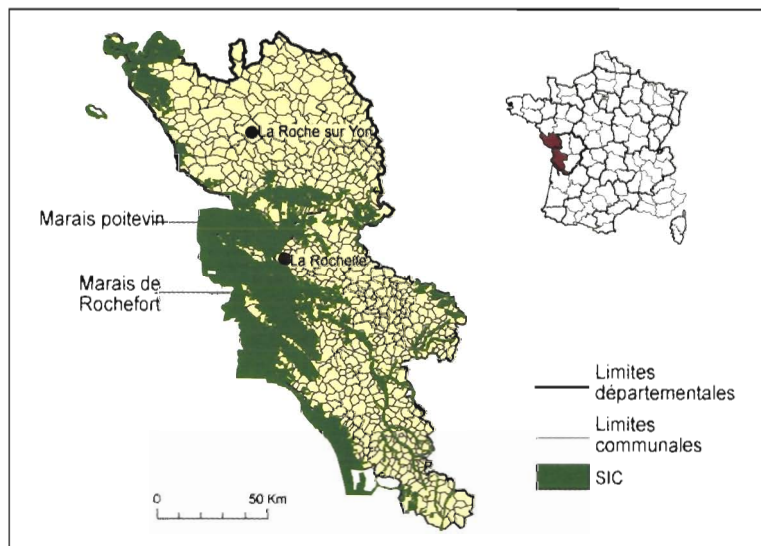
Carte schématique des SIC du département de l'Yonne (région Bourgogne)

Source : MEDD.

Cartographie : Catherine Lefebvre (INRA-SAE2-MONA).

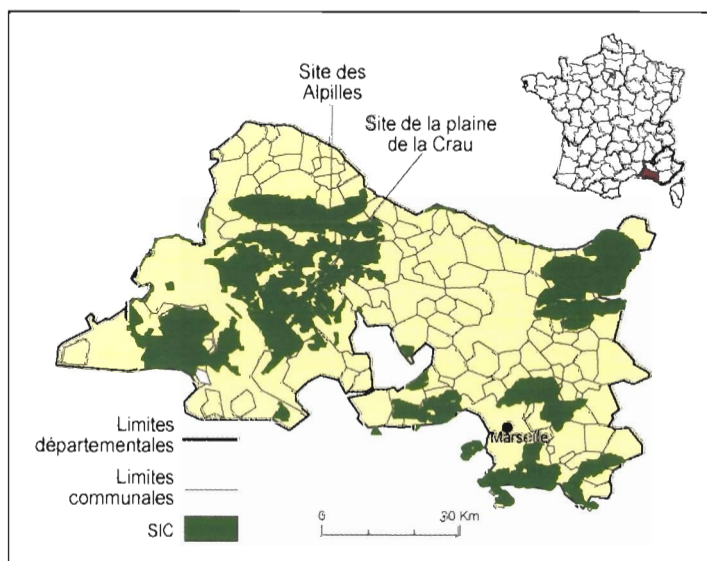
Carte 8

Carte schématique des SIC des départements de la Charente-Maritime et de la Vendée (région Poitou-Charentes)



Carte 9

Carte schématique des SIC du département des Bouches-du-Rhône (région PACA)



Source : MEDD.

Cartographie : Catherine Lefebvre (INRA-SAE2-MONA).

■ Les territoires des DOCOB d'une région à l'autre

Des régions affichant une faible emprise des espaces protégés (NPC et Bourgogne)

Les deux régions ont en commun une superficie proposée faible et font partie des cinq régions ayant seulement entre quinze et vingt-cinq communes concernées par Natura 2000. Néanmoins, le suivi des acteurs locaux révèle que les stratégies et les rapports de force s'y expriment de façon différenciée. Dans le NPC, les principaux gestionnaires de l'espace rural ont écarté les milieux naturalistes de la constitution des inventaires et des DOCOB alors qu'en Bourgogne, la DIREN est restée très présente tout au long de la procédure avec le souci d'en garder la maîtrise. Dans la région NPC, la présence du Conservatoire botanique national de Bailleul en tant que caution scientifique n'a pas permis d'atténuer les oppositions à Natura 2000.

L'alliance des milieux sylvicoles, agricoles et cynégétiques contre la directive en Nord-Pas-de-Calais

Avec ses vingt-huit sites qui couvrent environ 18 000 hectares, soit 1,47 % du territoire régional, le NPC arrive en queue de peloton des régions pour l'étendue des superficies proposées au titre de la DH. Cette faible emprise territoriale tient en partie au caractère relictuel des habitats naturels qui, tout en présentant une certaine diversité, sont relativement restreints en superficie. Le passé industriel de ces départements, fortement urbanisés et traversés de multiples infrastructures, et le développement d'une agriculture intensive dans le Pas-de-Calais en particulier, ont contribué à réduire l'importance des milieux naturels. Quatre grands types d'habitats sont aujourd'hui répertoriés : les milieux littoraux (dunes, falaises et prés-salés), les pelouses et les forêts calcaires, les rivières et leur bassin versant, les marais et tourbières. Dans cette région richement dotée en PNR (trois structures réparties sur deux départements), les sites inventoriés sont, pour une grande partie d'entre eux, inclus au sein de ces territoires.

Cependant, la faiblesse des propositions adressées par le NPC à la Commission européenne ne tient pas uniquement à ses caractéristiques écologiques et aux impacts des activités humaines sur les milieux naturels. Elle est également le reflet d'un véritable bras de fer entre les principaux gestionnaires de l'espace rural hostiles à Natura 2000 et les acteurs chargés d'appliquer la directive, c'est-à-dire la DIREN et les scientifiques du conservatoire botanique de Bailleul. Parler de concertation à propos de la renégociation des périmètres dans le cas du NPC serait pour le moins excessif ; c'est bien plutôt de rapports de force

dont il est question. Les opposants à la DH fédérés en association¹⁴, à l'image du « groupe des neuf » au niveau national, ont exercé un pouvoir de *lobbying* auprès de la préfecture au point d'imposer les partenaires de la négociation. C'est ainsi que les associations de protection de la nature, en particulier le Conservatoire des sites et le Conservatoire botanique dans un premier temps, ont été écartés des réunions de concertation. Les membres des associations Natura 2000 ont en outre obtenu du préfet que la transmission des sites soit subordonnée à l'autorisation des propriétaires. Cette double offensive conduite principalement par les forestiers, les agriculteurs et les chasseurs s'est avérée lourde de conséquences. Sur le pourcentage du territoire régional proposé par le MNHN en 1996 (13 %), une infime partie, de l'ordre de 1,5 %, a subsisté. La quasi-totalité des sites ont vu leur surface réduite dans des proportions importantes et, dans les zones à forts enjeux cynégétiques, comme les milieux humides et les marais arrière littoraux, aucune proposition n'a été retenue.

Le lancement des premiers DOCOB a débuté tardivement dans la région. C'est seulement au cours de l'année 2000 que sont signées les premières conventions entre les services de l'État et les opérateurs après une période marquée, là encore, par d'importants conflits. La procédure d'appel d'offres, privilégiée dans un premier temps par la DIREN pour désigner les opérateurs, a déclenché un vif tollé de la part des PNR qui s'estimaient légitimes pour être mandatés sur leur territoire. Les opposants à la DH ont été, eux aussi, hostiles à une telle procédure jugée favorable aux bureaux d'études environnementaux et aux associations de protection de la nature. Mais par-delà les arguments avancés se profilait un conflit de légitimité entre les structures candidates qui n'a pu être résolu qu'à la suite de nombreuses tractations entre les diverses parties en présence. Pour mettre fin à ces conflits, la DIREN s'est vue dans l'obligation de répondre aux exigences d'un certain nombre de concurrents, dont les membres des associations Natura 2000 et les PNR, en permettant le regroupement de plusieurs établissements publics (incluant les collectivités locales) pour réaliser un même DOCOB. Si une telle décision satisfait aux règles du marché public, elle n'est pas sans conséquences puisqu'elle exclut les acteurs privés, y compris les associations de protection de la nature, du statut d'opérateur. Cette démarche inédite de coopération a été conçue pour être expérimentée sur les sites implantés en zone de PNR. La DIREN envisageait toutefois de confier la réalisation du DOCOB de quelques sites localisés hors zone de parc, à des structures associatives déjà gestionnaires, dans le souci de briser le monopole. Au printemps 2005, treize sites sur les vingt-huit que comporte la région sont en cours d'élaboration. Six d'entre eux sont achevés ou en voie de l'être. Le nombre restreint de sites engagés à ce jour tient également au coût très élevé de la procédure de coopération qui a contraint la DIREN à se limiter à quelques sites, faute de disposer de moyens financiers suffisants.

14- Natura 2000 62 dans le Pas-de-Calais et Natura 2000 59 pour le département du Nord sont composées des principaux représentants départementaux des agriculteurs, des propriétaires forestiers privés, des chasseurs, des pêcheurs et des propriétaires de dunes.

Une DIREN très présente et insérée dans un réseau de compétences en Bourgogne

La Bourgogne se rattache pour l'essentiel à la région biogéographique continentale. Après les négociations d'octobre 1997, quarante-six sites ont été transmis à l'UE via le MATE, soit 1,7 % de la surface régionale. Ce résultat modeste a d'abord été justifié par les responsables de la DIREN en arguant de la banalité relative des milieux naturels. La région compte en effet peu d'espaces naturels qualifiés de « remarquables », tandis que la plupart des milieux sont anthropisés et exploités. Le poids de cet argument ne doit cependant pas masquer la pression exercée par les utilisateurs de l'espace agricole et forestier, l'influence des chasseurs et des pêcheurs et la réticence du conseil régional vis-à-vis de la directive Habitats. Les rapports de force en présence ont largement encouragé l'administration à adopter dès le départ une position de prudence et à privilégier ensuite la recherche de compromis avec leurs représentants. Un responsable de l'ONF Bourgogne justifie ainsi la préférence de la région pour des sites « confettis » : « *La surface réduite de Natura 2000 en Bourgogne résulte d'une volonté de la DIREN pour laquelle mieux vaut faire bien sur de petits sites. Ce n'est pas une question de pauvreté des milieux ; on a évité des sites en AOC et dans la forêt privée, pour empêcher les conflits* »¹⁵. Ce choix s'explique aussi par le caractère lacunaire des connaissances régionales en matière de gestion de la nature. En effet, l'expérience et les références en la matière étaient faibles en Bourgogne (à l'exception du Morvan) au début de la mise en œuvre de la DH. L'inventaire des milieux naturels effectué dans le cadre des ZNIEFF s'avérait hétérogène et inégal selon les départements¹⁶.

Pour délimiter ses ZNIEFF, la Bourgogne disposait de quelques études scientifiques référencées, mais les données naturalistes dominaient et les carnets de terrain des bénévoles ont été largement exploités comme dans beaucoup d'autres régions françaises. L'une des difficultés rencontrées, explique un membre de la DIREN¹⁷, résidait dans l'absence de formalisation de la méthode : « *Les notices existaient, mais on ne savait pas comment on inventait une ZNIEFF.* » Il y avait bien un bordereau commun au niveau national, mais chaque groupe travaillait comme il l'entendait, en particulier pour déterminer le contour des zones. La carte des ZNIEFF de Bourgogne présente donc de grandes disparités d'un département à l'autre qui, au-delà de la répartition de la diversité biologique, sont liées aux modalités de réalisation des inventaires¹⁸. En contrepartie de ces

15- Entretien de juillet 2003.

16- Se reporter à Alphandery et Pinton, « L'application de la directive en région Bourgogne » In Rémy *et al.*, 1999.

17- Entretien de novembre 1997.

18- il semble bien que ce constat puisse être fait pour d'autres régions françaises, comme l'exprimait Hervé Maurin lors d'un colloque du MNHN effectuant le bilan des ZNIEFF. « *Malgré l'énorme travail effectué, la latitude laissée volontairement à chaque région de s'organiser par elle-même a pu induire dans quelques cas des pressions de collecte de données hétérogènes ou insuffisantes localement ; de même certaines méthodes de travail employées divergent légèrement de la méthodologie standard.* », actes du colloque *Les ZNIEFF, un virage à négocier, vers un réseau d'espaces naturels à gérer*, Paris, le 27 mars 1990, SFF/MNHN, 1990, pp. 24-25.

faiblesses, le responsable de Natura 2000 à la DIREN a cherché à rompre avec les pratiques qui avaient vu son administration s'appuyer essentiellement sur le secteur associatif local. Usant de sa compétence largement reconnue dans la région, il a défini une méthode de travail qui se voulait suffisamment rigoureuse et cadrée pour imposer sa légitimité et a fait le choix d'un dispositif régional cohérent (approches scientifiques, procédure administrative, coûts, outils de gestion).

Il résulte de la révision des inventaires Natura 2000, des surfaces volontairement réduites qui présentent l'avantage, aux yeux de la DIREN, de susciter moins d'incertitude quant au « niveau de connaissance » à mobiliser. La notion de noyau dur a servi de référence pour délimiter les périmètres. « *Les outils existent, mais doivent être adaptés à chaque situation. La dualité zone tampon/noyau dur convient aux réserves mais pas au zonage Natura 2000, car on ne peut rien répondre aux demandes formulées sur les délimitations et les contrats d'objectif. J'aurais aimé reprendre la notion de corridors mais elle s'est avérée difficile à gérer avec les élus. Nos sites sont donc des noyaux durs. Le site est une aire d'application pouvant bénéficier de différents outils* », précise le responsable de la DIREN¹⁹. Il s'agit en définitive d'élaborer des propositions fondées sur une démarche « scientifique consensuelle » caractérisée par la coexistence d'un cadrage méthodologique rigoureux et d'un réalisme social tenant compte des rapports de force régionaux.

Les sites retenus concernent essentiellement des secteurs d'agriculture extensive, pour certains menacés de déprise, et des zones forestières. Malgré la faiblesse des surfaces proposées en 1996, les oppositions locales ont été virulentes et à la hauteur des conflits nationaux. Au nom de la recherche du consensus, la DIREN a accepté une réduction des sites en surface et en nombre (de cinquante-six à quarante-six) tout en s'attachant à roder sa méthode. Elle a choisi ensuite de rester présente à tous les moments de la procédure d'élaboration de la première génération de DOCOB pour en garder la maîtrise. « *Chaque fois qu'il y a un enjeu à valider, l'État doit être là pour discuter avec les acteurs du Copil et rappeler les règles du jeu*²⁰. »

Dans la continuité de la constitution des inventaires, le DOCOB doit être élaboré suivant un ordonnancement unique à toute la Bourgogne. « *Il y a moins de surfaces retenues en Bourgogne, en comparaison avec d'autres régions, mais le travail y est plus cadré*²¹. » Les opérateurs de DOCOB sont considérés comme des « prestataires de service » qui doivent faire partie du « tissu local » et être légitimes, avoir une expérience et la compétence requise. Ceux des premiers sites traités ont été choisis sur la base de propositions effectuées par les candidats à cette fonction. Mais la DIREN a aussi veillé à ce que les trois principaux opérateurs (PNR, CSNB, ONF) qu'elle souhaitait promouvoir prennent en

19- Entretien de novembre 1997.

20- Entretien de juillet 2000.

21- Entretien de janvier 2001.

charge une première vague de sites représentant une palette des divers types de milieux naturels bourguignons. Depuis 2003, la DIREN considère que sa méthode est stabilisée et que sa présence tutélaire s'avère moins nécessaire dans la seconde vague de réalisation des DOCOB. Depuis la fin des années 1990, elle peut compter sur un réseau de compétences capable de mobiliser les données et les référentiels nécessaires à la gestion des sites Natura 2000.

Deux régions déjà fortement impliquées dans la protection de la nature : Poitou-Charentes et PACA

Par contraste, ces deux régions se caractérisent par leur ambition territoriale en termes de mesures de conservation et une importante population régionale concernée. En PACA, plus de 35 % de la superficie régionale ont été dans un premier temps proposés comme zones susceptibles d'être intégrées dans le réseau Natura 2000 et 19 % ont été désignés en sites d'intérêt communautaire (SIC) fin 2002, sans compter les ZPS de la directive Oiseaux. Selon les documents de présentation de la DIREN, cette importance des propositions est due à la richesse biologique exceptionnelle de la région qui s'étend sur les régions biogéographiques méditerranéenne et alpine. « *Sur les 205 types de milieux naturels jugés d'intérêt communautaire par l'Union européenne, la moitié sont représentés dans la région.* » Il est vrai aussi que la région bénéficie d'une exceptionnelle concentration de compétences dans le domaine naturaliste (deux conservatoires botaniques nationaux, plusieurs laboratoires universitaires, dont certains spécialisés en phytosociologie, une puissante association régionale de conservation s'appuyant sur des muséums départementaux). À cette argumentation, il semble important d'ajouter le fait que c'est aussi une région où les espaces naturels faisant déjà l'objet d'une protection réglementaire sont particulièrement étendus : on y comptait, en 1995, trois parcs nationaux, vingt-quatre réserves naturelles, quatorze réserves biologiques domaniales et forestières, trente espaces soumis à des arrêtés de conservation de biotopes, huit forêts de protection et quarante-quatre terrains acquis par le Conservatoire du littoral.

Seconde zone humide française, situés sur la façade du littoral atlantique, les marais de l'Ouest sont répartis sur deux régions (Poitou-Charentes, Pays de Loire) et trois départements (Vendée, Deux-Sèvres et Charente-Maritime). Le Marais poitevin y occupe la surface la plus importante, soit plus de 80 000 hectares. Le département de la Charente-Maritime, qui présente une importante zone humide littorale, est le plus concerné des quatre départements de la région Poitou-Charente, avec plus de 18 % de sa surface proposée comme sites. La région abrite le siège de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), association à la fois scientifique et militante dont le savoir-faire, déjà mis à l'épreuve lors des mesures agri-environnementales, a pu être remobilisé dans le cadre de Natura 2000.

Une volonté de négociation entre naturalistes et élus en région PACA

La mise en œuvre de la DH dans la région PACA peut être caractérisée par l'existence d'une opposition essentiellement organisée autour des représentants des milieux forestiers et la mise en œuvre rapide de consultations locales qui ont débouché sur des accords permettant de passer à la phase de l'élaboration des documents d'objectifs plus tôt que dans d'autres régions.

La première proposition par la DIREN en février 1996 de 103 sites « *éligibles en vue de l'établissement de la liste nationale* » est le produit d'un travail de dix-huit mois d'un petit groupe de scientifiques issus du CRSPN. Celui-ci s'est appuyé dans sa tâche sur les conservatoires botaniques de Gap-Charance pour la zone alpine et de Porquerolles pour la zone méditerranéenne, ainsi que sur les réseaux du Conservatoire des espaces naturels de Provence (CEEP), association issue des milieux ornithologiques mais ayant depuis quelques années ouvert ses centres d'intérêt à la protection de l'ensemble des milieux naturels de la région. C'est le conservatoire de Gap qui a assuré la coordination de l'ensemble de l'inventaire. Sa principale insuffisance a été sans doute sa déconnexion du débat sur les objectifs et contraintes de gestion.

Si peu de contestations paraissent avoir été émises sur les données proprement naturalistes ayant conduit à la désignation des sites, les critiques ont plutôt porté sur l'interprétation de la directive et sa portée territoriale, ainsi que sur les modalités de gestion ultérieure des sites. Les responsables de l'inventaire interrogés ont défendu la nécessité de cette approche strictement scientifique, ne serait-ce qu'en raison de l'ignorance des richesses naturelles imputée aux populations locales. Pour la plupart des sites, les contraintes devaient être faibles, voire nulles face à la présence de pratiques de gestion des milieux favorables à leur conservation, estimaient-ils et on serait amené à les encourager plutôt qu'à les restreindre²². Ils s'accordaient aussi à penser que, lorsqu'on en arriverait à la définition concrète des mesures de gestion, « *on pourrait s'entendre* ». Les seules zones où des mesures réglementaires paraissaient devoir être appliquées étaient le littoral et les milieux aquatiques, et non celles de l'arrière-pays.

C'est l'arrivée des cartes dans les différents organismes socioprofessionnels qui paraît avoir été le déclencheur des réactions. Elles sont arrivées, selon un responsable de l'un de ces organismes, sans explications, sans être accompagnées des fiches descriptives des sites. Les services juridiques consultés y ont vu de graves risques de réglementation, venant après le début de jurisprudence sur les ZNIEFF devenues opposables à des projets d'aménagement. Les plus fermes

22- « *En fait, dans notre région, le problème le plus important, c'est de maintenir sur place l'influence humaine parce que depuis vingt, trente ou cinquante ans, le départ des paysans et la désertification du milieu ont entraîné des modifications que les écologues connaissent bien et qui toutes conduisent à une banalisation des milieux. Pour conserver la biodiversité, il faut que les hommes restent en place. L'homme est le facteur écologique majeur ici. [...] Pour conserver les milieux [...] il faut que les troupeaux continuent à passer, que les bois se coupent, que le curage des ruisseaux et des rivières continue à se faire, que les cultures continuent* » (membre du CRSPN).

oppositions aux premières propositions sont venues des milieux forestiers qui ont mobilisé d'autres partenaires socioprofessionnels. Le CRPF a émis une contre-proposition cartographiée qui proposait le classement en sites Natura 2000 de 8 % du territoire au lieu des 35 % prévus par le CSRPN, sous réserve de l'accord des propriétaires. L'ONF pour sa part, au niveau régional, a proposé son propre classement au sein du domanial, affirmant que les formes de gestion conservatoire déjà développées correspondaient aux objectifs de la directive. Pour la chambre régionale d'agriculture, qui disait partager le souci de conservation des milieux, c'est le zonage en lui-même qui posait problème, avec ses limites fixes : les espèces et habitats devaient pouvoir se déplacer.

Avec le changement de Gouvernement en 1997 et la suppression des notions de plafonnement territorial, les concertations locales ont été relancées en s'appuyant sur différentes structures (groupes départementaux regroupant élus, socioprofessionnels, représentants d'associations et d'administrations, groupes de concertation sur chacun des sites dotés chacun d'un animateur administratif et d'un correspondant scientifique généralement membre du CSRPN). Pour les responsables de la DIREN, sur la plupart des sites ainsi mis en concertation, les positions des uns et des autres ont mûri et ont permis finalement de retenir plus de soixante-dix sites, non sans modification parfois importante de l'enveloppe de référence et une forte réduction des surfaces. La DIREN s'est par ailleurs engagée à ce que les dispositions de gestion soient contractuelles et que certaines propositions puissent être retirées si des contraintes trop lourdes apparaissaient.

Un partenariat de raison en Poitou-Charentes

Coutumière de l'application de la directive Oiseaux (DO) qui, avec les ZICO et la référence à la convention de Ramsar, représente l'un des instruments les plus importants pour la protection des zones humides, la DIREN ne voit pas de rupture fondamentale dans les principes justificatifs de la directive. Pour elle, l'enjeu est moins de construire un dispositif politique susceptible de valider une conception différente de la gestion de la nature et allant jusqu'à la mise en réseau des habitats au nom de la « biodiversité », que de rendre plus efficiente, grâce à la mobilisation de moyens inédits, la politique publique de conservation des espaces naturels. La mise en place en 1994 d'un CSRPN, composé d'une vingtaine de membres où la LPO est déterminante, reflète la finalité du comité qui est de donner une caution élargie à la proposition construite par le tandem DIREN-LPO.

Le premier document produit est une carte de localisation des zones hébergeant des habitats ou des espèces, à partir d'une analyse bibliographique du fichier ZNIEFF. Elle a été réalisée par le chargé de mission de la LPO, sur commande de la DIREN. Tout le protocole de Natura 2000 repose sur les scientifiques de la LPO, chevilles ouvrières des inventaires ZICO puis ZNIEFF dans les vingt années précédentes. Dans cette tâche, la LPO mobilise tout un réseau de petites associations locales ou d'amateurs naturalistes, que le CSRPN rendra visible et

d'une certaine façon légitimera. Parmi les grandes institutions représentant les socioprofessionnels (ONF, ONC, etc.), seul le Conseil supérieur de la pêche s'engage dans la construction des inventaires au côté de la LPO, les ZNIEFF prenant rarement en compte les cours d'eau : leur apport sera notable dans plus d'une dizaine de sites (en particulier pour la présence d'écrevisses).

Avant le gel de juillet 1996, l'État présente un front uni : la préfecture et la Direction départementale de l'agriculture (DDA) épaulent la DIREN dans sa tentative d'appliquer la procédure initiale qui consiste à séparer l'inventaire scientifique de la définition des mesures de gestion par le biais de la concertation : « *C'est le travail strictement scientifique d'identification des sites qui est soumis au comité* », précise le préfet lors du premier comité départemental réunissant les grands élus et les socioprofessionnels. L'objectif de la concertation, rajoute-t-il, est de « *réfléchir aux mesures de gestion les plus appropriées* ». La validation de ces propositions va se heurter aux revendications des représentants du monde rural qui font valoir d'autres registres dans l'argumentaire. La reprise des discussions après le gel va amorcer la construction d'un cadre coopératif face à un étau politique qui s'est desserré. L'objectif territorial négocié au niveau national se limite pour l'essentiel aux espaces naturels bénéficiant d'une protection légale : en passant de 170 882 hectares à 128 198 hectares, la proposition de la DIREN concède 25 % de l'enveloppe initiale, rendant possibles de petits arrangements entre acteurs de la consultation.

La contestation de l'inventaire par les socioprofessionnels mettra à mal une légitimité fondée d'abord sur la proximité du savant ou du militant associatif avec le « terrain », précisément parce que la contre-expertise alors revendiquée fait appel au même registre de légitimation. La profession agricole, forte de son « occupation » du territoire, fait systématiquement usage de l'argument de la proximité pour disqualifier le travail des naturalistes. Lorsque la DIREN et la LPO annoncent aux membres du « collectif naturaliste » que « *les cinquante-trois sites régionaux retenus au niveau national seront répartis en trois listes sur la base de critères non scientifiques* », celui-ci entre dans une crise profonde. À mesure que le dispositif de l'application de la directive semble s'organiser autour d'une expertise collective des socioprofessionnels, il se défait dans les cercles plus étroits de l'expertise scientifique proprement dite. Ainsi, le collectif scientifique que forme le CSRPN se transforme peu à peu en chambre d'enregistrement des amendements ou des suppressions de sites issus des arrangements entre l'État et les socioprofessionnels. Dans ce jeu fortement influencé par les rapports de forces nationaux, jusqu'aux recommandations ministérielles rythmant les consultations, les élus locaux, en tant que représentants des intérêts des propriétaires privés, apparaissent très vite comme l'enjeu du dispositif. De leur adhésion ou de leur refus, dépend l'évolution de la place de la concertation dans la procédure au niveau local.

Le mandat donné par la DIREN aux opérateurs reste conforme aux préconisations de l'État, du ministère au préfet (inventaires écologique et socioéconomique, propositions de gestion) et ne va pas au-delà. Sa présence dans les

réunions de concertation est loin d'être systématique et il est des situations, hors comité de pilotage bien entendu, où aucun représentant de l'État n'est présent, laissant le champ libre à l'opérateur ; il en est d'autres où la DDA est présente, sans mandat explicite de la DIREN. Selon un des opérateurs, « *la DIREN a plus un rôle de maître d'ouvrage pour voir si tout se passe bien* ». Le rôle de la DIREN réside pour l'essentiel dans une position d'arbitrage mais aussi de cadrage : tout problème identifié par l'opérateur, en particulier sur le périmètre ou sur la présence de telle ou telle activité au sein de celui-ci, lui est soumis. Elle accepte par exemple toute modification du tracé liée à l'affinement qu'entraînent le changement d'échelle et l'ajustement précis au parcellaire, mais à condition que la surface proposée ne soit pas en diminution. Dans ce cas, elle impose un ajout équivalent au retrait. Quoi qu'il en soit, la DIREN sait qu'elle garde la maîtrise du zonage écologique proposé par la directive, puisque le travail de l'opérateur, quelles qu'en soient les modalités et la place réservée à la concertation, sera *in fine* validé par le CSRPN avant de passer devant la commission biogéographique européenne.

Le choix des sites

Selon les régions d'investigation, les sites suivis n'ont pas les mêmes caractéristiques ni la même histoire (tableau 2).

Les difficultés liées à l'application de la DH dans la région NPC, en particulier le retard accumulé dans la délimitation des périmètres puis dans le lancement des DOCOB, a laissé une marge de manœuvre réduite quant au choix des sites (carte 6). Notre intention initiale de privilégier des secteurs à enjeux socioéconomiques importants s'est heurtée à toute une série de déconvenues. Un premier travail d'investigation engagé sur le site implanté dans le parc naturel régional des caps et marais d'Opale (marais Audomarois) n'a pu être mené à terme en raison de l'arrêt de la procédure et du refus des propriétaires d'inscrire leurs terrains dans le périmètre. Et ce, en dépit du lancement d'une étude socioéconomique qui, selon l'avis de la DIREN, devait permettre de rallier bon nombre d'entre eux à la démarche. Enfin, on soulignera également notre souhait de suivre le travail d'élaboration du DOCOB du site « dunes de la plaine maritime flamande », pour lequel un comité de pilotage et un opérateur avaient été désignés à l'automne 2001. Là encore, nous avons été contraints d'y renoncer pour cause d'arrêt de la procédure. Ce site caractérisé par la coexistence de multiples usages sur le littoral, dont la pratique cynégétique, s'est révélé délicat à engager, suite aux nombreux avis défavorables rendus par les conseils municipaux lors des consultations. Le conseil général gestionnaire et opérateur a, dès lors, préféré reporter à une date ultérieure le lancement du DOCOB. Au printemps 2005, soit cinq ans après la désignation de l'opérateur, les travaux semblaient reprendre à travers le lancement du second comité de pilotage.

À l'issue de ces premières tentatives avortées, nous avons « choisi » d'investir un site dépourvu d'enjeux majeurs, et présentant la particularité d'expérimenter la

démarche de coopération adoptée dans la région. Nos observations dans la région portent donc principalement sur le site « Pelouses et bois neutrocalcicoles de la Cuesta Sud du Boulonnais » qui s'étend sur 429 hectares. Elles ont été par ailleurs complétées et confrontées avec une expérience de coopération similaire conduite à la même période dans le département du Nord. Inclus dans le PNR des caps et marais d'Opale, le site associe plusieurs opérateurs : le Centre régional de la propriété forestière (CRPF), le PNR des caps et des marais d'Opale, la chambre d'agriculture du Pas-de-Calais et enfin, Eden 62²³, désignés par le préfet pour élaborer conjointement le DOCOB. Situé en terrain accidenté, le long d'un cordon d'environ 20 km de long sur 350 mètres de large, ce site ne présente pas d'intérêts économiques majeurs ; les terrains les plus « productifs » ont été exclus du périmètre. Il est composé à 60 % de forêt (mélange de taillis et de futaie) et 40 % de milieux ouverts conquis en partie par la friche. La propriété est à dominante privée (85 %). Les terrains publics sont en partie détenus par le conseil général du Pas-de-Calais au titre des espaces naturels sensibles et font l'objet d'un arrêté de protection de biotope ; la fraction restante appartient à des collectivités locales et est classée au titre de réserve naturelle.

En Bourgogne, nous n'avons pas rencontré de problèmes de cet ordre dans le choix des sites (carte 7). Le premier ensemble de sites que nous avons suivis se trouve en Puisaye (Yonne). La Puisaye est un pays de bocage, de bois et d'étangs qui, malgré la spécificité de ses paysages, ne bénéficie pas de mesures particulières de conservation ou de gestion, pas plus qu'elle n'a été le siège de mesures agri- environnementales, les tentatives d'application de ces dernières ayant échoué²⁴. Trois sites ont été proposés pour transmission à l'Union européenne, la DIREN ayant volontairement centré ses efforts sur des habitats à la fois très spécifiques et peu étendus, comme les étangs, les landes ou les tourbières, y associant ensuite les habitats forestiers à proximité pour leur rôle fonctionnel. Cette association, a-t-elle argumenté tout au long de la construction du DOCOB, permet de réduire les surfaces forestières désignées et facilite la conservation de l'habitat. Le Conservatoire des sites naturels bourguignons (CSNB) est propriétaire de plusieurs parcelles qui bénéficient d'opérations de gestion spécifiques, tandis que les parcelles forestières relèvent du domaine privé et sont soumises à des plans simples de gestion (PSG). L'opérateur principal est le CSNB auquel est associée Voies navigables de France (VNF) pour la gestion des étangs. La procédure d'élaboration des DOCOB a été lancée en 2001.

Le second ensemble, réparti sur deux régions le long de la Loire, a une taille plus importante et connaît des enjeux et des usages plus diversifiés et

23- Organisme chargé de la gestion des espaces naturels sensibles du conseil général du Pas-de-Calais.

24- Voir P. Alphanhéry et F. Pinton, « Territoire, agriculture et multifonctionnalité en Puisaye (France) », in Denis Barthélemy et al. (coord.), *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, actes du colloque de la SFER des 21-22 mars 2002, Dijon, Educagri éditions, 2003, pp. 613-629.

complexes (un site divisé en trois en Bourgogne et un grand site dans la région Centre). Il bénéficie de diverses mesures réglementaires de protection parmi lesquelles la « Réserve naturelle du Val de Loire ²⁵ », gérée par deux conservatoires, le CSNB et celui de la région Centre (CPN). Plusieurs programmes concernant la Loire sont par ailleurs en cours de réalisation, comme le plan « Loire grandeur nature ». La tentative de coordination des DOCOB des deux régions a été abandonnée pour des raisons qui semblent liées à des divergences de points de vue des DIREN, mais aussi à des difficultés administratives. La première réunion du comité de pilotage pour la Bourgogne a eu lieu en décembre 2001, le CSNB en étant l'opérateur, alors que la région Centre a finalement retenu en 2003, au terme d'une procédure de mise en concurrence, Biotope, un bureau d'étude bien implanté en France.

En PACA, la recherche a été menée sur deux sites aux superficies importantes, partiellement concernés par les mesures de protection réglementaire antérieures, et où aucun gestionnaire territorial préalable ne s'imposait : la plaine de la Crau et le massif des Alpilles (carte 9). Le site de la plaine de la Crau couvre 25 850 hectares sur l'ancien delta de la Durance. Il présente la particularité de recouvrir une ZPS désignée en 1990 au titre de la directive Oiseaux. Cette désignation comme ZPS de la partie sèche de la Crau ne s'était pas traduite par des mesures de protection réglementaires homogènes sur l'ensemble du territoire. Quelques acquisitions foncières avaient été réalisées par des associations naturalistes, le Conservatoire du littoral ou les collectivités locales, transformées en réserves volontaires. Quelques propriétaires avaient également été incités, par le biais d'un programme Action communautaire pour l'environnement (ACE), à respecter des cahiers des charges de protection. Par contre, une des trois premières mesures agri-environnementales françaises (MAE) avait été mise en place dès 1999 pour inciter les éleveurs de troupeaux de moutons transhumants à poursuivre leur pâturage extensif sur les *coussous* ²⁶. L'initiateur et l'animateur principal de ces mesures de protection a été le CEEP. La Crau humide avait également fait l'objet de MAE encourageant le maintien de l'irrigation par gravitation sur les prairies de foin. L'initiateur et l'opérateur principal de ces mesures a été le comité du Foin de Crau, organisme professionnel d'organisation de la filière. L'opérateur désigné par la DIREN pour élaborer le document d'objectifs sur l'ensemble du site est le comité du Foin de Crau, assisté du CEEP qui fait fonction d'expert scientifique.

Malgré sa réputation touristique et patrimoniale, le massif des Alpilles ne faisait jusqu'alors que peu l'objet de dispositifs de protection forts. Sa désignation au titre de site de la DH intervient au même moment que la mise en œuvre d'autres dispositifs de protection, comme la directive Paysages, un arrêté de biotope sur un lieu de nidification d'aigles et enfin un projet d'élaboration de

²⁵ Environ 1 500 hectares sur 20 kilomètres de Loire.

²⁶ Nom donné localement à une formation végétale herbacée rase qui abrite les seules populations de faucon crécerelle en France et dont l'existence est tributaire de la pâture des ovins transhumants.

PNR. L'impulsion de cet ensemble de mesures de conservation a été donnée par un organisme syndical mixte, l'Agence publique du massif des Alpilles, qui regroupe des représentants des communes, ainsi que le conseil général des Bouches-du-Rhône et le conseil régional PACA. C'est cette agence qui a été désignée par la DIREN comme opérateur de la mise en œuvre du document d'objectif. À la différence de la Crau, la configuration des acteurs concernés par les dispositifs de protection et de conservation était et reste plus imprécise et fluctuante. Les collectivités territoriales y jouent un rôle moteur, les associations environnementalistes y sont moins en pointe et plus éparées.

Les marais de l'Ouest situés en Poitou-Charentes sont administrés par des instances régionales et départementales différentes. Deux sites particuliers ont été choisis en fonction du type d'opérateurs en action : le Marais poitevin, dont la presse locale aime souligner qu'il est « le plus vaste de France avec plus de 61 000 hectares » (*Courrier de l'Ouest*, 19 avril 2001), et les marais de Rochefort (carte 8). Le premier site correspond au territoire d'intervention du Parc interdépartemental du Marais poitevin (PIMP) et qui a succédé au PNR auquel le ministère enleva son label il y a une dizaine d'années. Qu'il se soit porté candidat pour être opérateur du premier site est assez compréhensible dans la mesure où sa structure interrégionale le met d'emblée à l'échelle du périmètre. Il faut rappeler que sa candidature s'inscrit dans la stratégie de reconquête du label engagée par les grands élus du Parc depuis quelques années et que la mission Roussel²⁷ vient opportunément conforter. Dans un tel contexte, la mise en œuvre du DOCOB s'aligne d'une certaine façon sur les enjeux propres au Parc et, au-delà, à toute structure tentant d'occuper une position gestionnaire à l'échelle de la zone humide, par-delà ses cloisonnements administratifs.

En Charente-Maritime, le site de Rochefort, d'une superficie de 13 639 hectares, est typique du grand marais arrière-littoral. Sa particularité tient au fait que deux opérateurs, emblématiques des enjeux de la confrontation entre biodiversité et agriculture, le prennent en charge. Contrairement au choix d'une procédure de regroupements qui semble de l'initiative du préfet et de la DIREN en Nord-Pas-de-Calais, il s'agit ici d'un arrangement entre deux partenaires qui, après dix ans de collaborations agri-environnementales, ont appris à se connaître et sont en position de pouvoir travailler ensemble. Officiellement, la LPO est l'opérateur principal, mais, de fait et d'un commun accord, la responsabilité de l'entreprise leur revient à part égale. Ils partagent l'un et l'autre le même diagnostic : dans un contexte où la configuration du site en fait une zone particulièrement investie, il est impossible pour un représentant perçu comme porteur d'intérêts, d'occuper une position légitime d'opérateur.

27- Pierre Roussel, ancien directeur de l'Eau au ministère de l'Environnement et aujourd'hui secrétaire général de l'Inspection générale de l'environnement, a été chargé en 2001 d'une mission interministérielle pour élaborer un plan d'action sur l'ensemble du Marais poitevin. Cette mission avait pour objectif de régler le contentieux de la France au sein de l'UE, pour insuffisance de désignation de ZPS dans les marais. Le Plan Roussel va bien au-delà du règlement du contentieux et apparaît comme le successeur du Schéma d'aménagement des marais de l'ouest qui, en 1980, avait ouvert une période d'importants aménagements hydrauliques.

Tableau 2

Les sites suivis

Opérateur(s)	Caractéristiques
Nord-Pas-de-Calais (suivi par A. Fortier)	
Site Pelouses et bois neutrocalcicoles de la Cuesta Sud du Boulonnais 429 ha	
Centre régional de la propriété forestière (CRPF), PNR des caps et des marais d'Opale, chambre d'agriculture, Eden 62	Première rencontre entre coopérateurs fin 2000 Premier comité de pilotage (Copil) en mai 2001 DOCOB finalisé au printemps 2005
Site Les dunes flamandes 4 384 ha	
Conseil général du Nord	Premier Copil en novembre 2001 Arrêt de la procédure jusqu'en juillet 2005
Bourgogne (suivi par P. Alphanhéry et F. Pinton)	
Étangs oligotrophes à littorales de Puisaye, à bordures paratourbeuses et landes 503 ha	
Landes et gâtines de Puisaye 118 ha	
Tourbières, marais et forêts alluviales de la vallée du Branlin 43 ha	
Conservatoire des sites naturels bourguignons (CSNB), Voies navigables de France (VNF)	Élaboration d'un DOCOB unique pour les trois sites entre septembre 2001 et novembre 2003
Vallée de la Loire de Fourchambault à Neuvy-sur-Loire 2 683 ha	
Vallée de la Loire de Neuvy au bec d'Allier 5 228 ha	
Conservatoire des sites naturels bourguignons (CSNB) /Biotope (bureau d'étude)	DOCOB Côté Bourgogne élaboré entre 2001 et 2003 Côté Centre élaboré entre 2003 et 2004
Poitou-Charentes (suivi par J.-P. Billaud)	
Site du Marais poitevin : prairies semi-naturelles humides ou mésophiles améliorées 61 000 ha (46 %) ; autres terres arables (32 %) ; vasières (12 %) ; marais salants et prés-salés (3 %)	
Parc interrégional	Sur 2 régions et 3 départements DOCOB élaboré de janvier 2001 à décembre 2003
Site des marais de Rochefort : prairies semi-naturelles humides et mésophiles améliorées 8 977 ha (65 %) ; vasières (27 %) ; eaux douces intérieures (3 %) ; tourbières (2 %)	
Chambre d'agriculture et Ligue pour la protection des oiseaux (LPO).	DOCOB élaboré de février 2002 à avril 2005
PACA (suivi par C. Deverre et N. Perrot)	
Site de la plaine de la Crau (Crau centrale-Crau sèche) : ancien delta de la Durance 25 850 ha partagé entre steppe et prairies irriguées	
Comité du Foin de Crau (assisté au titre d'expert par le Conservatoire des espaces naturels de Provence (CEEP))	ZPS depuis 1990. Élaboration du DOCOB de novembre 1999 à mars 2002
Site des Alpilles, remarquable par la présence de landes à Ephrède et Genêt de Villars et un cortège faunistique très riche 17 100 ha	
Agence publique du massif des Alpilles (représentants des communes, conseil général des Bouches-du-Rhône, conseil régional PACA)	Élaboration du DOCOB d'octobre 1999 à février 2002 (validation par Copil)

■ Conclusion

Le réseau écologique qui se construit sous nos yeux présente de fortes disparités régionales que nous avons tentées de décrire et d'interpréter. Les analyses cartographiques fournissent de nouvelles informations sur la répartition spatiale et la morphologie des sites retenus tandis que le suivi sur le temps long des quatre régions permet de contextualiser ce type d'informations. Outre son inégale distribution, le réseau Natura 2000 complète ou s'ajoute à des zonages environnementaux dont les implantations et les délimitations reflètent l'histoire et les spécificités écologiques régionales. Les régions possèdent une culture et une pratique environnementale originales. Elles vont y avoir recours pour se positionner vis-à-vis de la directive Habitats et répondre aux sollicitations nationales. L'enquête postale que nous avons mise en place doit nous apporter de nouveaux éléments de compréhension quant aux formes d'expertise associées à la constitution des DOCOB qui se dégagent à l'échelle nationale.

Si l'emprise spatiale de Natura 2000 n'est pas très différente des zonages déjà existants, elle est cependant loin d'être négligeable en termes d'effets induits aux échelles locales. Plus spécifiquement, nous avons montré l'importance de son emprise sociale si l'on raisonne en termes de communes ou de populations concernées. Il est en effet rare qu'une politique publique mobilise autant d'acteurs régionaux ou locaux pour débattre collectivement du statut de la nature et des modalités de gestion d'objets naturels. Pour résorber la part de controverses et d'incertitudes, de nouvelles configurations sociales, locales ou régionales, vont se construire autour de ces objets. C'est ce que nous allons approfondir dans les deux chapitres suivants.

Les scènes locales des sites Natura 2000 : cadrage théorique et morphologique

■ Statut, enjeux et cadre d'analyse des scènes locales

Dans un document largement diffusé, édité par le MATE pour expliciter sa conception de la mise en œuvre de Natura 2000, la procédure d'élaboration des DOCOB est ainsi définie : « *Le DOCOB constitue une démarche novatrice. Il est établi sous la responsabilité du préfet du département assisté d'un opérateur technique, en faisant une large place à la concertation locale. Le comité de pilotage regroupe sous l'autorité du préfet les partenaires concernés par la gestion du site (collectivités locales, propriétaires, exploitants, associations, usagers...) ou leurs représentants. Ce document définit les orientations de gestion et les mesures de conservation contractuelles et indique, le cas échéant, les mesures réglementaires à mettre en œuvre sur le site. Il précise les modes de financement des mesures contractuelles* ¹. »

On peut lire clairement dans ce passage de la brochure d'information du ministère, le statut donné à ce travail d'élaboration collective des DOCOB qui prend place parmi les instruments d'action publique ². La concertation est mise au service de l'action, en particulier par la production de données fondant une gestion de la nature conforme à l'obligation de résultat contenue par la directive. On perçoit ainsi que les espaces de débats que nous étudions sont placés entre cadrage et élaboration collective. De plus, le caractère novateur de la démarche, évoqué dans la brochure du MATE, ne tient pas tant au processus de concertation territoriale que l'on a déjà rencontré dans d'autres types d'actions publiques concernant la nature, comme par exemple les mesures agri-environnementales et la gestion de l'eau. Il tient à l'ambition de matérialiser dans les débats un objet complexe et controversé, la biodiversité, qui « *intègre des phénomènes appréhendés auparavant comme distincts* ³ » tout en les mettant en relation avec les pratiques des divers acteurs qu'ils concernent. Cette construction multidimensionnelle confère ainsi à la concertation une ampleur inusitée.

Comment appréhender ces espaces d'élaboration collective tournés vers l'action et destinés à préparer des mesures de gestion de la nature ? S'agit-il seulement d'une procédure destinée à les rendre acceptables ? Dans quelle mesure ces espaces sont-ils travaillés et transformés par la diversité des acteurs mobilisés dans

1- Natura 2000. Dix questions, dix réponses, MATE, janvier 2003, p. 10.

2- « *Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* », Pierre Lascombes et Patrick Le Gallès, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences po, 2004, p. 13.

3- Robert Barbault (1997), *Biodiversité*, Hachette, p. 25.

la procédure ? Ne peut-on voir dans la réalisation des DOCOB une forme de reconfiguration des rapports entre différents utilisateurs de l'espace que leurs activités rendent interdépendants au regard d'une série d'objets naturels ? Pour répondre à ces questions, nous situons d'abord Natura 2000 par rapport aux formes territorialisées de l'action publique. Celles-ci relèvent, en effet, selon les constats effectués par de nombreux chercheurs, d'un véritable « *impératif délibératif*⁴ » qui ne suffit cependant pas à définir les caractéristiques originales des scènes d'action collective de Natura 2000. Dans un deuxième temps, nous exposerons les raisons qui nous ont fait choisir la notion de scène locale, en référence à une fonction d'espace public qui excède la seule dimension procédurale impulsée par l'État. Enfin, nous expliciterons le cadre sociologique dans lequel nous nous situons pour appréhender les éléments que nous venons d'évoquer.

Le vivant, l'action collective et l'obligation de résultat

Partant du constat que l'État n'a plus le monopole de l'action publique, de nombreux travaux s'attachent aujourd'hui à identifier la diversité des acteurs qui participent à la fabrication des politiques publiques. Ces recherches s'intéressent également aux espaces d'action collective en tant que lieux d'échanges et de controverses contribuant à la définition des problèmes ainsi qu'à leurs modes de résolution et, enfin, insistent sur l'importance du rôle joué par les formes de négociation et de concertation. Cette évolution des modalités d'intervention de l'État a été analysée en 1996 dans ces termes par Patrice Duran et Jean-Claude Thœnig : « *Le territoire, plus que l'appareil d'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics. [...] Privé de son hégémonie, l'État trouve une raison d'être dans l'institution de capacités de négociation entre une grande variété d'acteurs.* » D'une certaine manière, le territoire est alors convoqué par ces formes d'action publique pour redonner une consistance au politique (Balme et Faure, 1999, p. 19). L'action collective s'institutionnalise ainsi à travers des « scènes » de concertation spécialisées, plus ou moins durables (Duran, Thœnig, 1996, p. 600), d'autres auteurs préférant user du terme de « forum » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). Elle peut alors être analysée comme relevant d'un processus continu de fabrication associant des acteurs diversifiés dans le cadre de procédures foisonnantes.

À première vue, l'élaboration des DOCOB semble s'inscrire dans ce contexte qui voit se multiplier les « *politiques procédurales* ». Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis écrivent que celles-ci « *se présentent sous la forme d'énoncés très généraux dont le sens reste à produire par la délibération collective. L'essentiel de leur contenu porte sur l'organisation de dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accords collectifs* » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, pp. 39-40). Dans

4- L. Blondiaux et Y. Sintomer (2002), *Politix*, n° 57, pp. 18-19.

cette perspective, le recours à ces procédures conduit à une coconstruction de l'action publique localisée et plurielle par opposition aux actions dites « substantielles » où une autorité centralisée définit les buts poursuivis et les moyens pour les atteindre.

Pour de nombreux chercheurs, praticiens et décideurs, la diffusion des formes de co-institution de l'action publique que nous venons d'évoquer signifie qu'on serait passé du Gouvernement à la « gouvernance », terme d'origine anglo-saxonne qui rencontre aujourd'hui un succès notable en France et dans le monde. Le domaine de la biodiversité n'y échappe pas comme l'a montré l'intitulé de la conférence internationale organisée à Paris du 24 au 28 janvier 2005 : « Biodiversité : science et gouvernance ». Il est ainsi précisé que « *la gouvernance de la biodiversité concerne la définition d'un ensemble de normes et de valeurs sociales nécessaires à la régulation des relations entre acteurs utilisant, contrôlant et gérant les ressources naturelles* ⁵ ». Cette notion, on le voit très large, est utilisée dans un sens cognitif quand elle vise à décrire les processus de coordination des acteurs publics et privés concernés par une négociation en cours. Mais elle prend souvent un sens normatif quand il s'agit d'indiquer les évolutions souhaitables pour arriver à de « bonnes » prises de décision ⁶. La notion de gouvernance peut, de plus, être envisagée comme la manifestation du passage d'un système rigide et autoritaire, incapable de répondre aux défis de la complexité, à des scènes décentralisées, souples, capables d'intégrer une pluralité d'acteurs. Cette lecture évolutionniste de l'action publique territorialisée nous paraît trop dichotomique pour être reprise dans le cas du processus d'élaboration des DOCOB dont les caractéristiques renvoient aussi bien au modèle des politiques substantielles qu'à celui des politiques plurielles. Certes, les DOCOB sont co-institués au cours de débats mobilisant de nombreux acteurs, mais le poids des pouvoirs publics y reste très important, au moins dans le cadrage et la validation des décisions. L'élaboration des DOCOB s'opère ainsi à travers la constitution d'un espace où se rencontrent les logiques de politiques globales et celles d'histoires locales, les dynamiques des territoires et celles des réseaux.

En effet, les règles régissant les procédures locales de concertation sont largement encadrées par l'administration centrale, les DIREN et les opérateurs. Tout au long de cette recherche, nous avons pu observer comment s'établissaient les cadres administratifs de la concertation auxquels les acteurs impliqués dans la réalisation des DOCOB sont tenus de se conformer. Il fallait en effet mettre en œuvre les moyens assurant la réalisation des objectifs de la DH sous peine de rétorsions financières. Du point de vue de plusieurs experts ayant participé à la procédure aux plans national et européen, ce caractère prescriptif a été une

5- Introduction à l'atelier « Gouvernance et biodiversité » organisé par l'IDDRI.

6- Pour une analyse critique du succès de cette notion et de son contenu, voir L. Blondiaux et Y. Sintomer, op. cit., p. 29 et suivantes.

bonne chose en permettant des progrès sensibles dans la mise au point des outils de gestion des sites Natura 2000 et dans la coordination des expériences. Mais c'est encore la menace de rétorsions financières, actualisée par l'obligation de hâter l'intégration au réseau des sites de la DO, qui inspirait la teneur de la circulaire adressée le 23 novembre 2004 par Serge Lepeltier aux préfets. Le ministre de l'Écologie y évoquait trois motifs pour justifier la tâche prioritaire que constitue à ses yeux « *l'achèvement de la constitution du réseau Natura 2000* ». D'abord, stabiliser le réseau pour le rendre crédible ; ensuite se préparer à son évaluation pour 2007 ; enfin, éviter des sanctions financières de l'UE contre la France.

Ce caractère prescriptif des procédures de la DH s'est aussi appuyé sur la diffusion de l'idée que les menaces sur le vivant légitimaient les mesures de conservation de la biodiversité. L'introduction de cette notion dans les discours de la plupart des institutions ou organisations représentant les utilisateurs de l'espace rural montre combien celle-ci a émergé comme norme d'action, pesant de plus en plus sur le déroulement de la concertation locale organisant l'élaboration des DOCOB. Comme nous l'avons déjà montré dans la première partie, la conservation de la biodiversité s'est peu à peu imposée aux États par le biais de grandes négociations internationales et la « Stratégie nationale pour la biodiversité » proposée par la France marque cette évolution. On peut lire dans l'introduction du texte programmatique, signée en février 2004 par Roselyne Bachelot, alors ministre en charge de l'Environnement, le constat que le vivant est menacé par l'appauvrissement de la biodiversité et que changer d'attitude est un impératif. Une stratégie participative est nécessaire, poursuit le texte, car la biodiversité ne doit pas être l'affaire des seuls spécialistes. La mobilisation politique doit être sans précédent « *pour faire reconnaître par les politiques publiques, les acteurs et les citoyens la valeur du vivant qu'il soit d'exception ou ordinaire* ». L'UICN France s'était vu demander peu de temps auparavant une contribution à la Stratégie nationale qu'elle avait intitulée *Au nom du vivant* (décembre 2003). On pouvait lire dans l'introduction : « *De cette stratégie dépendra la mobilisation de tous les acteurs et citoyens pour la traduction concrète de plans d'actions spécifiques pour la protection des espèces et des milieux menacés ou même de la nature dite "ordinaire", si familière que l'on n'y prend pas garde* ».

Les deux textes cités précisent les contours du référentiel d'action publique dont la construction épouse la chronologie de la mise en œuvre de la DH et sur lequel les politiques françaises fondent de plus en plus leur légitimité. Celui-ci repose d'abord sur l'idée que l'érosion de la biodiversité, conséquence du développement technico-économique, est devenue une figure des menaces dans le cadre de ce que Ulrich Beck a qualifié de « société du risque » (Beck, 2001, p. 36). On peut ainsi noter que l'appel exprimé par le texte du MEDD, comme par celui de l'UICN, à faire de la gestion de la nature l'affaire de tous, invite les citoyens à considérer la nature comme un patrimoine. Cette notion a connu une diffusion rapide depuis plusieurs décennies parmi les institutions

naturalistes et la collection d'objets qu'elle désigne n'a cessé de s'élargir. L'association de la conservation de la nature à la défense du vivant la rend « *susceptible d'être gérée partout et par tout le monde*⁷ » et confère encore plus de force au référentiel attaché à la conservation de la biodiversité. La science occupe une place essentielle dans ce référentiel par suite de la nécessité de produire des connaissances pour éclairer les politiques publiques. Selon Ulrich Beck, en effet, la prise de conscience des risques liés à la modernisation et la critique du progrès se traduisent par l'élaboration de connaissances scientifiques dans de nouveaux domaines. « *Pour diagnostiquer les menaces et lutter contre leurs causes, il faut souvent recourir à tout un arsenal d'instruments de mesure, d'expérimentation et d'argumentation scientifiques* » (Beck, 2001, p. 355). Cette production de connaissances et cette patrimonialisation de la nature sont largement mobilisées par l'action publique. D'après Christian Deverre, Marc Mormont et Christophe Soulard (2002, p. 226), « *on pourrait parler d'une légitimité plus affirmée des préoccupations de nature et du début d'une véritable politique de la nature au sens d'un programme d'action qui dispose de concepts, d'un équipement et d'un soutien dans l'opinion tels que l'action publique peut se développer, s'évaluer et se débattre à un niveau de généralité suffisant pour être opposé aussi bien à d'autres objectifs qu'à des résistances locales* ».

Ainsi, l'activité dialogique qui caractérise l'élaboration locale des DOCOB doit être appréhendée en tenant compte de ce contexte qui imprime sa marque aux scènes locales au sein desquelles se combinent, selon les cas, et dans des proportions variables la concertation, la prescription et l'impact produit par la diffusion du référentiel lié à la biodiversité.

Les scènes locales de la biodiversité, un espace public de débat autour de la nature

L'élaboration des DOCOB s'inscrit dans le contexte d'une légitimation croissante de l'action publique au nom de la conservation de la biodiversité. Elle est aussi marquée par la volonté d'associer des acteurs divers à un processus de concertation d'une ampleur inusitée visant à la définition de mesures de gestion de la nature. Nous nous sommes donc interrogés sur le dispositif de concertation adopté au cours duquel la biodiversité se formule, se discute et se met en scène. Quels sont le contenu et la portée des débats qui s'y mènent ? Assiste-t-on à des variations significatives d'un site à l'autre ? Sur quoi se fonde la légitimité des décisions communes ?

7- Franck-Dominique Vivien (2005), « Et la nature devient patrimoine... », in C. Barrère et al., *Réinventer le patrimoine*, L'Harmattan, p. 65.

Nous avons choisi la notion de scène locale⁸ de la biodiversité pour rendre compte de ce processus, en faisant l'hypothèse que l'existence de dimensions prescriptives n'empêchait pas les acteurs d'y exposer aux autres leurs convictions, faisant de cet espace un lieu de confrontation publique. Nous avons également supposé que les arguments échangés relevaient de logiques diverses qu'on ne pouvait réduire à l'expression d'intérêts économiques. Dans cette démarche, nous avons rejoint le point de vue de Geneviève Decrop, l'un des chercheurs à l'origine de l'élaboration de la notion de « scènes locales du risque ». Celle-ci notait que « *l'idée constitutive de la scène locale est que les objets qui y sont débattus échappent à l'appropriation par un groupe constitué et au gouvernement des experts, c'est-à-dire à la pure gestion en termes fonctionnels. On doit pouvoir poser la question du "sens de ce qui arrive" dans une scène*⁹ ». Plus généralement, les scènes locales de la biodiversité peuvent être identifiées à un espace public que nous définirons ici comme le lieu où des citoyens s'engagent par la délibération dans la détermination de décisions communes. De ce point de vue, nous sommes aussi proches de la notion de « forum hybride » proposée par M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe pour qualifier les espaces de débats et de controverses où se trouve transgressée la frontière séparant les différentes formes de savoir à propos de questions techniques (2001, p. 59).

L'existence des scènes locales liées à Natura 2000 tient à la capacité du couple formé par l'opérateur et le chargé de mission du site de délimiter un espace de discussion rassemblant des acteurs très divers dans lequel est « mise à l'agenda » l'élaboration d'objectifs. Dans cette démarche, l'opérateur et le chargé de mission occupent une position de médiation entre l'univers des connaissances issues de la science et de l'expertise et l'univers des connaissances forgées à travers les pratiques et les usages locaux de l'espace. Ce travail d'appropriation de la notion de biodiversité mobilise les représentants de nombreuses organisations et institutions de l'espace rural dans un processus qui tend à gommer la séparation entre les enjeux relevant de la connaissance de la nature et les enjeux relevant du vivre ensemble, à l'image du collectif appelé de ses vœux par Bruno Latour (Latour, 1999). Ces deux enjeux, largement intriqués, ont constitué, comme on le verra plus loin, le cœur des questions traitées pendant l'élaboration des DOCOB.

La difficulté à trouver un cadre politique légitime pour lier ces questions n'a pas cessé de déstabiliser les procédures régissant les scènes locales, comme le montre le contenu du rapport rédigé en 2003 par le sénateur Le Grand qui plaide notamment pour que Natura 2000 participe « *d'une mise en valeur concertée du territoire*¹⁰ ». L'objectif principal des propositions du sénateur

8- Suivant en cela la notion forgée par G. Decrop, C. Dourlens et P. Vidal-Naquet (1997) dans leur recherche sur les risques.

9- Propos recueillis lors d'une réunion de travail avec GRENAT, en décembre 2001.

10- Jean-François Le Grand, Réseau Natura 2000 : pour une mise en valeur concertée du territoire, Les rapports du Sénat, n° 23, 2003-2004.

réside dans un approfondissement de la décentralisation de la procédure, par le transfert de la présidence du Copil du préfet à un élu, la fonction d'opérateur revenant à une collectivité locale. Cette volonté d'impliquer les collectivités locales dans la gestion de la biodiversité a trouvé son aboutissement dans l'adoption des réformes portées par la loi du 25 février 2005 sur le développement des territoires ruraux (DTR). La vision politique sous-tendant cet important tournant avait été auparavant clairement énoncée par Gérard Larcher, alors président de la Commission économique du Sénat, au cours du colloque sur Natura 2000 organisé par cette institution le 26 juin 2003 : « *La directive Natura 2000 (sic) est trop importante pour être exclusivement confiée à des spécialistes de l'environnement. Elle a trop d'impacts sur notre société pour ne pas être "managée" par des élus. Nous avons été choisis pour cela, il faut que nous retrouvions toute notre place.* »

Cette déclaration prend place dans la mise en œuvre de la DH marquée depuis ses débuts par la difficulté de stabiliser les rapports entre les représentants des usagers de l'espace, les porte-parole de la science ou de la nature et les élus des collectivités locales. Dans les scènes locales, s'entrecroisent les débats sur les pratiques, les légitimités, les espèces et leurs habitats, les formes de la représentation des usagers de l'espace, la définition de l'intérêt général, etc. Les scènes locales représentent ainsi un espace voué à l'élaboration de compromis engageant tous ceux qui participent à cette confrontation. Dans ses travaux, Marc Mormont évoque ces dimensions en les qualifiant de « jeux transactionnels » qu'il estime fondamentaux dans la gestion environnementale, parce qu'ils concourent à l'élaboration « *de formes de compromis entre des ordres légitimes différents* » (Mormont, 1998, p. 56). C'est pourquoi, nous nous sommes intéressés à la pluralité des points de vue représentés, aux formes d'apprentissage collectif¹¹ et aux accords impliquant des partenaires de l'élaboration du DOCOB. Car les scènes locales illustrent que les compromis, les accords et les engagements nécessitent une confiance et une volonté minimum de travail collectif qui sont loin d'être automatiques et relèvent d'une lente et patiente construction.

Ces questions ont été aussi abordées par la philosophie politique, en particulier par les travaux d'Hannah Arendt et de Jürgen Habermas, qui portent sur les formes d'agir collectif dans lesquelles s'engagent les individus. Cette approche de l'espace public comme « pouvoir d'agir ensemble » éclaire d'une autre manière la construction des scènes locales. Si l'on suit Hannah Arendt, la confrontation des points de vue et l'élaboration de compromis supposent que les acteurs de la scène locale se reconnaissent « *vivre ensemble dans le monde*¹² ». C'est-à-dire qu'ils acceptent de s'asseoir autour d'une même table qui, « *comme tout entre-deux relie et sépare en même temps les hommes* ». Dans ce cadre de

11- Les débats font ainsi ressortir ce que Catherine Mougenot appelle la « fonction cognitive » de ces confrontations qui, utilisant des outils tels que la cartographie, suscitent la production de connaissances intermédiaires entre savoir profane et savoir scientifique (Mougenot, 2003, p. 137).

12- Arendt H. (1988), *Condition de l'homme moderne*, Agora (Pocket, 1961), p. 92.

réflexion, la légitimité des compromis et des engagements élaborés dans les scènes locales naît directement de la communauté d'action, de la « *mise en commun des paroles et des actes* ¹³ » qui implique la publicité et la visibilité des débats.

Chez Jürgen Habermas, l'espace public est le lieu du pouvoir légitime communicationnel qui entre en tension avec le pouvoir administratif, c'est-à-dire celui des institutions du système politique. L'agir communicationnel est ce processus par lequel « *les acteurs recherchent une entente sur une situation d'action, afin de coordonner consensuellement leurs plans d'action et de là même leurs actions* ¹⁴ ». Habermas souligne en outre que « *les institutions politiques ne vivent pas de la force mais de la reconnaissance [...]. Le pouvoir légitime émerge seulement parmi ceux qui se forment des convictions communes dans une communication sans contrainte* » (Habermas, *Mana*, 1996, pp. 28-29). À suivre Habermas, les scènes locales représentent un lieu de décision légitime à condition qu'elles soient autonomes, assurent la publicité des débats et une représentation équitable de tous les acteurs.

Bien sûr, les scènes locales que nous observons se déroulent selon un dispositif largement imposé aux participants : elles restent ainsi des espaces procéduraux, pris dans des logiques administratives qui créent une tension permanente avec les logiques d'élaboration collectives. De plus, le processus régissant les débats y dépend aussi d'échanges qui s'effectuent « dans l'ombre », comme nous le verrons plus loin. Elles ne correspondent donc pas exactement aux espaces délibératifs évoqués par H. Arendt et J. Habermas. Mais nous avons postulé que, malgré cette ambivalence, les scènes locales préfigurent l'émergence d'espaces publics liés à la dynamique « d'écologisation » de l'espace rural en France et participent ainsi à la recomposition des rapports entre les divers groupes d'acteurs. Grâce au rôle de médiation exercé par les opérateurs et les chargés de mission au sein des collectifs institués dans le cadre de Natura 2000, un « travail politique ¹⁵ » s'y effectue au sens où sont débattues les modalités de la coexistence entre groupes sociaux et les formes de pouvoir légitime. Ce travail politique trouve sa traduction à travers un certain nombre de questions sur lesquels nous reviendrons plus concrètement. Qui est représenté et qui ne l'est pas ? Cette représentation dans les structures de délibération ne peut-elle se faire que par le biais des institutions ou doit-on y accueillir des individus n'engageant qu'eux-mêmes ? Certains acteurs en sont-ils exclus ? Quelle est la place des experts ? Quel rôle jouent les élus locaux dans cette gestion territoriale de la nature ?

13- *Op. cit.*, p. 257.

14- Habermas Jürgen (1992), « L'espace public, 30 ans après », *Quaderni*, n° 18, p. 102.

15- Il est défini par Nicolas Dodier (2003) comme le « travail déployé par les acteurs pour établir ou critiquer la légitimité des pouvoirs ».

Les scènes locales comme cadre d'interaction

Les scènes locales sont des cadres d'interaction, avec leurs procédures, leurs institutions et leurs débats entre acteurs. En s'attachant à caractériser la nature de cet espace délibératif et le contenu des échanges, on se place dans le cadre d'une sociologie pragmatique, dont nous allons dessiner les contours avant d'en préciser le contenu et d'explicitier l'usage que nous en faisons.

Les références effectuées par les sociologues à la notion de scène, durant les dix dernières années, sont largement liées au développement des approches qualifiées d'interactionnistes et de pragmatiques, qui mettent l'action au centre de l'analyse. Celles-ci s'apparentent à une sorte de recherche de troisième voie entre individualisme et holisme, qui pose la question des bases du lien social, des formes de l'accord et de la coopération entre les hommes. François Dosse évoque ainsi un « tournant pragmatique » qui « *accorde une position centrale à l'action dotée de sens, réhabilite l'intentionnalité et les justifications des acteurs dans une détermination réciproque du faire et du dire* » (Dosse, 1995, p. 12). Un grand nombre de sociologues étudient à présent comment les individus élaborent des pratiques d'ajustements mutuels « par en bas », en montrant comment les acteurs construisent des formes de rationalités locales ou analysent les politiques publiques en termes de mobilisation et de compromis¹⁶. Cette sociologie s'attache aux procédures, aux questions sur la coopération et l'accord, à la grammaire de l'action en suivant les acteurs au plus près.

L'idée de scène provient des travaux de Goffman pour lequel celle-ci constitue l'unité d'observation pertinente « primitive » de la sociologie. Elle trouve son origine dans le face-à-face problématique qui caractérise les sociétés égalitaires et place les individus dans des situations d'indétermination, à la différence de ce qui se passe dans des sociétés hiérarchisées où les places et les rangs sont clairement octroyés¹⁷. Pour Goffman, la vie sociale pose le problème majeur de l'organisation des apparences où se jouent à la fois le poids des règles et la possibilité du désordre. Sa définition de l'interaction insiste sur la coprésence corporelle : « *Par interaction, on entend à peu près l'influence réciproque que les partenaires exercent sur leurs actions respectives lorsqu'ils sont en présence physique immédiate les uns des autres*¹⁸. » Mais il existe plusieurs manières d'accommoder l'interactionnisme. Pour certains auteurs se réclamant du même courant sociologique, il peut y avoir des interactions durables par le biais d'une institution et sans nécessaire rencontre physique entre individus (Becker, 1985). Notre utilisation de l'interactionnisme s'est centrée sur les échanges entre acteurs dans un rapport de coprésence, sans pour autant omettre le rôle joué

16- Dubet F. et Martuccelli D. (1998), *Dans quelle société vivons-nous ?*, Le Seuil, pp. 54-55.

17- Martuccelli D. (1999), *Sociologie de la modernité*, p. 443.

18- Goffman E. (2003), *La mise en scène de la vie quotidienne. II. Les relations en public*, éditions de Minuit, 1973, p. 26.

par les institutions et les formes diverses de déterminations sociales dans la construction de la réalité¹⁹.

La notion de « scène locale » s'inscrit dans cet ensemble d'approches et contribue par le biais de la métaphore à insister sur la coprésence des acteurs dans un espace où chacun peut exposer ses vues dans le cadre de débats où se confrontent des logiques, des intérêts, des mondes, des justifications. Ces scènes sont ainsi des espaces d'observation de la manière dont les acteurs procèdent par ajustements, ce dernier terme désignant, selon Howard Becker, le fait que « *les gens prennent ordinairement en compte ce qui se passe autour d'eux et ce qui est susceptible de se passer une fois leur décision prise*²⁰ ». Leur suivi diachronique permet de restituer la dynamique des interactions. L'analyse des significations auxquelles se réfèrent les acteurs nous place dans le cadre d'une approche compréhensive, d'inspiration weberienne, dans la mesure où il s'agit de penser la pluralité des valeurs et la complexité des rationalités à l'œuvre. De ce point de vue, nous supposons que chaque personne est susceptible d'avoir recours à des logiques ou à des registres d'action divers qu'elles modifient « *en traversant des scènes successives [...], que ce soit sous la pression des dispositifs rencontrés, sous celle des autres personnes, ou en fonction de leur orientation intérieure*²¹ ». Un acteur des scènes locales peut ainsi passer d'une logique de l'intérêt à une tout autre logique de la conviction qui détermine des formes d'engagement différentes. Notre approche pragmatique implique aussi de porter une attention particulière aux diverses manières dont les objets naturels, qui sont au cœur des débats, participent à la reconfiguration des liens sociaux. Ils apportent en effet aux personnes des appuis et des repères pour construire des perspectives, des accords et des engagements collectifs.

Comme nous l'avons développé dans la première partie de ce chapitre, notre démarche cherche à appréhender ensemble ce qui se construit dans les interactions des scènes locales et ce qui relève d'une dimension plus globale, celle du système social et de ses institutions, chacun de ces niveaux s'alimentant des dynamiques issues de l'autre. Notre objectif est ainsi de prendre en compte la diversité et l'articulation des échelles, du local à l'Europe, et d'analyser les arguments et les justifications énoncés en situation d'interactions en les replaçant dans un contexte de déterminations sociohistoriques qu'on peut qualifier, à la suite de Jean-Pierre Terrail²², d'« *interactions à distance* ». Il n'est pas nécessaire d'insister sur l'importance de la dimension historique pour éclairer les scènes locales de Natura 2000. Cela suppose de prendre non seulement en compte le poids d'un passé récent cristallisé pour les acteurs en « épisodes marquants » (Dodier, 2003, p. 32), mais aussi les changements diachroniques des répertoires

19- Cf. Berger P. et Luckmann T. (1996), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 288 p.

20- Becker H. (1985), *Outsiders*, édition A.-M. Méral (1^{re} édition 1963), p. 206.

21- Dodier N. (1993), « Les appuis conventionnels de l'action », *Réseaux*, novembre/décembre, p. 75.

22- Terrail J.-P. (1994), « Interactionnisme : l'identité paradigmatique d'une constellation floue », in *À qui se fier ?*, La Revue du MAUSS, n° 4, 2nd semestre, p. 66.

utilisés au cours des échanges. La sociologie pragmatique ne s'avère ainsi opérante qu'en combinant ces dimensions diverses. En effet, suivant les moments des débats et en fonction des configurations particulières à chacun des sites, l'histoire et le contexte social global jouent un rôle variable dans l'analyse des discours et des relations qui se nouent au sein des scènes locales. Comme l'écrit Dominique Schnapper : « *C'est en confrontant les résultats des enquêtes et la réflexion plus large sur notre société, en tant que société historique particulière, que la compréhension sociologique tire son originalité* ²³. » De même, notre cadre d'analyse des scènes locales mobilise successivement ou concomitamment ces approches pour éclairer, sans prétendre l'épuiser, la complexité du réel.

Cette complexité tient aussi à la difficulté à rendre compte de l'ensemble des éléments qui composent les scènes locales. Ces dernières se construisent en effet par un agencement de dimensions publiques et d'éléments relevant de ce que nous qualifierons d'activités informelles. Nous nous attachons sur le terrain à caractériser la pluralité des espaces de délibération ouverts par le processus de réalisation des DOCOB des sites Natura 2000. Celui-ci s'accompagne de la mise en place de nombreuses structures de débats, multipliant les réunions impliquant des acteurs locaux très divers et utilisant, ainsi que nous le verrons dans les sections suivantes, une série d'outils comme supports de la discussion. Les scènes locales que nous observons ne sont pas réductibles à un seul moment et à un seul lieu car elles se construisent progressivement et sont plus ou moins formalisées. Leur géométrie n'est pas fixée à l'avance et elle peut être modifiée à l'occasion de débordements inattendus et elles n'existent, nous y reviendrons plus loin, que par le travail du chargé de mission, bien qu'il reste souvent à l'arrière-plan. En définitive, les scènes locales combinent des activités réalisées dans un cadre formalisé et d'autres, moins visibles, qui se déroulent en marge des réunions et associent nombre d'acteurs.

Ces éléments concourent à faire des scènes locales un objet aux contours flous, peu stabilisés, agencant le formel et l'informel. On peut d'ailleurs se demander si ce caractère composite ne constitue pas une condition de leur fonctionnement. C'est le point de vue développé par Philippe Corcuff et Max Sanier qui ont insisté sur le fait que les scènes d'action collectives coexistent avec des formes d'échanges officieuses, moins visibles, dans lesquelles les acteurs « *sont pris dans des activités tactiques au sein de situations localisées, tout en ayant accès à des repères stratégiques à plus long terme* ²⁴ ». À suivre ces auteurs, il faut ainsi penser de manière conjointe les dimensions officieuses et officielles des scènes locales en supposant que les acteurs peuvent y combiner plusieurs logiques d'action en fonction des situations.

23- Schnapper D. (2000), *La compréhension sociologique*, Paris, PUF, p. 1.

24- Corcuff P. et Sanier M. (2000), « Comment se prend une décision publique aujourd'hui ? », *Annales histoire, sciences sociales*, n° 4, juillet/août, p. 850.

Méthodologie

Le travail que nous avons mené à l'échelle des sites consiste à les appréhender comme un espace de confrontation doté d'une histoire particulière tout en étant soumis à l'influence d'une politique de gestion de la nature de dimension internationale. Sur chacun des sites que nous avons décidé d'étudier, nous avons privilégié la dimension formelle du processus en analysant aussi précisément que possible le fonctionnement et le déroulement des divers espaces de débats. Dans ce but, nous avons mené un travail d'observation participante en assistant aux diverses réunions organisées, sans prendre part aux discussions²⁵. Nous procédons ainsi à l'analyse de la forme et du contenu des débats en tentant de restituer les processus d'interactions qui s'y déroulent. On s'intéresse notamment à la manière dont les acteurs participant aux débats se définissent et présentent leurs pratiques, à ceux qui restent en marge de la discussion²⁶, enfin aux absents, qu'ils soient membres du comité de pilotage (Copil) ou d'un groupe de travail ou non représentés. On analyse les thèmes abordés, les arguments échangés, les conflits et les accords trouvés. Enfin, on participe aux activités qui ponctuent le déroulement de l'élaboration d'un DOCOB : visites de terrain, réunions d'information, etc.

Notre présence aux réunions n'allait pas de soi : elle a supposé l'existence de relations de confiance avec les principaux responsables du processus de mise en œuvre locale de Natura 2000. En effet, notre posture et la nature de notre travail de sociologue pouvaient poser questions à nombre de participants aux débats. À quoi correspondait notre investissement durable sur les sites ? Étions-nous des auxiliaires de l'administration enrôlés pour mettre de l'huile dans des rouages grippés ? Allions-nous au contraire lui compliquer la tâche en servant de chambre d'écho aux critiques de Natura 2000 ? De plus, si notre présence pouvait rester inaperçue dans le cadre des Copil dont l'assistance est nombreuse, il n'en était pas de même dans les groupes de travail aux effectifs plus restreints. Or, bien souvent, la braise des conflits qui ont parsemé la mise en œuvre de la DH n'était pas encore éteinte. Nous nous sommes en général adressés aux DIREN pour obtenir un accord quant à notre participation aux activités liées à l'élaboration d'un DOCOB. Cet accord a dû être négocié dans certains cas, mais une fois qu'il nous a été octroyé, nous avons été convoqués et informés au même titre que les membres du Copil.

Nous avons mené des entretiens avec les principaux responsables administratifs, les experts intervenant sur le site et les acteurs locaux. Avant ou après les réunions, les discussions informelles ont constitué des sources d'information

25- Selon Daniel Cefai, la notion d'observation participante s'est imposée en sociologie à partir des années 1950, dans le sillage de la seconde phase de l'École de Chicago. Mais le terme a été conçu en 1924, dans le cadre de la première génération de cette mouvance, par E.C. Lindeman qui entendait par là l'incorporation d'un enquêteur à un groupe, si possible sans en perturber les activités ordinaires. Voir Cefai D. (2003), *L'enquête de terrain*, La Découverte, p. 501.

26- Il y a plusieurs manières de ne pas participer aux débats. On peut se situer en retrait, rester silencieux. On peut aussi manifester sa présence et son humeur en discutant ostensiblement avec ses voisins.

importantes. Mais la durée de notre présence dans les départements et les sites enquêtés comme le caractère conflictuel de notre objet de recherche nous ont souvent transformés ponctuellement malgré nous en acteurs du processus que nous étions en train d'étudier. Notre connaissance de la mise en œuvre de la DH nous a valu de nombreuses questions de la part de participants aux scènes locales déroutés par la complexité des procédures et cherchant à s'informer sur la situation dans d'autres sites et d'autres régions. Ces situations ne sont pas rares dans le travail de terrain, quel qu'en soit l'objet et elles imposent une vigilance permanente pour articuler du mieux possible la proximité avec les acteurs et la prise de distance nécessaire au travail sociologique, soit en d'autres termes, d'être « *animé par un principe de réflexivité* », selon l'expression de Daniel Cefaï (2003, p. 524).

Le processus d'élaboration des DOCOB dans les comités de pilotage reste très largement lié à des éléments d'ordre juridique ou administratif qui structurent les négociations entre acteurs, les discussions menées à propos des contours des sites ou les procédures de contractualisation. Nous avons donc été amenés à compléter le travail d'observation participante par le recours à d'autres types d'informations : entretiens menés auprès de « personnes ressources » et conduits à différentes échelles (locale, départementale, régionale, nationale, européenne), collecte des documents et des outils élaborés par les diverses instances en charge de Natura 2000, suivi de la production législative, réglementaire et juridique, attention portée aux outils de diffusion des connaissances et aux réseaux d'organisations créés dans ce domaine, etc. En outre, la DH est une action publique dont la procédure et le cadre d'application sont loin d'être stabilisés comme l'ont montré en 2004 et 2005 les développements que constituent l'introduction du principe d'écoconditionnalité dans le cadre de la PAC et les dispositions contenues dans la loi de développement des territoires ruraux. Ces deux exemples attestent que la conservation de la biodiversité s'inscrit aussi bien dans des activités sectorielles (l'agriculture, pour ce qui concerne l'exemple choisi) que dans des domaines transversaux (le territoire, les zones humides). On peut donc penser que cette inscription dans d'autres textes législatifs ou réglementaires continuera d'alimenter dans l'avenir la profusion procédurale liée à la DH.

Notre recherche sur la mise en œuvre de Natura 2000 en France a soulevé plusieurs questions quant à notre rapport aux institutions publiques. Localement, avant même le début de la réalisation des DOCOB, la publication en 1999 de nos premiers travaux avait suscité les réactions de certains acteurs. Sans mettre en cause leur qualité et par-delà l'exercice habituel de la critique, certaines DIREN craignaient dans un premier temps que nos publications soient « instrumentalisées » au profit de certaines causes. Cette situation nous a permis de débattre de notre rôle et de clarifier nos objectifs, renforçant ainsi la confiance nécessaire à notre travail dans les régions. Des questions similaires se sont aussi posées dans nos rapports avec le MEDD, avec lequel nous avons entretenu des relations suivies. Tout au long de nos rencontres avec les services de l'État, nous

avons cherché à maintenir une autonomie indispensable pour mener à bien nos travaux et pouvoir solliciter en confiance, sur un objet conflictuel, tous les protagonistes de la mise en œuvre de la DH. Ce parti pris a impliqué que nous restions en marge de certains groupes de réflexion destinés à améliorer le fonctionnement de ce processus pour conserver une position d'observateurs. En revanche, nous avons participé à toutes les formes de débats de portée générale, y compris les discussions critiques sur nos travaux, considérant que les recherches doivent permettre d'alimenter un processus de réflexivité sociale.

■ Morphologie des scènes locales

Nous allons maintenant examiner ces différentes « scènes locales » du point de vue de leur composition et de leur fonctionnement. Leur configuration dépend certes d'un ensemble de facteurs comme la taille et les caractéristiques écologiques des sites mais elle est aussi largement déterminée par l'opérateur en charge de l'élaboration du DOCOB. En dehors du Copil qui demeure une instance officielle, les opérateurs locaux disposent d'une certaine latitude dans la manière d'organiser les conditions de la confrontation entre acteurs. Ce sont eux qui décident de convoquer telle ou telle assemblée (groupes de travail, réunions d'information), qui définissent les finalités et les modalités d'organisation des débats, à savoir qui participe et selon quelle règle du jeu. De ce point de vue, ils ont un pouvoir de décision non négligeable. Avant de rendre compte de la morphologie des « scènes locales », nous allons donner un aperçu de la variété des structures investies dans le statut d'opérateur local, puis nous rendrons compte du rôle déterminant du chargé de mission de la structure opératrice dans le travail de réalisation du DOCOB.

Les analyses présentées ici s'appuient sur des matériaux issus de l'enquête postale conduite à l'échelon national par le réseau GRENAT et sur le suivi qualitatif des huit sites dans les différentes régions. Compte tenu du caractère échelonné de la réalisation des DOCOB et des changements institutionnels à venir, les données présentées concernent ce que nous avons défini comme la première génération de DOCOB. Au printemps 2005, près de 473 sites répartis sur l'ensemble du territoire ont déjà fait l'objet d'un DOCOB ou étaient en phase de finalisation²⁷.

27- Nos données portent sur 363 sites. Se reporter à l'encadré 1, p. 70.

Choix des opérateurs en charge de l'élaboration des DOCOB

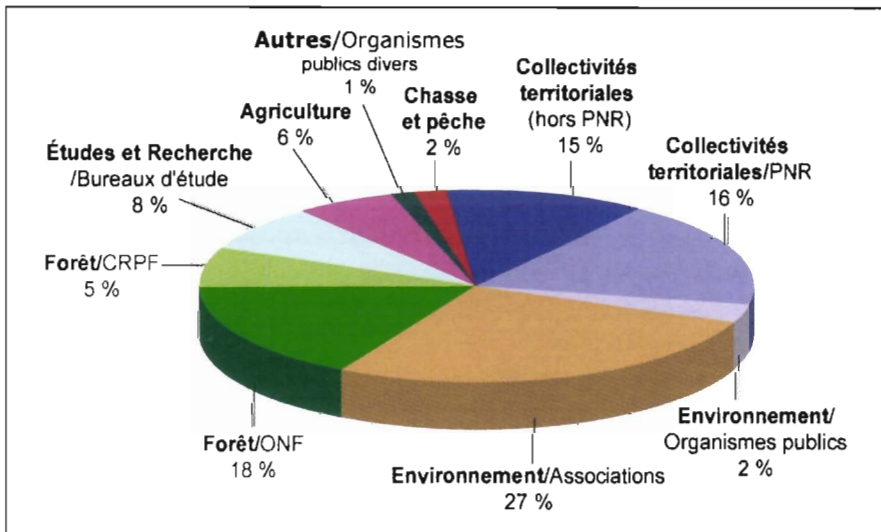
Trois groupes d'opérateurs dominants

Une première analyse conduite à l'échelle nationale montre la diversité des structures impliquées dans la réalisation des DOCOB. Loin de se limiter à des organismes publics d'espaces protégés *stricto sensu* (réserves et parcs nationaux), le statut d'opérateur est confié à une gamme étendue d'organismes parmi lesquels figurent par ordre d'importance l'Office national des forêts (ONF), les conservatoires régionaux et départementaux des espaces naturels (CREN)²⁸ et les parcs naturels régionaux (cf. annexe 3). On trouve ensuite des bureaux d'études, des collectivités territoriales (syndicats mixtes, communautés de communes, etc.), des associations de protection de la nature, des établissements publics (CRPF, chambre d'agriculture), des fédérations de chasse, de pêche et même des groupements d'opérateurs.

Le regroupement des opérateurs par grands types d'activités (figure 1) conduit à faire émerger trois groupes principaux : les collectivités territoriales (31 %), l'environnement (29 %), la forêt (23 %), qui représentent 83 % des DOCOB.

Figure 1

Les opérateurs par catégorie



Source : Enquête GRENAT 2005 (363 sites).

28- Les conservatoires régionaux et départementaux des espaces naturels sont des associations qui interviennent sur l'ensemble du territoire, sur des sites qu'ils ont acquis, loués ou sur lesquels ils ont passé des conventions avec les propriétaires. L'espaces naturels de France (ENF) est la fédération nationale des 21 conservatoires régionaux et des trois conservatoires départementaux d'espaces naturels.

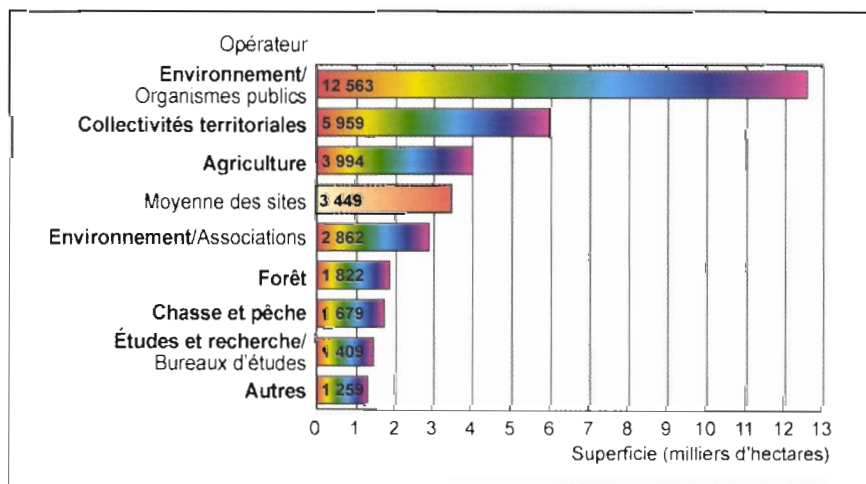
Ces résultats issus de l'enquête GRENAT et confrontés à la base de données plus large (740 sites) établie par le MEDD en juillet 2004, confirment la primauté des trois catégories mentionnées ci-dessus dans des proportions sensiblement équivalentes, et témoignent dans le même temps de la bonne représentativité de notre échantillon. On note toutefois un décalage en ce qui concerne la catégorie « études et recherche » composée essentiellement de bureaux d'études. Dans la base du ministère, celle-ci atteint 13 % alors qu'elle représente 8 % de notre échantillon. Ce décalage peut être interprété de deux façons. La plupart des DOCOB entrepris par les bureaux d'études ont débuté plus tardivement, ce qui peut vouloir dire qu'ils n'ont pas été choisis parmi la première vague d'opérateurs, d'où leur faible représentation dans notre base. Par ailleurs, les bureaux d'études se montrent peu enclins à répondre aux questionnaires, car c'est dans cette catégorie que le taux de non-réponse est le plus élevé (de l'ordre de 20 %).

Au-delà du constat de l'hétérogénéité des structures impliquées dans la réalisation des DOCOB, qu'est-ce qui justifie une telle diversité ? Quels sont les critères qui ont présidé au choix des opérateurs à l'échelle des sites ? Les résultats de l'enquête quantitative combinés à des matériaux issus d'entretiens nous permettent d'avancer un certain nombre d'hypothèses.

Des sites de taille plus élevée pour les opérateurs de type « collectivités territoriales »

Figure 2

Superficie moyenne des sites par grand type d'opérateur



Source : Enquête GRENAT 2005 (363 sites).

Parmi les grands types d'opérateurs identifiés, nous avons distingué dans la catégorie « environnement » les associations environnementales des organismes publics environnementaux. Les sites concernés par ces derniers forment une entité spécifique ; outre qu'ils sont peu nombreux, ils présentent un écart à la superficie moyenne très important par rapport aux autres groupes. Il s'agit en effet de sites de très grande taille dont la superficie moyenne atteint 12 500 hectares et pour l'essentiel inscrits dans le périmètre des parcs nationaux. Si on met à part les organismes publics environnementaux, la superficie moyenne des sites par grand type d'opérateur conduit à distinguer nettement les sites gérés par les collectivités territoriales dont la taille avoisine les 6 000 hectares (en moyenne), soit deux fois plus que les associations environnementales (environnement) et plus de trois fois celle de la forêt (1 800 hectares). L'implication des collectivités territoriales en tant qu'opérateurs semble d'autant plus justifiée voire recherchée par les DIREN que l'on a affaire à des sites qui s'étendent sur plusieurs communes et qui comportent une grande variété de milieux et d'acteurs.

Privilégier les opérateurs socialement légitimes

Les opérateurs sont désignés soit par appel d'offres soit par cooptation. Cependant, les résultats de l'enquête nationale et les observations recueillies sur les sites montrent une préférence marquée en faveur de la seconde option. Les DIREN se montrent peu enclines à faire jouer la concurrence entre les opérateurs mais s'attachent au contraire à faire en sorte que les opérateurs soient reconnus localement comme socialement légitimes. D'où la tendance à privilégier la ou (les) structures déjà gestionnaire(s) du site qui se portent candidates²⁹. Ce résultat est confirmé par les opérateurs eux-mêmes qui, lors de l'enquête, invoquent par ordre d'importance leur statut de gestionnaire puis leurs compétences écologiques dans le fait d'avoir été désigné. La légitimité des opérateurs est en outre attestée par le fait que la grande majorité d'entre eux (70 % et plus selon les catégories) souhaitent continuer à jouer un rôle important dans la gestion des sites après le DOCOB. Comme le faisait remarquer l'un de nos interlocuteurs au ministère de l'Environnement : *« C'est difficile d'obtenir d'un opérateur qu'il ait à la fois des compétences politiques, techniques et scientifiques. Il faut que ce soit un opérateur qui soit accepté des différents interlocuteurs de terrain pour obtenir les informations dont il a besoin pour faire son document. Il doit donc avoir une légitimité du fait de son existence préalable sur le site, sa connaissance des acteurs, etc. Il existe le cas où un opérateur est clairement identifié par les services de la DIREN (conservatoire d'espaces naturels, ONF, association de protection nature, conseil général, collectivités) dès lors qu'on est sur son terrain, et le cas où il n'y en a pas. Dans ce cas, il faut aller chercher des bureaux d'études pour faire le travail³⁰. »*

29- Les gestionnaires des espaces protégés mais aussi ceux des espaces forestiers, agricoles ou cynégétiques.

30- L'argument avancé justifie la faible présence des bureaux d'études lors du lancement de la première série de DOCOB.

Dans cette première génération de DOCOB, le recours à l'appel d'offres n'intervient généralement qu'en dernier ressort, pour départager des structures concurrentes ou lorsque les montants financiers en jeu dépassent le seuil autorisé³¹. La région Centre, par exemple, a dû renoncer – après plusieurs tentatives de conciliation avec le conservatoire régional – à cet opérateur local et lancer un appel d'offres pour choisir un candidat en conformité avec le Code des marchés publics.

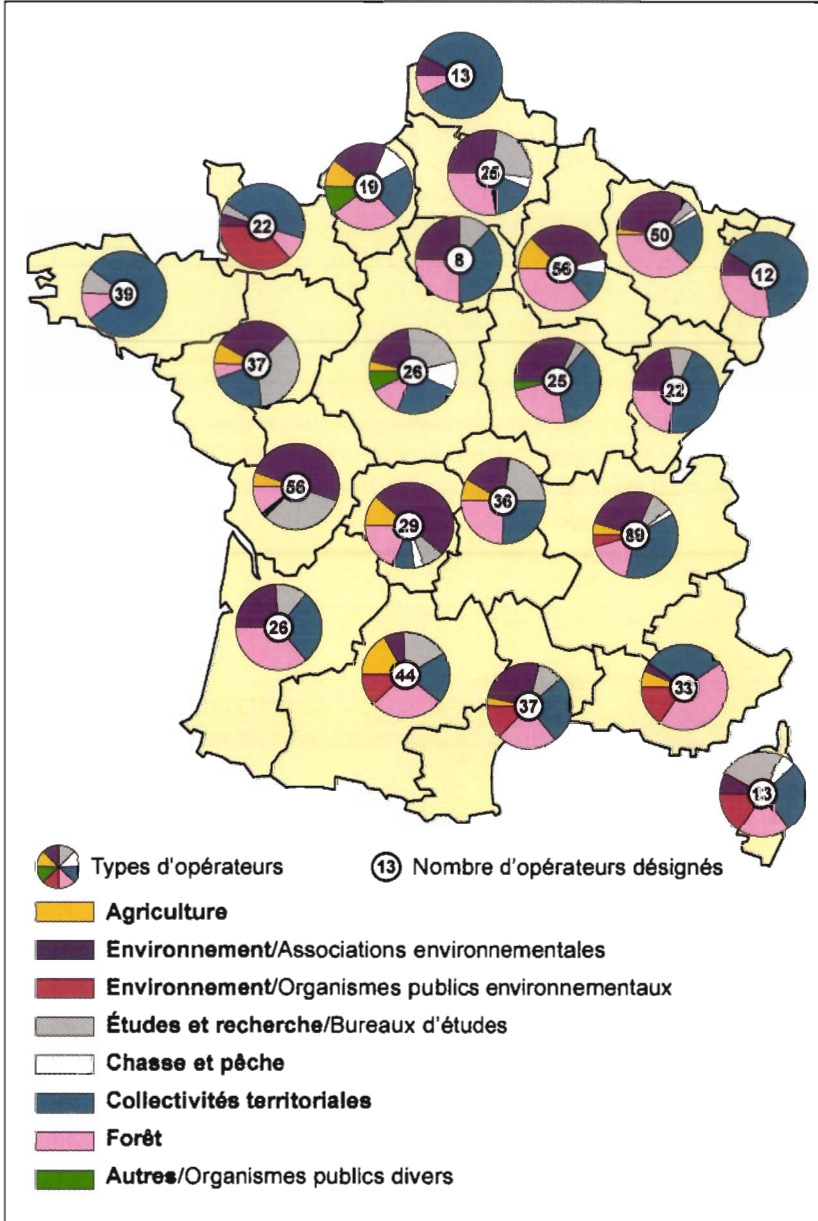
Enfin, le choix de la coopération entre plusieurs structures, qu'elle soit ou non officialisée, répond à des préoccupations variées. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, il est avant tout politique. En permettant le regroupement de plusieurs structures opératrices, le préfet et la DIREN ont donné satisfaction aux structures hostiles à la directive (CRPF, chambre d'agriculture) qui revendiquaient leur participation. Cette démarche vise donc à limiter les phénomènes de concurrence et à aplanir les tensions dans une région où les controverses lors de la phase d'inventaire ont été particulièrement vives. Dans la région Poitou-Charentes, de telles coopérations s'inscrivent dans l'histoire de l'agri-environnement local qui a vu des institutions, jusqu'alors en conflit radical, apprendre à collaborer pour sauvegarder les prairies naturelles humides. Dans le marais de Rochefort par exemple, la LPO, désignée comme opérateur principal, collabore en réalité étroitement avec la chambre d'agriculture dans un partenariat organisé sur le partage des responsabilités. Un tel rapprochement n'est pas anodin après que ces acteurs se soient opposés lors de la phase des inventaires biologiques. Cependant, cette collaboration n'est pas sans provoquer des remous au sein des deux organisations : tension entre les « politiques » et les « scientifiques » au sein de la LPO ; nécessité pour le Bureau de la chambre de s'expliquer auprès de sa base, la profession agricole.

Des choix différenciés d'une région à l'autre

Les types d'opérateurs désignés au sein de chaque région comportent des variations significatives à la fois en termes de diversité de structures et du point de vue de l'importance respective des catégories représentées (figure 3). Dans certaines régions, l'éventail des opérateurs retenu est réduit. C'est le cas par exemple de la Bretagne qui a eu recours de façon massive à des opérateurs appartenant à la catégorie des « collectivités territoriales » ou encore de la région Poitou-Charentes qui a misé principalement sur des structures de type « environnement » et « études et recherche ». Dans d'autres régions, en revanche, comme en Midi-Pyrénées, en Haute-Normandie, dans le Centre, en Rhône-Alpes, la diversité des opérateurs retenue est plus importante. On peut s'interroger également sur le fait que les collectivités territoriales, par essence présentes dans toutes les régions, sont parfois désignées comme opérateurs, parfois ne le sont pas. À titre d'exemple, les collectivités territoriales sont fortement représentées en Bretagne, Alsace, Franche-Comté alors qu'elles sont quasi

31- Auquel cas l'État doit recourir à cette procédure qui s'applique aux acteurs de droit privé.

Figure 3

Types et nombres d'opérateurs par région

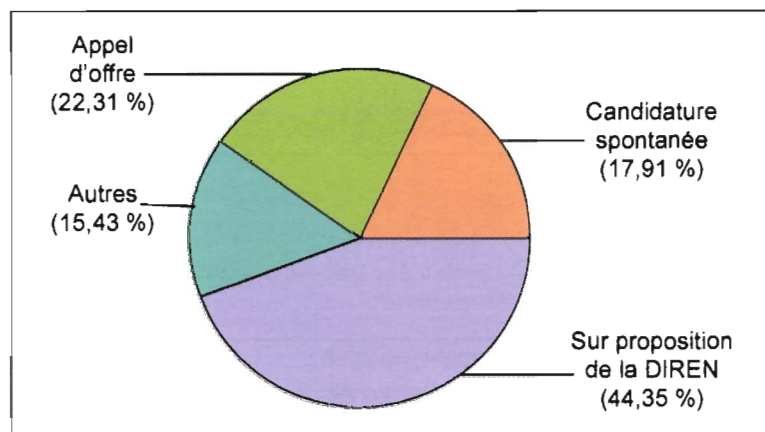
Source : MEDD, juillet 2004.

Cartographie : G. Géniaux INRA-SAD-Écodéveloppement et C. Lefebvre INRA-SAE2-MONA.

absentes en Poitou-Charentes et en Limousin. De la même façon, les structures relevant de la catégorie « environnement » ont été particulièrement sollicitées en Poitou-Charentes, en Limousin et en Basse-Normandie, à l'inverse de la Bretagne où ce type d'opérateur n'apparaît pas. Enfin, les opérateurs forestiers sont amenés à jouer un rôle important en Lorraine, PACA et Champagne-Ardenne mais sont très peu sollicités en revanche dans les Pays de Loire et dans la région Centre qui présente un taux de boisement pourtant élevé. Ces résultats sont bien sûr à nuancer en fonction du nombre de sites présents dans la région et des types de milieux représentés, mais ils témoignent également de l'état des rapports de force entre les différents types de structures au sein d'une région donnée et de la capacité des DIREN à influencer sur le type d'opérateur retenu. La désignation des opérateurs, on vient de le voir, obéit en priorité à des critères de légitimité. D'après les résultats de notre enquête postale, elle s'effectue dans près de la moitié des cas sur proposition de la DIREN. Les procédures de candidatures spontanées, d'appel d'offres et « autres procédures »³² se répartissent sensiblement dans les mêmes proportions pour les sites restants. Le rôle prépondérant de la DIREN s'exerce tout particulièrement en direction des opérateurs « forêt » (59 %) et peu en revanche envers les bureaux d'études (13,5 %).

Figure 4

Les procédures de désignation des opérateurs



Source : Enquête GREMAT 2005 (363 sites).

Que peut-on dire à ce stade des structures impliquées dans la réalisation des DOCOB ? Marquent-elles un changement significatif du point de vue de la prise en charge de la nature ? Peut-on parler d'un renouvellement du réseau de gestionnaires ? L'examen de ces données donne à voir une certaine continuité du fait que la moitié des opérateurs (53 %) se dit déjà gestionnaire. Un tiers des

32- Catégorie recouvrant des situations variées allant de conventions et d'accords nationaux à des propositions provenant d'institutions autres que la DIREN comme l'ONF, le CRPF, la DDAF et la DRAF.

opérateurs de la forêt et de l'environnement se range dans cette catégorie. Quant à l'autre moitié qui ne se qualifie pas de « déjà gestionnaire », figurent en priorité les collectivités territoriales (34 %), les associations environnementales (21 %) et enfin les bureaux d'études (17 %). Natura 2000 semble donc accentuer le mouvement d'intégration de nouveaux acteurs dans la gestion des espaces naturels. Il faut toutefois préciser que les critères mis en avant par les structures opératrices pour justifier de leur statut sont, par ordre d'importance, le fait d'être déjà gestionnaire, de disposer de compétences dans le domaine de l'écologie et enfin de légitimité dans la gestion territoriale. La priorité accordée à l'un ou l'autre de ces critères varie bien sûr en fonction des opérateurs. Les forestiers mettent en avant leur expérience de gestionnaire tandis que les bureaux d'études et les associations environnementales revendiquent plus volontiers un savoir-faire et des acquis en écologie. Quant aux collectivités territoriales, elles ont tendance à faire valoir leur légitimité en tant que gestionnaires du territoire. C'est une des raisons pour lesquelles elles interviennent majoritairement sur des sites de grande taille, incluant plusieurs communes.

Les comités de pilotage et les groupes de travail : deux modalités de l'action collective

L'opérateur a pour mission d'animer des collectifs à travers la mise en place d'espaces de rencontres et de discussions. Ces collectifs peuvent prendre des formes diverses tant du point de vue de la nature du travail accompli (restitution de l'information, débats, confrontation de savoirs, élaboration de propositions, travail de validation) que de la composition de leurs membres. En dehors des réunions de comité de pilotage qui concernent l'ensemble des sites, d'autres types d'assemblées sont susceptibles d'être convoquées : groupes de travail, réunions locales, etc., qui recouvrent parfois des réalités différentes d'un site à l'autre. L'opérateur dispose dans ce cadre d'une certaine latitude dans la manière d'organiser les débats, de convoquer tel ou tel collectif, y compris de déterminer les membres susceptibles d'y participer.

Le comité de pilotage : une instance officielle à géométrie variable

Réuni sous la présidence du préfet, le Copil est une instance officielle dont la mission est d'examiner, d'amender les documents et propositions que lui soumet l'opérateur et, au final, de valider le DOCOB. Les résultats de l'enquête quantitative conduisent à identifier trois grandes phases dans le travail d'élaboration du DOCOB. La première, dite d'installation, vise à présenter la méthode de travail, la seconde entérine le diagnostic et définit les objectifs de conservation, la dernière enfin valide le DOCOB. D'après nos chiffres, le Copil se réunit dans 60 % des cas à trois ou quatre reprises ; le nombre de réunions est déterminé par la taille des sites et dans une moindre mesure par le type d'opérateur (plus faible en moyenne pour les bureaux d'études et les organismes liés à la forêt). Ses membres sont des personnes morales, plus rarement des personnes

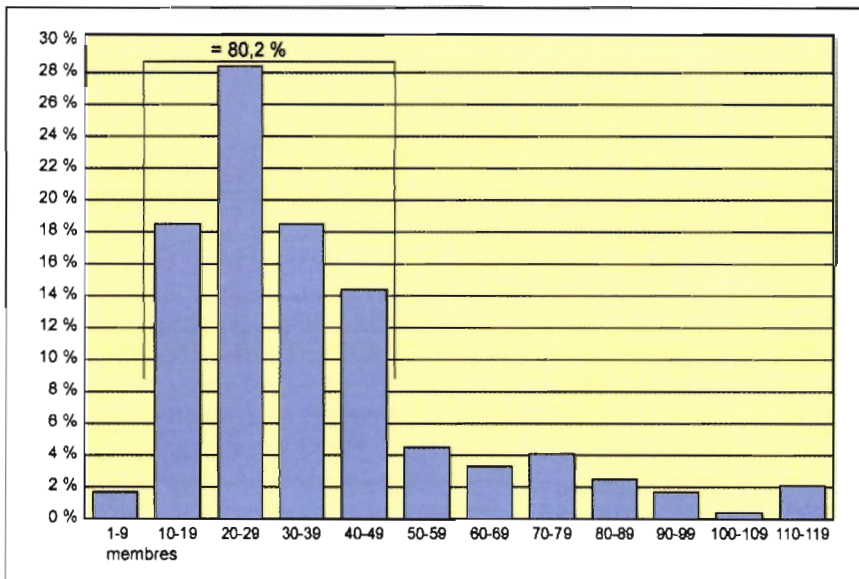
physiques, considérées comme partenaires incontournables de la gestion du site. Parmi eux, figurent entre autres, les représentants des services et établissements publics de l'État, des collectivités territoriales, des organisations socioprofessionnelles, des associations de protection de la nature, des organisations représentatives des autres usagers du milieu naturel, des titulaires de droits réels, des exploitants de biens. Sont également présents l'opérateur et des personnes à qualité dont le chargé de mission. La composition d'un Copil est présentée en annexe 4.

À partir de documents fournis par les opérateurs, nous avons analysé la composition de 242 comités de pilotage répartis sur l'ensemble du territoire, intégrant des milieux divers (habitats aquatiques, de montagne, forestiers...) et de taille très variable. La première constatation qui s'impose est la grande variabilité du nombre des membres nommés (figure 5). Nous avons comptabilisé 5 675 personnes dans les 242 comités de pilotage, soit une moyenne de vingt-huit membres. Les effectifs s'échelonnent entre huit et 106 personnes (médiane 27).

Dans certaines régions, les Copil sont très ouverts en termes d'accessibilité et d'effectif. C'est le cas en particulier de l'Ardèche où tous les acteurs qui souhaitent participer sont conviés. Dans le Marais poitevin, en revanche, si les membres sont nombreux (jusqu'à 180 personnes), leur désignation obéit à des critères précis. Enfin, les Copil peuvent être relativement restreints en nombre et établis en référence à des normes plus ou moins strictes, à l'image du Nord-Pas-de-Calais ou de la Bourgogne.

Figure 5

Répartition des 242 comités de pilotage selon le nombre de membres



Source : Enquête GRENAT 2005 (242 Copil).

Toutefois, comme le montre la figure 5, 80 % des Copil ont un effectif compris entre dix et quarante-neuf personnes. Parmi les facteurs susceptibles d'expliquer ces variations, on notera la superficie très différente des sites. La représentation des élus (maires, conseillers généraux, présidents de communautés de communes...) est aussi fonction de la taille des périmètres concernés par les documents d'objectifs (le nombre de maires nommés varie par exemple de un à soixante-cinq). La nature des milieux apparaît également comme une variable importante : plus celle-ci est complexe et hétérogène, et plus le nombre d'acteurs représentés croît. Un site composé d'un ensemble forestier homogène va comporter un comité de pilotage restreint à quelques représentants de l'administration (sous-préfet, DIREN, DDAF), un ou deux élus, l'ONF, le CRPF, la fédération de chasse et un représentant d'une association naturaliste. Un site composite voit se rajouter d'autres administrations (DDE, DRIRE, etc.), des représentants d'agriculteurs, de pêcheurs amateurs ou professionnels, des acteurs industriels, touristiques ou sportifs et des groupes nouvellement constitués. Dans le marais de Rochefort, les propriétaires ont fondé une association afin de faire valoir la représentativité du droit de propriété au même titre que toutes les instances représentatives habituelles.

Néanmoins, ces différences tenant à l'étendue et à la nature du site ne suffisent pas à expliquer toutes les variations observées dans les effectifs des Copil. Parfois, la représentation de tel ou tel porteur d'enjeu est concentrée sur une seule personne, membre par exemple d'un organisme de niveau départemental (représentant du président de la chambre d'agriculture ou de la fédération de chasse). Ailleurs, cette représentation institutionnelle est doublée de représentations locales (responsables syndicaux agricoles cantonaux ou présidents d'associations communales de chasse). Dans les Alpilles, par exemple, l'extrême fragmentation des associations locales de chasse a conduit à privilégier dans un premier temps la fédération départementale comme représentant de cette activité. Puis, à la suite de la présentation d'un premier projet, les présidents des associations locales se sont fédérés dans un Groupement d'intérêt cynégétique pour faire entendre leur point de vue au sein du Copil. Dans d'autres cas encore, ce sont plusieurs représentants de même niveau qui sont nommés, sans doute pour jouer sur les équilibres entre les différents protagonistes du comité de pilotage (à plusieurs représentants de la chasse, répondent plusieurs représentants d'associations de protection de la nature). Dans d'autres enfin, comme dans le Marais poitevin, la volonté de la DIREN de faire de la chambre d'agriculture l'unique représentant de la profession agricole a été contestée d'emblée, en particulier par le syndicalisme agricole. L'entrée de la FDSEA dans le Copil a entraîné celle de la Confédération paysanne.

De façon générale, la composition des Copil soulève un certain nombre de questions dont les réponses diffèrent selon les lieux. Quel est le rôle des services de l'État dans l'élaboration de ces comités ? Existe-t-il des règles de base dans les régions qui sont ensuite adaptées à chaque site ? Des ajustements sont-ils possibles et sur la base de quels critères ? La désignation des membres de

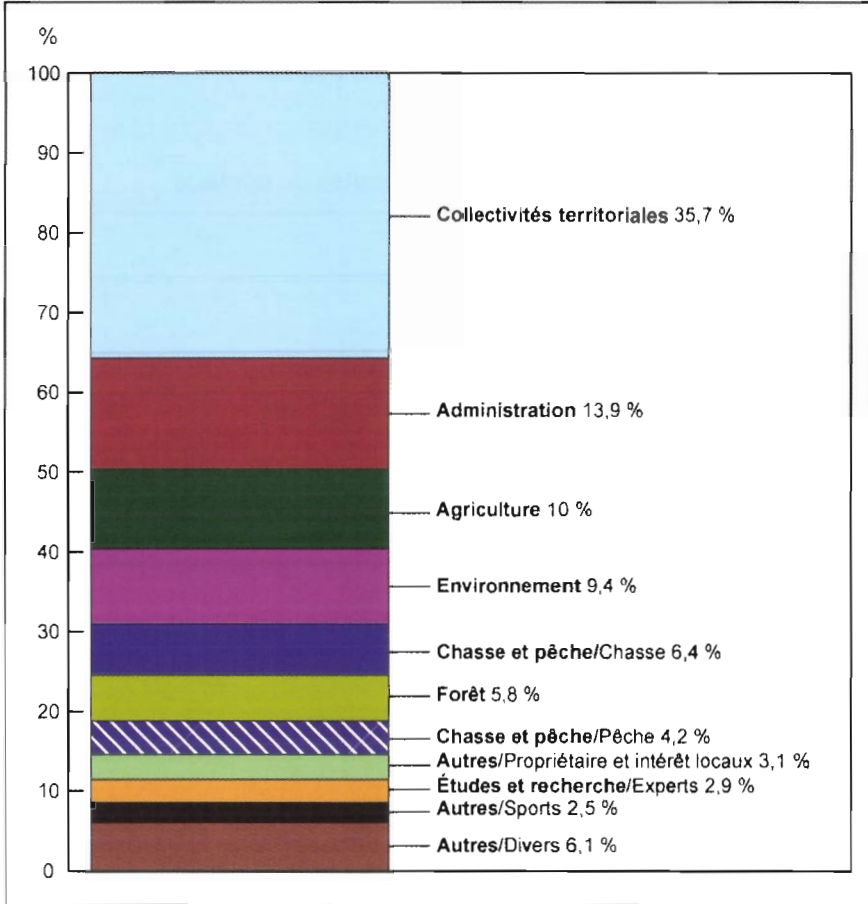
chaque comité de pilotage paraît donner lieu à autant d'arbitrages particuliers établis dans le cadre d'un grand canevas national et parfois de canevas régionaux ou départementaux. Pour ce qui est du canevas national, il structure les comités globalement en quatre collèges (d'importance inégale) : administrations, collectivités locales, propriétaires et usagers, représentants de la protection de la nature. Cependant, même si ces quatre catégories se retrouvent, sauf à de rares exceptions, dans l'ensemble des comités de pilotage, leurs intitulés et leurs contours diffèrent selon les arrêtés préfectoraux. En dépit des instructions nationales, il n'y a pas de plan type de comité de pilotage pour confectionner ces arrêtés.

Aux plans régional et départemental, c'est plutôt sur la représentation de certains porteurs d'enjeux que des modèles se dessinent. Ainsi, aux côtés de la chambre d'agriculture, certaines régions font figurer systématiquement des représentants des principales organisations syndicales agricoles alors que d'autres ne les incluent pas. Dans certaines régions, des experts scientifiques sont nommés *ex officio* dans les comités de pilotage alors qu'ils sont absents ailleurs. Si le souci de doter chaque catégorie d'acteurs de porte-parole est généralement suivi, le statut de ces porte-parole diffère d'un site à l'autre.

Pour analyser les modes de représentation des divers acteurs dans les Copil, nous avons procédé à deux types de comptages. Dans un premier temps, nous avons considéré le poids de chaque activité en prenant en compte le nombre total de représentants, même si ce mode de comptage qui tend à accorder à chaque voix la même importance, ne reflète pas toujours la réalité (figure 6). Le fonctionnement de la délibération au sein des Copil a, en effet, montré que la capacité à faire valoir certains enjeux n'est pas toujours proportionnelle au nombre de représentants. On voit ainsi apparaître par ordre d'importance les élus des collectivités territoriales qui constituent en moyenne un tiers des effectifs des comités de pilotage. Viennent ensuite les administrations³³, l'agriculture, l'environnement, la chasse, la forêt et la pêche.

33- En raison de la présence en nombre significatif de représentants de l'administration dans les Copil, nous avons fait le choix d'isoler la catégorie « administration » qui n'était pas présente dans la typologie de départ. Cette catégorie rassemble les institutions types : DDAF, DIREN, DDE, préfecture, sous-préfecture, etc.

Figure 6

Répartition des membres des comités de pilotage par type d'activité

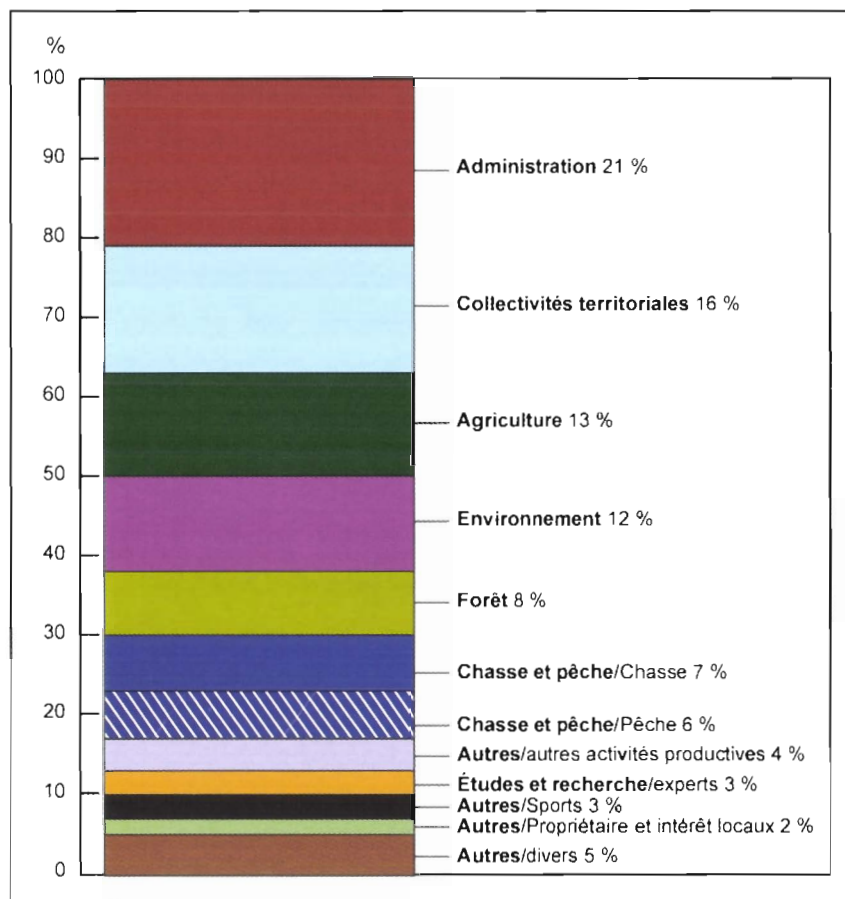
Source : Enquête GRENAT 2005 (242 Copil).

Dans un second temps, nous avons considéré la représentation des différents « porteurs d'enjeu » (figure 7). Nous avons regroupé ces derniers par catégorie en ne comptant qu'une fois chaque représentant de rang équivalent. Ainsi, nous avons comptabilisé un seul maire quel que soit le nombre de communes représentées, un seul membre du syndicalisme agricole... Par contre, nous avons tenu compte du statut différent que pouvait prendre la représentation d'une activité, en faisant l'hypothèse que « l'enjeu » n'est pas obligatoirement le même selon le niveau de responsabilité. À titre d'exemple, si dans un Copil figurent des maires et le président du conseil général, nous avons compté la représentation des collectivités territoriales pour deux. Il en a été de même pour la représentation agricole, pour la chasse, etc. Ceci permet d'identifier le poids des

activités représentées quel que soit le nombre relatif de membres de rang équivalent. Dans cette configuration, l'administration devance les élus des collectivités territoriales. Le poids de ces derniers (en particulier des maires) diminue nettement puisqu'ils ne représentent plus que 16 % contre 36 % précédemment. La hiérarchie des autres activités est peu modifiée.

Figure 7

Taux de présence des activités dans les comités de pilotage



Source : Enquête GRENAT 2005 (242 Copil).

Dans les deux cas, les catégories « études et recherche » (scientifiques et experts) et « autres » qui rassemblent les autres activités d'usage des espaces naturels (industries et carrières, tourisme, sport), sont relativement peu sollicitées. La représentation aléatoire de la dernière peut s'expliquer de diverses manières. La difficulté tout d'abord d'assurer certains modes de représentations

parmi les usagers dès lors qu'ils ne sont pas structurés en association (fédération régionale des promeneurs, touristes, VTTistes, etc.). Ensuite, la plus ou moins grande légitimité accordée selon les sites ou les régions à des acteurs non-détenteurs d'un droit d'usage, à l'image des agriculteurs ou des forestiers. Si dans certains cas, les DIREN s'attachent à désigner un ou plusieurs représentants par groupe concerné, dans d'autres elles privilégient les « porteurs d'enjeux ». Dans la région Nord-Pas-de-Calais, la DIREN a fait le choix de retenir en priorité les acteurs porteurs de revendications, en l'occurrence les principaux représentants du « groupe de neuf » au niveau local (exploitants, propriétaires, chasseurs), ce qui n'exclut pas l'intégration d'autres catégories dès lors qu'elles se portent candidates. Le chargé de mission justifie la démarche en ces termes : « *Le but n'est pas d'avoir un système démocratique mais un système qui fonctionne. Il faut à tout prix éviter les débats et les prises de position hors du Copil. Sur le Platier d'Oye, le comité consultatif de gestion de la réserve naturelle ne s'est pas réuni depuis cinq ans, résultat, c'est dans la rue que les conflits se règlent [...]. Donc, dans les comités, on privilégie les porteurs de revendication. C'est antidémocratique, mais on sait bien que les plans de gestion ne seront pas contradictoires par rapport aux attentes des usagers qui ne sont pas présents dans les comités.* » Enfin, la participation à ces comités obéit à un certain nombre de règles, notamment la capacité des structures à disposer de moyens financiers, humains et cognitifs nécessaires à ce type d'engagement. Ce qui pourrait expliquer l'absence constatée de certains représentants en dépit de leur caractère légitime.

L'analyse de la composition des comités de pilotage peut-être affinée à partir de l'identification des principales structures répertoriées. Le tableau présenté en annexe 5 (p. 237) regroupe les vingt-cinq institutions les plus fréquemment représentées dans les différents comités de pilotage de la base de données de l'enquête GRENAT.

Les données confirment la faible représentation des scientifiques et des experts. Elles révèlent aussi la difficulté à identifier une institution de représentation dominante pour les activités et les porteurs d'enjeux environnementaux. Les autres grandes catégories apparaissent dotées de porte-parole indiscutables : l'administration avec les DIREN et les DDAF (et secondairement les DDE), les collectivités territoriales avec les maires et les conseils généraux, l'agriculture avec les chambres (et secondairement les syndicats), la forêt avec le CRPF et l'ONF (et les syndicats de propriétaires), la chasse avec les fédérations et l'ONCFS, la pêche avec également les fédérations (et le Conseil supérieur). La première des institutions environnementales représentée dans les Copil se trouve être les conservatoires régionaux (ou départementaux) de sites qui n'apparaissent qu'en 13^e position et ne sont présents que dans 42 % des comités de pilotage. Suivent les associations de protection départementales (31 %), et la LPO (29 %). Par rapport aux autres grandes activités, la représentation environnementale apparaît donc relativement fragmentée.

Les groupes de travail révélateurs des principaux enjeux

En dehors du Copil, d'autres collectifs sont institués à l'initiative de l'opérateur mais aussi de la DIREN et des membres du comité de pilotage. Ces espaces de rencontre et de discussion prennent la forme de groupes de travail ou de groupes d'information plus ou moins formalisés. Les groupes de travail sont fréquemment des lieux de débats où se confrontent, s'affrontent et parfois s'ajustent les cultures « techniques » des uns et des autres (techniciens agricoles, forestiers, fédérations de chasse, conservatoires). Ils apparaissent dès lors comme des espaces privilégiés pour prendre en compte les enjeux liés à des activités et à des communautés spécifiques. Au cours de la phase d'élaboration des DOCOB, les opérateurs ont eu massivement recours à des groupes de travail (74 %) organisés sur une base thématique (66 %) ou géographique (23 %). Peu d'opérateurs ont combiné les deux approches (15 %).

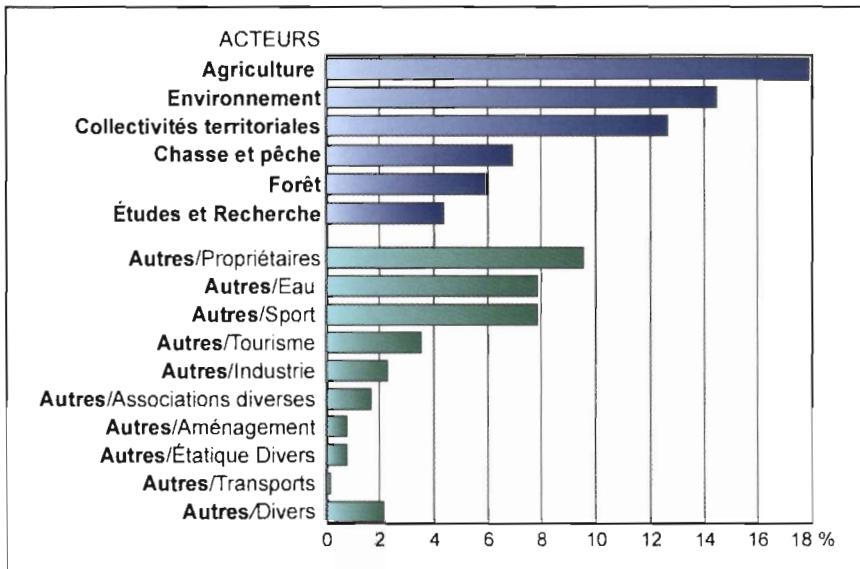
Ainsi, le nombre de groupes de travail thématique oscille majoritairement entre un et quatre selon les opérateurs. Il est quasi systématique dans le cas des organismes cynégétiques et agricoles et moindre de la part des opérateurs forestiers et des associations environnementales où les proportions sont respectivement de 70 et 50 %. La faible mobilisation des groupes de travail de la part des associations environnementales est directement corrélée à la taille des sites souvent réduite pour ce type d'opérateur. On constate, en effet, que le recours à ce type de collectif croît avec la superficie. De 30 % pour les sites de moins de 50 hectares, il s'élève à 87 % pour les sites compris entre 1 000 et 10 000 hectares et atteint plus de 94 % pour les très gros sites (plus de 10 000 hectares).

Un examen plus détaillé des groupes thématiques conduit à distinguer quatre sous-groupes principaux avec, par ordre décroissant, les activités humaines (agriculture, tourisme, chasse, développement local, etc.), les milieux et espèces (forêt, lande, tourbières, etc.), l'information et la communication (élus, propriétaires, groupe tout public, etc.), et enfin les autres (problématique spécifique de gestion). Ces modes de découpage ne sont pas exclusifs mais peuvent se combiner de diverses façons. Pour donner une illustration des thématiques dominantes, on peut se référer aux termes cités plus de dix fois dans l'ensemble des questionnaires reçus (par ordre décroissant) : *agriculture, gestion, forêt, loisirs, milieux, activités, tourisme, chasse, pêche, eau, habitats, ouverts, fréquentation, pastoralisme, faune, marais, naturels, pelouses, urbanisme*. Quant aux groupes géographiques, on distingue cinq modes de découpage : à l'échelle de la commune, par cadran (nord/sud, est/ouest), par site ou milieu naturel, par zonage et enfin par propriétaire/activité. La combinaison groupes de travail thématique et géographique s'avère parfois complexe, à l'image du site du Marais poitevin qui comporte plusieurs milliers d'hectares. La zone a été divisée en trois secteurs – « littoral », « milieux ouverts » et « Venise verte » – dotés d'un groupe spécifique. Un groupe « diagnostic écologique » complète ce dispositif. Au sein de chaque groupe géographique, des groupes communs (chasse, pêche, agriculture) ou spécifiques à la zone (populiculture et tourisme en Venise verte) tentent de quadriller l'ensemble des problèmes locaux (cf. annexe 6).

L'une des particularités de ces groupes de travail est de réunir un nombre limité de participants. Au-delà d'un certain seuil, en effet, les opérateurs et les chargés de mission qui se voient le plus souvent confier l'animation et la coordination de ces groupes soulignent la difficulté à mener une réflexion efficace et la tendance à voir ces espaces de discussion se transformer en lieux d'expression de la contestation. Dans le Marais poitevin, par exemple, le nombre élevé de participants (quarante à quatre-vingts personnes) a conduit les opérateurs à « convertir » les groupes de travail en groupes d'information et à instaurer des « groupes de réflexion » n'excédant pas une dizaine de personnes. Celles-ci ont été choisies pour leur qualité d'expert mais aussi parmi les acteurs plutôt hostiles à Natura 2000, l'objectif étant, par le biais de la discussion, d'aplanir les tensions voire d'apporter des réponses à des situations jugées conflictuelles. Selon les résultats de l'enquête nationale, les participants aux groupes de travail sont majoritairement issus de l'agriculture, de l'environnement, des collectivités territoriales et de la catégorie « autres » au sein de laquelle figurent les propriétaires/usagers/riverains (figure 8). À noter également la présence significative des acteurs du sport et du tourisme à ce stade de la procédure. Par contre, la place des acteurs appartenant à la catégorie « études et recherche » (organismes et experts naturalistes) est relativement restreinte avec seulement 2,7 % de citations sur les 649 acteurs évoqués dans les différentes réponses.

Figure 8

Les participants aux groupes de travail (en %)



Source : Enquête GRENAT 2005 (363 sites).

En définitive, les différentes « scènes locales » mises en place pour élaborer les DOCOB ont un statut bien différencié tant du point de vue de leur fonctionnement que de leur configuration. Le Copil apparaît comme le lieu de validation des grandes orientations et des choix réalisés par l'opérateur en concertation plus ou moins étroite avec les différents partenaires concernés. Il réunit le plus souvent une grande diversité de porteurs d'enjeux dont les représentants sont plus ou moins bien institués selon les domaines d'activité. L'agriculture, la forêt, la chasse par exemple, disposent d'instances de représentation incontournables, à la différence des organisations environnementales dépourvues de porte-parole clairement identifiés, du fait de leur éclatement en une grande variété de structures (CREN, association de protection de la nature, etc.). Les collectivités territoriales et l'administration sont les plus représentées, alors que dans les groupes de travail davantage centrés sur les aspects techniques, les acteurs du monde agricole et de l'environnement devancent les collectivités territoriales. Constitués de petits effectifs, les groupes de travail apparaissent comme le seul lieu d'expression des riverains et des usagers même s'ils ne sont pas majoritaires. Comme dans les Copil, les experts scientifiques sont faiblement présents.

L'intensité des débats au sein des groupes de travail est largement déterminée par l'opérateur ou le chargé de mission, notamment à travers la capacité de ces derniers à favoriser le dialogue, à assurer la médiation entre les divers acteurs et surtout à créer un climat de confiance indispensable pour nouer des échanges. D'un site à l'autre, le statut des groupes de travail peut, néanmoins, varier dans des proportions importantes. Tantôt conçu par l'opérateur comme le lieu d'expression et de confrontation de différentes formes de cultures techniques, ils peuvent s'apparenter également à des espaces de consultation destinés à recueillir « le sentiment des acteurs locaux ». Dans ce cas précis, ces collectifs ne visent pas tant l'élaboration conjointe des mesures de gestion que leur faisabilité. Les résultats de notre enquête confirment en outre la place importante accordée à la communication par les opérateurs, notamment à travers la mise en place de réunions d'information³⁴. Celles-ci sont le plus souvent organisées sur le site, à l'échelle de la commune et destinées à un large public. Ces réunions publiques ne se limitent pas à la diffusion d'informations ; elles sont aussi l'occasion d'échanges parfois rugueux. Seulement 7 % des sites ne font pas l'objet d'une communication à destination du public. Il s'agit de sites confiés à des opérateurs environnementaux (associations environnementales) ou à des forestiers.

Le travail de l'opérateur et du chargé de mission

Si le préfet est le commanditaire et le maître d'ouvrage du DOCOB, l'opérateur en est le maître d'œuvre. Il est chargé de tous les aspects administratifs, techniques, financiers concernant le projet, conformément au cahier des charges

34. D'autres supports sont également utilisés avec par ordre d'importance : lettres d'information, rencontres individuelles, mobilisation de la presse locale, création d'un site Web.

établi avec les services de l'État. Il est responsable de la production du DOCOB et recrute le personnel en charge du dossier, en particulier le chargé de mission coordinateur. Ce dernier joue un rôle central dans la réalisation du document de gestion. Véritable cheville ouvrière, c'est lui qui, en tant que « chef de projet » et en concertation avec les acteurs locaux, élabore le DOCOB et les documents techniques qui s'y rapportent.

Des opérateurs relativement autonomes

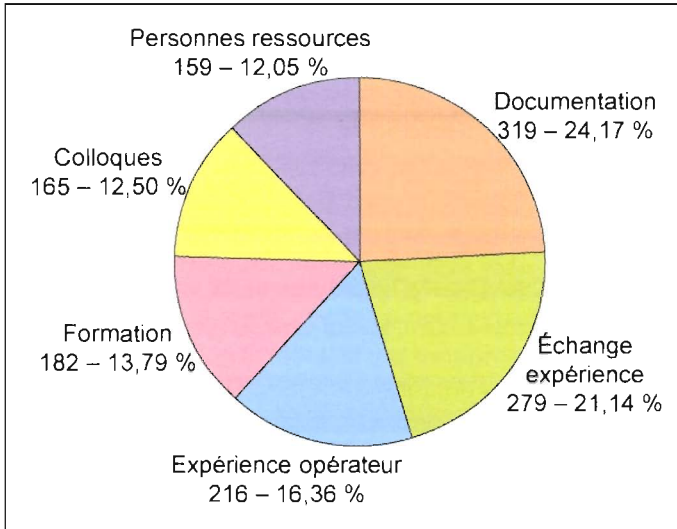
Le travail de suivi des DOCOB dans les quatre régions étudiées souligne la variabilité des conditions de leur réalisation d'une région à l'autre et révèle dans le même temps une certaine autonomie des opérateurs dans la méthode d'élaboration des plans de gestion³⁵. Les enquêtes confirment que dans deux tiers des cas, les organismes opérateurs définissent seuls la procédure, 23 % recourent à des collaborations et seulement 10 % voient leur démarche imposée par un organisme extérieur, le plus souvent la DIREN. De façon générale, les DIREN sont peu présentes dans les réunions publiques. Elles encouragent les opérateurs à fonctionner de manière autonome, même si certaines se montrent plus interventionnistes à l'image de la Bourgogne. Dans cette région, par souci d'assurer le suivi de chaque DOCOB et d'homogénéiser la méthode à l'échelle régionale, la DIREN définit intégralement le cahier des charges tout en se réservant le droit d'intervenir dans les moments clés du processus.

Pour définir la méthode d'élaboration des DOCOB, les opérateurs (avec le concours de leur chargé de mission) mobilisent plusieurs types de ressources (cf. figure 9 et cinquième partie) et s'appuient en priorité sur la documentation mise à disposition par les DIREN et le ministère de l'Environnement. L'échange d'information avec d'autres opérateurs, de même que l'expérience acquise sur d'autres sites – plus de la moitié des chargés de mission ont déjà été impliqués dans la procédure Natura 2000 – arrivent respectivement en seconde et troisième position, tandis que le recours à la formation apparaît moins systématique. Cette dernière intervient dans moins d'un cas sur deux, sensiblement au même niveau que la mobilisation de personnes ressources ou la participation à des colloques. Mais là encore, il convient d'opérer des distinctions selon les catégories d'opérateurs. L'enquête révèle sans grande surprise que les opérateurs appartenant aux secteurs agricoles ou cynégétiques s'appuient moins sur leur expérience et recourent de façon plus importante à la formation ou à des personnes ressources. À l'inverse, les opérateurs environnementaux (associatifs) et les bureaux d'études font davantage appel à leur expérience. Quant aux opérateurs forestiers et aux collectivités territoriales, ils se singularisent dans leur tendance à diversifier les ressources disponibles.

35- Leur influence s'exerce notamment du point de vue de la hiérarchisation des enjeux liés aux habitats. Ils peuvent en outre choisir de mettre en avant les habitats qui disposent d'une valeur patrimoniale à l'échelle européenne, mais aussi d'intégrer certains habitats ou certaines espèces qui ne figurent pas explicitement dans les annexes de la directive mais qu'ils cherchent à protéger en référence à des considérations locales (caractère emblématique, etc.).

Figure 9

Ressources mobilisées pour définir la méthode d'élaboration du DOCOB. Nombre de ressources par item (réponses multiples)



Source : Enquête GRENAT 2005 (363 sites).

Le rôle déterminant du chargé de mission

Si la responsabilité de l'élaboration du DOCOB incombe à l'opérateur, celui-ci délègue une grande partie du travail au chargé de mission tant du point de vue de la mise en connexion et de la mutualisation des données que de l'organisation des débats. Ce dernier joue un rôle clé dans le processus d'articulation des données scientifiques produites sur un site et celui de la définition de projets territoriaux rassemblant les acteurs de ce site. En d'autres termes, en organisant la mise en forme des connaissances concernant la gestion de la biodiversité et la concertation entre les acteurs, il exécute un travail qui, d'une part, comporte une dimension procédurale et qui, d'autre part, porte sur la production de connaissances.

L'emploi du chargé de mission est défini par l'ATEN³⁶ en ces termes : « Il formalise les bases nécessaires à la gestion du site : il recherche et synthétise les données concernant la gestion du site, recueille les avis, prépare et anime les groupes de travail, fait des propositions au comité de pilotage et aux services de l'État et participe à l'animation du comité de pilotage³⁷. » Ces missions font

36- L'Atelier technique des espaces naturels a été constitué en 1997 pour une durée de douze ans. Consulter le site <http://www.espaces-naturels.fr/site/>

37- Extrait de la *Fiche emploi type du chargé de mission coordinateur de l'élaboration d'un document d'objectifs de site Natura 2000*, élaborée par l'ATEN en février 2000.

appel à des compétences dans le domaine de l'écologie, des institutions, des politiques de la nature, ainsi qu'à des capacités à appréhender les réalités socioéconomiques et naturalistes d'un territoire donné. À ces connaissances d'ordre général viennent s'ajouter des savoir-faire techniques ou relationnels qui supposent une aptitude à identifier et à mobiliser des partenaires multiples, à communiquer avec eux et plus largement à créer les conditions d'une prise de décision concertée. Leur capacité à instaurer un climat de confiance est déterminante du point de vue de l'implication des acteurs et de la nature des débats qui peuvent avoir lieu. Cette mission s'avère essentielle dans un contexte caractérisé par de nombreuses incertitudes et des tensions multiples liées à l'application de cette directive.

D'après l'enquête nationale, les chargés de mission sont pour la majorité d'entre eux (63 %) issus de la structure opératrice. La tendance à faire appel à du personnel en interne est fonction du type d'opérateur. Les structures qui disposent de compétences en écologie font plus volontiers appel à du personnel déjà présent comme les bureaux d'études (84 %) et les associations environnementales (77 %) contre 48 % pour les collectivités territoriales. Mais elle est également à mettre en rapport avec la taille des sites. Trois quart des opérateurs intervenant sur des petits sites sont issus de la structure contre un tiers pour les très gros sites. Quant au profil sociologique des chargés de mission, il est marqué par un niveau de formation élevé³⁸ (cf. annexe 7 p. 241) : 66 % ont un cursus équivalent ou supérieur à cinq années d'études après le bac.

À partir des rapports d'activités adressés par un chargé de mission à l'opérateur sur un site relativement important en superficie, en région PACA, nous avons pu appréhender le très large éventail des compétences requises et saisir l'étendue de ses activités relationnelles, bien au-delà des collectifs institués que sont les comités de pilotage et les groupes de travail³⁹. Dans le processus de construction du DOCOB qui, dans l'exemple retenu, s'est étendu sur près de quatre années, les activités et les interlocuteurs du chargé de mission évoluent, demandant sans cesse l'acquisition de nouvelles compétences. Le chargé de mission (qui a bénéficié d'une courte formation à l'ATEN avant de prendre ses fonctions) est d'abord l'employé de la structure opératrice du DOCOB. À ce titre il doit fournir régulièrement à ses responsables des comptes rendus écrits et oraux sur le déroulement de la procédure et les difficultés rencontrées. Sur ce site, il est par ailleurs accompagné d'un collaborateur scientifique désigné par la DIREN, auquel il doit également rendre des comptes sur l'avancement du volet scientifique, au stade du diagnostic comme à celui de la définition des objectifs et mesures de gestion. Il est aussi le maillon d'articulation entre la structure opératrice et les services de l'État (DIREN, DDAF) qui financent, orientent et

38- Le mode de répartition s'effectue comme suit : 28 % sont titulaires d'un DESS ou équivalent, 22 % d'un diplôme d'ingénieur et 16 % d'un doctorat universitaire. Les chargés de mission recrutés par les opérateurs forestiers sont issus dans une proportion importante du corps des ingénieurs (34 %), alors que les associations environnementales et les bureaux d'études font davantage appel à des formations universitaires.

39- Les activités du chargé de mission sont répertoriées sous forme d'un calendrier en annexe 7.

contrôlent l'avancement du travail. C'est lui qui négocie chaque année les financements et assure l'établissement des conventions et des cahiers des charges des prestataires d'études.

Une grande partie de l'activité du chargé de mission consiste à rechercher, rassembler et analyser les connaissances disponibles sur le site, autant dans le domaine biologique que socioéconomique. Il doit pour cela identifier les lieux et structures qui détiennent ces ressources et souvent se déplacer pour les inventorier et les collationner. Il est aussi chargé de susciter la production de nouvelles connaissances par des structures expertes auxquelles il confie des études dont il devra par la suite intégrer les résultats au DOCOB. Mais il recourt également à d'autres sources d'information pour compléter ses connaissances : rencontres avec des experts scientifiques dans les domaines les plus divers, contacts avec des associations naturalistes locales, des organismes agricoles, pastoraux, forestiers, touristiques et cynégétiques. Sur ce site, le chargé de mission paraît avoir eu comme souci de combiner ce recueil d'expertise avec des visites de terrain au cours desquelles il a pu amener les experts à avancer des diagnostics précis.

Dans une deuxième phase de son travail, une fois réalisée la phase de diagnostic, l'attention du chargé de mission se focalise d'avantage sur les activités qui se développent sur le site et sur leur intégration aux objectifs de conservation des habitats. Ses interlocuteurs sont alors essentiellement des techniciens des organismes socioprofessionnels et des acteurs de terrain. Le chargé de mission s'attache à connaître et comprendre ce qui existe déjà sur le site, secteur par secteur, mais explore aussi d'autres questions comme les relations entre agriculture et santé dans le cas présenté. Une des formes de consultation est l'organisation de groupes de travail thématiques. Bien sûr, le chargé de mission a également comme tâche de synthétiser les connaissances et d'organiser leur restitution aux structures décisionnelles du DOCOB, le comité de pilotage et, dans ce cas précis, un conseil scientifique. Il rédige l'ensemble des parties du DOCOB en y intégrant leur avis. Il a également en charge l'organisation matérielle de la réunion de ces structures.

Un autre volet de ses activités consiste à anticiper ou à régler les conflits potentiels liés à la perspective de mise en œuvre du DOCOB. Sur ce site, on voit que dès sa prise de fonction, le chargé de mission anticipe le problème de la chasse en organisant une réunion avec les chasseurs locaux avant même la première réunion du comité de pilotage. Il rencontrera par la suite sur le terrain l'ensemble des sociétés locales de chasse. Ses relations avec les élus du site sont également très étroites, allant même jusqu'à les accompagner lors d'une visite à la commission de Bruxelles.

Plume du DOCOB, employé administratif, rassembleur de connaissances, organisateur de débats et médiateur, le chargé de mission est aussi un communicateur en direction du grand public. Éditeur de bulletins d'information, il doit être cartographe, gestionnaire de systèmes d'information géographique (SIG),

informateur. L'acquisition de ces multiples compétences s'appuie sur des sessions de formation auprès d'organismes divers, en premier lieu l'ATEN, dans des domaines très étendus (ici, l'agri-environnement, la gestion des habitats, celle des milieux ouverts, les conflits et la négociation, les SIG...). Enfin, le chargé de mission est aussi un grand voyageur : il sillonne le site, se rend au siège des administrations, dans les universités et les centres de recherche, sur ses lieux de formation.

Les compétences déployées par le chargé de mission et son habilité sur le terrain influencent pour une large part l'intensité et la nature des échanges entre les différents partenaires. C'est précisément à l'analyse du contenu des débats et des interactions entre les acteurs que nous allons nous livrer à présent.

4

Les scènes locales : interactions et production de connaissances

■ Introduction

Après avoir exposé les termes de la procédure fondée sur le choix des opérateurs et les modes d'organisation des débats, nous allons à présent examiner les interactions au sein des « scènes locales », à partir des matériaux recueillis au cours des enquêtes de terrain conduites dans différentes régions. Il s'agit plus précisément de rendre compte de la nature et du contenu des débats, de mettre en évidence les multiples formes d'interactions et d'en mesurer les effets. Ces situations de confrontation permettent-elles ou non d'enrichir les discussions, de dépasser les modes de fonctionnement habituels et d'explorer de nouveaux possibles ? En d'autres termes, les « scènes locales » permettent-elles de faire tomber certaines barrières en favorisant un rapprochement entre les acteurs et sont-elles propices, de ce fait, à des formes renouvelées d'apprentissage et de production de connaissances ?

Se pose en premier lieu la question du statut accordé au Copil et aux groupes de réflexion. Les opérateurs cherchent-ils à associer réellement ces différents collectifs à la définition de mesures de gestion et sous quelle forme ? Sur quelles bases et autour de quoi se nouent des accords ? L'hypothèse qui est faite ici est que l'élaboration d'un document d'objectifs consiste à construire un compromis acceptable pour les représentants publics ainsi que pour les autres acteurs du dispositif, qu'ils défendent les usages en place ou des objectifs de conservation. Ce compromis ne peut pas être réduit à une action pédagogique explicitant les objectifs et les moyens scientifiques mobilisés localement pour conserver la biodiversité, puisqu'il est aussi le produit de débats et de conflits. Pour nombre d'opérateurs et de représentants des DIREN, ces débats visent à favoriser un apprentissage social mutuel en incorporant les connaissances et les savoir-faire d'une pluralité d'acteurs¹. Il s'agit pour nous d'évaluer ce que les mesures de gestion retenues traduisent de ces expériences collectives, en analysant ce que ces dernières construisent ou proposent grâce aux interactions qu'elles mettent en scène.

Les situations d'interactions se vivent le plus souvent dans les groupes de travail, là où, contrairement aux comités de pilotage, différents agents identifient des questions, évaluent leur pertinence, font l'inventaire de leurs expériences,

1- Selon la définition élaborée par Armand Hatchuel : « Il n'y a pas d'action qui serait une pure mise en œuvre d'un savoir préalable. Toute action reconstruit les savoirs qui lui sont nécessaires. Il n'y a d'action qu'à travers les apprentissages croisés des acteurs. » Armand Hatchuel, « Coopération et conception collective », in Gilbert De Tersac et Ehrard Friedberg (dirs), *Coopération et conception*, éditions Octares, 2002, p. 105.

savoirs ou savoir-faire, et tentent de formuler une réponse en termes d'action dont le cahier des charges rendra compte. On est alors dans le temps long, et pas toujours linéaire, celui où un problème est soulevé, chemine dans des cercles débordant le plus souvent du groupe de travail pour ensuite y revenir plus ou moins transformé par rapport à son énoncé d'origine. Parler de production de connaissances dans un contexte aussi peu stabilisé invite à une certaine prudence : on est amené à saisir plutôt les conditions de cette production que la production elle-même. C'est dans ces instances, qui réunissent un nombre d'acteurs limité, que les débats sont les plus fournis. De notre point de vue, de tels débats où l'information occupe une grande place, représentent un moment essentiel de l'exploration des possibles. En ce sens, les groupes de travail expriment des points de vue qui vont bien au-delà du monde des experts.

Il est bien sûr illusoire de tenter de rendre compte de la multiplicité des débats et des formes d'interaction auxquelles nous avons assisté lors des réunions sur le terrain. Nous avons donc pris le parti d'analyser finement quelques situations en nous plaçant dans un cadre monographique. L'intérêt de cette démarche conduite selon une approche de type ethnographique est de donner à voir des acteurs, ce qu'ils disent et font en un lieu et un moment particulier pour rendre compte de la diversité et de la dynamique des échanges. Nous avons par ailleurs choisi d'appréhender nos terrains d'enquête en référence à trois questionnements particuliers. Le premier cas de figure étudié s'attache à mettre en rapport différentes formes d'interaction avec la production de connaissances pour l'action, dans le contexte précis des « groupes de travail » du Marais poitevin. Le second met davantage l'accent sur la temporalité qui organise ce rapport. Il s'agit, à partir d'une question clairement identifiée à propos d'un site implanté en Bourgogne, de suivre l'évolution des débats et la participation des acteurs au fil du temps et dans les différentes instances. Enfin, le troisième explore un autre cas de figure observé en région Nord-Pas-de-Calais et caractérisé par un processus d'évitement qui vise à limiter les formes d'échanges entre les partenaires.

■ Typologie des débats et enjeux de connaissance : le cas du Marais poitevin

L'exemple proposé ici des groupes de travail dans le Marais poitevin (MP) consiste en une sorte de typologie de situations d'interaction. On s'attache à caractériser leur effet sur une mobilisation et, éventuellement, une production de connaissances dans le cadre de l'application de la directive Habitats.

Que se passe-t-il dans ces multiples réunions (entre 200 et 300 par an au moment le plus fort de la construction des DOCOB) qui, en dehors du comité de pilotage, consistent en « groupes de travail géographiques », eux-mêmes

décomposés en « groupes de travail thématiques » d'une part, et en « comité scientifique » débouchant sur des « sous-groupes techniques » d'autre part ? À ces différents forums de discussion pouvant rassembler jusqu'à soixante-dix participants pour les plus importants et quatre à cinq personnes pour les groupes d'expertise technique, il convient d'ajouter les réunions cantonales (une vingtaine dans le MP, soit plus de 100 communes) et même des rencontres en mairie entre chargés de mission et agriculteurs afin de valider la cartographie parcellaire de l'occupation du sol.

Le jugement porté par les chargés de mission sur ce qui se passe dans ces groupes de travail, et plus généralement en dehors des comités de pilotage à finalité plus politique que technique, est assez mitigé. D'un côté, ils y voient la plupart du temps un lieu de formalisation des engagements, un moment privilégié de transmission d'informations et de vérification de leur pertinence. Mais ils ne les considèrent pas comme l'instance déterminante de la construction technique des cahiers des charges, moment clé où le lien entre des connaissances et des activités est l'objet d'une construction et d'un énoncé précis. L'information plutôt que la concertation. De l'autre, ils reconnaissent que « *c'est jamais du temps perdu, c'est là que ça se passe* ». Cette contradiction n'est qu'apparente. Elle est l'expression de la tension qui traverse le travail du chargé de mission. La finalité de son travail est le cahier des charges et, de fait, elle n'est atteinte qu'au prix de multiples transactions menées dans de nombreuses instances, plus ou moins formelles. Dans une temporalité aussi fluctuante, les débats dans les groupes de travail peuvent apparaître à leurs yeux, peu déterminants sur le résultat final.

Au fil du déroulement de la procédure, les différents groupes de travail n'ont pas la même importance ou la même fonction. Ainsi, les groupes géographiques ont été la base des premières rencontres, à une période où l'enjeu était surtout de pacifier les débats dans un contexte marqué par le « gel » de la mise en œuvre de la DH et le déficit de légitimité de la procédure elle-même. Les groupes thématiques, plutôt actifs à partir de la seconde année, ont correspondu à une mise au travail sur des objets ou des activités précises, favorisant certes des approches plus sectorielles mais donnant aux savoir-faire et à l'expérience pratique des participants une place plus importante dans la discussion. Évidemment, ces situations d'interaction en face à face sont loin d'épuiser la construction d'une question au sein de la procédure des DOCOB. Ces forums (géographiques, thématiques, techniques, etc.) sont apparemment de nature identique, mais ils n'ont pas été le théâtre des mêmes processus en termes de concertation et, plus généralement de confrontation entre les participants. Les enjeux et les acteurs diffèrent selon les territoires ou les activités et la plupart des « questions chaudes » ont cheminé dans des instances qui n'étaient pas limitées à celles de la procédure officielle. Le dispositif Natura 2000 est traversé d'allers-retours en son sein, difficiles à suivre pour l'observateur, mais il s'alimente également de va-et-vient entre celui-ci et d'autres dispositifs de mise en œuvre d'une politique publique sur le territoire.

Des situations d'interactions parmi d'autres

On peut illustrer cette difficulté avec l'exemple du dossier agricole, en particulier la question des contrats territoriaux d'exploitation (CTE). Rappelons que le principe d'une mise à disposition de l'outil CTE à la construction des DOCOB est l'objet d'un accord entre les ministères (Environnement et Agriculture), la contrepartie étant un surplus financier de 20 % par contrat au bénéfice de l'agriculteur, pris sur le budget de la DH. Le recours à une procédure existante est la plupart du temps une nécessité, sachant que toute innovation procédurale a un coût (« deux ans d'instruction », selon un représentant de l'État lors d'une réunion) que les opérateurs, confrontés à une tâche énorme, ont cherché à économiser. L'importation dans une procédure d'un outil construit dans d'autres instances est évidemment contraignante pour les acteurs qui s'en emparent, mais elle ne correspond pas non plus, ainsi qu'on va le voir, à une simple transposition.

Le CTE Marais poitevin est le résultat d'une réflexion commencée bien avant la loi d'orientation agricole et ses décrets d'application, sur l'initiative des DRAF soucieuses de pérenniser les aides agri-environnementales. Pionnière dans l'application des OLAE (opération locale agri-environnementale), la zone humide du MP est en effet tributaire du maintien de ses prairies naturelles, promises à l'abandon ou à la mise en cultures en l'absence de soutien public. Les acteurs agricoles des trois départements se sont donc investis avec force dans une telle réflexion, au sein de leurs organisations et avec les divers protagonistes de la scène agricole. La mise à l'agenda des CTE dans le cadre de Natura 2000 n'a pas fait surgir de nouvelles questions, puisque celles qui ont été à l'ordre du jour étaient déjà en débat : le principe d'une approche globale de l'exploitation, avec son implication d'inclure toutes les prairies naturelles qu'elle comporte ; celui d'un diagnostic biologique environnemental ; celui d'une dégressivité des aides. On retrouve donc ces différentes questions posées dans le groupe thématique « agriculture » de Natura 2000. En réalité, cette incorporation n'est pas directe car elle ne fait que prolonger d'autres lieux de débat dans lesquels, peu à peu, les environnementalistes sont entrés. Ainsi, un groupe technique « CTE biodiversité environnement » , animé par le parc interrégional et regroupant agriculteurs, APN et représentants de la chasse, avait produit un premier document dès mars 2000. Un comité de pilotage OLAE, situé à l'ouest du marais, s'était transformé en projet collectif « CTE ouest du Lay », regroupant des représentants de l'agriculture et de l'environnement, mais également des maires et des conseillers généraux. De ce point de vue, le débat autour de l'application des CTE dans le DOCOB est au confluent de ces multiples sources de confrontation dont il est en quelque sorte le produit.

La question se pose donc de savoir si la transposition au sein de Natura 2000 d'un tel produit entraîne un réexamen et, éventuellement, une nouvelle production de connaissances à partir du moment où il entre sur la scène du DOCOB. Certes, le parc a été amené à identifier les prairies permanentes présentes dans les périmètres Natura 2000 et a dû pour cela entreprendre, en l'affinant, une

nouvelle cartographie des parcelles. Dans le cadre de l'agri-environnement, on s'était contenté d'un travail réalisé par le Forum des marais atlantiques d'après les images SPOT de 1992 à 1997. Mais, davantage encore qu'une nouvelle production de connaissances, c'est le cadre politique offert par Natura 2000 qui agit sur l'outil CTE. Le bonus de 20 % accordé aux agriculteurs sur le plan financier donne en effet du poids à la justification écologique dans le contrat. Ainsi, les DIREN, là où les chambres voulaient avoir le monopole de l'expertise sur l'exploitation, plaident pour l'individualisation des diagnostics biologiques, l'expert étant choisi par l'agriculteur sur une liste très ouverte. Elles refusent également de remettre en question le principe de l'obligation de contractualiser l'ensemble des prairies présentes sur une exploitation. Cette position, ferme quant au respect d'une finalité écologique du contrat, n'exclut pas une prise en compte de certaines doléances agricoles. C'est pourquoi elles s'engagent, en contrepartie de l'incorporation de toutes les parcelles en herbe, à faire évoluer les cahiers des charges vers une remise en état des prairies dégradées. Quant au principe de la dégressivité des aides, l'opérateur, en accord avec les DIREN, s'engage à plaider le dossier auprès des ministères concernés².

Autrement dit, on assiste le plus souvent à un subtil dosage de fermeté et de concession, propre à toute procédure de négociation, qui indique que le dispositif de Natura 2000 a une marge de manœuvre réduite en matière d'innovation cognitive. De nombreuses questions sont travaillées en dehors du dispositif ou ont une histoire, comme on vient de le voir avec les OLAE, qui leur confère une réelle autonomie. Cependant, l'incorporation de ces dossiers dans le dispositif opère certains déplacements : un affinement des connaissances qui va au-delà d'une réactualisation de données puisque l'échelle (la parcelle) et la méthode (visites de terrain) sont beaucoup plus précises ; une affirmation plus explicite de l'argument écologique, ne serait-ce que sous couvert de justification d'une aide plus conséquente ; un élargissement des alliances pour défendre un dossier auprès des autorités de tutelle, mais aussi une reconfiguration des rapports de forces, en l'occurrence au détriment de la profession agricole. L'effet Natura 2000 sur une procédure largement construite en dehors est manifeste : les contrats les plus exigeants sur le plan biologique sont en nette augmentation dans le périmètre Natura 2000. Dans le même temps, le dispositif Natura 2000 opère un retour sur la procédure qu'il incorpore, en l'amendant. Ainsi, les exclus des CTE (exploitants à la retraite, âgés de plus de cinquante-cinq ans, ou faibles surfaces) pourront être financés par le DOCOB, au titre des « engagements agri-environnementaux », à partir du moment où ils sont présents dans un site.

Dispositif parmi d'autres, maillon d'une chaîne de situations d'interactions qui ne sont pas nécessairement cumulatives, sauf si les acteurs y travaillent, Natura 2000 offre cependant une diversité de cas de figures que l'on va tenter d'organiser ici, en

2- Lors d'un groupe de travail sur l'hydraulique, le chargé de mission de l'opérateur va jusqu'à dire que « s'il y a maintien du principe de plafonnement des aides aux prairies tel qu'il est actuellement proposé, Natura 2000 sera un échec » (compte rendu de réunion, 12 novembre 2002).

faisant abstraction des multiples interférences que nous venons d'évoquer à propos des CTE. À partir d'un matériau divers³, on retiendra ici les points d'achoppement de discussions menées pour l'essentiel dans des groupes de travail. Trois registres permettent d'en rendre compte : l'accord, la controverse, l'incertitude.

Des accords

En s'attachant aux points de dispute jalonnant les discussions, on tend à minimiser les points d'accord qui ont fait assez rapidement consensus. Il y en a eu, bien entendu. L'un des plus marquants tient à l'usage du critère de patrimonialité, que les APN avaient introduit dans le langage politique local les années précédentes pour qualifier des espèces au niveau régional. Sur cet usage, les naturalistes ont aisément obtenu un consensus auprès des autres acteurs, car ils en ont fait un recours pour justifier l'intégration d'espèces ou d'habitats ignorés par les annexes de la directive. La démarche consiste à mettre en correspondance l'habitat validé dans la nomenclature et une espèce qualifiée de « patrimoniale » au niveau régional (inventoriée dans les « listes rouges ») et attachée à cet habitat. À l'inverse, l'espèce figurant en annexe peut venir repêcher un habitat oublié.

Le cas le plus spectaculaire concerne les prairies naturelles humides du marais mouillé. Formant un complexe important en surface mais moins intéressant sur le plan de la diversité biologique que les prairies subsaumâtres de l'ouest du marais (du desséché au littoral), elles ne figurent pas dans l'annexe 1. Elles vont malgré tout intégrer la carte des habitats. Elles doivent cette requalification aux mégaphorbiaies et aux tourbières qu'elles abritent ainsi qu'aux oiseaux qu'elles accueillent, autant d'habitats et d'espèces présentes dans les listes européennes. Leur rôle dans la rétention et l'épuration des crues est également évoqué. Les requalifications concernent également des espèces. L'anguille est un objet de controverse entre le nord et le sud de l'Europe à propos de l'évaluation de ses effectifs et donc de son degré de vulnérabilité. On la requalifie en tant qu'espèce patrimoniale. Des questions analogues sont posées sur l'intérêt de la protection du brochet. Ne figurant pas comme espèce patrimoniale, il intègre toutefois la liste en tant qu'espèce indicatrice de la qualité du milieu aquatique.

Dans les tableaux remis aux participants du second comité de pilotage, les listes rouges, qui caractérisent le degré de vulnérabilité des espèces ou des habitats aux niveaux national et régional, apparaissent comme critères de sélection au même titre que les annexes de la directive. Certes, une DIREN tentera de s'en tenir à la lettre de la directive, rappelant, à l'occasion de ces discussions, que la patrimonialité n'est pas un critère de la directive qui s'en tient à la notion de conservation. Mais ce fut sans grande conviction de sa part et cette remarque ne semble pas avoir découragé les associations et l'opérateur. Les uns et les autres

3- Interviews des chargés de mission de l'opérateur ; Observations directes de réunions ; Documents (comptes rendus de comité de pilotage, comptes rendus de groupes de travail, production scientifique jalonnant la construction du DOCOB, articles de presse).

ont convenu que de tels arrangements étaient nécessaires pour se donner une marge de manœuvre par rapport au texte de la directive et conserver une certaine autonomie dans son application.

Des disputes et quelques controverses

On distinguera trois types de discussions mettant en évidence des désaccords qui, lorsqu'ils révèlent de fortes incertitudes, peuvent se traduire en controverses.

Le premier est **l'héritage direct des problèmes révélés par une intensification des productions**, qu'elles soient agricoles ou conchylicoles. Le débat n'est donc pas nouveau, ses acteurs non plus, mais sa réactivation dans le cadre de la procédure ne relève pas du cabotinage, dans la mesure où il touche au fonctionnement structurel de la gestion hydraulique. À quoi attribuer la responsabilité du déficit chronique des captages d'eau à destination des naissains dans l'estran ? Les agriculteurs désignent l'envasement de l'exutoire que constitue la baie de l'Aiguillon et qu'ils attribuent à un manque d'entretien des chenaux en aval. Les conchyliculteurs accusent les mises en cultures en amont qui perturbent la circulation de l'eau quand elles ne la détournent pas avec l'irrigation. Aucun expert n'est en mesure d'imputer clairement les responsabilités du processus – l'hypothèse du changement climatique, bouc émissaire d'actualité, est même évoquée – mais chacun sait qu'un arrangement par la mise en polders – la solution traditionnelle pour contourner l'envasement naturel – est désormais impossible. Il serait refusé par les conchyliculteurs qui devraient renégocier le transfert de leur outil de travail plus en aval. Et la baie, en tant que réserve naturelle, est interdite de poldérisation et n'a évidemment pas été oubliée par la directive.

Le second type de débat, beaucoup plus feutré cette fois-ci, à peine effleuré, touche à **l'interprétation de la procédure**⁴. Une DIREN, lors du groupe de travail « Milieux ouverts », propose une lecture de la notion de volontariat qu'elle voit limitée, dans le cadre des CTE, au choix des niveaux de cahiers des charges. L'incorporation d'un CTE dans la démarche Natura 2000 a, selon elle, une contrepartie faisant office de contrainte pour le contractant, sorte de ticket d'entrée que la surprime vient justifier : « *L'arrêté préfectoral de mise en œuvre du DOCOB précisera les numéros des actions agri-environnementales obligatoires au titre de Natura 2000* » (CR, p. 3). Ce qui vaut une réaction immédiate de son préfet pour qui « *aucune obligation ne sera imposée territorialement en matière de souscription à tel ou tel contrat de type CTE* » (ibid.). Et il ajoute que « *l'objectif n'est pas ici de développer ou d'ensauvager davantage le Marais poitevin mais bien de maintenir la biodiversité* » (ibid.).

Derrière ces lectures différentes, affleure toujours une opposition de valeurs, en particulier sur les obligations que peut faire peser sur l'humain la prise en

4- Il est des enjeux d'interprétation qui tiennent à la lettre même de la directive, comme les régimes d'autorisation pour les infrastructures mentionnés dans l'article 6. D'autres qui sont récurrents et que Natura 2000 remet à l'ordre du jour, comme la valeur juridique d'une ZPS. Ils font débat mais n'entraînent pas de controverses.

compte des entités naturelles. Ce type d'opposition peut aussi être sous-jacent à la confrontation de points de vue scientifiques, comme le montre une petite controverse autour du rôle des genêts opposant le CNRS de Chizé à deux associations locales (le Groupement ornithologique des Deux-Sèvres et l'Association de défense de l'environnement en Vendée (ADEV)). Le spécialiste du CNRS estime que la faible représentation de l'espèce dans un secteur met en question sa viabilité, d'autant plus qu'elle n'y trouve pas ses milieux les plus favorables. Les deux associations optent pour un volontariat permettant, « si on s'en donne les moyens », d'assurer sa viabilité. Et l'ADEV fait un véritable plaidoyer pour ces espèces relictuelles dont la disparition en un point « sonne le glas à venir pour la population élargie », invoque la diversité génétique et la nécessité de lutter contre les phénomènes de consanguinité. Là encore, le débat renvoie à la place que l'on accorde aux différentes espèces dans un monde commun. Les associations craignent de perdre leurs rôles des genêts comme le préfet ses agriculteurs : ce sont des partisans du « maintien », quitte à recourir pour cela au génie écologique. Le représentant du CNRS n'est pas indifférent à cet enjeu, mais son point de vue est construit à partir d'une autre échelle qui l'amène à une appréciation différente des seuils de population qu'il faut retenir – ne faudrait-il pas réserver les moyens débloqués ici pour d'autres régions où les populations sont en situation de plus grande viabilité ? Deux registres de traitement de la question naturelle sont sous-jacents à cette petite controverse. D'une part, on oppose divers outils de mesure puisque, selon les échelles, le diagnostic de rareté ou d'abondance peut être très différent. De l'autre, cette différence d'appréhension peut aussi recouvrir des conceptions accordant une plus ou moins grande place au sauvage. En ce sens, la question des échelles ne révèle pas seulement une opposition sur le plan méthodologique, elle exprime également un conflit sur les valeurs, en particulier sur la place que l'on veut bien réserver au sauvage dans l'espace quotidien.

Le troisième type de débats engage moins des interprétations ou des points de vue, mais fait plutôt écho aux difficultés conceptuelles et pratiques d'une mise en œuvre de la directive. En ce sens, les questions soulevées, parce qu'elles tentent de mettre en connexion des entités hétérogènes, configurent un espace de discussion en partie inédit ou que l'on aurait pu croire parfois révolu. C'est le cas par exemple des friches, accueillantes pour les chevreuils, comme des zones inondables, dont les mégaphorbiaies et les roselières ont un besoin vital, autant d'espèces végétales et d'habitats que qualifie la directive. Remettre à l'agenda public la question des friches et des crues dont le marais mouillé est le plus grand dépositaire ne se fait pas sans mal, après tant d'années où tous les efforts collectifs visaient à réduire et les unes et les autres. Certaines zones cultivées sont même proposées dans des groupes de travail pour accueillir « une submersion partielle et temporaire de décembre à février⁵ ». Certes,

5- Cette proposition vaudra à un maire du marais desséché, par ailleurs agriculteur céréalier, une vive réaction lors du second comité de pilotage (« Je pense que les agriculteurs apprécieront », s'exclame-t-il). Ce sera une proposition sans suite.

l'incorporation de la directive dans le jeu local ne remet pas en cause l'apparent consensus sur la nécessité de lutter contre la friche ou la crue, mais en les affichant comme objets de débat, la directive pose la question de leur requalification en raison de leur lien avec certaines espèces remarquables. Autrement dit, faut-il les sortir d'une stigmatisation collective qui, depuis un demi-siècle, leur reconnaissait si peu de qualités que les associations environnementales elles-mêmes ne les convoquaient jamais dans leur argumentaire ?

De fait, les problèmes que secrètent ces mises en connexion nouvelles – le chevreuil et la friche, la mégaphorbiaie et la crue – semblent affecter d'abord le monde des naturalistes. Il lui revient en effet de se faire force de propositions, d'inventer des qualités à des objets qui doivent répondre à des objectifs de conservation tout en étant compatibles avec les activités humaines. Peu préparées à une telle échéance, les associations n'avancent pas toujours au même pas ou dans le même sens.

La LPO et l'ADEV font par exemple cause commune sur le dossier des corridors écologiques mais ne partagent pas le même point de vue sur la question délicate des tonnes de chasse. Pour celle-ci, la LPO a construit un cahier des charges car elle veut faire de ces chasseurs à la réputation controversée (pratique plutôt urbaine, sélective par l'argent, concurrente de la ressource hydrique, profiteuse des mises en réserve, etc.) des alliés de la protection de la nature. L'ADEV se refuse à un tel partenariat ; n'a-t-elle pas constaté les modifications des comportements des canards en vol, dans le seul but d'éviter le chasseur ? De son point de vue, il n'y a pas de place pour une « mise en réseau » du chasseur à la tonne, du protecteur et de l'anatidé. L'autre sujet de discorde porte sur les plantations de peupliers. Traditionnellement, le peuplier est honni du protecteur, conforté dans son jugement par les études locales d'évaluation menées sur l'initiative de l'Institut du développement forestier sur l'impact écologique de cet arbre. Le verdict est sans appel : perte de diversité biologique, tout au plus peut-on tolérer une populiculture de bordure de champ. Les associations sont même rejointes dans ce front contre le peuplier par la Coordination pour la défense du Marais poitevin⁶, au nom de l'histoire et du paysage dans le marais. Seul le CRPF tente de corriger, études aidant, une telle réputation en invoquant l'enjeu industriel local et en rappelant, si nécessaire, que le peuplier se contente de suivre la déprise agricole. Or, sur l'initiative de la chargée de mission qui, lors de ses visites de terrain, a pu relever l'intérêt écologique (habitat pour des espèces animales telles que la Rosalie des Alpes) de certaines plantations, sous réserve de sols tourbeux et de présence d'un sous-bois non entretenu, le peuplier fait son retour dans la discussion publique, fort d'une qualité environnementale insoupçonnée mais délicate à faire valoir puisqu'elle suppose une régulation complexe de l'entretien. Les associations peinent à la lui reconnaître

6- Cette association rassemble au-delà des cercles habituels de la militance écologique. En quelques années, elle a su construire un réseau et un point de vue sur les questions d'aménagement de la zone humide qui en font un acteur essentiel dans le jeu politique local.

et sont plus enclines en cela à suivre les éleveurs qui lient le développement des peupleraies à l'abandon de l'exploitation agricole. S'il faut sauver des espèces, les associations préfèrent que ce soit avec l'aide de la vache, de la prairie et de l'éleveur plutôt qu'avec celle de la friche, du peuplier et du propriétaire... Là encore, la directive déplace les termes d'un débat que l'on pensait clos. Elle propose de nouvelles alliances, renverse la charge de la preuve, en l'occurrence la justification de la présence de peupleraies dans le marais mouillé, qui jusqu'à présent incombait aux forestiers et qui, désormais, pourrait aussi être du ressort des naturalistes.

Des zones d'ombre... jusqu'à des incertitudes

L'enjeu représenté par la mobilisation de connaissances au sein de la procédure ouvre nécessairement sur ce qu'on ne sait pas ou ce qu'on sait mal. Peu de secteurs d'activité échappent au constat des savoirs incertains mais tout le monde n'est pas logé à la même enseigne. Les territoires de plus grande complexité sociale, comme le littoral où s'enchevêtrent la conchyliculture, la chasse et la pêche, le tourisme, l'urbanisation, l'agriculture et les mises en réserve, apparaissent plus affectés par un manque de connaissances⁷. On sait peu de choses sur les pratiques de chasse et de pêche – du professionnel à l'amateur en passant par le braconnage⁸ – donc sur les dynamiques de populations. On peine à délimiter les habitats en zone urbaine, là où les plans d'occupation des sols travaillent au 5/1000^e, alors que la cartographie naturaliste s'en tient au 25/000^e. Si des recherches ont essayé de modéliser les phénomènes d'envasement dans la baie de l'Aiguillon – en particulier dans le cadre du Programme national de recherche sur les zones humides –, les recherches de l'IFREMER sur la qualité de l'eau soulignent l'importance des apports de nitrates et de phosphates sur la végétation des estrans, mais la pollution par les produits phytosanitaires reste une grande inconnue. Et que dire des mizottes, ces prés-salés entre terre et mer que l'on voudrait intégrer dans la conservation de la biodiversité : un statut foncier incertain, un cadastre impuissant à se caler sur leur divagation spatiale, un enchevêtrement de droits publics et privés... Autant d'inconnues qui rendent problématique leur participation à un CTE qu'il faudrait dans tous les cas adapter.

Le tourisme est aussi une zone d'ombre, en particulier en Venise verte où de nouvelles pratiques (vélo, cheval...) viennent s'ajouter à l'activité traditionnelle de la promenade en barque sur les conches. Les quelques inventaires de fréquentation disponibles, sujets à polémique pour savoir s'il y a un risque de surfréquentation, ne renseignent pas sur les nuisances que le développement des pratiques touristiques entraîne : lorsque le moteur est venu équiper des bateaux,

7- On pourrait ajouter à ce manque de connaissances le déficit de représentation qui caractérise le littoral : l'IFREMER est très discret dans le champ de l'expertise et le Conservatoire du Littoral, dont le siège national est pourtant proche (Rochefort), est aux abonnés absents.

8- Une fédération de pêche estime d'ailleurs que l'urgence, c'est le contrôle des pratiques.

les perturbations semblaient sauter aux oreilles et aux narines ; la multiplication des vélos est autrement plus délicate à évaluer en terme d'impact.

Il y a enfin des incertitudes qui accompagnent les vieilles questions attachées au marais et que la directive rend visibles en proposant de nouvelles connexions. Du côté de l'agriculture, la politique agri-environnementale a entraîné une importante accumulation de connaissances sur l'élevage et les prairies, plutôt peu documentés jusque-là. Mais ces données ont été produites essentiellement pour et par l'encadrement agricole et ne prennent en compte que les prairies sous contrat agri-environnemental. La carte sur l'évolution des espaces prairiaux de 1973 à 1990 que les chargés de mission présentent lors du groupe de travail « Diagnostic biologique » – elle figure également au second comité de pilotage – est réfutée par la profession agricole qui la considère comme obsolète. De plus, la profession récuse l'interprétation à laquelle un tel rapprochement cartographique conduit, en laissant voir un mouvement inexorable – et impressionnant ! – de recul de la prairie. Cette carte a été produite en dehors des cercles agricoles en deux phases : la première dans le cadre d'une mission d'étude pour le PNR d'après des sources IGN, la seconde à partir de données satellitaires, sur commande du ministère de l'Environnement à un bureau d'étude. L'incertitude sur l'état réel du domaine prairial dans le Marais poitevin ne tient en l'occurrence qu'à la segmentation de la production des connaissances qui est elle-même tributaire de positions héritées de l'histoire des aménagements des trente dernières années. Une logique de décroisement a été amorcée par la politique agri-environnementale, mais elle n'a pas encore produit ses effets dans le domaine de la production des savoirs. Natura 2000, bien entendu, a prétention à être un moment clé de l'amorce d'un tel processus. De ce point de vue, les situations des uns et des autres par rapport à la production de connaissances sont plutôt inégales.

Parmi tous les savoirs naturalistes convoqués par la procédure, ceux qui se rattachent à la directive Oiseaux sont les plus établis. Ils bénéficient d'une antériorité sur le sujet, sont bien distribués dans des associations spécialisées et sont plutôt robustes. La LPO, entretenant un partenariat de longue date avec le CNRS de Chizé, en est le principal porte-parole. Mais elle sait partager – cinq organismes se voient également confier des études ornithologiques –, l'objectif, ou le résultat, étant que ce type de connaissances naturalistes domine : pas moins de cinquante-cinq espèces ont été proposées dans le cadre de Natura 2000. À tel point que certains parmi les naturalistes s'inquiètent de cette hégémonie qui se traduit par des avancées plus rapides et des propositions pléthoriques et plus achevées que pour toutes les autres espèces. « *On en sait assez* », peut se permettre de dire le représentant de la LPO lors de la rencontre préliminaire entre naturalistes, à un moment où la ligne budgétaire prévue pour des études n'était pas encore arrêtée. Si l'ornithologie est perméable à l'incertitude, c'est à propos de la diminution de l'avifaune pour laquelle on se demande s'il faut l'attribuer aux mises en cultures (causalité locale et plutôt classique) ou bien au changement climatique (causalité globale de facture plus moderne) susceptible d'entraîner des déplacements des

couloirs de migration. Ainsi, la question ornithologique suscite peu de débats (hormis sur les seuils de population, comme on l'a vu avec le râle des genêts), alors que d'autres espèces animales posent problème en raison d'une discrétion telle que le naturaliste en est réduit à « soupçonner » leur présence (CR « Diagnostic biologique »). Au CNRS qui s'étonne que telle espèce⁹ pour laquelle on ne dispose d'aucun inventaire soit jugée en évolution positive, le Muséum (La Rochelle) évoque l'existence d'indices d'évaluation. Ce flou cognitif oblige les naturalistes à donner un statut à l'incertitude à laquelle ils sont confrontés, dans la mesure où la mobilisation des savoirs a pour justification de conférer une légitimité à des objectifs d'action¹⁰. Sur ce plan, le CNRS adopte une attitude de grande prudence et, dans le doute, prône l'abstention, là où les associations usent d'un principe de précaution consistant à « attribuer un degré de priorité adapté » pour les espèces incertaines.

Les questions hydrauliques constituent le dernier grand dossier faisant appel à un important corpus de connaissances sur le marais. Traditionnellement, c'est l'administration qui en a le monopole, grâce à ses corps d'ingénieurs qui ont inspiré les grands aménagements hydrauliques depuis l'Ancien Régime. Des études sur les drainages, les curages de fossés, l'évacuation des eaux jalonnent les grands dossiers techniques, mais elles sont dispersées dans les services départementaux. De surcroît, sur un territoire aussi vaste et aussi complexe sur le plan hydraulique, les problèmes à résoudre, bien qu'en grande interdépendance en raison de la circulation de l'eau de l'amont vers l'aval, sont très différents selon le département où l'on se situe : les crues en Deux-Sèvres, l'envasement en Vendée et en Charente-Maritime. L'un et l'autre ont leur inconnue : la question de l'envasement est source d'une controverse entre agriculteurs et conchyliculteurs – on l'a vu –, mais pour les zones inondables, l'incertitude porte sur les milieux tourbeux qui ont tendance à s'affaïsser, tout le monde s'accordant sur le rôle aggravant de l'envasement de l'exutoire marin et de la diminution des zones d'épandage. Depuis quelques années, en particulier à la faveur de la politique agri-environnementale, les associations naturalistes tentent de se faire une place dans ce dossier complexe et très technique, en mobilisant leurs compétences sur la « gestion écologique des canaux et des fossés ». L'ADEV a entrepris des études pour différents syndicats de marais et leur a proposé des cahiers des charges (sur le traitement et le désherbage des berges, sur les modalités de curage, sur la gestion des niveaux d'eau, etc.), sans soulever l'enthousiasme des gestionnaires. Ceux-ci attendent davantage de l'élaboration (en cours) du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), nouvel acteur de la gestion hydraulique susceptible de se substituer à l'État et à ses ingénieurs dans les années à venir¹¹.

9- Le manque de connaissances affecte davantage l'entomofaune et, dans une moindre mesure, les mammifères (en particulier les chauves-souris aux « données extrêmement rares ») que l'herpétofaune.

10- La légitimité zéro consistant à « sauvegarder des espèces qui ont déjà disparu », ainsi que le formule un naturaliste en séance du groupe « Diagnostic biologique ».

11- Le plan Roussel (cf. *supra*) va dans le même sens en intégrant la concertation à la construction d'une « pensée de l'hydraulique », réservée jusqu'alors à l'ingénierie étatique. La place des associations environnementales dans ce dossier de l'hydraulique se jouera dans ces nouveaux forums.

En fait, tous les groupes de travail qui instruisent la problématique hydraulique avouent à chaque fois une sorte d'impuissance pour dégager de l'inventaire des problèmes à résoudre, une voie permettant de réduire les nombreuses incertitudes qui le caractérisent. Et la même conclusion s'impose à chaque fois : sans les syndicats de marais regroupant les propriétaires (une quarantaine sur le site), sans le savoir pratique dont ils sont les seuls dépositaires, une gestion plus fine, plus proche de ces multiples arrangements techniques qui permettent au quotidien de ne pas être paralysé par les failles d'un savoir global sur l'hydraulique, est impossible. L'enjeu que représente la conservation de la biodiversité est assez minime dans ce lien que tente de construire la procédure avec les syndicats de propriétaires. Certes, la question des niveaux d'eau et des fossés est centrale pour la protection de la nature, question posée lors de la construction des cahiers des charges agri-environnementaux et qui traverse à nouveau les obligations propres à la DH. Mais la place de l'hydraulique par rapport à l'ensemble des activités est telle que toutes les requalifications des objets sociaux et naturels, toutes les redéfinitions des régimes d'obligation doivent être évaluées par rapport à la circulation et à la gestion de l'eau. D'où l'impérieuse nécessité de mobiliser les compétences appropriées pour faire face à de tels enjeux. L'avantage du savoir pratique des syndicats de marais tient à sa capacité à contourner l'incertitude, à la réduire grâce à une échelle de gestion particulièrement fine et cumulative sur le plan de l'expérience. À la différence des syndicats agricoles qui se sont invités, les syndicats de marais ont dû attendre une prise de conscience collective des problèmes que soulevait leur absence des lieux de débat. Certes, ils n'ont pas franchi le seuil du comité de pilotage, mais celui des « groupes techniques », car ils restent les porte-parole les plus légitimes de la problématique hydraulique, malgré toutes les tentatives pour les contourner depuis le Schéma d'aménagement des marais de l'Ouest des années quatre-vingt. Au démarrage de la procédure Natura 2000, la DIREN, dans un souci d'éloigner les vieux débats, avait cru bon d'éviter les termes de « desséché » et de « mouillé » dans l'appellation des « groupes thématiques », disqualifiant par-là même le référentiel de l'action hydraulique des syndicats de marais. Tentative qui s'est avérée vaine à partir du moment où les acteurs ont dû faire l'inventaire de leurs savoirs et savoir-faire pour qualifier de nouveaux objets ou de nouvelles connexions qui engageaient un rapport à la ressource eau et au système hydraulique qui l'organise.

En définitive, cet examen des débats provoqués par les situations d'interaction permet de répartir ceux-ci en deux types. Des disputes tout d'abord qui pour l'essentiel portent sur des interprétations. La directive pose problème, soit du point de vue du cadre normatif (en particulier l'équilibre entre volontariat et obligation), soit du point de vue du cadre cognitif (en particulier la détermination des seuils de population, donc de la notion de viabilité des espèces ou des habitats, et la pertinence des échelles d'analyse). Les diagnostics divisent également, que ce soit sur les dégradations environnementales et l'imputation des responsabilités (l'envasement en aval, les crues en amont, etc.), ou bien sur des

mises en relation inédites : la requalification de certains milieux ou de certaines pratiques comme les crues et les friches, les plantations de peupliers dans certaines conditions, les tonnes de chasse... Des incertitudes enfin comme des zones d'ombre propres à certaines pratiques liées à leur nouveauté (le tourisme et son impact écologique), à leur relative marginalité institutionnelle (la pêche en eau douce), à leur dynamique clandestine ou plus occulte (certaines pratiques de chasse et de pêche), ou bien des territoires moins investis en connaissances que d'autres, en particulier certaines portions du littoral comme les mizottes, ou bien des incertitudes proches de la controverse, en particulier l'état réel du domaine prairial (dont sa distribution en prairie permanente et prairie temporaire). Dans tous ces débats, la problématique de la gestion de l'eau occupe une place spécifique car elle est omniprésente, mais difficile à cerner collectivement, de par sa complexité particulière. De toute évidence, cette présence-absence tient pour beaucoup à la marginalité dans laquelle sont relégués les directeurs des associations de marais, dépositaires d'un savoir pratique permettant de réduire sur une petite échelle l'incertitude qui caractérise le système de gestion hydraulique à grande échelle.

Ainsi, une nouvelle économie de la confiance et du « vivre ensemble » est en jeu dans ce dispositif, à l'échelle d'un territoire de plus de 60 000 hectares. L'espace de discussion ouvert lors de ces situations d'interactions mettant en jeu des rapports de forces comme des connaissances, est porteur d'une requalification des objets sociaux et naturels, d'une redéfinition des régimes d'obligations des uns envers les autres, ainsi qu'entre les humains et les entités naturelles que l'expertise fait entrer dans les débats. Les accords et les disputes qui en résultent, les incertitudes qui en émergent constituent un travail politique spécifique visant à l'établissement de nouveaux agencements, sous injonction de la puissance publique certes, mais aussi sous l'effet des interactions qu'organise la procédure. Si processus d'apprentissage il y a, il est au cœur de la construction de ces agencements qui, on le voit, sont avant tout le produit d'un débat sur la question des connaissances et des savoirs pratiques : faire l'inventaire des ressources cognitives, interroger les catégories sous-jacentes, les évaluer et proposer de nouveaux rapprochements cognitifs ou pratiques. Processus complexes et difficiles à décrypter, que l'on peut également repérer en partant non pas d'une typologie des interactions comme on vient de le faire, mais en suivant la trajectoire d'un objet particulier, comme on va le voir à présent.

■ Interactions autour d'un objet en Puisaye

Le travail de mutualisation des connaissances qui est au cœur de la démarche de construction des DOCOB peut être analysé en suivant un problème donné, de son énoncé initial à la mesure de gestion qui est consignée dans le cahier des charges. Dans cette histoire, les rôles des participants sont plus ou moins définis mais des gens ou des objets peuvent surgir alors même qu'ils ne sont pas prévus, tandis que d'autres disparaissent. Nous avons choisi de suivre et de restituer les débats concernant un objet spécifique, les étangs de Puisaye (Bourgogne). Contrairement à l'exemple précédent, il s'agit donc ici de se focaliser sur un problème précis dont l'inscription spatiale ne dépasse pas quelques centaines d'hectares. Il a cependant en commun avec le cas précédent de confronter différents intéressés au problème toujours délicat de la gestion hydraulique.

Les étangs de Puisaye comme entité de gestion

Bien que trois sites concernant la Puisaye aient été présentés à l'Union européenne, la DIREN de Bourgogne a souhaité conduire le processus d'élaboration des trois DOCOB au sein du même Copil : « *Trois documents d'objectifs différents sont obligatoires mais la formule du comité de pilotage unique a été retenue par souci d'économie de temps et de réunions et parce que la démarche reste cohérente à l'échelle de la Puisaye*¹². » Le site des « *Étangs oligotrophes à littorales de Puisaye et bordures paratourbeuses et landes* », d'une superficie de 503 hectares, est éclaté en quatre zones et réparti sur cinq communes. Il est composé de cinq étangs, dont trois relèvent du domaine public (Blondeaux, Lelu, Charmoy), et des boisements qui constituent leur environnement. Les trois étangs domaniaux servent à l'alimentation du canal de Briare. D'un point de vue écologique, ils présentent une zone de marnage de forte amplitude (montée et descente saisonnières des niveaux d'eau) qui, depuis 400 ans, a permis à une végétation très particulière de s'installer sur les bandes de terre découvertes pendant l'été, dites les berges exondées (période où les étangs sont au plus bas pour soutenir le cours du bief¹³ et du canal de Briare). La Littorelle est l'exemple type de la plante rare attachée à cet habitat. Ces pièces d'eau sont aussi des réserves de chasse et l'étang de Charmoy a par ailleurs fait l'objet d'un classement en réserve ministérielle de pêche jusqu'en 2003. Son rôle de réservoir permet de garantir l'alimentation en poissons des étangs proches à partir de prélèvements. Que s'est-il dit et que s'est-il écrit à propos de ces étangs ?

Comme nous l'avons déjà souligné (cf. deuxième partie), la DIREN de Bourgogne a été présente à tous les moments de la procédure d'élaboration de la

12- Lettre de la DIREN adressée au préfet, juin 2001.

13- Bief : morceau de canal unissant deux étangs.

« première génération » de DOCOB pour en garder la maîtrise et valider son modèle à l'échelle de la région. Elle a aussi affiché sa volonté de travailler avec des scientifiques reconnus à l'échelle régionale, en l'occurrence le réseau de compétences qu'elle a contribué à renforcer. Le cahier des charges demandé aux opérateurs est conforme au schéma national. Le Copil peut être convoqué quatre ou cinq fois si nécessaire tandis que des « réunions techniques intercalaires thématiques ou géographiques » peuvent être organisées. C'est la Cellule d'application à l'écologie (CAE), bureau d'étude fondé par des scientifiques de l'université de Dijon, qui assure le travail d'assistance technique pour la relecture scientifique des documents et la rédaction de notes méthodologiques. Dans le site de Puisaye, deux ans se sont écoulés entre la première et la dernière réunion du Copil (septembre 2001-octobre 2003).

D'un point de vue régional, la politique de conservation de la biodiversité a suscité des changements dans les méthodes de gestion de la nature qui ont contribué à la recomposition des structures naturalistes bourguignonnes. Proche de la DIREN, le CSNB, qui est sans doute l'unique association de protection de la nature régionale à avoir fait le choix de la professionnalisation, a été retenu comme opérateur pour ses compétences scientifiques et techniques aux dépens, dans un premier temps, de Voies navigables de France (VNF), établissement public qui avait posé sa candidature en 1999 pour les étangs de Puisaye. La DIREN ne leur avait alors pas répondu, nous confie notre interlocuteur « *car elle avait le CSNB dans ses bagages. On n'a plus entendu parler de rien jusqu'en 2001* ¹⁴ ». Gestionnaire des étangs domaniaux, VNF entendait être acteur de l'élaboration des DOCOB relatifs à ses propres étangs et prétendait faire valoir ses compétences après avoir été opérateur d'un site du Loiret (région Centre). « *L'action de VNF est dirigée par la volonté de préserver et de valoriser le patrimoine de la voie d'eau* ¹⁵. » En devenant opérateur, l'établissement espérait faire reconnaître son approche écologique de la gestion de l'eau et ainsi acquérir une plus grande visibilité dans le domaine de l'environnement. Pour concilier les deux candidatures, la DIREN a proposé dans un second temps au CSNB de faire valoir son rôle d'expert scientifique sur l'ensemble des sites de Puisaye tandis que VNF serait opérateur uniquement pour les étangs. Le binôme présentait ainsi l'avantage d'allier de solides connaissances botaniques à un savoir technique sur la gestion des étangs des régions Centre et Bourgogne. Enfin, sa reconnaissance par les autres acteurs ne faisait pas de problème.

L'eau est omniprésente en Puisaye. L'intérêt écologique et botanique de la région se situe au niveau « *des milieux humides associés aux étangs oligotrophes : végétation aquatique, ceinture d'hydrophytes, mégaphorbiacées, bas marais, bois tourbeux, et d'autre part dans les boisements qui constituent l'environnement de ces étangs* », peut-on lire dans le cahier des charges pour

14- Entretien du 27 janvier 2001.

15- « Le développement durable au cœur des missions de VNF », sd. Établissement public à intérêt industriel et commercial, VNF se donne pour mission de relancer l'activité de navigation par l'entretien des voies navigables.

l'élaboration du DOCOB. Aux yeux des naturalistes de la région, « *les formations des berges exondées constituent un des joyaux des étangs de Puisaye* ». Le substrat particulier de la Puisaye permet en effet à un « *cortège d'espèces inféodées aux berges exondées oligotrophes* » de se développer (Document préparatoire – CSNB, 2001). Ces arguments sont mis en avant par la DIREN pour justifier le choix d'un site qui ne bénéficie par ailleurs d'aucune mesure réglementaire de protection au sens strict du terme. Comme tous les sites retenus dans le département de l'Yonne, il a déjà souffert d'importantes réductions de surface, sa superficie ayant été divisée par deux entre la validation de l'inventaire par le MNHN et les consultations de 1997¹⁶. Le document préparatoire diffusé aux membres du Copil avant la première réunion fait le point des connaissances scientifiques liées aux habitats des trois sites (description, inventaires, activités socioéconomiques) et présente les objectifs de conservation. D'une manière générale, les exposés oraux qui reprennent les données se concentrent sur « *le fonctionnement de ces deux grands systèmes que sont les forêts et les étangs* » dans un contexte socioéconomique où ils « *constituent bien souvent les dernières sources de revenus de la Puisaye* ».

Un climat de suspicion

Un climat d'interpellations et de demandes d'explication sur l'application de la directive marque les premières séances du Copil. L'ambiance est assez tendue, la plupart des participants intervenant sur un mode réactif. Les chasseurs n'hésitent pas à monopoliser la parole pour faire d'éloquents déclarations sur leur rôle social et écologique. Les élus locaux sont très présents et interviennent aux côtés des forestiers sur la nécessité d'informer les propriétaires privés. Les forestiers (SPFSY et CRPF), de manière plus polémique, s'interrogent sur les intitulés de sites désignant des étangs, des landes et des tourbières et qui, cependant, portent aussi sur des milieux forestiers. Ils reviennent systématiquement sur ces questions au cours des différentes réunions : « *Si on recherche l'exemplarité, ne suffit-il pas de ne retenir qu'un cas*¹⁷ ? *On nous montre beaucoup de forêts. Que dit Bruxelles ? Ce sont les forêts, les landes ou les gâtines que nous devons mettre en Natura 2000 ? [...] Les schémas régionaux sont largement suffisants pour garantir la pérennité des chênes pédonculés. Il y a redondance. C'est un peu comme vouloir préserver le blé en Beauce. Les habitats qui entourent les étangs sont banals. Quel est l'intérêt*¹⁸ ? » Ils n'auront de cesse de remettre en cause le bien fondé des propositions et de demander des garanties quant au défraiement des propriétaires. Les réponses du DIREN, que nous reprenons en partie ici, s'échelonnent aussi sur plusieurs séances. Elles rappellent la modestie des surfaces retenues, mettent en avant la méthode choisie et insistent sur la

16- Alphandery et Pinton, « L'application de la directive en région Bourgogne » In Rémy et al. (1999), p. 258.

17- Syndicat des propriétaires forestiers de l'Yonne, Copil 2, février 2002.

18- Propriétaire, Copil 3, juillet 2002.

dimension européenne de la directive : « *Seulement six étangs ont été retenus sur la centaine présente en Puisaye [...] Ces milieux naturels sont banals pour la Puisaye. Il faut raisonner à l'échelle européenne. On prend un échantillon de ce qui est banal [...]. Nous avons désigné des sites forestiers autour des autres habitats. L'idée est d'associer la forêt à un autre habitat d'intérêt communautaire pour son rôle fonctionnel par rapport au premier habitat. [...] Les habitats forestiers sont conservés pour leur rôle tampon et leur intérêt européen.* » Les représentants des propriétaires demandent par ailleurs à pouvoir donner individuellement leur point de vue, arguant de l'extrême diversité des situations qui les caractérise. « *Tout le monde est d'accord pour protéger la biodiversité. Mais celui sur qui ça tombe, pas de bol. C'est acceptable s'il y a rémunération. C'est normal que les gens se défendent. Il est nécessaire pour cela de "mettre les proprios dans le coup". Qui les représente ? Les agriculteurs, les chasseurs, on connaît leurs objectifs mais les propriétaires forestiers sont divers et on ne sait pas ce qu'ils veulent faire de leurs bois*¹⁹. *Tant qu'on n'a pas de mesures concrètes à leur proposer, on risque d'essuyer un refus de principe* », répondent inlassablement la DIREN et les opérateurs à chaque Copil. Ce thème de discordance quant à la participation ou non de l'ensemble des propriétaires forestiers persistera tout le temps de la procédure.

Des registres très différents

Les gestionnaires et usagers des étangs sont représentés dès le premier Copil à travers la Fédération départementale de pêche de l'Yonne (FDPY), l'Association de pêche et de protection du milieu aquatique (APPMA), le Conseil supérieur de la pêche (CSP) et les élus des communes concernées. Le propriétaire d'un étang entouré de bois est invité par le CRPF à assister aux réunions. Au cours du second Copil, viennent s'ajouter un représentant du Comité départemental de la randonnée pédestre de l'Yonne, un représentant de l'Institut d'entretien des rivières et l'association d'insertion locale Émeraude. Le comité départemental a réalisé dans le passé un énorme travail de traçage de chemins avec l'aide d'une autre association locale, Aproloing. Sa présence est motivée par la crainte que la présence de sites Natura 2000 ne restreigne l'accès des chemins aux promeneurs.

Au cours des Copil, les opérateurs font volontiers usage d'un jargon de spécialistes, difficilement accessible à l'auditoire. En s'appuyant sur la projection de diapositives, de transects et de cartes, ils mettent en avant la présence, dans le site 56, de plantes rares et l'intérêt des étangs et de leur bordure qui abritent une flore très particulière. « *La désignation repose sur des particularités biologiques fortes et la présence d'habitats communautaires.* » L'analyse des formations végétales (carte 1) permet de dégager la « valeur patrimoniale » des espèces végétales et animales présentes ou potentiellement présentes qui est traduite en carte lisible pour tout le monde (carte 2). L'intervention de l'opérateur VNF est

19- Membre du SPFY au cours du groupe de travail « forêts ».

essentiellement technique et se réfère au système formé par le pont-canal de Briare, le bief du partage des eaux permettant de relier le bassin versant de la Loire à celui de la Seine, les étangs jouant le rôle de réservoir d'eau. C'est au chargé de mission du Conservatoire qu'il revient ensuite de présenter les phénomènes d'exondations naturelles dont bénéficient les étangs, d'insister sur la sensibilité des habitats à l'envasement qui favorise l'entrée d'espèces moins spécialisées et de sensibiliser son auditoire aux problèmes de piétinement (document préparatoire). Au-delà des différences de registres lexicaux, se pose aussi la question de l'appropriation par les différents acteurs de problématiques propres à certains d'entre eux uniquement. On assiste souvent à des conversations bilatérales entre l'opérateur ou un membre et tel ou tel autre membre du Copil sans que les autres ne s'impliquent dans le débat. Or, s'investir dans des préoccupations étrangères à sa propre activité est un des enjeux de ce type d'interaction.

À la suite de cette rencontre qui a donné lieu à la distribution de documents et de cartes, les échanges téléphoniques et postaux entre CRPF, syndicats forestiers et DIREN se prolongent. Plusieurs visites de terrain sont programmées pour présenter les formations végétales qui font l'objet d'attention. Mais les forestiers restent difficiles à convaincre et les arguments qu'ils soulèvent au cours de la deuxième réunion amènent la DIREN à proposer la constitution d'un groupe de travail consacré à la « forêt », entre les Copil 2 et 3, pour traiter des questions qui risquent de se poser.

Incompréhensions relancées par les mesures de gestion

Le Copil n° 3 a pour ordre du jour la présentation des objectifs prioritaires de gestion de l'ensemble des sites de Puisaye. Il s'agit de tendre vers « *la conservation et l'amélioration des habitats liés aux étangs* » et « *le maintien de la mosaïque d'habitats présents sur le site Natura 2000* ²⁰ ». La référence adoptée par l'opérateur est constituée par un ensemble d'espèces et d'habitats formant une « entité de gestion », à laquelle sont associés des objectifs spécifiques qui ont été spatialisés et traités sur le mode cartographique (carte 3). « *Le maintien et la restauration des habitats liés à l'exondation estivale des étangs* » constituent l'objectif spatialisé de cette entité de gestion que représentent les étangs dans le cadre du site 54. La mesure adoptée doit permettre à des espèces végétales d'une grande valeur patrimoniale comme *Gratiola officinalis* ou *Drosera rotundifolia*, signalée pour la dernière fois dans les années 1970, de reconquérir le milieu. La référence théorique est une étude botanique réalisée par J.-M. Royer, à la suite de trois années de grande sécheresse de 1973 à 1976. De ce point de vue, Natura 2000 offre au CSNB la possibilité de restaurer, voire de recréer des

20- Document distribué en réunion et intitulé *Objectifs et mesures du site n° FR2601011*, 25 p.

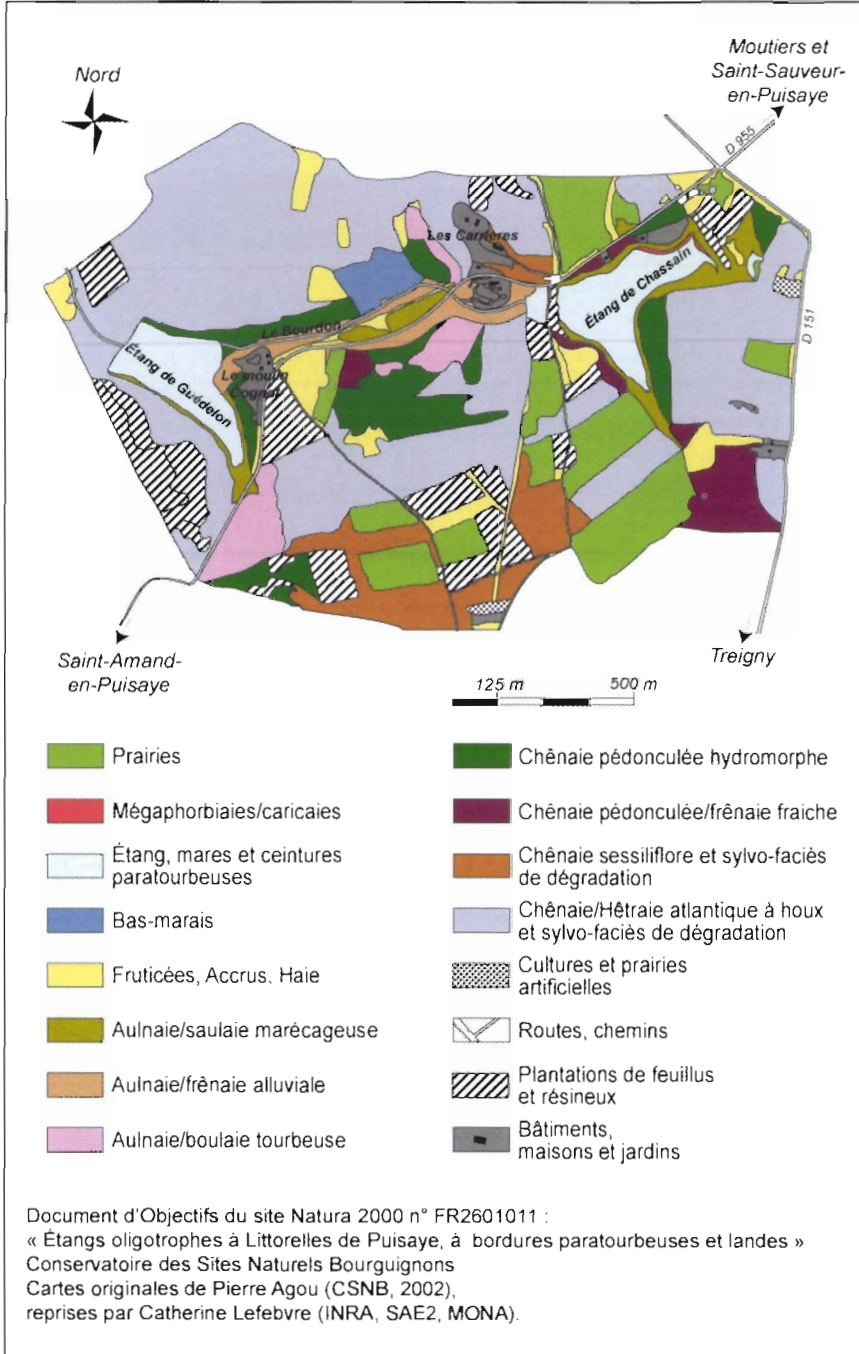
milieux disparus, interventions qui reposent essentiellement sur une démarche expérimentale relevant du génie écologique.

Au cours de ces réunions, le contour des sites et leur rectification éventuelle sont l'occasion d'échanges nourris sur le statut des terrains et la nature des pratiques qui s'y exercent. Il en est de même des débats sur la définition exacte des perturbations susceptibles de s'exercer sur les habitats d'espèces. Le choix des étangs et leur périmètre font néanmoins l'objet d'un consensus, à l'exception d'un propriétaire qui s'opposera jusqu'au bout et sans succès par la voix de son représentant aux limites adoptées. Ce sont plutôt les six mesures relatives à la gestion des abords (mesure A4) et à la fluctuation des niveaux d'eau (A3) qui font l'objet de vives discussions et amènent la DIREN à programmer une réunion technique après le troisième Copil, dans le but de « *réajuster, modifier ou proposer des mesures* » (CR du 16 octobre 2002). En effet, les propositions contrarient les pratiques et les usages locaux comme les activités de pêche et les opérations d'alevinage effectuées régulièrement sur l'ensemble des étangs (à l'exception de l'étang de Charmoy). De surcroît, les objectifs visés n'appartiennent pas au registre « sensible » des usagers locaux. Dans certains cas, la pratique de la pêche est associée à du camping sauvage, facilité par la présence de chemins pédestres. Dans le cas des étangs privés, la gestion piscicole ne permet plus la variation du niveau d'eau et les habitats des berges exondées ont totalement disparu.

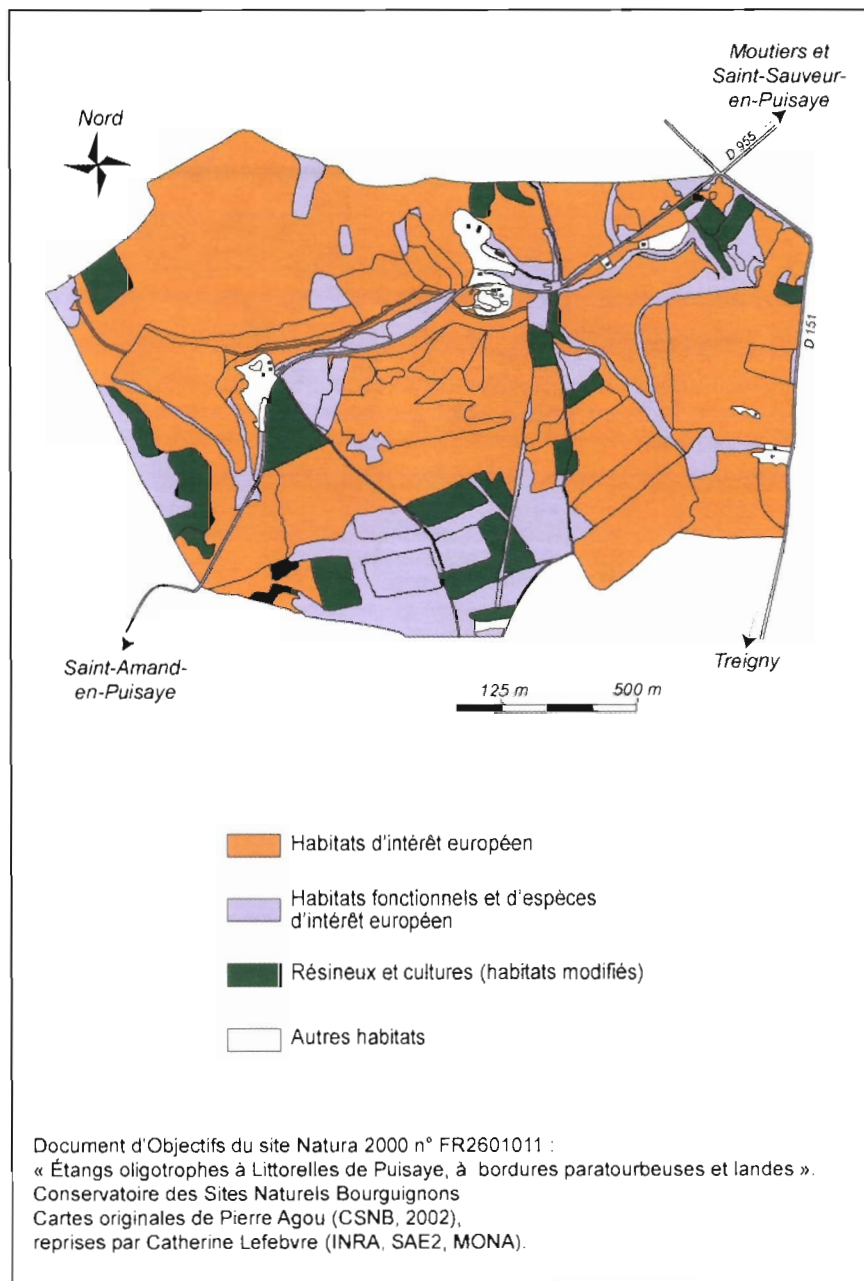
Dans le cas de l'étang de Charmoy, la mesure A2 prévoit le maintien de son statut de réserve afin de préserver les abords du piétinement et d'appliquer la mesure A3 qui consiste en une forte exondation deux années sur six pour permettre la reconquête des berges par la végétation. Non seulement ces mesures vont à l'encontre des projets de la fédération de pêche qui envisage l'instauration de la pêche à la ligne au moment du renouvellement de son contrat en 2003, mais de plus, les données sur lesquelles se basent les propositions sont considérées comme très discutables par les forestiers, qui les envisagent comme pure spéculation et leur opposent le principe de précaution : « *Vous voulez inventer des modes de gestion sans en connaître les conséquences ; il ne faut rien inventer. Ne changez rien !* »

Carte 1

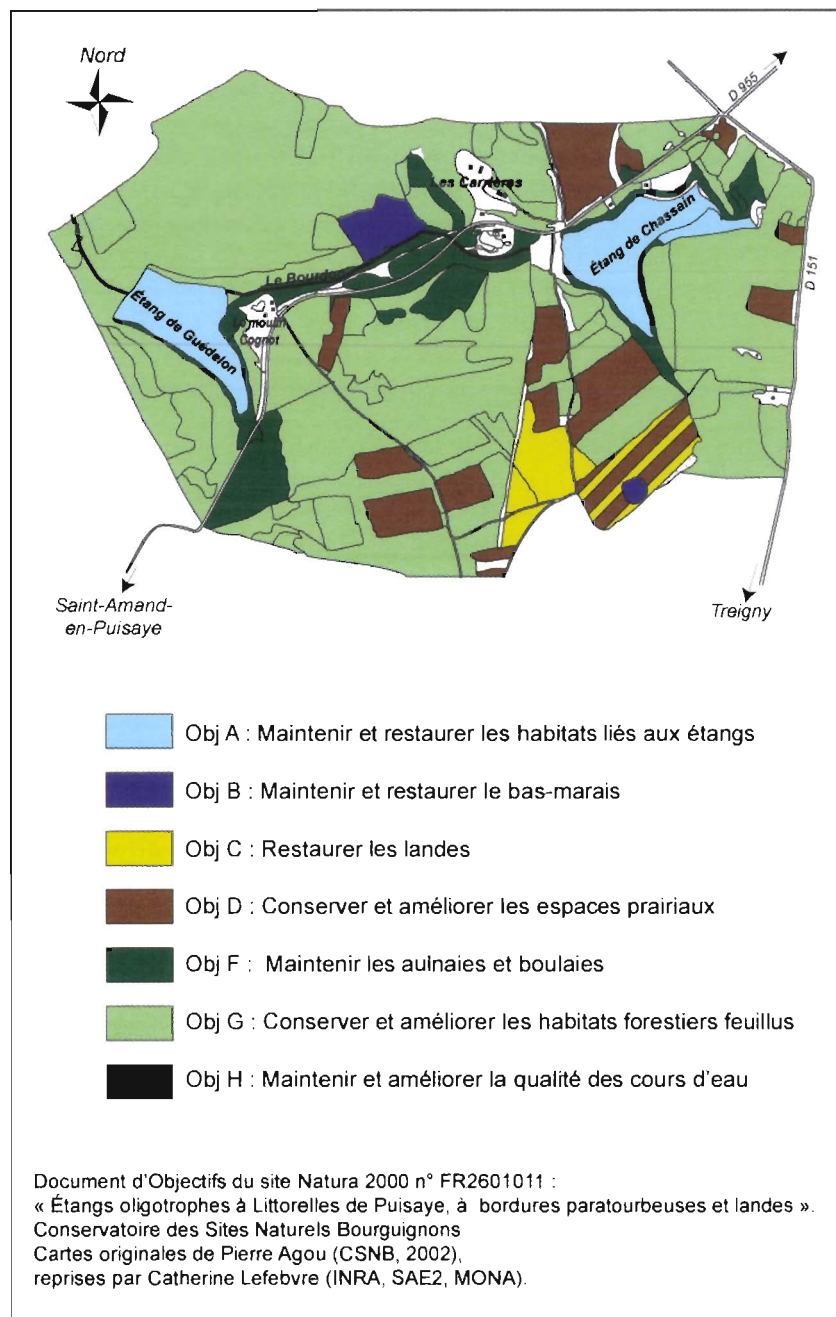
Étangs Chassain et Guédelon : formations végétales



Carte 2

Étangs Chassain et Guédelon : valeur patrimoniale des habitats

Carte 3

Étangs Chassain et Guédelon : objectifs spatialisés

Un médiateur inattendu

C'est à ce moment qu'intervient le représentant du Conseil supérieur de la pêche, resté très en retrait, et perçu jusqu'alors par le réseau de naturalistes comme relativement défavorable à la procédure. Son intention est d'attirer l'attention de l'opérateur sur le risque de développement de la végétation arbustive. Mais ceci ne suffit pas à convaincre le CSNB et la DIREN qui restent sur leur position, le « *maintien en réserve de la pêche* » leur apparaissant comme l'unique solution sur laquelle il est impératif de réfléchir. Quant à la mesure A6 de restauration des plages sableuses de l'étang Chassin, elle est contestée par son propriétaire qui s'y oppose farouchement : « *Vous allez passer au bulldozer. On peut en discuter mais je ne suis pas d'accord. Je vous ai proposé un petit programme pour les plages sableuses.* » Les échanges d'information révèlent des centres d'intérêts très divergents et des savoirs qui se contrarient et dont l'harmonisation va demander de l'expertise et du temps. Le chargé de mission du Conservatoire et le représentant de la DIREN forment un binôme solide intervenant sur le registre de la connaissance scientifique face à des usagers mettant en avant leur savoir pratique. Entre les deux pôles, le représentant du CSP prend progressivement en charge et de façon inattendue le rôle de médiateur susceptible de faire le lien entre l'approche scientifique et les réalités piscicoles. Plus tard, le chargé de mission du Conservatoire reconnaîtra que son rôle et ses compétences techniques ont été un des éléments clés du succès de la concertation.

La réunion technique consacrée à l'entité de gestion que représentent les berges des étangs a lieu trois mois plus tard et réunit seize personnes. Les chasseurs n'ont pas été conviés. Toutes les communes sont représentées par leurs élus (maires et adjoints). Ceux-ci affichent, en aparté, une forte hostilité à Natura 2000. Le maire de Saint-Martin-des-Champs (SMC) a même fait voter son conseil municipal contre, au moment de la deuxième consultation²¹. La DIREN ouvre la séance en rappelant que l'objectif est d'échanger les savoirs de façon à proposer des actions réalistes et consensuelles. L'enjeu est de concilier les intérêts des pêcheurs et des promeneurs avec le maintien, voire la restauration d'une ceinture de végétation autour des étangs. Après la distribution de cartes détaillées au 1/25 000^e et une explication sur les représentations théoriques des formations végétales, les mesures sont discutées étang par étang, rive par rive. Les remarques sont très pointues, liées à des observations botaniques, à la connaissance du terrain et à sa fréquentation, à la pratique de la pêche, aux réglementations en cours. Les problèmes sont rapidement identifiés par le Conservatoire et la DIREN qui font preuve de fermeté par rapport aux objectifs qu'ils se sont donnés tout en déployant des efforts de conciliation. Les représentants de VNF se sont progressivement effacés au profit du CSP qui devient

21- Les premiers sites transmis à Bruxelles ont été annulés pour vice de forme en juin 2001. Il fallait donc les revalider (voir première partie).

l'interlocuteur principal des experts et des usagers. Le souci du CSNB de restaurer une végétation pionnière aux abords des étangs est un objectif central qui, malgré ses efforts de persuasion, reste très abstrait pour les autres. Le représentant de la FDPY s'interroge sur la présence ou non de diverses espèces végétales (il est question de gratioles, de pilulaires, de littorelles) en revenant sur le fait que certaines ont disparu depuis trente ans et que tout le monde ignore la « tête » des plantes convoitées par les naturalistes. « *On discute sur des mots et on ne connaît pas les plantes* » (FDPY). Les mises à sec souhaitées par le Conservatoire sont critiquées par le CSP qui en a l'expérience : « *Je connais bien l'étang, je le fréquente depuis trente ans. La végétation qui s'installe concerne directement des ligneux. Vous prenez un risque avec les mises à sec. Je veux simplement vous mettre en garde.* » Les opérations de vidange posent aussi le problème de la gestion des stocks de poisson car elles concilient difficilement le développement des poissons et la croissance des plantes. Cet extrait de discussion résume bien la difficulté des uns et des autres à s'entendre comme il fait apparaître une volonté partagée de trouver des accords :

Propriétaire d'étang : Je reviens sur le marnage. Pour ceux qui font de l'alevinage, le marnage en juin est impossible. La production de poisson sur les cinq étangs devient nulle.

DIREN : Mais le marnage existe déjà.

Propriétaire : Je vends des poissons à deux ou trois étangs qui n'en ont plus. Mon étang est étanche, je l'ai fait ainsi.

DIREN : Le réseau étang permet de jouer sur les différents étangs. Chez vous, on fait de la restauration.

Propriétaire : Ces petites bêtes (plantes pionnières), je ne les ai jamais vues. Vous avez la certitude des scientifiques, moi j'ai des doutes.

Opérateur CSNB : Nous essayons de retrouver une mosaïque de végétation.

CSP : Il faut retrouver une cohérence sur l'ensemble des étangs en oubliant le domaine public et privé.

DIREN : Nous, on cherche à produire des milieux naturels mais on prend les contraintes des autres en considération.

CSP : Ne perdez pas de vue l'économie de la pêche.

La gestion de l'étang Lelu pose de façon plus aiguë le problème de la fréquentation et des autorisations d'accès. Les élus refusent d'emblée l'éventualité de la fermeture de l'accès motorisé à l'étang, inconcevable pour les habitués de longue date et en raison d'une fête annuelle de village au bord de l'étang. Pour le CSP, c'est une mesure qui ne passe pas : « *vous allez déplacer les habitudes locales. Il faut maintenir des tolérances. C'est une tolérance qui fait coutume* ». S'ensuit une discussion animée sur les aménagements possibles, l'idée d'un

parking, les risques encourus, l'organisation de visites pédagogiques en partenariat avec la société de pêche locale. Tous cherchent le compromis idéal où chaque usager trouverait son compte face à un milieu intéressant tous les protagonistes sous des aspects multiples et différents. Pour le CSP, les divergences de perception trouvent leur origine dans la manière dont ont été effectués les inventaires : « *Le problème avec Natura 2000 c'est qu'il est orienté très botanique puis oiseaux. L'explication est simple : ce sont les botanistes et les ornithologues qui se sont intéressés aux milieux. Il faut les replacer dans le contexte des ZNIEFF. Dommage que les pêcheurs et les chasseurs ne soient pas intervenus* ²². »

Le statut de réserve piscicole de l'étang de Charmoy pose des problèmes juridiques très particuliers. Le souhait du Conservatoire de prolonger ce statut pour maintenir la végétation existante se heurte à plusieurs difficultés. Le représentant de la fédération de pêche, après avoir rappelé que, en tant que locataire de l'étang ²³, la fédération souhaite transformer son usage de production en usage de pêche au moment de son renouvellement, se montre malgré tout assez conciliant et ouvert à d'autres propositions : « *nous voulons le modifier pour pouvoir faire de la pêche à la ligne. En cas de marnage, le côté droit est très découvert, le côté gauche abrupt. On pourrait réserver une rive pour les végétaux, l'autre pour les pêcheurs* ». Dans la discussion qui oppose la DIREN, la fédération et le Conseil supérieur de la pêche, sont débattues les procédures réglementaires à adopter pour tenter de concilier les différents intérêts. Même si la DIREN se déclare disposée à financer des surcoûts par rapport à un fonctionnement normal, la situation reste très complexe au regard de la nature des contrats de location, des contraintes et des coûts qui leurs sont liés, de la loi sur l'eau, de la délivrance des titres de pêche, etc.

Ainsi, la gestion des étangs privés met en scène le savoir pragmatique du propriétaire qui défend ses centres d'intérêt, celui plus technique du gestionnaire (CSP) qui joue le rôle d'interface et de conseiller et la détermination scientifique de l'opérateur qui met en avant le côté expérimental des essais. Les mesures proposées se réfèrent à des schémas théoriques (écologie) concernant le marnage, le déboisement et ses effets sur la végétation. Elles sont mises en question par les expériences pratiques des uns et des autres comme l'illustre l'extrait suivant :

22- C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le représentant du CSP est resté très critique vis-à-vis de la procédure.

23- Amodiation de cinq ans

DIREN : Si vous voulez conserver en l'état, c'est bien, mais on peut intervenir pour éclaircir.

Propriétaire : Le sol est difficile, tourbeux. C'est difficile techniquement.

CSNB : On veut juste faire quelques mètres en bord d'étang pour permettre une phase de cariçaias.

CSP : Il n'y a pas de lumière sur la pente abrupte. Ce n'est pas gênant ? Bon à chacun son métier.

DIREN : Il faut aller voir sur place, je vous propose d'y aller.

CSNB : Vu vos contraintes d'alevinage, il faut voir les problèmes de marnage.

CSP : On risque une perte de productivité dans un premier temps puis dans un deuxième temps avec les alevins.

Propriétaire : Je suis disposé à faire du marnage, je vous l'ai dit, mais qui ne remette pas en cause ma production. Mon étang est oligotrophe. Comment le marnage va influencer sa situation ? Mon père a acheté l'étang. Il a fait baisser le niveau de l'eau.

DIREN : Vous avez déjà travaillé sur les profils de berge ? [Explications...]

Propriétaire : C'est le genre de métier que je ne veux pas apprendre !

DIREN : Si on passe contrat, on peut essayer de travailler les choses, les expérimenter !

La fonction de cette réunion technique autour des étangs est beaucoup plus de désamorcer les conflits que de régler tous les problèmes. Les échanges qui ont lieu entre opérateurs et gestionnaires, propriétaires ou utilisateurs des étangs permettent de repérer les mesures qui posent problèmes et d'établir les contacts qui prolongeront la réunion. Rencontres individuelles, échanges téléphoniques et usage du courriel permettront d'affiner les propositions de mesures et de trouver leur traduction juridique afin de tenir compte des enjeux locaux.

La quatrième séance du Copil a pour objet de présenter les mesures adoptées par les opérateurs au terme de leurs travaux de concertation et de les valider. Le représentant de la fédération des pêcheurs est décédé entre-temps. Il reste à convaincre ceux qui n'ont pas participé à la réunion technique, les chasseurs en particulier, dont le représentant affiche une très grande méfiance tout en reconnaissant les vertus du dialogue. Il confie en aparté son sentiment : « *C'est important de rester méfiant. Au début, c'était trop flou et ce flou pouvait induire n'importe quoi pour aller vers des règlements restrictifs. Par exemple, avec ce mot »perturbation« présent dans la directive et non explicité. C'est pour cela qu'il faut être prudent et vigilant. Maintenant, cela va mieux, c'est plus clair mais il reste important de discuter* ²⁴. »

24- Conversation avec un membre de la Fédération départementale des chasseurs de l'Yonne (FDCY), fin de Copil 4.

Le Copil apparaît comme un lieu d'énoncé de questions et d'interrogations multiples sur la procédure, ses conséquences, les moyens de sa mise en œuvre, et donne à voir les craintes, les incertitudes, les divergences de points de vue, les rapports de force entre les acteurs suscités par la mise en application de cette directive. En prise directe avec le terrain et les préoccupations des acteurs locaux, les réunions de travail apparaissent comme l'occasion d'un travail d'explicitation (y compris d'élucidation des termes techniques et scientifiques utilisés) et de confrontation des propositions à partir des expériences de chacun. Ces échanges permettent de faire émerger des attentes (maintien de pratiques), des contraintes (pente, relief, disponibilité de main-d'œuvre pour effectuer des tâches non mécanisables, disponibilité foncière) qui n'étaient pas nécessairement perceptibles par les opérateurs. C'est en s'efforçant d'apporter des réponses à ces attentes et à ces contraintes que les opérateurs parviennent à instaurer un véritable dialogue, voire un climat de confiance chez les usagers de l'espace visé.

Les deux exemples que nous venons de traiter donnent à voir des formes d'engagements des acteurs dans le processus de concertation instauré à l'occasion du travail de construction des DOCOB. Qu'ils se manifestent sur le mode de la coopération ou dans un registre conflictuel, ils témoignent d'une implication effective des partenaires dans la démarche. Nous allons maintenant appréhender un autre cas de figure qui se situe au-delà de l'opposition coopération/conflict et qui relève de la logique de l'évitement institutionnel, autrement dit une forme de réticence de la part des institutions à s'engager dans le débat et la concertation.

■ L'évitement ou l'exemple du Nord-Pas-de-Calais

L'absence d'engagement que nous avons observée dans la région Nord-Pas-de-Calais est d'autant plus paradoxale qu'elle intervient dans une configuration qui associe plusieurs opérateurs à la rédaction d'un même DOCOB. Une telle expérience menée sur plusieurs sites de la région conduit plus largement à s'interroger sur le bien fondé de la démarche de coopération. Au-delà de la volonté affichée de favoriser la collaboration entre les différents partenaires, cette initiative ne vise-t-elle pas avant tout la gestion des conflits ?

Nous rappellerons d'abord le contexte et les conditions qui ont présidé à cette forme de partenariat institutionnel inédite pour élaborer la première série de DOCOB ²⁵. Nous évoquerons ensuite les choix méthodologiques adoptés par

25- Cette expérience ne se limite pas à un cas de figure isolé mais concerne la première vague de DOCOB engagés dans le Nord-Pas-de-Calais au sein des PNR, soit six sites sur les sept plans de gestion en cours de réalisation, début 2005.

les coopérateurs dans une telle configuration. Choix qui, nous le verrons, accordent une grande autonomie à chacun et n'excluent pas, ce sera l'objet de notre troisième partie, les tensions et les divergences entre les opérateurs.

La coopération, un mode de gestion des conflits

L'adoption d'une procédure inédite de coopération fondée sur le regroupement de plusieurs structures publiques pour réaliser les DOCOB s'inscrit dans un processus marqué par de profonds revirements et ne peut être comprise indépendamment des événements qui se sont produits lors de la phase d'inventaire, en particulier les conflits exacerbés entre les représentants de la forêt privée et les scientifiques chargés de désigner les périmètres Natura 2000.

Comme à l'échelon national, les représentants de la forêt privée ont été les premiers à se mobiliser à propos de la DH dans la région. Dès l'automne 1994, ils ont multiplié les démarches pour prendre connaissance des inventaires. Le récit de l'un d'entre eux permet de comprendre la généalogie de la contestation au niveau local. « Dans le NPC, j'avais récupéré les inventaires en juillet 1995 et là, on n'a pas été déçu. On s'est aperçu que 85 % des surfaces forestières privées étaient dedans [...]. En Picardie comme dans le NPC on a fait des contre-propositions de sites. On les a données au préfet de région avant l'envoi à Paris. La proposition que l'on avait faite dans le NPC est effectivement partie à Paris. Ça, j'en suis sûr. Par contre elle a été mise à la poubelle à Paris [...]. Y'a eu la fameuse réunion du CNPN en mars 1996 qui a examiné l'ensemble des sites. Dans le NPC [...], ils se sont prononcés sur l'inventaire des scientifiques et notre proposition avait disparu. » La non-prise en compte des propositions formulées par les forestiers marque le début d'une période d'affrontements entre les représentants de la forêt privée et les scientifiques du conservatoire botanique de Bailleul. Mais plus fondamentalement, c'est la question du droit de propriété qui est à l'origine de ce conflit. En effet, l'assimilation de la biodiversité au patrimoine commun de la Nation ne justifie en aucun cas, aux yeux des propriétaires forestiers, les atteintes à la propriété privée dont ils s'estiment être victimes. Or en promouvant le respect de la biodiversité, les scientifiques s'octroient non seulement le droit de redéfinir les devoirs de chacun, mais de surcroît, ils outrepassent les règles en vigueur en pénétrant sur les terrains privés sans autorisation, contrairement à ce que prévoit la loi ²⁶. Les propositions de la ministre de l'Environnement de redéfinir les périmètres en accord avec l'ensemble des partenaires concernés ne mettront pas fin à ces divergences. Le clivage entre forestiers privés et scientifiques, loin de s'estomper, va au contraire gagner en puissance, en se déplaçant sur le terrain des compétences. Pour faire face aux accusations portées par les premiers, les naturalistes se sont repliés sur la

26- Un inventaire ne peut être réalisé sans l'accord du propriétaire ou la signature d'un arrêté préfectoral autorisant les scientifiques à pénétrer sur la propriété. Pour connaître les textes de loi qui régissent la réalisation des inventaires, se reporter à l'alvin J. (2003), *Forêts de France*, n° 468.

science et ont fait montre d'une grande exigence scientifique au point de rendre le dialogue impossible avec les représentants de la forêt privée. « *Ce qui a été mal perçu, constate un membre du conservatoire de Bailleul, c'est que d'autres personnes, d'un autre monde si on peut dire, viennent leur donner des leçons de gestion [...]. Quelque part, ils voulaient nous remettre en cause, montrer qu'ils connaissaient alors qu'en fait ils ne connaissaient pas. X, qui était beaucoup plus revendicatif que moi, leur a montré clairement qu'ils n'étaient pas compétents dans le domaine. C'était nous qui détenions les compétences.* » Les forestiers de leur côté ne se sont pas privés de mettre l'accent sur le caractère incertain et non stabilisé des connaissances et sur les divergences de point de vue au sein de la communauté scientifique (Alphandery, Fortier, 2005). L'intensité des conflits dans la région tient aussi aux responsabilités détenues par quelques grands propriétaires locaux dans les instances sylvicoles nationales et régionales. L'un des principaux pourfendeurs de la directive Habitats au niveau national appartient, en effet, à une famille de propriétaires bien connue du Nord de l'hexagone.

Cantoné dans un premier temps aux rapports entre scientifiques et naturalistes, le conflit s'est étendu à la faveur des événements nationaux à d'autres catégories d'acteurs de l'espace rural, en particulier les chasseurs, les agriculteurs et les propriétaires de dunes. La création, à l'initiative des forestiers privés, de deux associations hostiles à la DH, Natura 2000 62 dans le Pas-de-Calais et Natura 2000 59 dans le Nord souligne l'intensité de la contestation²⁷. Ces associations qui n'ont pas d'équivalent dans les autres régions ont exercé un pouvoir de *lobbying* très important auprès de la préfecture au point de s'imposer comme les acteurs clés du processus de renégociation des périmètres proposé par la ministre de l'Environnement en réaction au « groupe des neuf ». Comme l'a fait très justement remarquer un gestionnaire d'espace protégé, « *on a assisté à un renversement complet de tendance* », à une inversion des rapports de force. Les scientifiques, tout au moins dans un premier temps, ont été évincés à leur tour de la négociation au profit des représentants des deux associations Natura 2000. La conséquence en fut une réduction considérable de l'étendue des superficies proposées : de 13,4 % en 1996, elle descend à 1,47 % du territoire (DPM inclus), en 2005.

Dans un tel contexte, la proposition formulée initialement par la DIREN de recourir à un appel d'offres pour désigner les opérateurs répondait certes à la nécessité de satisfaire aux exigences des règles du marché public mais elle traduisait également la volonté de redonner une place aux scientifiques et aux naturalistes contraints de céder aux pressions très importantes des associations Natura 2000 (cf. p. 75). Par une sorte d'effet de balancier, la balle est à nouveau dans le camp des naturalistes mais pour un temps limité. Cette proposition de mise en concurrence est en effet loin de faire l'unanimité. Elle est vivement rejetée par les PNR « *au motif qu'ils refusent de se soumettre à l'État dans le*

27- Se reporter aux travaux de E. Remy et al. (1999), pp. 165-182.

cadre de commandes publiques²⁸ ». Une telle procédure ne satisfait pas non plus les associations Natura 2000 qui voient d'un mauvais œil le recours possible à des bureaux d'études environnementalistes, extérieurs au territoire ou encore la désignation d'associations à caractère naturaliste comme le conservatoire botanique de Bailleul, le conservatoire des sites naturels ou encore la fédération Nord-nature.

En dépit de la faiblesse des superficies concernées par Natura 2000, le statut d'opérateur devient un enjeu pour les acteurs socioprofessionnels. Il s'agit de contrecarrer le projet de la DIREN et de se faire reconnaître dans le même temps comme opérateurs légitimes. « *La protection de la nature, ce n'est pas que l'affaire des écolos et des scientifiques, souligne un responsable FDSEA. Nous, on en vit de la nature. Enfin, on occupe le terrain et on veut montrer qu'on est capable de faire des choses. [...] On a besoin d'afficher qu'on s'investit dans ce travail. Et pas seulement en terme d'affichage, pour montrer qu'on a vraiment une compétence et qu'on est capable de faire des choses.* » Une telle décision peut apparaître comme un changement de positionnement des associations Natura 2000 par rapport à la période des inventaires. Ceux qui se sont montrés hostiles à la DH manifestent désormais le désir de s'impliquer, d'être acteurs dans la procédure. Toutefois, ces deux attitudes ne sont pas contradictoires. Les opposants à la DH peuvent difficilement rester en retrait de cette procédure, quitte à l'investir pour mieux la dénoncer ou la détourner de ses fonctions premières²⁹. Ce qu'ils ne manqueront pas de faire. À l'issue de nombreuses tractations menées en coulisse avec les parcs et les services de l'État, les associations Natura 2000 obtiennent des pouvoirs publics (de la préfecture en particulier auprès de laquelle ils disposent d'un fort pouvoir d'influence) que la réalisation des DOCOB soit confiée exclusivement à des structures publiques incluant les collectivités territoriales³⁰ d'une part, et la possibilité de désigner plusieurs opérateurs pour réaliser un seul et même DOCOB, d'autre part. La mise en place de cette procédure inédite ne satisfait pas, loin s'en faut, l'ensemble des candidats au titre d'opérateur qui auraient pour certains souhaité élaborer seuls le DOCOB. Elle reflète avant tout la volonté du centre régional de la propriété forestière (CRPF) et de la chambre d'agriculture d'exercer un contrôle sur le travail réalisé étant donné le manque de confiance vis-à-vis des parcs³¹ ou d'autres structures jugées trop proches des associations de protection de la nature. « *On veut tenir le crayon, rappelle avec insistance un responsable de la forêt privée. En tenant la plume [...] on peut faire en sorte qu'il y ait un équilibre entre les enjeux socioéconomiques et les enjeux de conservation de la biodiversité.* » La position des parcs se veut quant à elle plus nuancée tout en

28- Propos rapportés par la DIREN dans un courrier adressé à la préfecture du Nord en date du 22 avril 2003.

29- Cette situation rejoint le constat effectué par C. Blatrix (2002) à propos de la mobilisation associative dans des contextes participationnistes.

30- Cette décision a cependant pour effet d'écartier certaines composantes des associations Natura 2000 du statut d'opérateur, comme les fédérations de chasse qui relèvent du statut associatif.

31- Et ce, en dépit de l'expérience de partenariat entre la chambre d'agriculture et le PNR des Caps et marais d'Opale à propos des mesures agri-environnementales (MAE) et des contrats d'agriculture durable (CAD).

réaffirmant leurs compétences pour être maîtres d'œuvre des DOCOB : « *Nous, on n'a jamais voulu être opérateur seul sur les sites. On considère que ce n'est pas notre manière de travailler. Vu le contexte politique qu'il y avait à l'époque et qui existe toujours, c'était aller au casse-pipe [...] d'autant que nous étions en révision de charte et que le président du PNR disait clairement aux élus : le parc, c'est le meilleur paravent contre Natura 2000 car il va favoriser la concertation.* » Et ce membre des services techniques du parc d'ajouter : « *De plus, on ne voulait pas laisser la chambre et le CRPF partir seuls sur la rédaction des DOCOB. On considère que sur la gestion des milieux naturels et la concertation, on a davantage de compétences qu'eux.* »

Si la coopération est présentée par ceux qui ont contribué à sa mise en œuvre comme une démarche innovante, disposant d'un certain nombre d'atouts (élargissement des compétences, reconnaissance de la légitimité de chacune des structures impliquées, facilitation du travail de terrain et des actions de communication), elle est avant tout à envisager, dans le cas présent, comme un instrument de gestion des conflits institutionnels. Dans un courrier adressé au préfet du département du Nord, le chargé de mission de la DIREN fait ainsi état des « *enjeux de pouvoirs susceptibles de rendre particulièrement difficile la réalisation des DOCOB* ³² ». La décision de confier la réalisation des DOCOB aux principaux représentants des gestionnaires locaux ne résulte pas tant de la volonté des partenaires de collaborer à une meilleure prise en compte de la nature dans les activités humaines, qu'à un souci de limiter les rivalités et les phénomènes de concurrence entre les structures opératrices. Entre le projet de la DIREN d'organiser une procédure d'appel d'offres et la décision finale de restreindre les opérateurs aux seuls établissements publics, on assiste à un véritable coup de force de la part des associations Natura 2000 destiné à exclure les structures naturalistes (associations de protection de la nature, bureaux d'études) du statut d'opérateur. Les établissements publics ayant dès lors un statut de monopole tout au moins sur les sites localisés en zone de parc.

Cloisonnement institutionnel et partition territoriale

La rédaction d'un même DOCOB par plusieurs opérateurs a conduit ces derniers à proposer une méthode de travail ainsi qu'un certain nombre de principes de fonctionnement qui seront repris ensuite, à quelques nuances près, sur l'ensemble des sites localisés en zone de parc. Sans entrer dans le détail de la procédure, nous voulons toutefois rappeler quelques-unes des orientations retenues qui attestent du manque de confiance entre certains opérateurs. À l'issue de multiples discussions, les coopérateurs ont adopté le principe de base suivant : chacun a en charge la portion de territoire dont il est le gestionnaire ou le représentant. Cette partition de l'espace fondée sur des critères de propriété et de type d'activité conduit dans le cas précis du site NPC 11 à confier au CRPF

32- Correspondance datée du 22 avril 2003.

l'ensemble de la propriété forestière privée, à la chambre les terrains agricoles, les territoires des collectivités publiques revenant aux deux structures impliquées dans la gestion des milieux naturels : Eden 62³³ et le PNR³⁴. Ce parti méthodologique s'est doublé d'une autre exigence : « *Chacun [...] rédige les éléments du document qui le concerne et anime les réunions et visites nécessaires à la rédaction des parties qui lui incombent*³⁵. » En d'autres termes, chaque opérateur, à quelques nuances près, se voit confier pour l'espace dont il a la charge, un ensemble de tâches établies en référence à un cahier des charges élaboré par les soins de la DIREN (réalisation d'études socioéconomiques, inventaire et cartographie des habitats, définition et hiérarchisation des enjeux, élaboration des mesures de gestion) avec la possibilité de réaliser lui-même ces travaux ou de faire appel à des prestataires extérieurs. La responsabilité accordée à chaque opérateur de maîtriser l'ensemble du processus sur « son » territoire n'exclut pas cependant un droit de regard sur le travail d'autrui. L'ensemble des documents produits et des synthèses effectuées sur chaque portion de territoire (regroupés en deux types de milieux : la forêt et les milieux ouverts) est rassemblé et soumis à discussion dans le cadre d'une instance baptisée « secrétariat technique ». Ce collectif, qui réunit les équipes techniques de chacune des structures opératrices, a pour mission de « *rassembler et d'harmoniser les éléments apportés par les membres et leurs sous-traitants, afin d'assurer la transversalité et le liant nécessaire à des documents d'objectifs de qualité*³⁶ » et, au-delà, de répartir les tâches entre opérateurs et définir la stratégie de communication, la nature des éléments à rédiger, etc. Le « secrétariat technique » est animé par le CRPF qui joue le rôle de chef d'orchestre.

En instaurant une division sectorielle, cette innovation procédurale va à l'encontre d'un véritable travail de concertation censé favoriser l'intégration des différents points de vue, intérêts, valeurs et rationalités. Si elle répond aux attentes des acteurs socioprofessionnels, elle ne suffit pas cependant à calmer les inquiétudes. Eden 62, dont la mission est de concilier la préservation des milieux naturels et l'accueil du public sur les terrains du conseil général, ne cache pas la difficulté de cette entreprise : « *C'est un changement de méthode de travail, reconnaît l'un de ses techniciens, parce qu'on est obligé de confronter nos opinions et notre façon de faire à l'avis des autres. C'est très dur.* » D'autant que les objectifs et la stratégie adoptés par les uns et les autres sont loin d'être identiques. « *Nous, poursuit ce même technicien, on défend la politique des espaces naturels sensibles ; il est hors de question que sur ces espaces-là, sur lesquels on intervient depuis longtemps, sous couvert de Natura 2000, on fasse autre chose qui serait proposé par le CRPF, la chambre [d'agriculture] et*

33- Organisme en charge de la gestion des espaces naturels sensibles du conseil général du Pas-de-Calais.

34- Si ce découpage par entité de gestion répond aux exigences du CRPF et de la chambre d'agriculture et correspond assez bien aux attentes d'Eden 62, il ne satisfait guère le parc qui se trouve acculé sur une portion restreinte de son territoire.

35- Extrait de la convention cadre de coopération entre les opérateurs du site N1PC33.

36- *Ibidem*.

qui pourrait transgresser les objectifs que l'on vise depuis plusieurs années. Si Natura 2000 s'attache à remettre en cause le travail de protection de la nature, autrement dit la défense de fortes valeurs patrimoniales sur le site, ça veut dire remise en cause de quinze ans de travail sur ces sites-là. » L'implication des acteurs socioprofessionnels dans ce processus est, selon lui, très différente : « Pour le CRPF, la chambre, ils participent aux DOCOB, ils affichent une volonté d'appliquer Natura 2000 mais avec l'arrière-pensée qu'ils ont quand même à faire référence aux acteurs de Natura 2000 62 et l'arrière-pensée de minimiser l'impact de Natura 2000 sur leurs terrains. » Quant au PNR, il occupe une position intermédiaire. « Il a le cul entre deux chaises, fait remarquer notre interlocuteur, premièrement, il doit montrer un minimum d'écoute, de concertation avec les autres acteurs, Eden, la chambre, le CRPF, et deuxièmement, comme il est établissement public qui affiche ses politiques et ses résultats, il doit faire attention de ne pas trop montrer de souplesse par rapport à ces acteurs aux dépens des associations de protection de la nature. »

En définitive, on assiste, au fil de l'avancement du DOCOB, à une sorte de *modus vivendi* entre les opérateurs qui les conduit à se montrer relativement indulgents les uns vis-à-vis des autres, évitant ainsi de voir leurs propres pratiques remises en cause. Aucun d'eux n'a intérêt à agiter le « chiffon rouge » au risque de provoquer une situation de blocage avec les conséquences qui en découlent. « On ira jusqu'à la rédaction des DOCOB sinon on est obligé de rembourser l'État », souligne à juste titre l'un d'eux. Cette expérience de coopération n'a pas induit de changements significatifs dans les conduites des acteurs. Le principe du « chacun chez soi » adopté dès le départ de la procédure n'a pas été remis en cause. Il a prévalu tout au long du travail d'élaboration du document d'objectif, et ce, en dépit de l'existence de thèmes transversaux communs à tous mais qui n'ont pas été abordés comme tels, à l'exemple du problème des lisières ou encore de l'activité cynégétique qui représente l'un des principaux enjeux socioéconomiques de ces terrains pentus. Les opérateurs se sont à des degrés divers cantonnés dans des positions défensives avec bien sûr des périodes relativement apaisées et d'autres caractérisées par des blocages, des débordements dont nous allons relater maintenant quelques épisodes.

Quelques points de désaccord

Le travail d'élaboration du document d'objectif sur le site NPC11 a révélé un certain nombre de points de désaccords entre les partenaires. Nous avons choisi d'en exposer trois. Le premier concerne le jeu des acteurs et renvoie au choix de la chambre d'agriculture et du CRPF d'apparaître comme les porte-parole de l'association Natura 2000 dans les instances de discussion. Le second pose la question de la légitimité de certaines structures à investir des missions qui ne leur sont pas normalement dévolues. Enfin, nous terminerons en évoquant les tensions suscitées à propos des conditions de mise en œuvre de la procédure et tout particulièrement le manque de moyens financiers alloués pour mener à bien cette politique.

Le « double jeu » de la chambre d'agriculture et du CRPF

La coopération interétablissements publics a conduit, on l'a vu, à évincer un certain nombre de structures du statut d'opérateur, dont les chasseurs et les propriétaires de dunes affiliés à l'association Natura 2000 62. Néanmoins, celle-ci ne désarme pas. Elle tente, en effet, d'obtenir une implication effective dans le processus d'élaboration du DOCOB en proposant la signature d'une convention avec l'État et les autres opérateurs. Proposition qui sera rejetée à plusieurs reprises par Eden 62 au motif que Natura 2000 62 s'est montrée particulièrement hostile à la directive. La position du parc est, elle aussi, empreinte d'une certaine réserve. « *On ne voit pas pourquoi l'association devrait figurer dans cette convention, ce sont avec les établissements publics que l'on traite pour établir les DOCOB et pas avec Natura 2000 62.* » Et l'un de ses techniciens d'ajouter : « *L'association cherche à s'intégrer dans une procédure qui est cadrée et pour laquelle on a une obligation de résultats.* » Cette décision n'empêche pas la chambre et le CRPF d'intervenir à double titre au sein des instances de débat : tantôt en qualité d'établissement public, tantôt en tant que membres représentant les intérêts de l'association. D'où les tensions au sein du secrétariat technique qui se cristallisent notamment lors de la rédaction du premier bulletin d'information. De profonds désaccords surviennent, en effet, quant au contenu et au message à faire passer dans ces documents. « *À propos de l'édito, fait remarquer un membre d'Eden, au lieu de relater le travail de coopération, ils voulaient mettre en avant l'opinion des structures, autrement dit émettre toute une série de réserves sur Natura 2000.* » Constat similaire de la part d'un technicien du parc : « *Dans la première lettre d'information, ils [le CRPF et la chambre d'agriculture] voulaient mettre en avant la composition de Natura 2000 62 ! Là aussi ça a donné lieu à débat. Nous, parc on était d'accord mais pas Eden. Qu'ils fassent figurer une interview du président de l'association à un moment donné, d'accord, mais qu'il y ait, dans le premier numéro, une volonté d'imposer presque au forceps la présence de l'association, ça montre bien la volonté de mainmise sur le truc.* ».

Les tentatives réitérées de la part de l'association Natura 2000 62 d'apparaître comme une entité clairement identifiée dans le processus de construction des DOCOB répondent à une double préoccupation. Il s'agit d'afficher l'existence de l'association en tant que structure à part entière, dotée d'un poids politique fort et donc de peser sur les décisions. Mais l'implication effective de celle-ci évite en outre d'introduire des malentendus en termes de communication. Le risque existe, en effet, que la présence à titre individuel de la chambre d'agriculture et du CRPF dans les DOCOB soit perçue comme une attitude de revirement de la part des deux structures qui n'ont pas caché leur profonde hostilité envers la directive³⁷, avec un danger non négligeable de coupure entre certains agriculteurs et forestiers et leur organisation. Dans un contexte caractérisé par le

37- On peut également invoquer une troisième raison. Le souhait d'autres acteurs influents de l'association Natura 2000, notamment les chasseurs et les propriétaires de dunes, d'être plus étroitement associés à la procédure.

développement de politiques environnementales fondées sur de nouveaux modèles et porteuses de nombreuses incertitudes, les organisations professionnelles n'ont aucun intérêt à afficher des messages ambigus, voire contradictoires, au risque de multiplier les débats intrasectoriels et les tensions internes difficiles à gérer (Fleury *et al.*, 2003).

Les compétences du CRPF mises en cause

Le jugement porté sur les compétences naturalistes du CRPF est une autre question polémique qui renvoie cette fois à la légitimité des opérateurs pour mener à bien certaines tâches. L'implication du CRPF dans la procédure d'élaboration du DOCOB a, en effet, conduit ses responsables à développer des connaissances à l'interface entre la forêt et l'environnement. L'institution se définit selon les termes de son directeur comme un « assembleur de compétences ». Outre sa légitimité d'établissement public dans le domaine de la forêt privée, le CRPF ambitionne désormais d'acquérir des connaissances en phytosociologie, botanique forestière, pédologie forestière de manière à articuler la production et l'économie forestière avec les nouveaux enjeux de conservation de la biodiversité. Cette démarche peut être envisagée comme une remise en cause du monopole de l'expertise. Elle est ainsi justifiée par l'un de ces membres : « *S'il n'y a que quelques personnes en France qui sont phytosociologues émérites et qui sont seules capables de juger de la qualité des milieux, on n'aboutit pas à l'objectif. Il faut que chaque opérateur réussisse à s'approprier ces notions-là. [...] Ça ne doit pas rester un domaine d'experts.* » Mais l'acquisition de compétences écologiques en interne peut être aussi appréhendée comme une volonté de limiter l'intrusion des scientifiques naturalistes sur les terrains privés. Après les inventaires ZNIEFF, puis la délimitation des périmètres Natura 2000, les représentants de la propriété privés de la région ont mis un point d'honneur à faire en sorte que les travaux d'inventaire complémentaires effectués dans le cadre des documents d'objectifs soient réalisés par leur soin en toute légalité, en demandant l'autorisation préalable à chaque propriétaire de pénétrer dans sa ou ses parcelles. Le développement des connaissances naturalistes de la part des forestiers constituerait dès lors le meilleur moyen de défense de la propriété privée comme le suggère un gestionnaire d'espaces naturels : « *Le CRPF et de façon générale Natura 2000 62 s'attribuent la propriété des plantes qui sont sur leurs parcelles et donc l'info qui relate la présence de telle ou telle espèce ou habitat leur appartient. Et donc ils sont les seuls à pouvoir décider de diffuser ou pas cette information, alors qu'en réalité il s'agit d'un patrimoine naturel, d'un bien commun.* »

La décision prise par le CRPF de ne pas faire appel aux experts scientifiques locaux, mais de privilégier le recrutement d'« un stagiaire encadré par un scientifique de renom » pour réaliser les inventaires et la cartographie des habitats forestiers a suscité des réactions très mitigées voire indignées de certains acteurs impliqués dans la conservation de la nature, au motif qu'il n'avait pas

les compétences requises³⁸. À diverses reprises, l'opérateur s'est vu interpellé dans les instances de débats (secrétariat technique, comité de pilotage) pour apporter des informations sur le protocole adopté pour réaliser les inventaires ou préciser tel ou tel aspect relatif à l'identification des habitats et leur cartographie. Mais c'est au cours de la phase finale, lors de l'évaluation du document d'objectif par le CSRPN, que les critiques adressées seront les plus virulentes. Le rapport pointe, en effet, toute une série d'insuffisances : absence de finesse de l'analyse, non prise en compte de certains milieux, notamment les milieux associés aux habitats forestiers, manque de corrélation entre les pratiques de gestion du milieu, la nature et l'état de conservation des habitats. Ses représentants dénoncent également le recours trop systématique aux mesures préconisées dans les *Cahiers d'habitats* au détriment de la prise en compte des spécificités locales. L'homogénéisation des pratiques va, en effet, à l'encontre des objectifs visés par la directive, à savoir le maintien, voire le développement de la biodiversité. Ce travail d'évaluation, qui s'apparente à une sorte de compte rendu d'experts à l'encontre de praticiens « débutants » ou assimilés, a été l'occasion de réaffirmer à l'ensemble des opérateurs et au CRPF en particulier « *la complexité de la phytosociologie, discipline nécessitant de nombreuses années d'expérience pour en maîtriser tous les concepts et les applications concrètes*³⁹ ». Après avoir été fortement décriés par les acteurs socioprofessionnels à propos du manque de fiabilité de leur travail lors de la phase d'inventaire, les scientifiques ont tenu à ce stade, à réaffirmer leurs savoirs et leurs compétences dans un domaine qu'ils considèrent comme n'étant pas à la portée de « tout le monde ».

Quels moyens financiers pour la forêt ?

Enfin, la question des conditions de mise en œuvre de la procédure, en particulier les modalités de financement des mesures de gestion, a, elle aussi, alimenté de nombreux débats au sein du secrétariat technique où cette fois c'est l'État qui a été mis en cause. La polémique survient au lendemain de la diffusion de la circulaire du MEDD, au printemps 2003, qui dresse un état des lieux des sources de financement largement revues à la baisse, notamment dans le domaine forestier. Le manque de crédits disponibles n'a pas permis de mettre en place des outils nouveaux, adaptés à ce secteur. Cette circulaire déclenche une profonde amertume chez les représentants de la forêt privée qui dénoncent une fois encore l'incapacité de l'État à tenir ses engagements. « *Comment on rédige un document dès lors qu'on ne sait même pas s'il y aura des crédits ? Comment peut-on afficher quelque chose d'alléchant, d'incitatif, alors qu'on ne sait même pas qui finance et à quel taux ? Moi, en forêt, je ne sais pas [...]. Je me mets à la place du propriétaire... Si demain, on peut financer la création d'une marre uniquement à 50 %, le propriétaire va-t-il signer un contrat ?* » (un technicien du CRPF). Se sentant désavoués, les représentants de la forêt privée décident de ne faire figurer

38- Cette démarche volontariste est restée l'apanage des forestiers privés dans la région, à l'exception de la chambre d'agriculture du Nord qui s'est, elle aussi, engagée à réaliser les inventaires sur quelques sites.

39- Extrait du rapport d'évaluation des DOCOB des sites NPC 32, 33, 34, décembre 2003.

dans le DOCOB que les mesures finançables ou dépourvues de contraintes. Cette décision est désapprouvée par les gestionnaires d'espaces naturels (le parc et Eden) qui la jugent incompatible avec l'objectif même des DOCOB : garantir la sauvegarde des habitats et des espèces présents dans les sites Natura 2000. La question n'ayant pu être résolue au sein du secrétariat technique, elle sera finalement arbitrée par la DIREN et tranchée en comité de pilotage. Tout en reconnaissant la difficulté de la situation, celle-ci, appuyée par le représentant du CSRPN, convainc le CRPF de raisonner par objectif sans préjuger de ce qui sera ou non finançable. « *La priorité, souligne la DIREN, c'est d'abord de définir les actions et ensuite on verra quels financements on peut trouver* ».

L'expérience de coopération en région Nord-Pas-de-Calais ne vise pas tant la création d'une dynamique institutionnelle autour des objets de nature comme on serait tenté de le penser, mais apparaît comme une réponse négociée entre diverses institutions pour tenter d'apaiser les conflits et mettre un terme au blocage de la procédure. Cette forme de partenariat « par défaut » s'inscrit en outre dans une tentative d'éviction des scientifiques naturalistes de l'élaboration des DOCOB et révèle plus largement les clivages existants entre ces derniers et certains acteurs socioprofessionnels : propriétaires forestiers, agriculteurs, chasseurs. Ce clivage transparait à toutes les étapes du processus de mise en œuvre de la directive Habitats, depuis la phase d'inventaires jusqu'au stade de validation du DOCOB où les scientifiques, écartés du débat, opèrent un véritable retour en force en dénonçant les insuffisances du travail réalisé par les coopérateurs. Ainsi, par une sorte d'effet de balancier, on assiste à un conflit sans fin où chacune des parties se sent évincée et tente d'évincer l'autre en retour.

Dans ces conditions, le partenariat engagé, loin de favoriser le dialogue, a contribué à attiser les tensions et les rapports de force. Chacun des acteurs impliqués s'est cantonné dans un jeu de rôle qui a fait obstacle à toute forme de rapprochement et de collaboration. Les acteurs socioprofessionnels ont justifié leur participation au nom de la défense des intérêts de leurs mandants, l'administration s'est dite dans l'incapacité d'agir étant donné le poids politique des associations Natura 2000 auprès de l'autorité préfectorale. Quant aux scientifiques, ils se sont repliés sur la science en faisant montre d'une grande exigence à propos du travail accompli par les coopérateurs, réaffirmant ainsi leur savoir-faire et leur légitimité fortement mis en cause au stade de l'inventaire.

■ Conclusion

Le suivi de situations d'interaction amène à distinguer les différentes instances organisant le dispositif de construction des DOCOB. Au sein des comités de pilotage, les participants éprouvent des difficultés à discuter les propositions formulées par les opérateurs. Cette mise à distance est sans doute liée au statut accordé aux Copil. Ces derniers ont vocation à rassembler, à rendre compte de la diversité et du pluralisme d'une situation locale, ce qui leur confère une tonalité générale

basée sur le partage de l'information plutôt que sur une mise en questions. De surcroît, ils sont censés marquer une étape dans le processus de construction du DOCOB : ils ouvrent ou ferment une série de débats et, implicitement, renvoient ceux-ci à d'autres instances supposées plus compétentes. Les débordements constatés dans les Copil, autrement dit l'irruption de disputes ou de controverses en leur sein, n'en sont que plus remarquables, car la solennité du lieu et les règles qui y président sous la férule du préfet ne les favorisent pas. Mais la difficulté majeure tient bien entendu à la diversité des connaissances rassemblées dans une telle enceinte. En s'inscrivant dans des registres techniques et scientifiques étendus et complexes, elles échappent aux membres des Copil qui ne peuvent les posséder dans leur intégralité. Il faudrait pour cela que les opérateurs engagent un effort de traduction et d'explicitation, aussi bien dans le domaine de l'écologie que dans celui des techniques agricoles et sylvicoles, rarement effectué car n'y trouvant pas sa place. Entre le chargement Unité gros bétail (UGB) à l'hectare des agriculteurs, la futaie jardinée des forestiers et telle ou telle espèce au nom latin comme *lyparis de lœuseul* des naturalistes, la différence tient à ce que les termes techniques employés par les premiers ont une plus grande antériorité et, de ce fait, sont plus facilement admis. En d'autres termes, le cadre des Copil ne favorise pas la production de débats et a plutôt tendance à entériner les asymétries entre les différents acteurs, lorsque l'enjeu pour ceux-ci est de faire valoir leurs relations spécifiques à des objets de nature.

Les groupes de travail ou les groupes techniques, quelle que soit l'appellation retenue sur telle ou telle « scène », offrent de ce point de vue une opportunité plus grande pour faire, d'une situation d'interaction, un cadre susceptible de mobiliser ou même de produire des connaissances en vue d'établir des mesures de gestion. Ils sont évidemment plus ouverts sur le plan de la représentation, puisque s'y présente qui veut, hors toute légitimation d'ordre institutionnel. Ils sont de surcroît organisés à partir d'une activité bien identifiée (la chasse, l'agriculture, la pêche, le tourisme, etc.), ou parfois, à partir d'un objet de nature soit controversé (le peuplier, comme dans le MP), soit enjeu de partage entre plusieurs activités (les étangs de Puisaye). En conséquence, ils présentent davantage les caractéristiques d'une assemblée entre égaux, au sens où la parole de chacun est attendue et dotée d'une légitimité qui ne fait pas problème. Rien dans tout cela qui signifie que les asymétries d'information ou les rapports de forces n'y aient pas droit de cité. Mais l'énergie discursive ne se perd pas, ou rarement, comme cela peut arriver dans les prolégomènes incessants des Copil, que ceux-ci aient trait aux porte-parole ou aux enjeux procéduraux. Si les polémiques qui les concernent ne sont pas dépassées, alors l'échec est patent, ainsi qu'on l'a vu dans le NPC.

Les groupes de travail dans le MP où les réunions présentant les mesures de gestion en Puisaye donnent l'occasion et le temps nécessaires à l'explication, à la pédagogie (à l'initiative de l'opérateur ou d'un acteur plus au fait de la question débattue), mais également à la controverse ou à la contradiction. La plupart du temps, les problèmes n'y sont qu'esquissés et, de fait, renvoyés aux cercles plus

étroits de l'expertise et de l'administration. Mais, bien que non abouties, ces expériences collectives, où une notion est explicitée, une situation restituée dans une complexité qui dépasse un usage, ou encore une échelle d'action relativisée, relèvent parfois de ce que la sociologie des connaissances dénomme l'apprentissage. Dans le MP, on a beaucoup appris de la gestion de l'eau, précisément parce que la procédure avait mis au ban les directeurs de syndicats de marais, dépositaires d'un savoir-faire et de connaissances sur lesquels aucun des débats ne pouvait faire l'impasse. En Puisaye, la confrontation des points de vue sur des notions comme le marnage, l'exondation, l'amodiation, les landes ont permis une redistribution des compétences par rapport à la gestion des étangs, pêcheurs et propriétaires acquérant ainsi une véritable capacité d'expertise face à une administration environnementale peu encline à les entendre initialement.

De tels apprentissages ne sont pas qu'une affaire de circonstances ou de bonne volonté. Ils supposent un travail spécifique de mutualisation des connaissances qui pose la question des outils mobilisés par les opérateurs pour faciliter la communication et les échanges entre les partenaires et, au-delà, favoriser l'intégration de connaissances nouvelles dans des mesures de gestion.

Il y a d'abord les outils permettant d'instaurer le dialogue entre une pluralité d'acteurs. C'est pourquoi l'une des principales revendications de ces derniers auprès des opérateurs est qu'ils proposent des documents de travail lisibles, en particulier des échelles cartographiques permettant de faire entrer l'évaluation des propositions dans un cadre d'appréhension à la portée de chacun (par exemple, introduire les contours des communes dans la légende d'une carte). Les supports cartographiques et photographiques constituent autant de moyens privilégiés pour favoriser la compréhension mutuelle. Les opérateurs, quant à eux, multiplient les visites de terrain, car elles leur permettent de légitimer certaines de leurs problématiques en les « donnant à voir » à des acteurs agissant sur d'autres espaces. Centrées au départ sur la question de la préservation des habitats et des espèces, les discussions évoluent ensuite vers la recherche de solutions adaptées aux préoccupations des uns et des autres. C'est sans doute une condition nécessaire pour recueillir l'adhésion des propriétaires et, à terme, la signature de contrats.

Les outils disponibles pour la mise en place de mesures de gestion sont aussi d'ordre juridique (réglementaire ou contractuel) et financier. Ce sont eux qui doivent sanctionner et conforter sur le plan institutionnel certains apprentissages, offrir une voie gestionnaire qui représente un compromis entre l'impératif de la conservation et les nombreuses déclinaisons d'un tel impératif au travers du point de vue des propriétaires, des gestionnaires, des élus ou encore des techniciens issus de différentes structures. Autant on peut dire que les opérateurs ont su en général innover pour mobiliser des outils permettant de dépasser des situations d'asymétrie ou conflictuelles, autant ils ont été contraints à un relatif conservatisme pour traduire le travail de mutualisation des connaissances dans des mesures de gestion. Mais, à ce stade qui correspond à l'établissement des DOCOB, il va sans dire que, comme tous les autres acteurs de la « scène locale », ils n'étaient plus tout à fait maîtres du jeu.

5

Les connaissances mobilisées : formes, domaines et réseaux de compétences

■ Introduction

Nous venons de voir que la construction des documents d'objectifs vise à répondre à au moins deux exigences de la directive Habitats : mettre la connaissance scientifique au cœur de l'orientation et de la définition des mesures de gestion des habitats et inscrire cette gestion dans une perspective de développement durable, c'est-à-dire en conciliant « les exigences scientifiques » de conservation des habitats et espèces avec les « exigences économiques, sociales, culturelles et régionales ».

Pour mener à bien leur travail, les opérateurs et chargés de mission devaient donc réaliser des diagnostics très fins des sites, prenant en compte les éventuelles évolutions des systèmes biologiques en relation avec les données socioéconomiques locales, de façon à disposer des scénarios les plus satisfaisants pour la conservation des habitats. Dans cette perspective, leurs connaissances ne pouvaient pas se limiter à l'inventaire de l'existant, mais devaient être aussi compatibles avec les critères d'évaluation qui seront mis en œuvre dans le suivi de la qualité du réseau de sites à l'échelle biogéographique.

Pour saisir comment les opérateurs et chargés de mission ont fait face à ce besoin de connaissances, nous avons intégré dans l'enquête qui leur a été soumise (cf. deuxième partie et annexe 2) un certain nombre de questions en distinguant deux types de mobilisation et d'acquisition de connaissances : le recours à des connaissances formalisées, qu'il concerne l'utilisation de celles qui étaient déjà disponibles au moment de la rédaction du document d'objectifs ou la production de nouvelles études, dans les domaines biologiques et socioéconomiques ; le recours à des connaissances moins standardisées *a priori*, celles d'experts scientifiques ou techniques sollicités dans le cours de la construction du DOCOB.

En plus des connaissances mobilisées ou produites, l'enquête s'est également centrée sur les moyens de les acquérir, c'est-à-dire sur les réseaux auxquels les opérateurs et chargés de mission ont fait appel. Étant donné la diversité des appartenances institutionnelles de ces derniers, il était intéressant d'évaluer si les processus d'élaboration des DOCOB avaient fait émerger des centres de référence communs ou si au contraire chacun avait privilégié les réseaux sur lesquels il avait coutume de s'appuyer dans ses activités antérieures. La constitution de ces centres de référence apparaît en effet comme une des conditions de la capitalisation des connaissances, préalable à leur institutionnalisation.

Les données recueillies par l'enquête postale¹ ne rendent évidemment pas compte de l'ensemble du travail de collecte et d'organisation des connaissances que les opérateurs et les chargés de mission ont eu à effectuer. Elles ne prennent pas en compte en particulier les tâches très importantes d'assemblage, de mise en forme de connaissances disparates et issues de sources très différentes (souvent sous forme de travaux cartographiques), ainsi que les réajustements provoqués par la mise à l'épreuve des assemblages lors des réunions de concertation ou lors de la confrontation avec des experts successifs. Par ailleurs, ces résultats sous-estiment sans doute en partie l'apport propre des chargés de mission, qui ont souvent eux-mêmes été recrutés en fonction de leurs compétences à produire des connaissances nouvelles. Nombre d'entre eux, comme nous avons pu le constater dans les observations menées sur les sites suivis, ont consacré une partie importante de leur temps à effectuer des relevés de terrain, des enquêtes auprès des usagers des territoires, qu'ils ne mentionnent pas forcément dans leurs réponses.

■ Un fort investissement dans la formalisation de la connaissance naturaliste

L'analyse des formes et domaines de connaissances et des réseaux de compétences mobilisés dans la construction des DOCOB fait apparaître un très fort investissement dans la mise en forme de la connaissance des habitats et surtout des espèces à l'échelle des sites, investissement sans doute inédit en un si court laps de temps dans l'histoire des sciences naturalistes en France. Cet investissement a pris la forme de la compilation du maximum de sources de connaissances disponibles, mais aussi d'un intense travail de production de compléments de connaissances naturalistes par des études spécifiques.

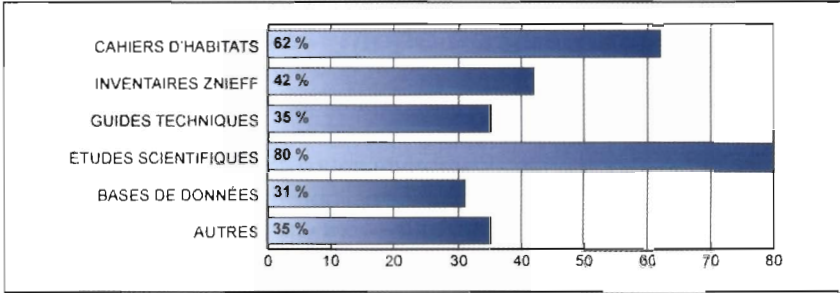
La mobilisation des connaissances disponibles

Pour dresser l'état des lieux sur le plan biologique, les opérateurs et chargés de missions ont d'abord eu à faire l'inventaire et l'organisation des ressources de connaissances déjà disponibles. L'enquête postale a visé à repérer ces ressources en demandant aux répondants d'identifier celles qui leur avaient été les plus utiles parmi plusieurs catégories : *Cahiers d'habitats*, inventaires ZNIEFF, guides techniques, études scientifiques, bases de données et autres. En cas de réponses multiples, il leur a été proposé de les classer par ordre d'importance de l'utilité qu'ils en ont retirée (figure 1).

1 - 363 DOCOB ont été documentés par l'enquête. Nous avons pris en compte les catégories d'opérateurs faisant l'objet d'analyses statistiques (celles qui concernent plus de vingt sites). Les opérateurs issus des milieux de la chasse et de la pêche, ainsi que les opérateurs des organismes publics environnementaux en sont donc exclus (moins de dix réponses par catégorie). Les catégories d'opérateurs reprises dans ce chapitre sont les suivantes : agriculture, collectivités territoriales (PNR inclus), forêt, études et recherche (bureaux d'études), environnement (associations) et autres. Cf. annexe 3.

Figure 1

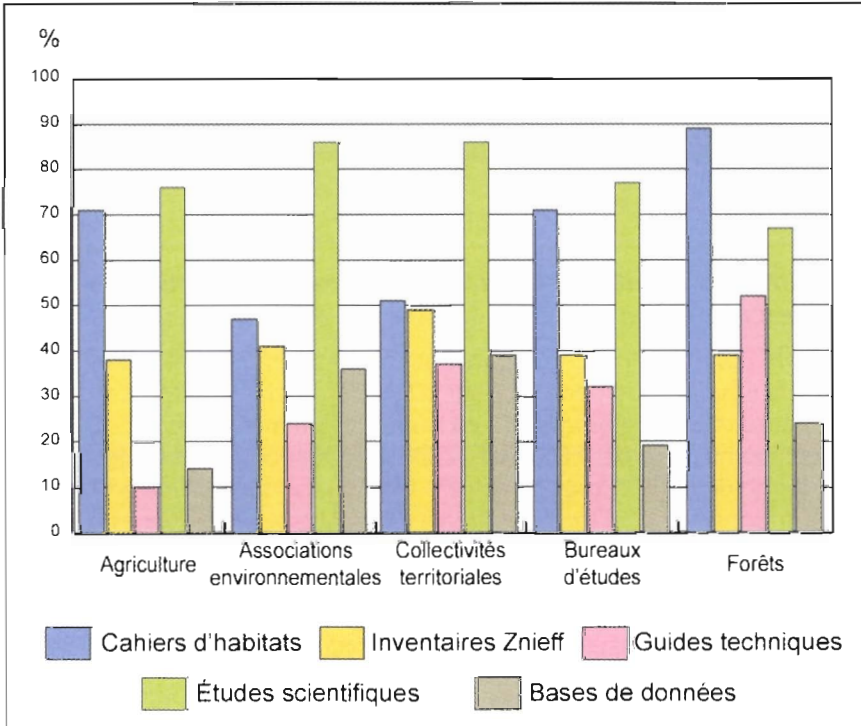
Types de ressources existantes ayant été particulièrement utiles aux opérateurs et chargés de mission dans la connaissance des habitats et des espèces



Source : Enquête GRENAT, question 13.

Figure 2

Mobilisation des sources de connaissances par catégorie d'opérateurs



Source : Enquête GRENAT, question 13.

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique de conservation naturaliste à l'échelle continentale, on aurait pu faire l'hypothèse que les opérateurs s'appuyaient en priorité sur les instruments de connaissance offrant le maximum de cohérence entre leurs sites et les attendus généraux des commissions biogéographiques, comme les inventaires ZNIEFF ou les *Cahiers d'habitats* et guides techniques généralistes. Or, les résultats de l'enquête montrent que ces instruments, bien que souvent mobilisés, n'ont pas suffi et que les connaissances les plus utiles ont été celles apportées par des études et bases de données locales. Ils montrent aussi que, selon leur catégorie d'appartenance, les opérateurs ne se réfèrent pas aux mêmes sources de connaissances (figure 2).

Les inventaires ZNIEFF, un instrument peu utilisé

On avait pu voir (Rémy *et al.*, 1999) le rôle important que les inventaires ZNIEFF, malgré leurs limites, avaient joué dans l'identification et la délimitation des sites proposés par les CSRPN et le Muséum lors de la première phase de mise en œuvre de la directive Habitats. Or, on ne retrouve pas ce rôle central dans la construction des documents d'objectifs. Seulement 42 % des répondants mentionnent cet instrument comme leur ayant été utile pour la connaissance des habitats et espèces de leur site. Et lorsque ces inventaires sont cités, ils le sont très rarement en premier rang parmi les autres ressources utilisées. Cette relativement faible mobilisation des inventaires ZNIEFF est le fait de toutes les catégories d'opérateurs.

On peut expliquer ce peu de recours aux inventaires ZNIEFF par les défauts qu'ils cumulent aux yeux de nombreux experts : manque de précision, ancienneté, non-prise en compte de catégories d'habitats et d'espèces incluses dans la directive. Ces caractéristiques ne leur ont pas permis de franchir « l'épreuve du terrain » qu'a constituée l'élaboration des DOCOB.

Des Cahiers d'habitats surtout utilisés par les opérateurs des milieux forestiers

Les *Cahiers d'habitats* pour leur part ont été particulièrement utiles pour la connaissance biologique des sites pour 62 % des opérateurs. Mis en chantier dans le cadre d'un programme Life en 1996, les premiers *Cahiers d'habitats*, réalisés conjointement par l'ENGREF, l'IDF et l'ONF ont été publiés en 2000 sous la forme de deux classeurs intitulés *Gestion forestière et diversité biologique* et *Identification et gestion intégrée des habitats et espèces d'intérêt communautaire*. Ils privilégiaient d'abord les habitats forestiers des régions biogéographiques atlantique et continentale. Les suivants, initiés par le Muséum, recouvraient une plus grande diversité d'habitats. En 2004, sept tomes avaient été publiés à la Documentation française (Bensettiti, 2002-2004).

L'élaboration des *Cahiers d'habitats*, comme la réalisation du *Guide méthodologique*, visaient à proposer des outils de méthode et des orientations de gestion assez précises pour chaque type de milieu. Il s'agissait de doter les opérateurs et

les chargés de mission de moyens pour éviter une trop grande dispersion des objectifs et des mesures de gestion, et de rendre valides et contrôlables les pratiques préconisées face à tel habitat ou telle espèce.

Cette source d'information est mobilisée en priorité par les opérateurs forestiers, mais aussi par les bureaux d'études et les organismes agricoles. Elle est *a contrario* beaucoup moins utilisée par les opérateurs issus d'associations environnementales et des collectivités territoriales. Un facteur d'explication de cette différence réside certainement dans le fait que la démarche de rédaction des *Cahiers d'habitats* est à l'initiative des organismes forestiers et que les premiers à avoir été publiés ont concerné ces milieux. Dans plusieurs des réponses de l'enquête, il est mentionné que les *Cahiers d'habitats* auraient été utiles... s'ils avaient existé pour le type d'habitat de leur site au moment de l'élaboration du DOCOB.

Élaborés spécifiquement pour répondre aux besoins de l'application de la directive, les *Cahiers d'habitats* ont donc été appréciés par les opérateurs et chargés de mission qui ont pu en disposer. Ils ont comblé le fossé identifié lors de la phase de désignation des sites entre l'approche phytosociologique privilégiée par les concepteurs de la directive et la faiblesse de cette discipline en France. Sans doute ont-ils aussi permis d'élaborer les premières propositions d'action de gestion adaptées aux particularités biologiques des sites. Cependant, ils n'ont jamais suffi par eux-mêmes à répondre à tous les besoins de connaissances et c'est sur d'autres sources que les opérateurs ont dû s'appuyer pour affiner leur connaissance biologique du site.

Des guides techniques choisis dans la communauté institutionnelle de référence

On observe une grande disparité dans l'utilisation de guides techniques selon les opérateurs : alors que la moyenne du recours à cette ressource est de 35 %, la variation va de seulement 10 % chez les opérateurs de l'agriculture à 42 % chez les opérateurs forestiers.

Le plus cité parmi ces guides techniques est le classeur *Gestion forestière et diversité biologique* (ENGREF, IDF, ONF, 2000) avec trente et une références, majoritairement chez les opérateurs forestiers. Ce classeur est la compilation des *Cahiers d'habitats* forestiers publiés en 2000. Il y a donc là une forme de redondance avec la réponse concernant l'utilisation des *Cahiers d'habitats*.

La deuxième source (vingt-huit références) est le *Manuel d'interprétation des habitats de l'Union européenne* (CEE, 1999) mobilisé à part égale par les opérateurs des collectivités territoriales et des forêts. En troisième rang, vient le *Guide méthodologique* (Valentin-Smith, 1998) (quinze références), déjà largement utilisé pour définir la méthodologie de construction des documents d'objectifs.

Le *Manuel d'interprétation des habitats de l'Union européenne* a été élaboré lors de la première phase d'inventaire pour décliner les différents habitats

retenus sous un code spécial Natura 2000 rattaché à la nomenclature Corine biotope. Les annexes de la directive Habitats étaient censées offrir *a priori* un cadre solide pour la désignation des zones spéciales de conservation. En réalité, les experts mobilisés, autant au Muséum que dans les CSRPN, ont dû affronter des obstacles importants pour traduire ces listes en inventaires, puis en « enveloppes de référence » susceptibles de devenir des sites ZSC : difficultés de mise en cohérence des catégories phytosociologiques de la directive avec les inventaires antérieurs (en particulier les ZNIEFF), manque de moyens financiers et humains pour compléter et actualiser ces inventaires, faiblesse des compétences phytosociologiques et taxinomiques, controverses sur la notion d'habitat et sur ses dimensions fonctionnelles, contestation du choix des habitats ou des espèces considérés comme prioritaires par les annexes de la directive, etc. Les résultats de l'enquête montrent que le recours à ce manuel est malgré tout resté relativement modeste, ce qui tendrait à prouver que les utilisateurs potentiels n'y ont pas trouvé les éclaircissements qu'ils cherchaient.

Le *Guide méthodologique*, quant à lui, détaille les différentes phases de réalisation d'un DOCOB : les acteurs en présence et la méthode de travail, la communication autour du projet, l'état des lieux (inventaire et analyse des enjeux), la hiérarchisation des enjeux patrimoniaux, les propositions avancées dans le DOCOB et, enfin, la rédaction du document final. L'énumération des chapitres montre que le contenu porte autant sur l'élaboration des connaissances de type écologique que sur les conditions qui permettront la constitution des collectifs servant de cadre au processus de concertation. Ce sont les opérateurs des associations environnementales qui font le plus état de la mobilisation de cette source.

Le *Guide de gestion conservatoire des tourbières* (Dupieux, 1998) est mentionné onze fois et le *Plan de gestion des ressources naturelles* (ATEN 1998) quatre fois. Divers autres guides, concernant aussi bien l'écologie des chauves-souris que les milieux naturels de Suisse, la gestion des pelouses calcicoles comme celle des landes, rivières ou alpages, sont également mentionnés, sans qu'aucun ne dépasse trois mentions. Ce sont les opérateurs des associations environnementales et des collectivités territoriales qui ont le plus souvent recours à ces guides spécifiques et variés.

Le constat qui se dégage de ces informations, au-delà de la grande dispersion des guides, est que les opérateurs forestiers et des associations environnementales ont tendance à se baser sur des guides issus de leurs communautés institutionnelles de référence (ONF-ENGREF-IDF pour les forestiers ; Muséum, RNF, ATEN, pour les associations environnementales).

Des études scientifiques à caractère local

Les enquêtés, quelle que soit leur origine institutionnelle, mentionnent massivement (à 80 %) les études scientifiques comme source importante d'information sur les habitats et les espèces. C'est la rubrique qui vient en tête dans toutes les

catégories d'opérateurs, à l'exception des forestiers qui ont eu moins recours à ce type de connaissance. De plus, lorsqu'elles sont mentionnées, ces études arrivent toujours au premier rang dans l'ordre d'utilité.

Cette place prééminente des études scientifiques n'est pas surprenante en soi, en regard de l'objectif assigné par la directive de placer la connaissance scientifique au cœur de la démarche. Cependant, une analyse des précisions apportées à cette rubrique par l'enquête montre un très grand éclatement des sources utilisées, et surtout un caractère très local du savoir scientifique mobilisé. Cette observation ne doit en aucun cas être considérée comme dévalorisante de ce savoir. Elle note juste l'écart entre la volonté de rationalisation de la conservation des habitats à l'échelle continentale affirmée par la directive, et l'absence de centralisation des formes de connaissances sur lesquelles elle s'appuie de fait.

Sur les réponses précisant la nature de ces études scientifiques, à peine 10 % mentionnent des publications dans des revues scientifiques, des articles précis, des ouvrages ou des thèses, sans qu'aucune référence ne soit citée plus de deux fois par des opérateurs différents. Trente-neuf pour cent font état « d'études » sur des habitats, des espèces, des objets naturels. Elles sont produites localement, souvent par l'opérateur lui-même, ou bien par des associations environnementales, des universités ou des experts voisins. Peu de références permettent de savoir quels ont été les supports de publication de ces études. Les enquêtés indiquent souvent que ces études ont été réalisées à l'occasion d'un programme de conservation antérieur sur le site ou à l'occasion de la préparation du document d'objectifs lui-même. Vingt-deux pour cent se réfèrent à des inventaires, des relevés, des catalogues, des diagnostics ou des suivis naturalistes locaux, à l'échelle du site ou d'une fraction de celui-ci, rarement à une échelle plus large, et toujours sans précision des bases de publication. Sept pour cent concernent des travaux cartographiques, eux aussi locaux, 10 % se réfèrent aux plans de gestion mis en place préalablement sur le site (programmes Life, réserves naturelles, arrêtés de biotope, espaces naturels sensibles...), les enquêtés considérant qu'il s'agit là de bases de connaissances scientifiques pour l'action. Enfin, 4 % font référence à des rapports de stages encadrés par des opérateurs. C'est le cas de la Crau et du Marais poitevin qui ont bénéficié d'un tel travail d'élaboration dans le cadre des MAE.

On peut remarquer parmi les auteurs de ces études, lorsque nous avons pu les identifier, le poids très important des associations environnementales (CREN, associations de protection de la nature, sociétés savantes), le rôle limité des universités et organismes spécialisés (conservatoires botaniques nationaux), et l'absence totale des grands instituts de recherche nationaux (CNRS, INRA, MNHN, CEMAGREF...) (tableau 1). Dans plus du tiers des cas, ces études ont été réalisées par l'opérateur lui-même (c'est essentiellement le cas pour les CREN, l'ONF, les PNR et les parcs nationaux).

Les sources mobilisées sont donc avant tout des connaissances produites par des experts locaux, souvent proches institutionnellement des opérateurs, mais

sans référence qui puisse faire autorité à l'échelle nationale ou même régionale, sur un type de milieu ou une espèce (à l'exception peut-être des chiroptères). Ce sont les opérateurs forestiers qui font le plus souvent mention d'études scientifiques « labellisées » (thèses, articles de revues), tandis que les opérateurs des associations environnementales et des collectivités territoriales ont massivement recours aux études locales, aux inventaires et aux plans de gestion.

Tableau 1

Institutions productrices des études scientifiques mentionnées (143 cas)

CREN	24
Association de protection de la nature	16
Association naturaliste	15
ONF	15
PNR	13
Conservatoire national botanique	12
Université	9
Parc national	7
Réserve naturelle	5
Non identifié	5
CSP	4
Expert scientifique de l'opérateur	2
CRSPN	2
DIREN	2
Syndicat mixte	2
Chambre d'agriculture	2
ONCFS	2
Conseil général	2
Conservatoire du littoral	1
IDF	1
ENGREF	1
Bureau d'étude	1

Source : Enquête GREMAT, question 13.

Avant d'aller plus loin, et compte tenu des résultats obtenus, il est nécessaire de revenir sur quelques définitions et de distinguer parmi les sources de connaissances mobilisées, les associations dites naturalistes des associations dites environnementales. Nous définissons les associations de type « naturaliste » comme des sociétés savantes, la plupart du temps locales, souvent anciennes, et dont

les objectifs principaux sont la production de connaissances dans leur domaine de spécialité, fréquemment lié à une espèce. Les associations dites « environnementales » sont considérées, au sens strict, comme des associations de protection ou de gestion de la nature².

Des bases de données locales produites en interne

Comme dans le cas des études scientifiques, les bases de données, mentionnées comme utiles par un tiers des réponses à l'enquête, sont locales et fortement liées à des pratiques d'experts locaux. Les plus nombreuses à être citées sont des bases de données correspondant à un site ou à un département, produites par les associations environnementales, qu'il s'agisse des CREN, des associations de protection de la nature ou des sociétés savantes locales. Les opérateurs des associations, et ce n'est pas surprenant, en sont les utilisateurs. Les PNR ont aussi recours à leurs propres bases, de même que les parcs nationaux. Certains opérateurs, en nombre limité, ont utilisé les bases des conservatoires botaniques nationaux, ainsi que des données provenant de l'IGN (photos aériennes) et des DIREN.

Une mobilisation de connaissances sur la base de références locales et de proximité institutionnelle

Les précisions apportées par les réponses à la rubrique « autres » de la question de l'enquête concernant l'utilité des connaissances antérieures confirment les observations précédentes : un tiers des réponses fait état de la mobilisation de connaissances non formalisées, produites par des experts locaux, parfois internes à la structure de l'opérateur, auquel s'ajoutent plusieurs mentions de relevés de terrain effectués par le chargé de mission.

Comme pour les études scientifiques, cette rubrique permet de faire apparaître une autre source importante de connaissances : un tiers des mentions concerne les mesures de gestion antérieures appliquées à un site, qu'il s'agisse de programmes Life, d'arrêtés de protection de biotope, de plans de réserves naturelles ou de chartes de PNR.

Les connaissances mobilisées par les opérateurs, parmi celles qui étaient disponibles sur les habitats et les espèces de leur site, sont donc largement locales. Ceci confirme la faiblesse structurelle, en France, de la systématisation de la connaissance sur les milieux et les espèces, évoquée par de nombreux acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la directive. Par ailleurs, ces connaissances sont produites par les communautés institutionnelles de référence des opérateurs et sont aussi en grande partie régionalement proches. Seuls les opérateurs forestiers, en particulier l'ONF, paraissent avoir recours à des formes de connaissance plus homogènes et centralisées. Il convient cependant de relativiser cette observation, puisque les *Cahiers d'habitats*, malgré leur présentation

2- Il peut y avoir des recouvrements entre les deux. C'est le cas de la LPO par exemple qui produit des connaissances et fait de la gestion.

normalisée au niveau de l'IDF ou du Muséum, sont eux aussi le produit de connaissances d'opérateurs de terrain fortement ancrées sur des territoires spécifiques. Ils ont été rédigés à partir d'expériences de plans de gestion de réserves, d'ensembles forestiers ou de mise en œuvre de mesures agri-environnementales. Ceci conduit à ce que des *Cahiers d'habitats* différents puissent proposer des modalités de gestion contrastées pour le même habitat selon sa localisation régionale³.

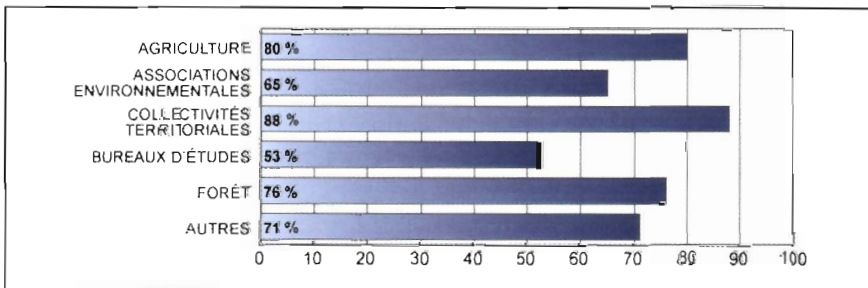
L'approfondissement de la connaissance des habitats et des espèces à l'échelle des sites

Des compléments de connaissances nécessaires

Comme cela était prévisible dès la phase de désignation des sites proposés pour la mise en œuvre de la directive, les connaissances disponibles en matière biologique, bien qu'intensivement compilées et assemblées, se sont souvent avérées insuffisantes pour la construction du DOCOB. Les opérateurs et chargés de mission ont donc eu à mettre en œuvre, lorsqu'ils en ont eu les moyens, un nombre considérable de nouvelles études pour pallier ces insuffisances. Une question de l'enquête visait à saisir l'ampleur, les domaines et les formes de ces connaissances nouvelles. Elle visait aussi à identifier les réseaux de compétences activés pour les produire.

Figure 3

Pourcentage des opérateurs ayant fait faire de nouvelles études sur les habitats et espèces



Source : Enquête GRÉNAT, question 15.

Le nombre d'études complémentaires sur les habitats et les espèces varie selon les sites d'un à plus de dix, avec une moyenne de 2,4 études par opérateur. Ce sont les opérateurs des collectivités territoriales et de l'agriculture qui en font

3- Voir la note en bas de page 179. Une comparaison n'est pas obligatoirement juste : il est probable que le même habitat ne réagit pas de la même manière au pâturage d'un troupeau bovin en Ariège et à celui de brebis lactières dans l'Aveyron.

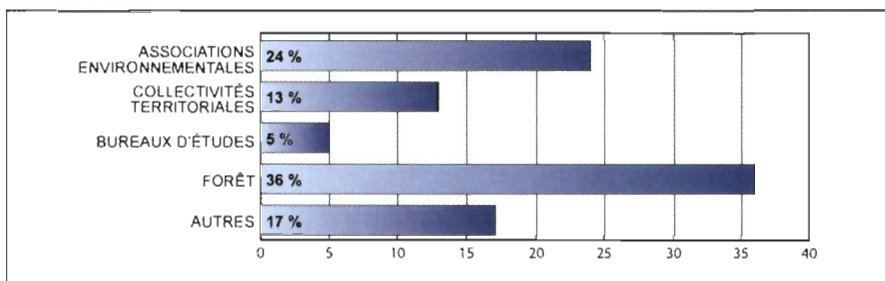
réaliser le plus (figure 3), tandis que les opérateurs des associations environnementales et des bureaux d'études sont plus réservés (une large majorité y a cependant recours). Deux hypothèses peuvent expliquer ce constat :

- Les associations comme les bureaux d'études interviennent sur les sites de superficies les plus réduites et ont peut-être manqué de moyens pour engager des études complémentaires. *A contrario*, ceux qui en commanditent le plus sont les opérateurs des collectivités territoriales, qui ont généralement des sites de grandes dimensions.
- Les compétences naturalistes des catégories d'opérateurs qui font réaliser le moins d'études leur ont sans doute permis de pallier en interne cette carence. À l'inverse, ce sont les opérateurs *a priori* les moins pourvus de compétences naturalistes, ceux de l'agriculture et des collectivités territoriales, qui font réaliser le plus systématiquement des études nouvelles.

Cette dernière hypothèse est en partie confirmée par le fait qu'un certain nombre d'enquêtés mentionnent avoir fait réaliser en interne les nouvelles études sur les habitats et les espèces (figure 4). C'est essentiellement le fait des opérateurs forestiers et, en deuxième lieu, des associations environnementales, tandis que les opérateurs agricoles n'en font aucune mention. Le fait que les bureaux d'études n'en déclarent que très peu est peut-être lié, outre la petitesse des sites dont ils ont la responsabilité, au statut de la commande qui leur a été faite par la DIREN, incluant de fait cet approfondissement des connaissances dans leur cahier des charges.

Figure 4

Proportion des nouvelles études sur les habitats et espèces effectuées en interne



Source : Enquête GRENAT, question 15.

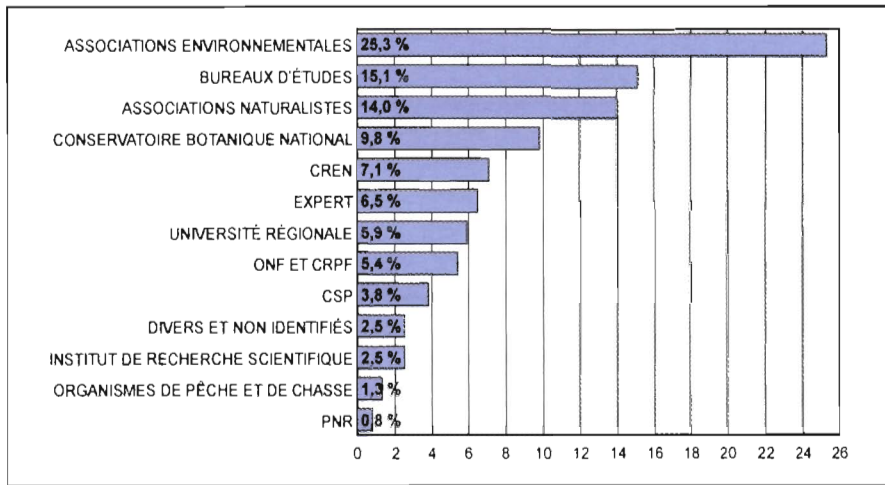
Des études confiées aux spécialistes associatifs

La plus grande partie des études complémentaires sur les habitats et les espèces, hors études internes, a été confiée à des spécialistes du milieu associatif local. Les associations de protection de la nature (associations environnementales), les associations naturalistes et les CREN représentent presque la moitié des auteurs des études complémentaires réalisées (figure 5).

Les bureaux d'études et experts privés sont quant à eux davantage sollicités que les conservatoires botaniques nationaux et surtout que les universités et les instituts de recherche scientifique. Les forestiers, qui réalisent en interne un grand nombre d'études, sont cependant peu appelés par les autres opérateurs.

Figure 5

Auteurs des nouvelles études sur les habitats et espèces (hors études internes)



Source : Enquête GRENAT, question 15.

Le mode de production des connaissances nouvelles dans le cadre de la réalisation des DOCOB n'est donc pas en rupture avec le mode de production des connaissances déjà disponibles : celui de spécialistes associatifs relativement atomisés. À l'exception de la Ligue pour la protection des oiseaux, à qui sont confiées 4,2 % des études, aucune association ne dépasse l'échelle régionale.

Un approfondissement des connaissances sur l'état des lieux

Sans qu'il soit possible d'entrer dans le contenu des études elles-mêmes, les réponses à l'enquête donnent des indications sur leur orientation générale. Celle-ci paraît être davantage tournée vers des compléments permettant de dresser l'état des lieux, l'inventaire des habitats et espèces que sur « l'analyse écologique » telle qu'elle est présentée dans le *Guide méthodologique*⁴.

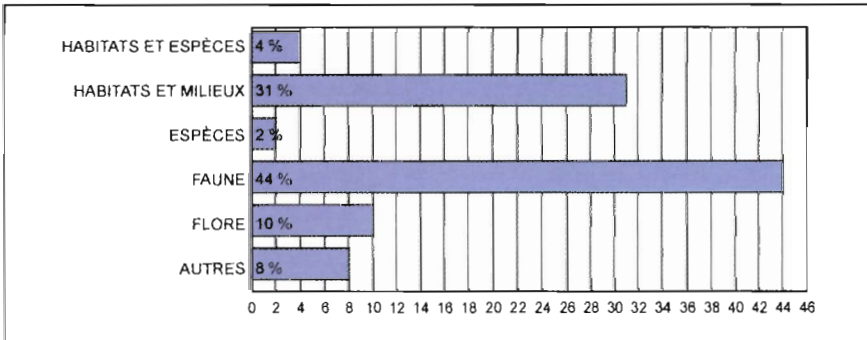
4- « L'inventaire biologique est un catalogue. L'analyse écologique consiste par contre, pour tous les éléments identifiés (habitats ou complexes d'habitats, espèces), à expliquer : leurs exigences ; leur état de conservation ; s'ils se rapprochent ou s'éloignent de l'état de conservation favorable ; quels sont les facteurs naturels ou humains (actuels et potentiels) qui tendent à modifier ou à maintenir l'état de conservation », Valentin-Smith (1998), p. 78.

Près de 20 % des intitulés des études complémentaires font explicitement état de travaux cartographiques ou d’inventaires d’habitats ou d’espèces. Mais les intitulés des autres études permettent de penser qu’elles sont aussi consacrées à l’approfondissement de la connaissance de la présence d’habitats (*Identification des habitats*) ou d’espèces en particulier (*Chiroptères, Mustélidés...*). Très peu d’études font référence à l’analyse écologique (seulement deux mentionnent le mot « écologie ») ou mettent en relation activités humaines et fonctionnements biologiques.

Une grande majorité des études complémentaires est plutôt centrée sur des espèces, et seulement un tiers fait référence à des connaissances sur les habitats et milieux, ce qui est assez surprenant concernant une directive dont l’originalité est de mettre l’accent sur la conservation de ces derniers. Les niveaux de précision des études vont du plus général (*Études sur les habitats et milieux*) au plus détaillé (*Desman, Sabot de Vénus*) en passant par des échelles intermédiaires (*Milieux ouverts, Odonates*). L’impression générale est cependant que ces études se concentrent sur un certain nombre d’espèces considérées comme emblématiques des sites – essentiellement des espèces faunistiques.

Figure 6

Domaines des nouvelles études sur les habitats et espèces



Source : Enquête GREMAT, question 15.

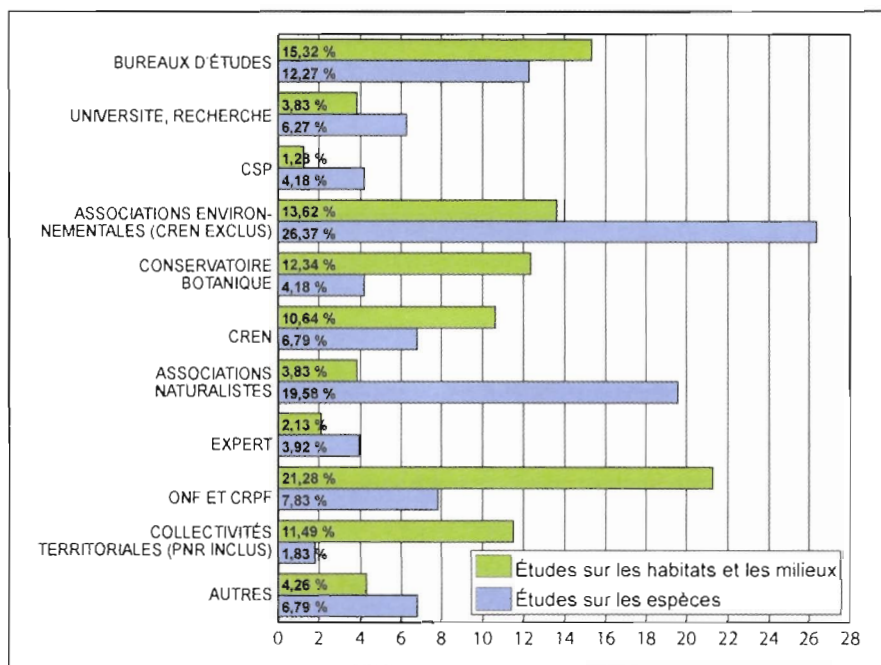
Habitats ou espèces : des producteurs de connaissances spécialisés

L’analyse de la répartition des études entre habitats et espèces selon les milieux d’appartenance de leurs auteurs fait apparaître des compétences contrastées (figure 7). Le milieu associatif (associations naturalistes, associations environnementales à l’exception des CREM) est davantage sollicité pour ses compétences sur les espèces, tandis que les organismes forestiers, les conservatoires botaniques nationaux, les collectivités territoriales et, dans une moindre mesure, les bureaux d’études, s’attachent davantage à l’approfondissement de la connaissance sur les habitats. On observe que les organismes qui sont par leurs missions les plus

confrontés à des expériences de gestion se sont dotés de compétences dans la connaissance des habitats, sans pour autant en détenir le monopole.

Figure 7

Producteurs de connaissances sur habitats et espèces selon le domaine



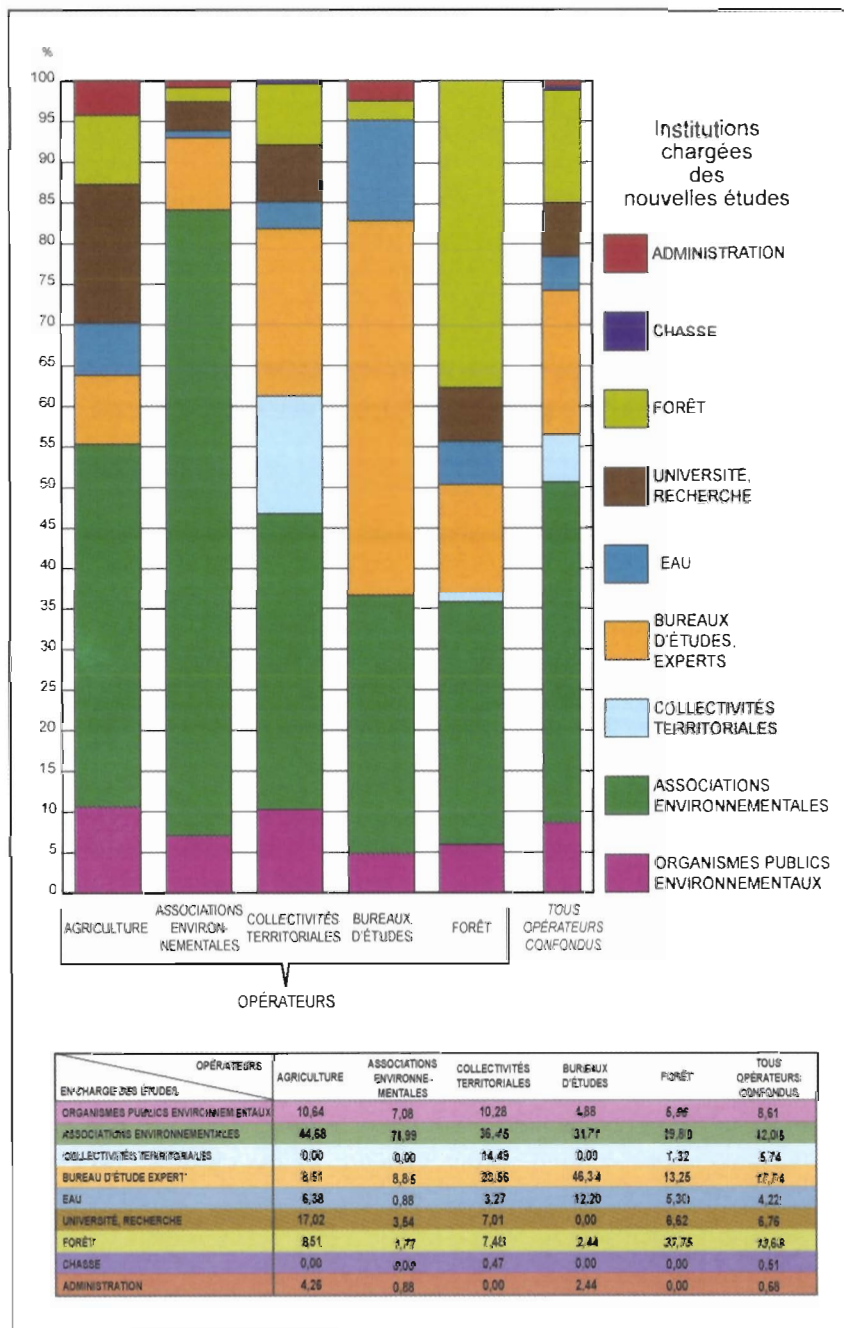
Source : Enquête GRENAT, question 15.

Des compétences recrutées généralement dans les réseaux de proximité institutionnelle

Les institutions à qui sont confiées les études complémentaires sur les habitats et les espèces par type d'opérateur font apparaître un recours privilégié aux réseaux de proximité institutionnelle (figure 8). Ainsi, les opérateurs des associations environnementales ont confié plus des trois quarts de leurs nouvelles études à des associations environnementales au sens strict (de gestion) ou naturalistes, tandis que les opérateurs des bureaux d'études ont recours à des organismes homologues ou à des experts individuels pour la moitié des leurs. Sans surprise, les opérateurs forestiers se tournent, pour plus d'un tiers des nouvelles études qu'ils commanditent à l'extérieur, vers d'autres organismes forestiers. Les opérateurs des collectivités territoriales ont confié davantage d'études complémentaires sur les habitats et espèces aux associations environnementales et naturalistes et aux bureaux d'études qu'à des institutions relevant de collectivités territoriales, mais ces dernières n'ont été sollicitées presque exclusivement que par les opérateurs de leur catégorie.

Figure 8

Pourcentage des nouvelles études sur les habitats et les espèces confiées à différentes institutions par les opérateurs



Les opérateurs agricoles se démarquent dans ce domaine, puisqu'ils ne commanditent aucune nouvelle étude sur les habitats et espèces à un organisme proche de leur milieu professionnel. Les associations environnementales et naturalistes sont le premier type d'institution auquel ils s'adressent, suivies par les universités et les centres de recherche. Ces institutions restent néanmoins les plus sollicitées par les collectivités territoriales et les opérateurs forestiers.

Les organismes publics environnementaux (au premier rang desquels les conservatoires botaniques nationaux) représentent moins de 10 % des auteurs des études complémentaires sur les habitats et espèces. Leurs principaux commanditaires sont les opérateurs publics des collectivités territoriales et de la forêt.

■ Des connaissances socioéconomiques essentiellement basées sur l'expérience de terrain

Si un très important travail de mobilisation et de production de connaissances a été réalisé par les opérateurs et chargés de mission dans le domaine naturaliste, le constat que l'on peut faire à partir de l'enquête est que cette tâche n'a pas été réalisée avec la même intensité dans celui de la connaissance de la réalité sociale et économique des sites. Cela ne signifie pas que l'acuité des dimensions sociales de la directive ait échappé aux concepteurs des DOCOB : les observations de terrain comme d'autres résultats de l'enquête postale attestent de l'importance accordée aux acteurs locaux et à leurs réactions, comme de l'effort pour les intégrer dans la procédure et dans les plans de gestion qui en sont issus. Cependant, cette connaissance des données socioéconomiques ne semble pas avoir été perçue comme demandant le même niveau de formalisation que dans le domaine biologique. Elle fait moins appel à des spécialistes et davantage à l'immersion des opérateurs sur leur terrain. On peut en particulier noter la quasi-absence de recherche de connaissances passées ou nouvelles sur l'impact des pratiques des acteurs locaux sur les milieux et sur leurs dynamiques.

Une mobilisation de ressources relativement faible

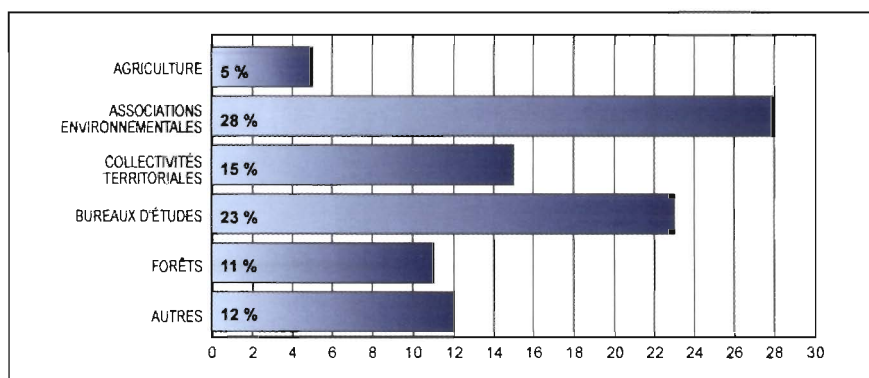
Parallèlement au diagnostic de l'état écologique du site, les opérateurs devaient également, selon la procédure fixée par le *Guide méthodologique*, dresser un état des lieux des activités qui s'y exercent. Une question de l'enquête postale interrogeait les opérateurs et chargés de mission sur les ressources disponibles utilisées pour la connaissance des activités socioéconomiques sur le site.

Le nombre de sources citées dans ce domaine est de l'ordre du tiers de celui des sources citées sur la connaissance des habitats et espèces. Alors que la

totalité des réponses mentionnent au moins une source antérieure mobilisée pour la connaissance des habitats et des espèces, un nombre non négligeable d'entre elles (17 %) n'en mentionne aucune sur les activités socioéconomiques. C'est notamment le cas pour les opérateurs des associations environnementales et des bureaux d'études. Le nombre moyen de sources utilisées par opérateur est lui-même moindre que celui relevant de la connaissance des habitats et des espèces : 1,9 contre 3,2.

Figure 9

Proportion d'opérateurs ne mentionnant aucune source d'information socioéconomique



Source : Enquête GRENAT, question 14.

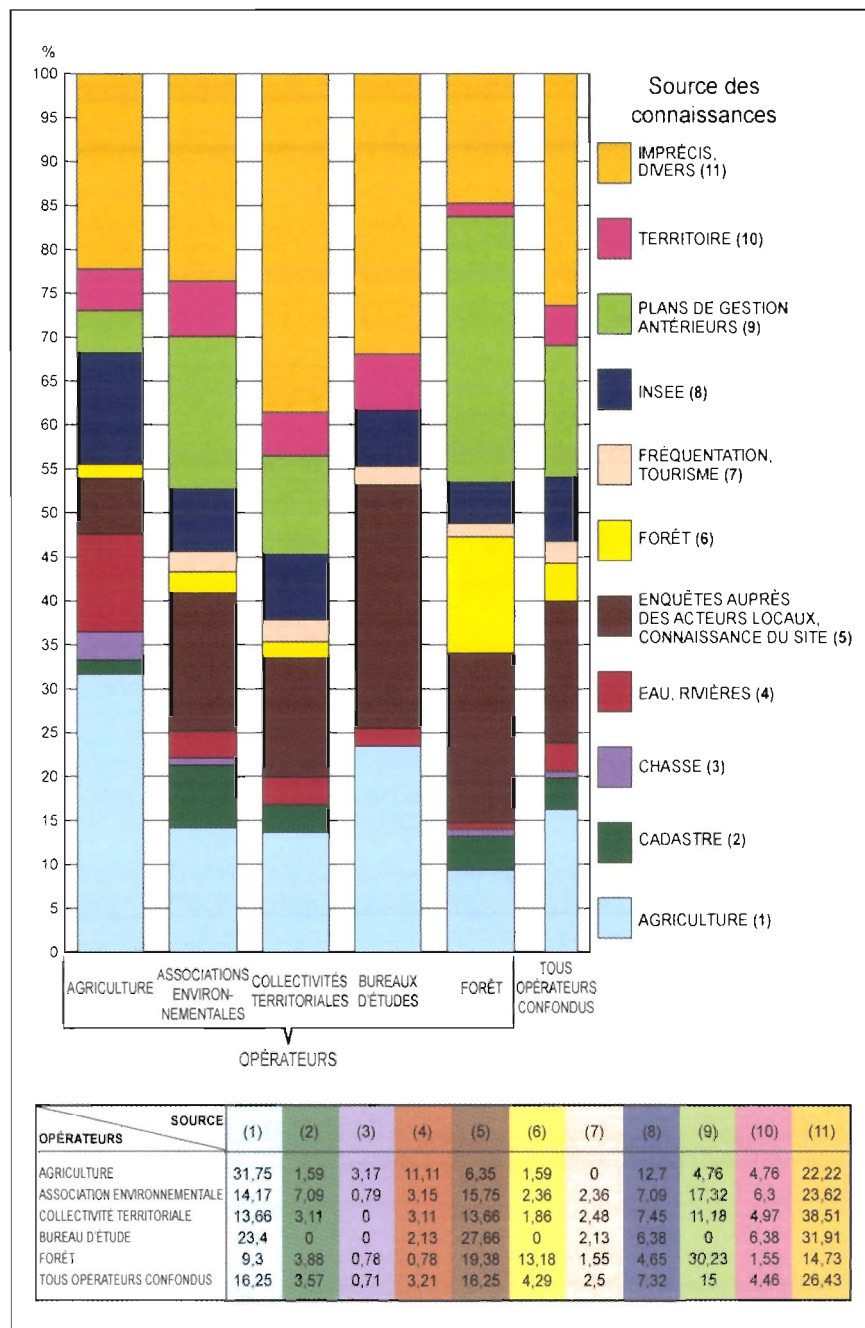
Des sources de connaissances très hétérogènes, peu précises et ancrées sur l'expérience des opérateurs

Parmi les sources de connaissances utilisées, seules les bases de données des organismes statistiques généraux, agricoles ou forestiers sont assez souvent citées : l'INSEE, le Recensement général agricole (RGA) et les inventaires de l'Inventaire forestier national (IFN). Deux autres ressources émergent également. Il s'agit d'une part des enquêtes auprès des acteurs du site menées par l'opérateur ou le chargé de mission ou de leur connaissance préalable du site, d'autre part des plans de gestion antérieurs, qu'il s'agisse des plans simples de gestion forestière, des chartes des parcs naturels régionaux ou encore des plans d'occupation des sols. Le recours à ces sources confirme, dans ce domaine, comme dans celui des habitats et espèces, le caractère local des connaissances mobilisées (figure 10).

Les opérateurs forestiers apparaissent comme les plus grands utilisateurs des connaissances de terrain, issues de plans de gestion ou d'enquêtes sur le site, mais on retrouve aussi cette tendance chez les opérateurs des associations environnementales ou des bureaux d'études.

Figure 10

Sources de connaissances des opérateurs sur les activités socioéconomiques



Peu d'approfondissement de la connaissance socioéconomique

Les études complémentaires commanditées sur les activités socioéconomiques sont également moins nombreuses que celles consacrées aux objets biologiques. Seulement 42 % des opérateurs mentionnent avoir mené de nouvelles études pour compléter leurs connaissances sur ces activités.

Cette relative faiblesse dans la recherche de connaissances validées sur les activités socioéconomiques est cependant compensée, en premier lieu, par le fait que ces activités ont des porte-parole dans les différents collectifs institués par la procédure du DOCOB. En second lieu, une partie des opérateurs peut se prévaloir d'une bonne connaissance des caractéristiques socioéconomiques des sites, à commencer par les collectivités territoriales. Mais la carence d'études socioéconomiques est plus marquée chez les opérateurs des bureaux d'études et des associations environnementales – *a priori* ceux dont l'expérience dans ce domaine est la moins marquée – qui étaient déjà ceux qui avaient le moins mobilisé de ressources dans ce domaine (figure 11). Ce sont les opérateurs des milieux agricoles qui ont commandité le plus d'études, de la même manière qu'ils avaient davantage mobilisé de ressources de connaissances sur les activités. L'investissement dans la connaissance socioéconomique n'est donc pas corrélé à la distance qui sépare les institutions des opérateurs et les usagers des sites. On pourrait même dire qu'il est presque inversement proportionnel.

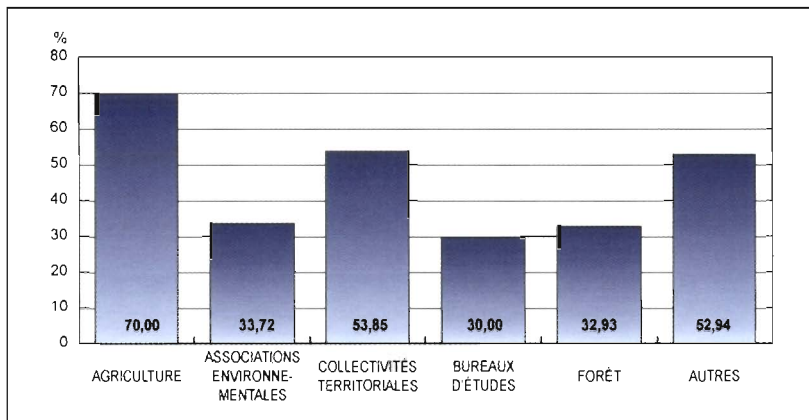
Cette observation permet d'avancer l'hypothèse qu'il y a une réelle différence d'approche du DOCOB selon l'origine des opérateurs : celle des associations environnementales et des bureaux d'études serait à dominante « biocentrée » ou « écocentrée », tandis que les collectivités territoriales et les organismes agricoles seraient davantage « anthropocentrés », les forestiers étant dans une position intermédiaire.

Une proportion importante d'études menées en interne

Quarante pour cent des études complémentaires sur les activités socioéconomiques ont été menées à partir de compétences internes à la structure des opérateurs (figure 12). C'est le cas essentiellement des opérateurs agricoles et forestiers, mais aussi de ceux des associations environnementales. De manière assez surprenante, les opérateurs des collectivités territoriales ont peu fait appel à des compétences internes pour mener de nouvelles études.

Figure 11

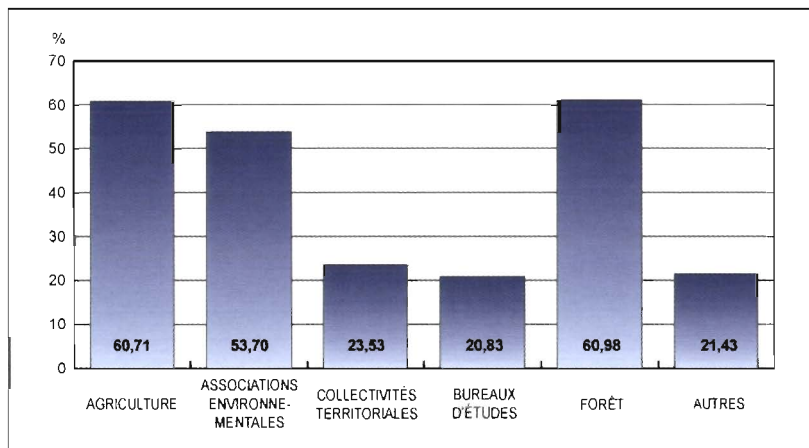
Pourcentage des opérateurs ayant fait faire des études complémentaires socioéconomiques



Source : Enquête GRENAT, question 15.

Figure 12

Pourcentage des nouvelles études socioéconomiques réalisées en interne



Source : Enquête GRENAT, question 15.

Les compétences des organismes agricoles prioritairement mobilisées

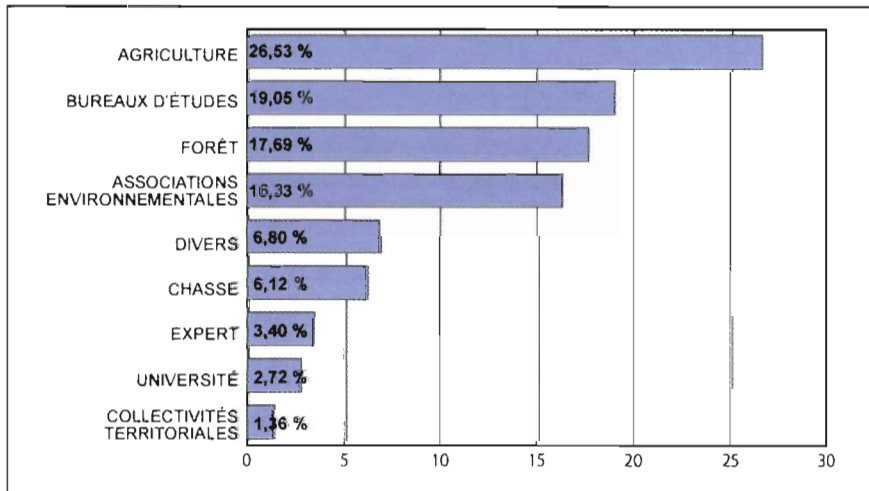
Si l'on exclut ces études menées en interne, ce sont les compétences des organismes agricoles qui sont mobilisées en priorité dans les nouvelles études sur les activités socioéconomiques, suivies par celles de bureaux d'études, des milieux

forestiers, mais aussi des associations environnementales (et en premier lieu la Ligue pour la protection des oiseaux) (figure 13).

Le croisement entre les domaines d'étude et les institutions à qui elles sont confiées révèle à nouveau la prédominance des spécialistes du domaine – à l'exception notable, une nouvelle fois, des organismes de recherche scientifique et des universités –, prédominance qui n'exclut pas cependant certains empiètements de compétences. Si les études sur l'agriculture sont majoritairement confiées à des organismes agricoles, elles sont cependant soumises pour une partie d'entre elles à des associations environnementales. De même, si des organismes forestiers prennent en charge la majorité des études sur la forêt, certaines sont confiées à des associations environnementales. Enfin, 45 % des études sur la chasse sont réalisées par des organismes cynégétiques, mais aussi 20 % par des organismes forestiers. Les études sur la fréquentation reviennent pour part presque égale à des associations environnementales, à des organismes forestiers et à des bureaux d'études.

Figure 13

Proportion de nouvelles études socioéconomiques par catégorie d'auteur

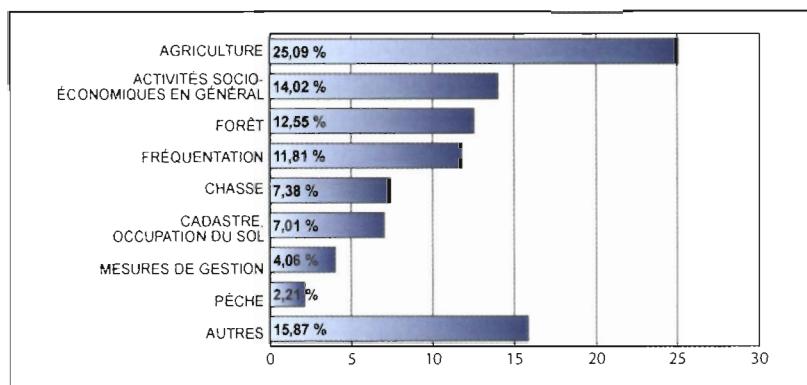


Source : Enquête GREMAT, question 15.

Des domaines d'études variés

Les domaines des études complémentaires menées sur les activités socioéconomiques sont variés. Ils portent en priorité sur les activités traditionnelles, agriculture et forêt, mais aussi sur les activités socioéconomiques en général, ainsi que sur la fréquentation et sur la chasse. Peu d'études sont consacrées aux mesures de gestion. Celles consacrées aux activités de pêche sont rares au regard du nombre de sites comportant des habitats aquatiques.

Figure 14

Domaines des nouvelles études socioéconomiques

Source : Enquête GRENAT, question 15.

Une approche asymétrique des connaissances sur la nature et sur la société ?

Il est certes malaisé pour les sociologues que nous sommes d'évaluer les moyens dont se sont dotés les opérateurs et chargés de mission pour documenter les réalités sociales et économiques de leurs sites. Tout au plus peut-on constater qu'ils semblent avoir moins éprouvé le besoin de recourir à des sociétés savantes dans ce domaine que dans celui de la connaissance des réalités biologiques. Cette asymétrie dans les approches de la nature et de la société n'est pas fondamentalement en rupture avec l'esprit de la directive Habitats qui ne mentionne la place éminente de la connaissance scientifique que dans le domaine des habitats et des espèces. On peut néanmoins s'interroger sur les possibilités de formuler les bases du caractère scientifique de la gestion des milieux ciblés par la directive (une biologie de la conservation) sans faire intervenir les approches de disciplines scientifiques s'intéressant aux humains, à leurs organisations et à leurs pratiques. Cette remarque ne concerne pas uniquement les sciences sociales, mais aussi d'autres disciplines comme l'agronomie et la zootechnie, qui auraient sans doute pu davantage être appelées à contribuer dans ce domaine (la foresterie pour sa part a été conviée dans les diagnostics tant biologiques que socioéconomiques des sites forestiers).

Mais peut-être cette asymétrie n'apparaît-elle qu'aux yeux de scientifiques sociaux patentés. Les méthodes de recueil des données sur les réalités socioéconomiques utilisées par les opérateurs, chargés de mission et leurs partenaires dans ce domaine, basées sur l'immersion et la connaissance du terrain, ne sont finalement pas très différentes de celles qui ont été utilisées pour approcher les réalités biologiques. C'est aussi l'enquête au plus près qui a été privilégiée pour la connaissance de la nature, plutôt que les théories et les modèles. Les objets naturels ont certes besoin d'intermédiaires pour parler, mais ces derniers ne font-ils

pas que décrire les choses « comme elles le sont », ce que savent faire très bien agriculteurs, chasseurs ou élus sur les activités qui les concernent. Or ceux-ci n'ont pas cessé d'être conviés à participer à différentes phases de la construction du DOCOB, jusqu'à y apposer souvent leur accord final. Quelle meilleure validation des réalités sociales et économiques du site peut-on imaginer ?

■ Le recours aux experts

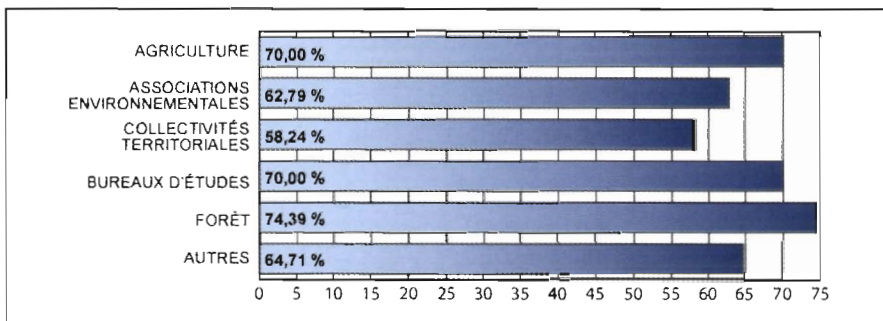
Le recours à des experts ⁵ constitue un autre type de ressource mobilisée par les opérateurs pour construire le DOCOB. Ces experts sont consultés sous diverses modalités et de manière moins formelle que les auteurs des études commanditées. L'examen des formes et des acteurs de cette expertise, sur la base des réponses à l'enquête postale, permet de compléter l'analyse des réseaux de compétences sur lesquels se base cette phase de mise en œuvre de la directive Habitats.

Un recours important à l'expertise

Les opérateurs ayant mentionné un recours à l'expertise sont nombreux ⁶ sans que des différences significatives apparaissent entre les catégories. Tout juste peut-on noter que les opérateurs des collectivités territoriales mentionnent moins souvent cette source de connaissances que les autres groupes.

Figure 15

Pourcentage des opérateurs ayant fait appel à des experts



Source : Enquête GREMAT, question 16.

5- Nous employons ici le terme « expert » dans son sens commun, celui que les chargés de mission emploient couramment. Il recouvre un ensemble d'acteurs dotés de compétences qui peuvent être « scientifiques », « techniques », « sociales », consultés dans des groupes de travail ou de manière directe.

6- Les données présentées ici sont certainement sous-évaluées, puisqu'il était demandé dans l'enquête de mentionner les experts non-membres des comités de pilotage, de manière à identifier les ressources mobilisées en dehors du cadre institutionnel de la procédure. Plusieurs réponses ne mentionnant aucun expert précisent que tous ceux qui ont été sollicités appartiennent au comité de pilotage.

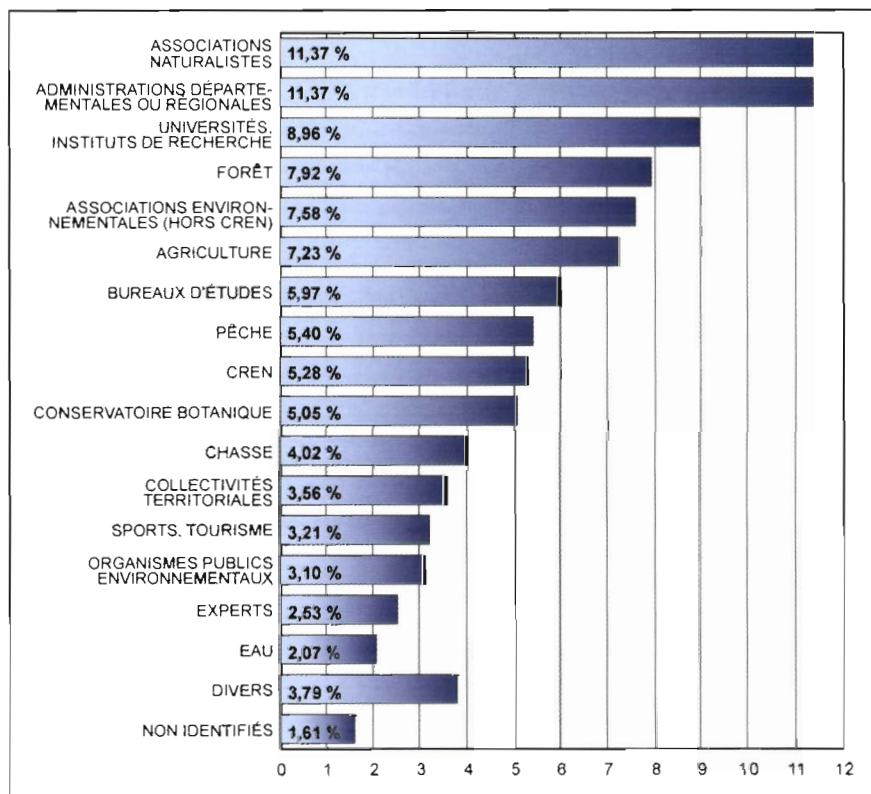
Lorsqu'il a lieu, ce recours à l'expertise est pluriel. Selon les catégories, les opérateurs mentionnent entre plus de trois (pour les associations environnementales) et plus de cinq (pour les opérateurs agricoles) types d'experts consultés.

De nouveaux centres de connaissances pour l'expertise

L'appartenance institutionnelle des experts présente un panorama en partie différent de celui des auteurs des études commanditées (figure 16). Si les associations naturalistes et environnementales, sous différentes formes, apparaissent encore comme la catégorie dominante (un quart des expertises), quatre catégories sont ici beaucoup plus représentées : les administrations départementales et régionales ; les universités et instituts de recherche ; les acteurs de la pêche (CSP, fédérations de pêche...), ici plus nombreux que ceux de la chasse ; et, dans une moindre mesure, des représentants des fédérations sportives et des organismes touristiques.

Figure 16

Pourcentage d'experts sollicités par catégorie d'institutions



Source : Enquête GRÉNAT, question 16.

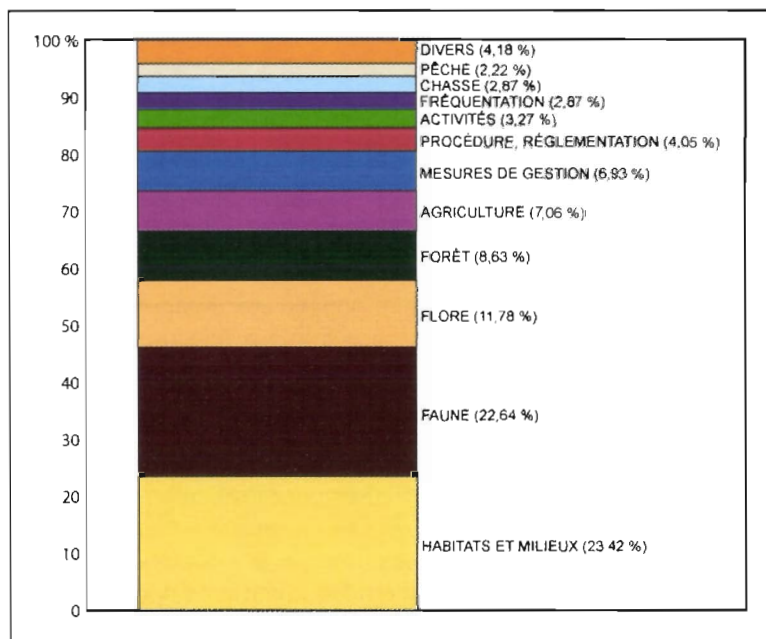
Des expertises en grande partie complémentaires des études

Les domaines d'expertise recouvrent en grande partie ceux des autres sources de connaissances et leur hiérarchisation ne remet pas fondamentalement en cause les priorités apparues lors de l'analyse de ces dernières. Ce sont les connaissances sur les caractéristiques biologiques des sites qui sont recherchées en premier dans l'expertise, avec un intérêt prédominant pour les espèces, puis les habitats et milieux. Les connaissances sur les activités socioéconomiques viennent en second rang, centrées sur la forêt, l'agriculture, la fréquentation et la chasse (la pêche faisant une discrète apparition).

Deux domaines, qui étaient peu ou pas présents dans les études, émergent dans ce recours à l'expertise. Il s'agit des mesures de gestion, ainsi que des questions de procédure et de réglementation. On peut faire l'hypothèse que, dans ce cas, le recours à l'expertise se situe dans le cours de l'élaboration du DOCOB à l'articulation entre la phase des diagnostics et celle de la définition des mesures de gestion.

Figure 17

Domaines des expertises



Source : Enquête GRENAT, question 16.

Une confirmation des domaines de compétences avec quelques élargissements

La répartition des catégories d'experts, sans remettre en cause la hiérarchie des compétences apparue dans la distribution des études, fait cependant apparaître de nouvelles institutions. Dans le domaine de la connaissance des habitats et des milieux, les universités et instituts de recherche sont plus présents, ainsi que les administrations départementales et régionales et les acteurs de l'eau. Pour ce qui est de la faune et de la flore, les associations naturalistes, environnementales et les conservatoires botaniques demeurent cependant les interlocuteurs incontournables. On peut aussi noter une plus grande sollicitation d'experts de la pêche et de la chasse dans le domaine de la faune. Dans le domaine de l'agriculture, ce sont sans surprise les organismes agricoles qui sont sollicités majoritairement à titre d'experts, suivis par les administrations. Les forestiers restent les experts sur la forêt, secondés par les universités et les centres de recherche spécialisés (ENGREF, CEMAGREF).

Pour ce qui est des mesures de gestion, les compétences sont différemment réparties : les organismes agricoles arrivent en premier, sans doute sur la base de l'expérience agri-environnementale, suivis des CREN, des administrations, et enfin des associations naturalistes et environnementales. Les administrations sont dans plus de la moitié des cas les experts consultés dans le domaine de la procédure et de la réglementation.

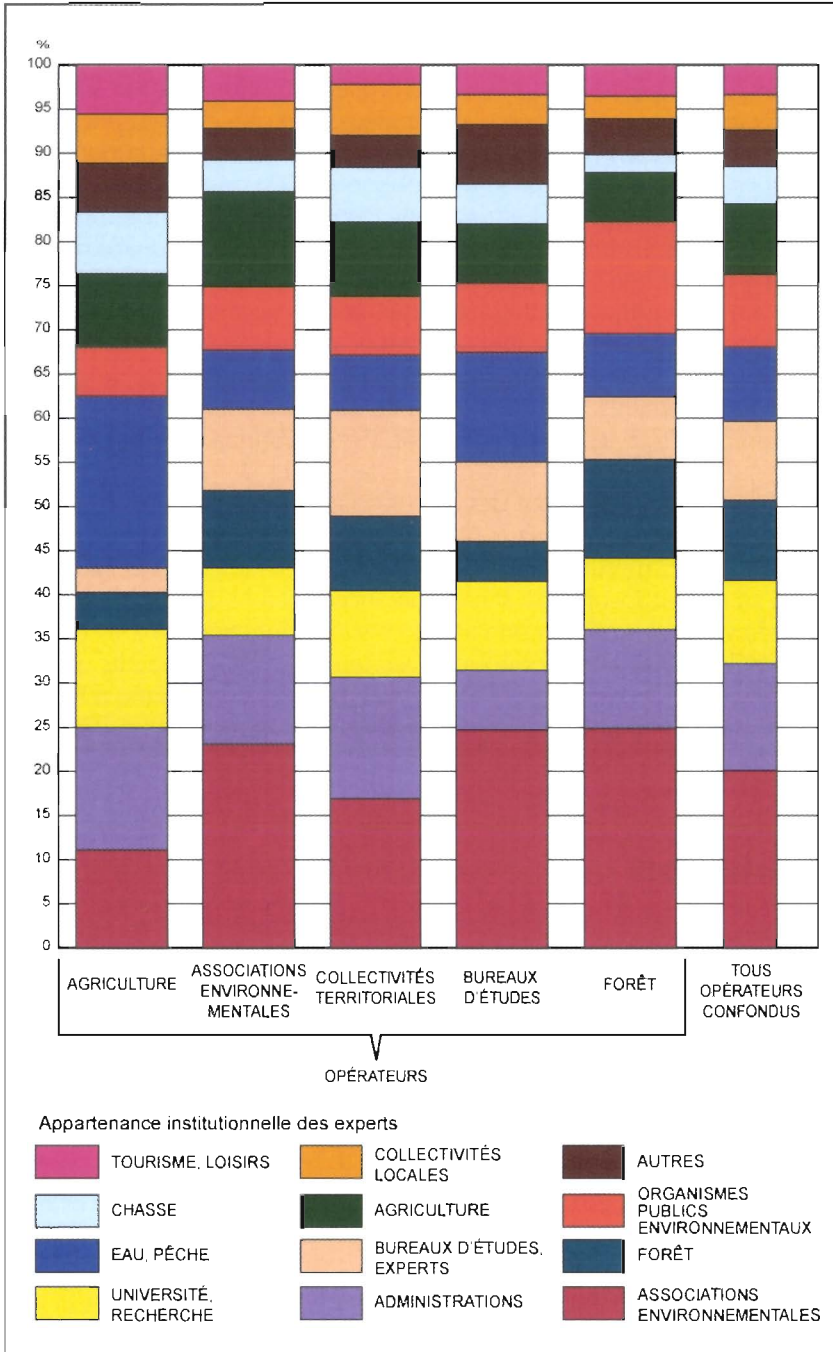
Des réseaux d'experts moins centrés sur la proximité institutionnelle

L'analyse des relations entre les institutions des commanditaires de l'expertise et les institutions d'appartenance des experts marque une ouverture à d'autres communautés plus forte que dans le cas des études complémentaires.

Les opérateurs agricoles font appel de manière notable aux organismes chargés du domaine de l'eau, sensibilisés de par leur fonction aux relations entre pratiques agricoles et qualité des eaux. Ils sollicitent également plus fréquemment que les autres opérateurs les organismes cynégétiques. Parallèlement, les organismes agricoles sont plus fréquemment appelés comme experts par les opérateurs des associations environnementales. Les opérateurs des collectivités territoriales marquent une préférence relative dans leurs expertises pour les bureaux d'études et les experts individuels, les organismes cynégétiques ou les autres collectivités territoriales, sans que cela ne se traduise par une désaffection marquée pour une autre catégorie. Les opérateurs des bureaux d'études, comme les opérateurs agricoles, font notablement plus appel aux organismes chargés de l'eau et de la pêche. Par contre, ils ont moins recours aux administrations et aux organismes forestiers que les autres catégories d'opérateurs. Les opérateurs forestiers, s'ils affichent une légère tendance à s'adresser plus aux experts du domaine que les autres opérateurs, s'orientent davantage vers les experts des associations environnementales et des organismes publics environnementaux.

Figure 18

Catégories d'experts sollicités par type d'opérateurs



Une hybridation des compétences au niveau de l'expertise informelle

Ces pratiques se caractérisent par la contribution d'une plus grande variété d'institutions et par une plus grande ouverture des différentes catégories d'opérateurs à des réseaux extérieurs à leur proximité institutionnelle. Si certaines catégories d'opérateurs, comme ceux des milieux agricoles ou des collectivités territoriales, ont dû s'appuyer sur des compétences naturalistes pour compléter par des études les savoirs existants, il semble que c'est dans le domaine des expertises informelles que les hybridations institutionnelles ont été les plus nombreuses et les moins frileuses pour la plupart des opérateurs, quelle que soit leur catégorie d'appartenance. Cette observation vient confirmer les observations de terrain qui indiquent, elles aussi, que la construction des DOCOB est l'occasion pour les acteurs qui y sont engagés de découvrir d'autres partenaires que ceux avec lesquels ils avaient coutume de travailler et de retirer de ces rencontres des enseignements, en particulier en termes de mesures de gestion, que les études formalisées ne leur apportaient pas. Cette hybridation réelle des compétences contribue à forger au niveau de certains sites de nouvelles communautés de débat technique autour des mesures de gestion des habitats. Mais si cet entremêlement inédit de réseaux d'experts produit des résultats qui peuvent transparaître dans les mesures préconisées par les DOCOB, il ne se stabilise à ce stade qu'au niveau local. Il est sans doute incontestable que des espaces de débat et de travail qui croisent connaissances sur les fonctionnements biologiques et les milieux socioéconomiques avec leurs experts respectifs, se sont structurés dans le cadre des scènes locales. Néanmoins, aucun signe n'indique qu'un centre particulier de capitalisation de ces expériences peut les faire exister à une autre échelle, régionale comme nationale.

■ Conclusion

À l'exception de l'initiative des *Cahiers d'habitats*, les importants investissements de connaissance réalisés par les opérateurs et les chargés de mission dans le cadre de la construction des DOCOB ne conduisent pas, dans l'intervalle de temps de notre recherche, à l'apparition de nouveaux centres de production ou de capitalisation de ces connaissances. 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 CREN⁷, n'apparaissent comme les 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

7- Si ces derniers, organisés à l'échelle régionale ou départementale, apparaissent souvent autant comme opérateurs que comme producteurs de connaissances et d'expertise, leur réseau national, Espaces naturels de France, par ailleurs en grande difficulté financière, est très peu cité dans l'ensemble des réponses à l'enquête.

souvent de manière privilégiée par les opérateurs et chargés de mission en utilisant des réseaux de proximité antérieurs à l'élaboration des DOCOB.

On aurait pu s'attendre à ce que certaines institutions apparaissent dans l'enquête comme un pôle de référence ; tels, par exemple, le Centre thématique européen de conservation de la nature (CTE) ou encore l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN) qui joue un rôle très actif dans la formation et la mise en réseau des chargés de mission. Il n'en est rien, sans doute parce que la production de matériaux directement utilisables dans le cadre des DOCOB ne fait pas partie de leur vocation d'origine, peut-être aussi parce que ces institutions sont encore trop « jeunes ».

La priorité des opérateurs confrontés à la nécessité de connaître les habitats et espèces de leurs sites respectifs paraît avoir été d'approfondir de manière formelle l'état des lieux, de compléter le travail effectué au moment de la désignation des sites. Les connaissances sur les dynamiques écologiques et sur le rôle joué par les activités socioéconomiques qui les influencent, ont peu mobilisé des ressources existantes et de nouvelles études. C'est par le biais de l'expertise informelle plurielle au niveau local que ces questions ont été abordées, ainsi que par le recours à des plans de gestion antérieurs, issus de programmes Life, de projets forestiers ou de mesures agri-environnementales.

La connaissance des usages et des activités socioéconomiques a été, pour sa part, bien davantage basée sur la présence sur le terrain des opérateurs et chargés de mission et sur la connaissance acquise antérieurement ou dans le processus même d'animation de la concertation autour du DOCOB, que sur des études formalisées. Dans ce domaine, on paraît avoir eu plus recours à la capacité des acteurs locaux à se faire eux-mêmes reconnaître qu'à des spécialistes, à l'exception de quelques techniciens ou élus locaux. Cependant, comme on l'a déjà noté, le souci d'approfondir la connaissance des activités en place a été davantage le fait des opérateurs à tradition gestionnaire que des opérateurs associatifs ou bureaux d'études.

Une des questions de départ de l'enquête était d'appréhender la dynamique des réseaux de connaissances et d'expertises sur la nature et sur les interactions nature-société, provoquée par le processus de construction des DOCOB. Trois scénarios avaient été envisagés. Le premier envisageait la reproduction des réseaux institutionnels ou associatifs préexistants, le second, l'affirmation d'un ou deux réseaux préexistants devenus incontournables et le dernier, l'apparition de réseaux dominants inédits, venant de l'initiative d'acteurs ou produits de l'hybridation de réseaux précédents. À l'issue du travail, c'est bien la première hypothèse qui, au moins au stade actuel, paraît la plus prégnante sur les sites, en particulier en ce qui concerne les opérateurs forestiers, probablement les plus « autocentrés », les associations environnementales et, dans une moindre mesure, les collectivités territoriales.

Cependant, si les différents réseaux se sont maintenus sans que l'un ou l'autre ne devienne dominant, et si des processus d'hybridation donnant naissance à

de nouveaux réseaux n'apparaissent que sous forme de fragiles embryons locaux, on ne peut sous-estimer le fait qu'aucune des catégories d'opérateurs ne soit strictement restée dans son univers institutionnel : toutes ont fait appel, à des degrés plus ou moins marqués, à des réseaux avec lesquels elles n'avaient pas coutume de travailler. Dans cette optique, les grands « gagnants » sont les réseaux des associations environnementales et naturalistes auxquels toutes les catégories d'opérateurs se sont adressées. On peut y voir la reconnaissance institutionnelle de leurs compétences dans le domaine de la connaissance des espaces naturels et de leur gestion au même titre, voire davantage, que les organismes labellisés comme les conservatoires botaniques nationaux, les universités ou les instituts de recherche.

D'autres réseaux de connaissance et d'expertise se sont vu à cette occasion reconnaître par de nouveaux partenaires, mais moins unanimement que les associations environnementales et naturalistes. Ainsi, les organismes agricoles apparaissent comme des interlocuteurs importants pour les opérateurs des associations environnementales et des collectivités territoriales. Les bureaux d'études sont plutôt sollicités par les opérateurs des collectivités territoriales et ceux des organismes forestiers, et, dans une moindre mesure, par ceux des associations environnementales. Enfin, les organismes chargés de la gestion de l'eau et de la pêche sont des partenaires remarquables des opérateurs agricoles, des collectivités territoriales et des bureaux d'études. Par contre, au « jeu » du croisement des réseaux, deux centres de connaissance et d'expertise paraissent avoir davantage de difficulté à faire valoir leurs compétences en dehors de leur milieu institutionnel d'origine⁸, celui des organismes forestiers, et surtout celui des collectivités territoriales. Il est vrai que, parallèlement, ces dernières se voient de manière croissante confier le rôle central de coordinateur de l'action de conservation des habitats et des espèces, donc d'arbitre entre les différents réseaux.

Notre recherche montre que l'élaboration des DOCOB n'a provoqué de révolution radicale, ni dans la manière de produire les savoirs naturalistes, ni dans l'organisation des compétences dans le domaine de la connaissance et de la gestion de la nature et de l'espace rural. L'ensemble de nos travaux a cependant montré, pour un grand nombre de sites locaux, l'importance de l'effort d'organisation et de mobilisation des savoirs croisés sur la nature et la société. De la même manière, ils ont mis en évidence l'amorce d'un décloisonnement à l'échelle des scènes locales des réseaux associatifs et professionnels constitués autour de ces savoirs, jusque-là isolés les uns des autres. Les retards pris dans le passage de relais entre les DOCOB finalisés et l'application des mesures de gestion qu'ils proposent, fragilisent cependant ces croisements et ces décloisonnements émergents.

8- Cette observation est à mettre en parallèle avec le fait que les opérateurs de ces deux catégories sont particulièrement « autocentrés ».

Conclusion

L'analyse d'une politique publique peut emprunter de nombreuses voies. Celle qui prévaut ici tient à l'histoire même de l'application en France de la directive Habitats qui s'est déroulée sur une dizaine d'années. Dans un premier temps, la question de la légitimité de la directive est au centre de conflits alimentés par la controverse sur le rôle prééminent accordé à l'expertise scientifique dans la gestion de l'espace rural français. Pointe alors, par-delà des oppositions classiques, la critique radicale de l'inféodation du débat public au seul point de vue des sciences. Dans un second temps, cette histoire rompt avec le conflit et entre dans une phase plus laborieuse où l'organisation de la confrontation entre acteurs et le cadrage des interactions qui relèvent de dimensions aussi bien procédurale que cognitive, se traduit par un intense travail politique autour de la question de la biodiversité. Moins spectaculaire, cette phase correspond à la mise à l'épreuve d'une action publique, fondée sur la délibération entre de nombreux agents et sur leur capacité à organiser et ajuster collectivement leurs différentes activités par rapport à des objectifs de conservation de la nature à l'échelle du territoire. La voie que nous avons choisie illustre ce déplacement des enjeux entre les deux phases de la procédure : après avoir analysé l'introduction d'une directive européenne dans le système de gestion de la nature en France, nous nous sommes attachés à décrire les « scènes locales », lieux privilégiés de la construction des interactions, où s'élaborent des instruments d'ordre cognitif pour traduire dans l'espace public local une directive européenne. Il nous a donc fallu tout d'abord faire le bilan de ce double processus, en examinant la dimension procédurale qui cadre ces interactions, puis la dimension cognitive qui les anime. Le lien qui relie l'une à l'autre constitue la trame d'une administration de la nature dont nous avons interrogé la nouveauté et que nous avons replacée du point de vue de l'évolution contemporaine des campagnes.

■ Un dispositif en vue de cadrer les interactions

Pour saisir un tel cadrage, il a fallu analyser des situations locales et se donner une vision d'ensemble du dispositif pour rendre compte de sa dynamique

d'implantation. Dans celui-ci, apparaît en premier lieu le rôle fondamental des opérateurs et des chargés de mission qui ont eu la responsabilité d'assurer la mise en débat, mais aussi la concrétisation en termes de gestion de ce qui n'était jusqu'alors que des périmètres aux contours flous et au contenu incertain. Il ne s'agissait pas pour eux d'appliquer un script élaboré à partir de propositions juridiques ou scientifiques, mais de s'engager dans une mise à l'épreuve territoriale et sociale de l'expertise naturaliste. Dans ce contexte, les choix d'organisation des débats, la succession des procédures, les formes de traduction de connaissances hétérogènes, les modalités de circulation de l'information, etc. ont constitué la trame d'un travail spécifique, marqué par les profils de ceux qui l'ont pris en charge et par le cadre dans lequel ces derniers ont opéré. Pour résorber la part de controverses et d'incertitudes accompagnant la mise en œuvre de la directive, il leur a fallu accomplir un travail consistant à rapprocher, voire articuler, la sphère de la connaissance et la sphère de l'action.

Notre analyse macrosociologique de la construction des documents d'objectifs montre un élargissement de la palette des agents et des structures prenant habituellement en charge la gestion de la nature. Cette nouvelle distribution des compétences gestionnaires en matière de conservation de la nature, limitée il est vrai à la phase d'établissement des DOCOB, ouvre sur un éventuel enrichissement des savoir-faire en ce domaine. Certes, l'ONF et les PNR ont tenu leur rang, les grands organismes publics étant amenés à inscrire dans le réseau Natura 2000 les espaces dont ils avaient déjà la responsabilité. Mais les collectivités territoriales se sont aussi imposées parmi les opérateurs sur des sites de grande taille. Faisant parfois acte de candidature spontanée, elles ont manifesté un intérêt pour l'administration de la nature, ce qui, jusqu'alors, était plutôt l'apanage de celles qui étaient impliquées dans la gestion des parcs naturels (en particulier les PNR). Faire le choix d'être opérateur n'est pas anodin et prend en l'occurrence d'autant plus de sens que les collectivités territoriales avaient été particulièrement mises à l'écart lors de la première phase marquée par le conflit animé par le « groupe des neuf ». Le fait que les élus constituent le groupe majoritaire des Copil témoigne de cet engagement des collectivités territoriales dans les nouvelles modalités de gestion de la nature.

L'inventivité dont ont fait souvent preuve les opérateurs dans l'organisation des procédures, la priorité qu'ils ont donnée aux situations favorisant les échanges et le choix de décentraliser certains débats jusqu'au niveau communal ont permis de mobiliser une grande diversité d'acteurs. Nos enquêtes qualitatives en région soulignent l'entrée en scène de groupes sociaux qui ont pu trouver des modalités d'expression qu'ils n'avaient pas jusqu'alors, ce que confirme notre enquête postale à l'échelle de la France. Les pêcheurs, traditionnellement plus discrets que les chasseurs, ont ainsi participé aux « scènes locales », apportant une expertise qui s'est avérée précieuse parce qu'elle portait sur la question des corridors écologiques. Une nouvelle catégorie, les propriétaires, apparaît dans

le débat sur la protection de la nature, remettant à l'ordre du jour la distribution des droits et des obligations fonciers. Si les protagonistes les plus attendus sont majoritaires dans les groupes de travail, ainsi qu'on l'a vu à propos des agriculteurs, des acteurs de l'environnement et des collectivités locales, les représentants de l'eau, du tourisme et du sport y occupent une place non négligeable, renvoyant une image plus complexe des systèmes d'intérêts dans les territoires ruraux. Il s'ensuit une possible révision de la position prépondérante qu'y occupe l'agriculture intensive. Évolution qu'il faudra suivre dans la mesure où elle peut marquer un tournant par rapport à la phase de modernisation agricole de l'après-guerre.

Ces évolutions ne gommant pas, cependant, la pluralité des situations locales, manifeste dans la répartition régionale comme dans la taille des sites retenus. Bien entendu, les « inégalités écologiques » propres à la distribution des espèces et des habitats sur le territoire alimentent cette pluralité de situations mise en relief par notre analyse cartographique. Mais celle-ci ne s'y réduit pas. Les choix initiaux effectués par les CSRPN et les DIREN de proposer une cartographie des sites selon une logique de « grands sites » ou bien de « noyaux durs » jouent aussi un rôle. À cela, s'ajoutent la diversité des procédures de discussion visant à qualifier des espaces au travers des objets naturels, le poids variable des catégories d'acteurs à l'œuvre et enfin leur inégale expérience dans la construction d'accords relevant du domaine de la nature. Le type de questions à traiter, les routines installées ou bien les traumatismes et les conflits surgis dans le passé à leur sujet constituent autant de cadres dans lesquels le travail politique autour de la directive se construit. Mais, d'une manière générale, on peut avancer que plus les sites sont porteurs d'enjeux écologiques, économiques et sociaux importants, plus le travail d'élaboration collective sur les moyens de gestion de la biodiversité s'avère substantiel et novateur.

Il est vrai que les documents d'objectifs reflètent peu ces évolutions et apparaissent plutôt comme des catalogues de mesures dont beaucoup semblent reconduire les régimes d'obligations en place. Nos travaux à l'échelle nationale montrent également que si Natura 2000 privilégie les espaces déjà sous protection, le réseau absorbe des espaces qui ne bénéficiaient pas de mesures de protection, qu'ils soient nouveaux ou déjà inventoriés comme les ZNIEFF. L'application de la directive a donc plus d'impact dans les régions traditionnelles de la conservation, mais ceci ne signifie pas qu'elle s'y cantonne. Par ailleurs, la nature remarquable n'est plus la chasse gardée de certains gestionnaires. Si la « nature ordinaire » échappe en grande partie aux mesures de gestion retenues, son interdépendance avec le fonctionnement écologique des espaces plus emblématiques est bien perçue par une partie des gestionnaires. Quoiqu'il en soit, on peut supposer que l'impact produit par le changement d'échelle des politiques de protection en France (plus de 10 % du territoire national a été proposé à la Commission) sera loin d'être négligeable.

■ La dimension cognitive de la procédure

La force du dispositif de la directive Habitats tient en particulier aux instruments déployés afin de mettre en forme et en circulation les connaissances détenues par les différents acteurs à propos des objets naturels. Cartes, études, enquêtes, *Cahiers d'habitats* ont alimenté des systèmes d'information géographique (SIG) dont l'objectif était, à travers la reconstruction d'une réalité complexe, d'enrôler, de mettre en confiance, de favoriser les arbitrages. L'appropriation de ces outils par les acteurs et l'efficacité qui en résulte pour aboutir à des mesures gestionnaires ne sont pas en tant que telles évidentes. Mais leur omniprésence dans les Copil ou les réunions de travail souligne une réelle volonté de coordination de savoirs et de pratiques différents.

Notre enquête postale montre que la mobilisation des connaissances naturalistes a mis les associations environnementales au centre du processus d'interaction. Pour certaines, ce fut la reconnaissance d'un capital de connaissances accumulé depuis des années et d'une légitimité à le faire valoir dans la construction d'une politique publique. Pour d'autres, plus spécialisées ou parfois réticentes à cette forme d'hybridation entre les connaissances scientifiques et les savoirs pratiques, ce fut l'occasion de faire valider des connaissances en dehors du monde académique et de confronter leurs savoir-faire et leurs modalités de travail avec l'ensemble de la communauté naturaliste. Il est prématuré d'évaluer la capacité de celle-ci à dépasser sa grande hétérogénéité – de structures, de pratiques cognitives – et à se constituer en centre reconnu de production de connaissances. Car l'expérience de la construction des DOCOB a montré que la fragmentation de la production de connaissances était source de fragilité politique. Une fragilité alimentée également par la faible représentation des scientifiques (CSRPN, universités, établissements publics régionaux, etc.) dans les Copil, qui rend compte de la difficulté du « monde naturaliste » à se trouver un porte-parole de référence, aussi identifiable que celui de la forêt, de l'agriculture ou de la chasse.

Nous avons aussi constaté que la directive Habitats n'a pas été l'occasion d'une franche redistribution des cartes à travers les enjeux cognitifs qu'elle a suscités. Certes, les associations naturalistes ont été incontournables et donc sollicitées, quel que soit l'opérateur, pour leur capacité d'expertise. L'intégration des connaissances dans une logique de gestion des territoires a donné lieu à de nombreux ajustements qui ont déplacé momentanément les frontières entre des agents en situation d'interaction. Mais, si de tels partenariats ont été expérimentés localement, ils n'ont pas entraîné pour autant une hybridation des différents réseaux préexistants. L'innovation institutionnelle que l'on pouvait attendre en termes de consolidation d'un nouveau réseau de compétences et d'expertise n'a pas eu lieu. Les représentants des secteurs les plus stabilisés comme ceux de l'agriculture, de la forêt ou de la chasse ont su rester incontournables et participer au jeu de l'offre et de la demande en matière d'expertise.

On peut cependant reconnaître dans l'activation de ces différents réseaux constitués d'acteurs, d'outils, de procédures, de normes et d'objets naturels, une illustration de ce que l'on entend par « politique publique territorialisée ». L'action publique qui en découle, *a fortiori* lorsqu'elle investit les objets de nature, met le territoire au cœur de la construction des liens sociaux au travers de deux impératifs : le délimiter et ainsi tracer les frontières pertinentes du contenu qu'un collectif veut donner à la question de la biodiversité ; le qualifier, et ainsi en faire un objet d'investissement qui prend en compte la diversité des usages et des valeurs des acteurs engagés.

L'obligation pour ces collectifs d'acteurs de construire un référentiel commun – la plupart du temps à partir d'actions très spécifiques – a néanmoins suscité des situations d'apprentissages constitués d'échanges sur les savoirs et savoir-faire des autres ainsi que d'ajustements entre activités interdépendantes d'un point de vue écologique. Sur certaines questions particulièrement controversées ou sources de conflits, des accords inédits entre acteurs ont pu être construits. Une partie de ces agencements ont un caractère novateur parce qu'ils ont été le produit de débats sur les connaissances et les savoirs pratiques de la part d'acteurs confinés jusqu'alors dans le cercle étroit de leur groupe d'appartenance. Ce processus de désenclavement et, dans le même mouvement, de mise en réseau, est susceptible de reconfigurer les rapports de collectifs locaux à leur environnement naturel. Mais il reste peu spectaculaire, fragile et, rappelons-le, d'importance inégale suivant les lieux. Dans les régions que nous avons suivies, on peut voir se dessiner un éventail de situations. Là où les questions posées sont particulièrement vives et structurantes pour les collectivités locales (PACA et Poitou-Charentes), l'apprentissage peut caractériser certaines formes d'interaction. Dans les régions où les habitats concernés semblent relictuels, de faible taille ou porteurs d'enjeux secondaires (Bourgogne et NPC), les acteurs locaux sont moins enclins à s'impliquer et les débats apparaissent plus limités.

Cependant, un point commun à ces diverses expériences se dégage : on peut y constater que la directive Habitats contribue à la remise en cause de l'unicité des points de vue émanant des différentes catégories d'acteurs. Les nombreux échanges qui scandent la mise en œuvre de Natura 2000 brouillent les frontières des « camps » en présence, chacun d'eux ayant pu mesurer les clivages qui les traversaient et les affinités qu'ils pouvaient avoir avec d'autres. Naturalistes, agriculteurs, chasseurs, socioprofessionnels, élus ou usagers : ces classifications sont mises à mal par les rapprochements cognitifs et pratiques opérés à l'occasion de l'élaboration des mesures de gestion.

Tout ceci reste cependant suspendu à la capacité des pouvoirs politique et administratif à inscrire dans la durée le travail accompli par les collectifs locaux. Pour assurer la robustesse des apprentissages et inscrire ceux-ci dans des référentiels plus larges, il faut des outils et des instruments compatibles avec ceux des autres « mondes » et, en particulier, intégrables aux institutions. La plupart

du temps, les situations créées par les processus d'apprentissage n'ont d'autres moyens disponibles que ceux déjà existants, qu'il faut alors ajuster, recycler, aménager ou incorporer comme tels.

■ Une nouvelle administration de la nature dans les campagnes ?

Au moment de conclure, il apparaît que la constitution du réseau écologique Natura 2000 relève d'une forme d'action publique dont la procédure et le cadre d'application sont loin d'être stabilisés. D'autant plus que la partie française n'en constitue qu'un fragment qui devra s'ajuster à l'échelle de l'Europe. Nous ne sommes donc pas en mesure de trancher, mais nous pouvons rendre compte de tendances à l'échelle nationale en interrogeant les nouvelles formes d'administration de la nature et leur signification en termes de relation des groupes sociaux à la nature. Comment et sous quelle forme les questions liées à la conservation de la biodiversité contribuent-elles à la recomposition du monde rural en France ?

Dans un premier temps, l'exploitation et le croisement de diverses sources de données nous ont permis de poser un regard critique sur l'idée avancée par certains que la faible emprise spatiale de la directive en France permettait de conclure à un défaut d'application. Nous avons en effet montré que « l'espace social concerné » par Natura 2000 va bien au-delà de ce qui s'est fait jusqu'à présent en matière de politique de la nature. Plus du tiers des communes de France métropolitaine est en effet directement ou indirectement impliqué dans la construction des DOCOB. Par ailleurs, les collectivités territoriales, et à travers elles, les élus, ont vu récemment leurs responsabilités s'accroître en devenant les maîtres d'œuvre de la réalisation de la deuxième génération de DOCOB, comme du suivi ultérieur des mesures de gestion. Cette volonté de l'État d'impliquer les élus locaux dans la gestion de la biodiversité a trouvé son aboutissement dans la loi du 25 février 2005 sur le développement des territoires ruraux (DTR). Ainsi, au fil du temps, Natura 2000 est de plus en plus inscrit dans des domaines transversaux, objectif ciblé dès l'origine par la Commission européenne. C'est en ce sens que l'on peut parler d'une écologisation des campagnes françaises. Nous entendons par là un processus à la fois politique, idéologique et scientifique qui tend à faire de la conservation de la nature un principe légitime du « bien commun » et un référentiel d'action collective et de gestion publique dans les territoires ruraux.

Si une telle évolution s'appuie sur de nombreuses innovations sociales et procédurales, celles-ci ne doivent pas masquer la relative faiblesse de ce processus d'écologisation comme la faiblesse des moyens qui lui sont attribués. Nous avons déjà souligné la fragmentation de la représentation des associations naturalistes dans les différents collectifs ainsi que le très faible engagement des

scientifiques à cette échelle de la procédure. Pour le moment, aucune structure capable de capitaliser les apports de cette expérimentation sociale n'émerge au sein de la sphère environnementale. Par ailleurs, le manque d'outils et d'instruments spécifiques constitue un handicap majeur pour prolonger et consolider le travail entrepris. La principale difficulté réside dans la capacité à pérenniser les comités de pilotage en comités de suivi. Enfin, le manque de moyens financiers joue un rôle majeur dans la faiblesse des processus d'écologisation. En la matière, l'État n'a pas tenu ses engagements, ce qui a eu pour effet de freiner l'implication des acteurs dans une procédure rendue peu lisible en raison de ses évolutions successives. Cette fragilité est d'autant plus avérée que la conservation de la biodiversité, à la différence d'autres objets comme la préservation de la ressource en eau, fait partie de ces problèmes d'environnement qui relèvent d'univers incertains, ne serait-ce qu'au travers de la difficulté d'évaluer la biodiversité et son évolution. Parce que la référence à la notion de biodiversité est plutôt abstraite et peu immédiate pour les acteurs de terrain, l'adhésion et l'engagement en sont rendus plus difficiles.

À travers la mise en place de Natura 2000, on peut donc se demander si la conservation de la biodiversité est vraiment devenue une cause publique susceptible d'entraîner une nouvelle répartition des pouvoirs et des légitimités dans l'administration de la nature. Les différents acteurs engagés dans la procédure n'entretiennent pas le même rapport de proximité – cognitive et stratégique – avec l'esprit de la directive. Les degrés d'adhésion sont donc variables, mais à la dramatisation initiale de la période des inventaires, se substitue une expérience collective, mettant en relation des objets de nature avec des activités humaines. De ce point de vue, la conservation de la biodiversité a acquis un véritable statut de problème public dans la mesure où il y a eu débat sur sa place dans la gestion publique. Ce débat s'est traduit par un effort de concertation et de partenariat qui a porté sur la nécessité de faire en sorte que la biodiversité n'entre pas en concurrence avec d'autres usages, mais soit plutôt congruente avec eux. On pourrait dans un premier temps penser que cet effort de concertation, qui intervient après une forte chute des superficies proposées à Bruxelles à la suite des confits de 1996 liés aux inventaires, est contradictoire avec l'objectif affiché par la directive Habitats de transformer les rapports à la nature. Mais on peut également lire dans la volonté affichée collectivement de préserver des espèces et des habitats, une réelle tentative de conciliation entre des objectifs de production ou de loisir et le souci conservacionniste. Une telle alternative se décline évidemment selon les situations. On voit difficilement la seconde possibilité l'emporter sans traduction concrète dans l'exercice des pouvoirs et l'expression des légitimités. L'administration de la nature deviendrait alors une figure majeure relevant de l'espace public, après avoir été reléguée à ses marges lors d'un demi-siècle de productivisme agricole et d'aménagement du territoire.

Cependant, selon les acteurs, la mise en politique de la nature que constituent le tracé des périmètres de sites puis l'élaboration des mesures concrètes de gestion ne représente pas la même épreuve. Deux catégories ont semblé plus

affectées lors de cette expérience collective : les propriétaires et les naturalistes. Alors que les mesures agri-environnementales avaient fait des agriculteurs les sujets d'une politique publique prenant en compte l'environnement, la directive Habitats fait du propriétaire un sujet-acteur interpellé sur son droit éminent de propriété certes, mais également amené à saisir, par l'établissement d'un contrat Natura 2000, de nouvelles opportunités de mise en valeur de son bien. Rappelons que les collectivités territoriales sont les grandes gagnantes dans cette nouvelle administration de la nature et qu'elles sont aussi l'expression d'un collectif de propriétaires. Par ailleurs, le monde naturaliste a vécu une épreuve originale et particulière puisque les espèces et les milieux qui sont sa raison d'être, sont devenus, avec la directive Habitats, des objets de sollicitude dans l'espace public. Qu'il en tire une légitimité accrue est évident. Il suffit pour s'en convaincre de se remémorer les difficultés qu'il a rencontrées pour être admis, il y a une dizaine d'années, dans le collectif traitant des questions agri-environnementales. Mais ce qu'il gagne en légitimité ne se traduit pas pour le moment par une plus grande capacité d'action dans les systèmes de gestion et de pouvoir. Il n'est pas devenu un acteur incontournable pour une gestion durable et quotidienne de la nature. Sa participation active aux collectifs de construction des DOCOB ne lui a pas permis d'aller vraiment au-delà du statut d'expert dans lequel de nombreux partenaires ont intérêt à le cantonner. Les faiblesses structurelles d'un tel monde – éclatement des réseaux, hétérogénéité des cultures politiques et scientifiques, etc. – sont un facteur majeur d'explication. Mais les caractéristiques mêmes de la directive ont sans doute déstabilisé les naturalistes, d'abord en leur proposant d'autres échelles de conception de la nature que l'approche plutôt localisée dans laquelle ils se cantonnaient, ensuite en créant le trouble par la rupture attendue avec une politique de protection centrée sur des éléments de nature remarquable.

Ainsi, l'analyse proposée tend à faire de la mise en œuvre de Natura 2000 un exemple de réflexivité de la société sur le traitement de la nature. Sans être totalement nouvelle – l'élaboration des chartes des parcs naturels régionaux en est aussi un exemple – cette expérience est d'une ampleur inégalée, de par son échelle et de par la complexité des questions soulevées. L'innovation, du point de vue de l'administration de la nature, réside sans doute dans le succès des outils de standardisation qui, au travers de SIG ou autres modalités de constitution de bases de données, cadrent désormais non seulement le travail des naturalistes mais aussi de plus en plus la gestion des collectivités locales, offrant une lecture renouvelée des objets naturels à différentes échelles emboîtées. C'est pourquoi on peut considérer ce double travail d'acceptation et d'élaboration de règles collectives et de connaissances, bien qu'inachevé, comme un véritable laboratoire d'expérimentation à la fois écologique et sociale, qui aura mis en présence des formes de démocratie technique inédite et de démocratie représentative des territoires ruraux.

Liste des sigles

ACE :	Action communautaire pour l'environnement
ADEV :	Association de défense de l'environnement en Vendée
AMBE :	Association multi-disciplinaire des biologistes de l'environnement
ANCRPF :	Association nationale des centres régionaux de la propriété foncière
AOC :	Appellation d'origine contrôlée
APCA :	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ATEN :	Atelier technique des espaces naturels
BRGM :	Bureau de recherches géologiques et minières
CAE :	Cellule d'application en écologie
CEE :	Communauté économique européenne
CDB :	Convention mondiale pour la diversité biologique
CDJA :	Centre départemental des jeunes agriculteurs
CEEP :	Conservatoire des espaces naturels de Provence
CEMAGREF :	Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement
CJCE :	Cour de justice des communautés européennes
CNJA :	Centre national des jeunes agriculteurs
CNPN :	Conseil national de la protection de la nature
CBNBL :	Conservatoire botanique national de Bailleul
Copil :	Comité de pilotage
CPNT :	Chasse, pêche, nature et tradition
CREN :	Conservatoire régional des espaces naturels
CRPF :	Centre régional de la propriété foncière
CSNB :	Conservatoire des sites naturels bourguignons
CSRPN :	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel
CTE :	Centre thématique européen
DDA :	Direction départementale de l'agriculture

DH :	Directive Habitats
DIREN :	Direction régionale de l'environnement
DNP :	Direction de la nature et des paysages (ministère de l'Environnement)
DO :	Directive Oiseaux
DOCOB :	Document d'objectifs
DPM :	Domaine public maritime
DRIRE :	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DTR :	Loi (2005-157) relative au développement des territoires ruraux
EM :	États membres
ENF :	Espaces naturels de France
ENGREF :	École nationale du génie rural des eaux et forêts
FDCY :	Fédération départementale des chasseurs de l'Yonne
FNCF :	Fédération nationale des communes forestières
FNE :	France nature environnement
FNPA :	Fédération nationale de la propriété agricole
FNSEA :	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FNSPFS :	Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylvicoles
IDDRI :	Institut de développement durable et des relations internationales
IEE :	Institut européen d'écologie
IFN :	Inventaire forestier national
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
LADYSS :	Laboratoire Dynamiques sociales et recomposition des espaces
LPO :	Ligue pour la protection des oiseaux
MAE :	Mesures agri-environnementales
MATE :	Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement
MEDD :	Ministère de l'Écologie et du Développement durable
MNHN :	Muséum national d'histoire naturelle
MONA :	Unité de recherche sur les paysanneries, les territoires de l'environnement, les marchés et les politiques publiques
NPC :	Région Nord-Pas-de-Calais
NSS :	Natures, sciences et sociétés
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques

ONCFS :	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONF :	Office national des forêts
ONG :	Organisation non gouvernementale
PAC :	Politique agricole commune
PACA :	Région Provence-Alpes-Côte d'Azur
PIB :	Produit intérieur brut
PIMP :	Parc interdépartemental du Marais poitevin
PNR :	Parc naturel régional
PNUE :	Programme des Nations unies pour l'environnement
PROSPERO :	Programme de sociologie pragmatique, expérimentale et réflexive sur ordinateur
PSG :	Plan simple de gestion
PSIC :	Proposition de sites d'intérêt communautaires
REP :	Réseau écologique paneuropéen
RGA :	Recensement général agricole
RNF :	Réserves naturelles de France
SAD :	Systèmes agraires et développement
SFER :	Société française d'économie rurale
SIC :	Site d'intérêt communautaire
SIG :	Système d'information géographique
SPDBP :	Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère
SPFY :	Syndicat des propriétaires forestiers de l'Yonne
SPN :	Service du patrimoine naturel
TFNB :	Taxe foncière sur le non bâti
UE :	Union européenne
UICN :	Union internationale pour la conservation de la nature
UGB :	Unité gros bétail
UNFDC :	Union nationale des fédérations départementales de chasse
UNFDPPMA :	Union nationale des fédérations départementales de la pêche et de la protection du milieu aquatique
UR :	Unité de recherche
VNF :	Voies navigables de France
WCMC :	<i>World Conservation Monitoring Center</i>
ZICO :	Zone d'importance communautaire pour les oiseaux
ZNIEFF :	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZPS :	Zone de protection spéciale
ZSC :	Zone spéciale de conservation

Bibliographie

Bibliographie générale

- Aliot B. (2005), « La préservation de la biodiversité, les naturalistes, Dieu et les mânes de Darwin », *Le Monde* du 25 janvier.
- Alphandéry P., Billaud J.-P. (éds) (1996), « Cultiver la Nature », *Études rurales*, n° 241-242, Paris.
- Alphandéry P., Fortier A. (2001), « Can a territorial policy be based on science alone ? The system for creating the Natura 2000 network in France », *Sociologia Ruralis*, 41 (3), pp. 311-328.
- Alphandéry P., Pinton F. (2003), « Territoire, agriculture et multifonctionnalité en Puisaye (France) », in Barthélémy D. et al. (coord.), *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, actes du colloque de la SFER, 21-22 mars 2002, Dijon, Educagri éditions, pp. 613-629.
- Anon (1994), *Guideline for protected area categories*, UICN and the World Conservation Monitoring.
- Arendt H. (1988), *Condition de l'homme moderne*, Agora, (Pocket, 1961), 92 p.
- Balme R., Faure A., Mabileau A. (dir.) (1999), *Les nouvelles politiques locales. Dynamique de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences po.
- Barbault R. (1994), *Des baleines, des bactéries et des hommes*, Paris, O. Jacob.
- Barbault R. (1997), *Biodiversité*, Paris, Hachette.
- Barbault R. et Chevassus B. (dir.) (2005), *Biodiversité et changements globaux. Enjeux de société et défis pour la recherche*, éd. ADPF/ministère des Affaires étrangères, 244 p.
- Barbier J.-M. (1995), *Forêts de France*, 386.
- Barbier J.-M. (1996), *Forêts de France*, 394.
- Beck U. (2001), *La société du risque*, Aubier/Alto.
- Becker H. (1985), *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, éd. A.-M. Métaillié, (1^{re} édition 1963), 206 p.
- Berger P., Luckmann T. (1996), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 288 p.

Billaud J-P., Alphandéry P., Fortier A., Pinton F. (2002), « La nature en directive : l'exemple du réseau Natura 2000 », in Perrier-Cornier P. (dir.), *Repenser les campagnes*, éd. de l'Aube, Datar, pp. 239-258.

Blandin P. et Lamotte M. (1988), « Recherche d'une entité écologique correspondant à l'étude des paysages : la notion d'éco-complexe », *Bulletin d'écologie*, 19 (4), pp. 547-555.

Blatrix C. (2002), « Devoir débattre », *Politix, Revue des sciences sociales du politique*, 57, pp. 79-102.

Blondel J. (1995), « Du théorique au concret. La biologie de la conservation. Recréer la nature », *Natures, sciences, sociétés*, 3, pp. 10-18.

Blondel J. (1990), *Biogéographie : approche écologique et évolution*, Paris, Masson.

Blondiaux L., Sintomer Y. (2002), « Démocratie et délibération », *Politix, Revue des sciences sociales du politique*, 15 (57).

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 358 p.

Cefaï D. (2003), *L'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 501 p.

Chauvet M., Olivier L. (1993), *La biodiversité enjeu planétaire*, Paris, Sang de la terre.

Corcuff P., Sanier M. (2000), « Comment se prend une décision aujourd'hui ? », *Annales histoire, sciences sociales*, 4, pp. 845-869.

Decrop G., Dourlens C., Vidal-Naquet P. (1997), *Les scènes locales du risque*, rapport de recherche, Lyon, CERPE/Futur antérieur.

Deverre C., Mormont M., Soulard C. (2002), « La question de la nature et ses implications territoriales » in Perrier-Cornier P. (dir.), *Repenser les campagnes*, éditions de l'Aube, 226 p.

Deverre C. (2001), « Les nouveaux collectifs d'acteurs dans la gestion locale de la nature », *Proceedings*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, pp. 41-46.

Deverre C. (2002), « Connaissances scientifiques et décision publique dans la directive Habitats », *Les cahiers d'économie et sociologie rurales*, 19, INRA, pp. 47-56.

Deverre C. et Geniaux G. (2002), « La décision publique est-elle soluble dans la science ? Réflexions sociologiques et économiques autour des mécanismes de compensation », in *Les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats sous les regards croisés de sociologues, juristes, économistes et géographes*, actes et communications, n° 19, CRIDEAU, université de Limoges.

Dodier N. (1993), « Les appuis conventionnels de l'action », *Réseaux*, novembre-décembre, pp. 68-83.

Dodier N. (2002), « Comment saisir les transformations en cours dans la gestion des risques collectifs ? Une approche sociologique issue de l'épidémie du sida », *Risques collectifs et situations de crise*, séminaire du GIS, Paris, CNRS, 29 mai.

Dodier N. (2003), *Les leçons politiques de l'épidémie de Sida*, Paris, EHESS.

Dosse F. (1995), *L'empire du sens*, Paris, La Découverte.

Dubet F., Martuccelli D. (1998), *Dans quelle société vivons-nous ?*, Paris, Le Seuil.

Dubois J., Maljean-Dubois S. (dir.) (2005), *Le réseau Natura 2000 : entre injonction européenne et négociations locales*, Paris, La Documentation française.

Dupré L. (2004), *Agriculture et environnement : collection ou confrontation de savoirs ?*, rapport pour le programme PSDR-Rhône-Alpes : « Quelles formes de connaissances sociotechniques dans les politiques de conservation de la nature impliquant l'élevage ? », CRESAL, CNRS, Saint-Étienne – Écodéveloppement, INRA, Avignon, 70 p.

Duran P., Thoenig J.-C. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), pp. 580-623.

Fabiani J.-L. (1995), « Les créateurs de la nature. Enjeu et justification d'une pratique paradoxale », *Natures, sciences, sociétés*, (3), pp. 84-91.

Fleury P., Larrère R., Dorioz J.-M., Guiseppelli, E., Jullian, C., Birck, C. (2003), « Gestion concertée de la biodiversité, agriculture et développement local en montagne », in *Montagnes méditerranéennes*, 18, pp. 65-74.

Godard O. (2002), « Du risque à l'univers controversé », in *Du risque à l'univers controversé et au principe de précaution ou le raisonnable à l'épreuve. Risques collectifs et situations de crise*, séminaire du GIS, actes de la 19^e séance, École des mines de Paris.

Godard O. (2004), « Gérer la biodiversité. Un parallèle avec le changement climatique », 2^e journées de l'Institut français pour la biodiversité : biodiversité et changement global, 25-28 mai, Marseille.

Goffman E. (2003), *La mise en scène de la vie quotidienne, tome II : Les relations en public*, éditions de Minuit, 1973, p. 26.

Guillaud Y. (2005), *Diversité biologique et développement durable*, Paris, Kar-tala, UNESCO.

Habermas J. (1992), L'espace public, 30 ans après, *Quaderni*, 18.

Habermas J. (1996), « Le concept de pouvoir chez H. Arendt », *Mana*, 2nd semestre.

Hatchuel A. (2002), « Coopération et conception collective », in De Tersac G. et Friedberg E. (dir.), *Coopération et conception*, éditions Octares.

- Larrère R. (1999), *Diversité biologique et gestion des parcs et des réserves* (INRA-STEPE), 11 p.
- Lascoumes, P. et Le Bourhis J.-L. (1998), Le bien commun comme construit territorial, *Politix*, 42, pp. 37-66.
- Lascoumes P. et Le Galès P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences po, p. 13.
- Latour B. (1999), *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte.
- Lefort C. (1986), *Essais sur le politique, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Le Seuil.
- Levêque C. et Mounolou J.-C. (2001), *Biodiversité. Dynamique biologique et conservation*, Paris, Dunod.
- Lévêque C. (1997), *La biodiversité*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3166.
- Martuccelli D. (1999), *Sociologie de la modernité*, 443 p.
- Marty P. et al. (coord.) (2005), « Introduction », in *Les biodiversités, objets, théories, pratiques*, éditions du CNRS.
- Micoud A. (2005), « Comment, en sociologue, tenter de rendre compte de l'émergence du thème de la biodiversité », in Marty P. et al. (coord.), *Les biodiversités, objets, théories, pratiques*, Paris, éditions du CNRS, pp. 57-65.
- Mormont M. (1998), « Environnement et jeux transactionnels », in Aubert F. et Sylvestre J.-P. (dir.), *Écologie et société*, Dijon, Éducagri, pp. 43-60.
- Mougenot C. (2003), *Prendre soin de la nature ordinaire*, Paris, MSH/INRA.
- Muller P. (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50 (2), pp. 189-207.
- Muller P. (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55 (1), pp. 155-187.
- Parizeau M.-H. (1997), « Biodiversité et représentations du monde : enjeux éthiques », in Parizeau M.-H. (éd.), *La biodiversité : tout conserver ou tout exploiter ?*, Bruxelles, pp. 115-136.
- Pinton F. (2001), "Conservation of Biodiversity as a European directive : the challenge for France", *Sociologia Ruralis*, 41 (3), pp. 329-342.
- Prieur M. (2002), « Les raisons juridiques et institutionnelles d'une crise », in *Les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats sous les regards croisés de sociologues, juristes, économistes et géographes*, actes et communications, n° 19, CRIDEAU, université de Limoges.
- Ramade F. (1991), « La conservation de la diversité spécifique », *Le courrier de la nature*, 130, Paris.

Rémy E. (coord.), Alphandéry P., Billaud J.-P., Bockel N., Deverre C., Fortier A., Kalaora B., Perrot N., Pinton F. (1999), *La mise en directive de la nature. De la directive Habitats aux prémices du réseau Natura 2000*, rapport pour le MATE, 273 p.

Sajaloli B. (2002), « La Sologne, une nature endimanchée ? » in *Les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats sous les regards croisés de sociologues, juristes, économistes et géographes*, actes et communications, n° 19, CRIDEAU, université de Limoges.

Schnapper D. (2000), *La compréhension sociologique*, Paris, PUF.

Selmi A. (2005), *Idéologie et préhistoire des parcs nationaux français. Des colonies à la métropole*, Actes Sud.

Stone D.C. (1996) « La convention de Rio 92 sur la diversité biologique », *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*, Georg Éd., Stratégies énergétiques, Genève, SEBES, pp. 119-133.

Talvin J. (2003), « Les inventaires scientifiques ne sont pas toujours légaux », *Forêts de France*, 468, pp. 40-42.

Terrail J.-P. (1994), « Interactionnisme : l'identité paradigmatique d'une constellation floue », in *À qui se fier ? Confiance, interaction et théorie des jeux*, *La Revue du MAUSS*, 4, 2^e semestre, pp. 57-69.

Tersac D.-G et Friedberg E. (2002), *Coopération et conception*, Octares éditions, 105 p.

Vivien F.D. (2005), « Et la nature devint patrimoine.... », in Barrère C. et al., *Réinventer le patrimoine*, L'Harmattan, Paris.

Worster D. (1994), *Nature's Economy. A History of Ecological Ideas*, Second Edition, Cambridge University Press.

Bibliographie et sources documentaires sur Natura 2000

ATEN (1998), *Plan de gestion des ressources naturelles, méthodologie*, ATEN, Montpellier.

ATEN (2001), *Guide d'animation pédagogique : élaboration d'un document d'objectifs en concertation avec les acteurs locaux*.

Bensettiti F. et al. (2002-2004), *Cahiers d'habitats, Natura 2000, connaissance et gestion des habitats et des espèces d'intérêt communautaire* (7 tomes), La Documentation française, Paris.

Bidault A. (2001), *Natura 2000, Dix questions... sans réponse*, éditorial du président de la Coordination nationale Natura 2000.

Commission des affaires économiques et du Plan du Sénat (2003), *Réseau Natura 2000, Pour une mise en valeur concertée du territoire*, colloque du 26 juin 2003, Paris.

CEE (2000), *Gérer les sites Natura 2000. Les dispositions de l'article 6 de la directive Habitats (92/43/CEE) (Belgique)*. URL : <http://europa.eu.int>.

CEE (1999), *Manuel d'interprétation des habitats de l'Union européenne*, EUR 15/2.

CEE (2000), *Gérer les sites Natura 2000. Les dispositions de l'article 6 de la directive Habitats*.

Chevin C. (2001), *Financement des mesures contractuelles de gestion des sites N2000 dans le cadre du PDRN*, MATE.

Conférence européenne (2002), *La vérité sur Natura 2000*, actes de la conférence européenne organisée par le Groupe parlementaire, 6 mars 2002, Nantes.

Conseil de l'Europe (2004), *La biodiversité en Europe. Suites données à la résolution de Kyiv sur la biodiversité. Propositions de plan d'action sur le réseau écologique paneuropéen. Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère*, troisième conférence intergouvernementale, Conseil de l'Europe, CECN, UICN, 17 mai 2004, Genève et Strasbourg.

Conseil de l'Europe (1996), *Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère, Sauvegarde de la nature*, 74.

CRIDEAU (1999), *Analyse de la transposition en droit français de la directive 92-43 CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages*, étude réalisée pour la CE DG XI.

Diana O. (1995), Séminaire ONG Nature, colloque Habitats 2000, 17-18 octobre, Strasbourg.

Dupieux N. (1998), *La gestion conservatoire des tourbières de France*, Espaces naturels de France, Orléans.

MATE (2001), « Natura 2000 transposée en droit français », *Dépêches du MATE*, n° 13, 12 avril.

DNP (2003), *Pour le développement durable des territoires ruraux remarquables*, dossier d'information sur le réseau Natura 2000, MEDD.

DNP (2000), *Fiche emploi type du chargé de mission coordinateur d'un document d'objectifs de site N2000*, MATE.

Espaces naturels (2006), *Un réseau écologique pour le continent européen*, ATEN, avril.

ENGREF, IDF et ONF (2000), *Gestion forestière et diversité biologique. Identification et gestion intégrée des habitats et des espèces d'intérêts communautaires*, classeur Wallonie/France Atlantique/France continentale.

IEE et AMBE (2000), *Le réseau Natura 2000 en France et dans les pays de l'Union européenne et ses objectifs*, colloque international, 5-6 décembre, Metz.

IFEN (2004), *L'environnement en région Centre*, Les cahiers régionaux de l'environnement.

JO (*Journal Officiel*) (1992), Directive 92/43/CEE du Conseil. N° L206/7 du 22 juillet.

JOCE (*Journal officiel de la Communauté européenne*) (1993), Programme communautaire de politique d'action en matière d'environnement et de développement durable. Cinquième programme pour l'Environnement, n° 138 du 17 mai.

Le Grand J.-F. (1997), *Rapport d'information Natura 2000 : de la difficulté de mettre en œuvre une directive européenne*, rapport du Sénat, n° 309.

Le Grand J.-F. (2003), *Réseau Natura 2000 : pour une mise en valeur concertée du territoire*, rapport du sénat, n° 23.

Lepage C. (1996), Lettre du 28 avril 1996.

MATE (1999), *Directive Habitats. Vers le réseau Natura 2000. Dix questions, dix réponses*. URL : <http://natura2000.environnement.gouv.fr/10questions/>

Meriaux J.-L. et Trouvilliez J. (2001), *Le réseau Natura 2000 en France et dans les pays de l'Union européenne*, actes du colloque international, 5-6 décembre 2000, IEE et AMBE, Metz.

Métais M. (2003), « Les zones humides : terrains d'entente entre chasseurs et protecteurs de la nature ? », *Zones humides infos*, MATE, 1^{er} trimestre.

Naturopa (2004), Une nouvelle approche hors des aires protégées, 101, pp. 30-33.

Natura 2000 infos (1994), Des agriculteurs prêts à se mobiliser, n° 1.

Halle M. (1993), « Biodiversité et parcs nationaux », in *Les parcs nationaux demain*, juillet, UICN, pp. 51-53.

Maurin, H. (1990), *Les ZNIEFF, un virage à négocier, vers un réseau d'espaces naturels à gérer*, actes du colloque du 27 mars 1990, Paris, SFF/MNHN, pp. 24-25.

Michel J.-M. (2001), *Le réseau Natura 2000 en France et dans les pays de l'Union européenne et ses objectifs*, actes du colloque international, 5-6 décembre 2000, Metz.

Schwœhrer (2001), *Le réseau Natura 2000 en France et dans les pays de l'Union européenne et ses objectifs*, actes du colloque international, 5-6 décembre 2000, Metz.

Sénat (2004), *Réseau Natura 2000 : pour une mise en valeur concertée du territoire*, les rapports du Sénat, n° 23.

SEN (Schéma des espaces naturels et ruraux) (1999), *Objectifs stratégiques, portée, contribution régionale. Éléments de cadrage pour la Bourgogne et enjeux*.

Terrisse J. (1994), *Mise en place de l'application de la directive Habitats en Poitou-Charentes*, rapport d'étape.

UICN (2003), Cinquième congrès mondial sur les parcs de l'UICN, Durban.

UNFDC (1996), Communiqué de presse du 10 avril.

Valentin-Smith G. *et al.* (1998), *Guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000*, RNF/ATCE, Quétigny.

Annexes

Annexe 1

Questionnaire adressé aux opérateurs et aux chargés de mission

– L'opérateur et la cellule d'élaboration du document d'objectifs –

1 – À la suite de quelle procédure avez-vous été désigné en tant qu'opérateur du document d'objectifs ? (cocher la réponse)

- Appel d'offre
- Candidature spontanée
- Sur proposition de la DIREN
- Autre procédure :
- Précisez : _____

2 – Quels sont, selon vous, les principaux motifs qui ont contribué à votre désignation en tant qu'opérateur du document d'objectifs (en cas de réponses multiples, indiquez l'ordre d'importance) ?

- | | Ordre |
|--|------------------------------|
| Vous étiez déjà gestionnaire du site/d'une partie du site | <input type="checkbox"/> ___ |
| En raison de vos compétences dans le domaine écologique | <input type="checkbox"/> ___ |
| En raison de vos compétences en gestion territoriale | <input type="checkbox"/> ___ |
| En raison de votre expérience dans un domaine professionnel (agriculture, forêt, pêche, chasse...) | <input type="checkbox"/> ___ |
| En raison de votre expérience sur un autre site Natura 2000 | <input type="checkbox"/> ___ |
| Autre : | <input type="checkbox"/> ___ |
| Précisez : _____ | ___ |

3 – Quelles sont les fonctions et la formation de la personne qui exerce au sein de l'organisme la responsabilité du suivi de l'élaboration du document d'objectifs et du travail du chargé de mission ?

fonction dans l'organisme : _____
formation : _____

4 – En ce qui concerne le chargé de mission :

Formation : _____
Était-il déjà employé dans l'organisme ?
oui non Bénévole
Si oui : Fonction : _____
Si non : Expérience antérieure : _____
A-t-il été déjà impliqué dans la procédure Natura 2000 ?
oui non

5 – Un expert scientifique a-t-il été désigné pour accompagner de manière permanente l'opérateur dans sa mission ?

oui non
Si oui : Formation : _____
Organisme : _____
Spécialité : _____

6 – En plus du chargé de mission, une ou plusieurs personnes ont-elles été recrutées pour la réalisation du document d'objectifs ?

oui non
Si oui : Combien : _____

Pour le recrutement principal, précisez :

Fonction : _____
Formation : _____
Expérience antérieure : _____

– Le site et le document d'objectifs –

7 – Quel est, par ordre d'importance, le statut des propriétés à l'intérieur du site ?

	Ordre
Propriétés d'État	—
Propriétés de collectivités locales	—
Propriétés de particuliers ou de sociétés	—
Propriétés d'associations ou conservatoires	—

8 – Le site a-t-il déjà fait ou fait-il l'objet de mesures de conservation ?

oui non

Si oui, lesquelles (réponses multiples possibles) :

réserves	<input type="checkbox"/>
ZPS	<input type="checkbox"/>
Site inscrit ou classé	<input type="checkbox"/>
arrêté de biotope	<input type="checkbox"/>
mesure agri-environnementale	<input type="checkbox"/>
acquisition foncière	<input type="checkbox"/>
autres	<input type="checkbox"/>
Précisez : _____	

9 – Quelle est la durée prévue (ou effective) du travail d'élaboration du document d'objectifs ?

– L'élaboration du document d'objectifs –

10 – Au niveau du site, qui a défini la méthode d'élaboration du document d'objectifs (calendrier, études à réaliser, groupes de travail, formes de concertation, etc.) ?

votre organisme :

un autre organisme :

Précisez : _____

11 – Au cours de cette phase, quelles informations et ressources ont été utilisées pour définir la méthode d'élaboration du document d'objectifs ? (réponses multiples possibles)

Documentation mise à disposition par DIREN, MATE ou autre organisme

oui non

Si oui, Précisez : _____

Formations des agents

oui non

Si oui, Précisez : _____

Colloques, réunions d'information

oui non

Si oui, Précisez : _____

Expérience de l'opérateur ou du chargé de mission sur d'autres sites

oui non

Échange d'expériences avec les opérateurs ou chargés de mission d'autres sites

oui non

Personnes ressources

oui non

Si oui, Précisez : _____

12 – Quelles ont été les principales sources de financement mobilisées pour l'élaboration du document d'objectifs ? (plusieurs réponses possibles par ordre d'importance)

	<input type="checkbox"/>	Ordre
DIREN	<input type="checkbox"/>	—
Autofinancement de l'organisme	<input type="checkbox"/>	—
Collectivités territoriales	<input type="checkbox"/>	—
Fonds européens	<input type="checkbox"/>	—
Autres	<input type="checkbox"/>	—
Précisez : _____		—

– Connaissance du site et définition des objectifs –

Dans les questions 13 et 14, ne mentionnez que les informations qui vous ont été particulièrement utiles et non l'intégralité des sources que vous avez consultées.

13 – Quels outils et informations déjà existants vous ont été particulièrement utiles pour la connaissance des habitats et des espèces ? Classez les 3 plus importants :

	<input type="checkbox"/>	Ordre
cahiers d'habitats	<input type="checkbox"/>	—
inventaires ZNIEFF	<input type="checkbox"/>	—
guides techniques	<input type="checkbox"/>	—
Précisez : _____		
études scientifiques	<input type="checkbox"/>	—
Précisez : _____		
bases de données	<input type="checkbox"/>	—
Précisez : _____		
autres	<input type="checkbox"/>	
Précisez : _____		

14 – Quels outils et informations déjà existants vous ont été particulièrement utiles pour l'analyse socio-économique ?

	<input type="checkbox"/>	Ordre
études	<input type="checkbox"/>	—
Précisez : _____		
bases de données	<input type="checkbox"/>	—
Précisez : _____		
rapports administratifs	<input type="checkbox"/>	—
Précisez : _____		
autres	<input type="checkbox"/>	
Précisez : _____		

15 – Avez-vous réalisé ou fait réaliser des études complémentaires ?

oui non

Si oui remplir les 3 tableaux suivants :

Études sur les habitats et les espèces		
Qui ?	Domaine ?	Synthèses de données existantes ou nouvelles études de terrain ?
.....
.....
.....

Études socio-économiques		
Qui ?	Domaine ?	Études bibliographiques ou production de données nouvelles ?
.....
.....
.....

Autres études		
Qui ?	Domaine ?	Études bibliographiques ou production de données nouvelles ?
.....
.....
.....

16 – En dehors des organismes impliqués dans la réalisation des études ou présents au Comité de pilotage, quelles sont les institutions que vous avez consultées au titre d'expert dans l'élaboration du document d'objectifs ?

Institutions	Nom	Domaine d'expertise
Administration
Organisme scientifique
Association de Protection de la Nature
Organisation professionnelle
Bureau d'études
Autres

17 – Dans la définition des objectifs et des moyens de gestion du site, vous êtes-vous inspiré de mesures antérieures de conservation sur le site ?

oui non

Si oui :

- Plans de gestion
- Mesures agri-environnementales
- Programme Life
- Autres

Précisez : _____

– Le Comité de pilotage –

18 – Combien de réunions du Comité de pilotage ont-elles été organisées ou sont prévues ?

Réunions passées : _____

Réunions prévues : _____

19 – A quelles phases d'élaboration du document d'objectifs le Comité de pilotage est-il réuni ?

Précisez : _____

– Les groupes de travail –

20 – Des groupes de travail thématiques ont-ils été constitués ?

oui non

Si oui, lesquels ?

21 – Des groupes de travail géographiques ont-ils été constitués ?

oui non

Si oui, lesquels ?

22 – En dehors des membres du Comité de pilotage, quels ont été pour chaque groupe de travail les organismes invités à participer ?

Nom du groupe de travail	Organismes
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

23 – Qui a assuré l'animation de ces groupes de travail ? (réponses multiples possibles)

l'opérateur

le chargé de mission

un expert scientifique

un expert professionnel

un représentant d'une administration

un élu

un animateur spécialisé

autre

Précisez : _____

24 – L'activité de ces groupes a-t-elle donné lieu à des contributions écrites spécifiques ?

oui non

Si oui, Précisez : _____

– L'information et la consultation du public –

25 – Quelles ont été au niveau local les modalités d'information et de consultation du public dans l'élaboration du document d'objectifs ? (réponses multiples possibles)

- | | |
|--|--------------------------|
| Information générale sur Natura 2000 (brochures et documents provenant de l'Europe, du Ministère, de la DIREN) | <input type="checkbox"/> |
| Information spécifique sur le site produite par l'opérateur (Lettre Natura 2000, classeurs, brochures) | <input type="checkbox"/> |
| Réunions publiques d'information et de consultation | |
| à l'échelle du site | <input type="checkbox"/> |
| à l'échelle communale | <input type="checkbox"/> |
| tout public | <input type="checkbox"/> |
| par secteur d'activité ou d'intérêt | <input type="checkbox"/> |
| Presse locale | <input type="checkbox"/> |
| Site WEB | <input type="checkbox"/> |
| Lettres d'information individuelles | <input type="checkbox"/> |
| Rencontres individuelles | <input type="checkbox"/> |
| Aucune | <input type="checkbox"/> |
| Autres formes d'information et de consultation | <input type="checkbox"/> |
| Précisez : _____ | |

– Difficultés –

26 – Quelles difficultés particulièrement importantes avez-vous rencontrées dans l'élaboration du document d'objectifs ?

– L'avenir –

27 – En tant qu'opérateur, souhaitez-vous conserver des responsabilités dans la gestion du site après l'élaboration du document d'objectifs ?

oui non

Si oui, lesquelles ?

Précisez : _____

Si non, quel(s) organisme(s) devrai(en)t, selon vous, jouer un rôle dans la gestion postérieure du site ?

Précisez : _____

– *Renseignements complémentaires* –

28 – Combien de personnes ont contribué à remplir ce questionnaire ?

Fonction(s), âge(s) (facultatif)

29 – Avez-vous des commentaires ou des informations supplémentaires à nous communiquer ?

30 – Composition du Comité de pilotage (photocopie de l'arrêté préfectoral à joindre si possible à ce questionnaire).

31 – Autres documentations que vous jugeriez utile de nous faire parvenir.

*L'équipe Grenat vous adresse ses plus sincères remerciements
pour votre participation à la réalisation de ses recherches*

Annexe 2

Lettre d'accompagnement du questionnaire

Avignon, le

Madame ou Monsieur,

Le questionnaire ci-joint trouve sa place dans le cadre d'une étude concernant la mise en œuvre de la directive Habitats. Cette étude est financée par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (MATE) et réunit des chercheurs du CNRS, de l'INRA et des universités. Son objectif est double. Il est d'abord d'analyser les conditions locales dans lesquelles s'élaborent les documents d'objectifs des sites Natura 2000. Il est aussi d'appréhender comment ce travail contribue à modifier les formes de gestion de la nature dans les espaces protégés, en s'attachant à identifier en particulier les savoirs mobilisés et les réseaux d'acteurs qui contribuent à la circulation de ces connaissances.

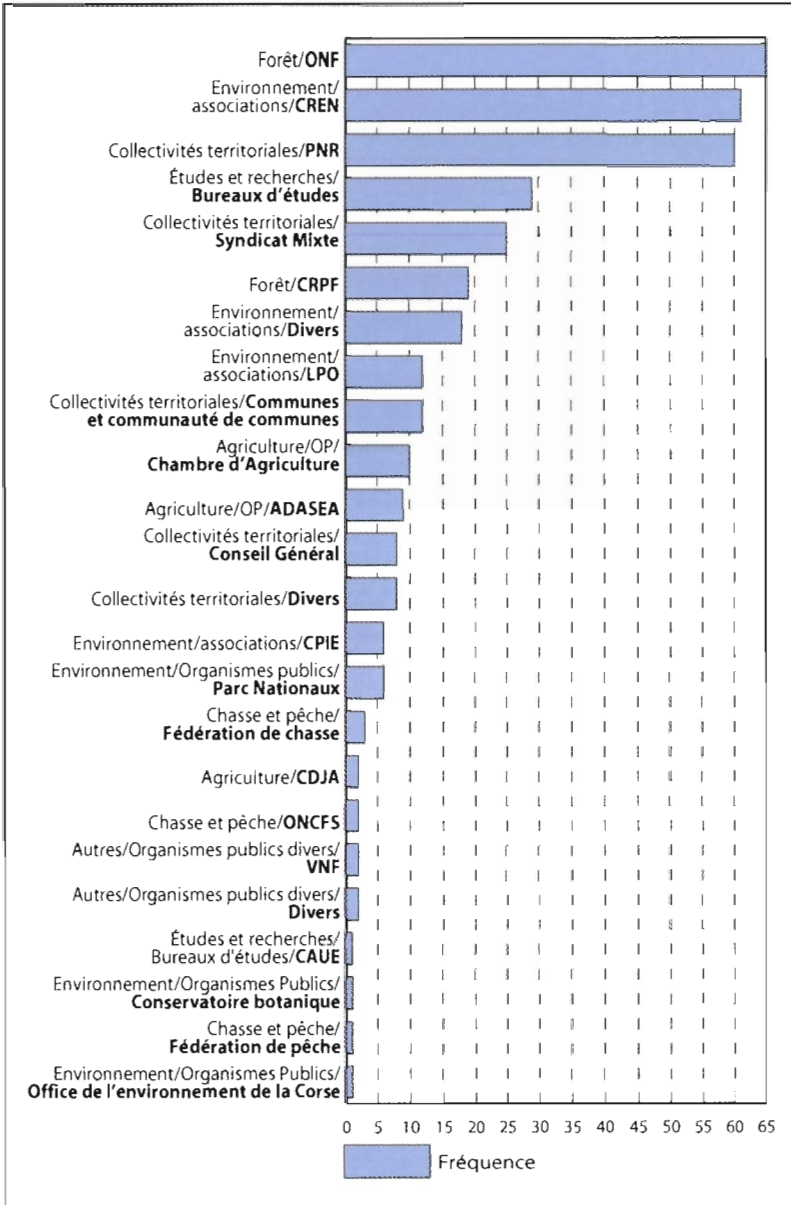
L'enquête que nous vous adressons a pour objet de recueillir les informations les plus précises possibles sur la réalisation des documents d'objectifs. Natura 2000 se matérialise en effet dans un grand nombre d'opérations locales dont notre recherche vise à recueillir et à synthétiser l'expérience. Le questionnaire a ainsi pour ambition d'envisager l'ensemble des configurations existantes, ce qui justifie le nombre de thèmes abordés.

Nous adressons le questionnaire aux opérateurs en raison de leur rôle essentiel dans cette étape de la procédure, mais il peut être rempli par la personne qui vous semblera la plus adéquate ; le concours des chargés de mission peut en particulier apparaître souhaitable sur tout ou partie des points abordés.

Le questionnaire sera envoyé aux opérateurs de tous les sites de France, au fur et à mesure de la mise en œuvre de leurs documents d'objectifs. Les informations que nous en tirerons resteront confidentielles. En outre, nous nous engageons à vous tenir au courant des enseignements tirés de cette enquête.

Pour tout renseignement complémentaire, vous pouvez contacter notre équipe en vous adressant à Nathalie Perrot ou Pierre Alphandéry. En vous remerciant d'avance de votre collaboration.

Annexe 3

Répartition des opérateurs
par type de structure

Source : Enquête GRENAT (363 opérateurs).

Annexe 4

Liste des membres invités et des présences effectives aux deux premières réunions du Copil d'un site de Puisaye (89)

Membres invités au comité de pilotage de Puisaye	1 ^{re} réunion	2 ^e réunion
Président		
Secrétaire général de la préfecture de l'Yonne	1	2
Collectivités territoriales		
Douze élus (1 député, 4 conseillers généraux, 7 maires)	8	7
Comité de développement de la Puisaye-Forterre	0	0
Total	8	7
Représentants des services et établissements publics de l'État		
DIREN	2	1
DDAF (agriculture)	1	1
ONCFS (chasse)	1	0
DDE (équipement)	1	0
ONF (forêts)	1	0
CSP (Conseil de la pêche)	1	2
CRPF (Centre régional de la propriété forestière)	1	2
SAFER	0	0
Chambre d'agriculture	2	1
Total	10	7
Organisations socioprofessionnelles		
Syndicat départemental de la propriété rurale	0	0
Syndicat des propriétaires forestiers sylviculteurs	2	1
Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles	2	1
CDJA	0	0
Confédération paysanne	0	1
Groupement des agriculteurs biologiques	0	0
Service d'écodéveloppement agricole et rural de Bourgogne	1	0
Total	5	3

Membres invités au comité de pilotage de Puisaye	1 ^{re} réunion	2 ^e réunion
Association de protection de la nature		
Délégation LPO	0	1
Organisations représentatives des autres usagers du milieu naturel		
Fédération départementale des chasseurs de l'Yonne (FDCY)	3	3
Association pour la pêche et la protection du milieu aquatique de l'Yonne (APPMAY) / Association <i>La Loutre</i>	1	1
Comité départemental de la randonnée pédestre	0	1
Association Émeraude	0	1
Propriétaires	0	1
Total	4	7
Experts		
Groupement des intérêts aquatiques de Puisaye (GIAP)	0	1
Institut d'entretiens des rivières	1	1
Station de recherche pluridisciplinaire des Metz (SRPM)	1	1
Total	2	3
Opérateurs		
Conservatoire des sites naturels bourguignons	2	2
Voies navigables de France	2	3
Total des présences	34	35

Source : Enquêtes en Bourgogne.

Annexe 5

Institutions représentées dans les Copil (présentes dans au moins 10 % des Copil)

N = 242			
DIREN	241	Confédération paysanne	71
DDAF	234	Président de conseil régional	69
Maire	233	Fédération de randonnée	68
Fédération de chasse	214	Agence de l'eau	68
Chambre d'agriculture	194	Association régionale naturaliste	62
CRPF	162	Chambre de commerce	60
Président de conseil général	154	PNR	59
Fédération de pêche	147	Association régionale pour l'environnement	54
ONF	146	Direction départementale jeunesse sports	49
DDE	139	DRIRE	48
Conseiller général	136	Conservatoire botanique	48
ONCFS	135	ACCA	47
CREN	132	Association locale non environnementale	46
Syndicat des propriétaires forestiers	118	Association départementale naturaliste	46
FDSEA	106	Fédération de sport	42
Conseil supérieur de la pêche	105	Association locale de pêche	40
Association départementale pour l'environnement	105	Expert scientifique	36
Syndicat de la propriété agricole	103	Chambre des métiers	36
Syndicat mixte et intercommunal	90	ADASEA	34
CDJA	87	CPIE	33
Communauté de communes	84	Union des carrières et des matériaux de construction (UNICEM)	31
LPO	78	Service départemental des archives et du patrimoine	28
CSRPN	78	Propriétaires	27
Comité départemental de tourisme	73	Office de tourisme	27
Association locale pour l'environnement	73	Fédération montagne Clubs alpins	25

Source : Enquête GRENAT.

Annexe 6

Répartition des membres dans les différents groupes de travail du site du Marais poitevin (2001)

	Littoral	Milieux ouverts	Venise verte	Diagnostic biologique	Total
Agriculture	14	12	13	9	48
Communes	15	15	10	3	43
Environnement	7	10	8	12	37
Hydraulique	7	10	0	0	17
Chasse	7	5	4	1	17
Forêt/peupleraie conchyliculture	3	0	3	4	10
Pêche	0	1	2	1	4
Tourisme	1	1	1	0	3
Total*	58	61	50	38	207

* Total représentant l'ensemble des participants aux réunions et non ceux qui sont proposés dans cette « typologie ». La différence, minime, tient à la non-prise en compte des représentants du parc, des opérateurs et de certains institutionnels (préfecture et DDE, par exemple) ou scientifiques (INRA et IFREMER).

Source : Enquête Marais poitevin.

Annexe 7

Les activités d'un chargé de mission

Semaine 1

Formation à l'ATEN « élaboration des DOCOB » (caractérisation des habitats, cartographie des milieux, communication et négociation avec les acteurs, logiques d'acteurs, planification et suivi)

Semaine 2

Rencontre avec les responsables de la structure opératrice (cadrage et calendrier, organisation du travail, partenaires, comité de pilotage et communication)

Prise de connaissance du dossier Natura 2000 (lecture bibliographique)

Rencontre avec le responsable d'un cabinet de communication pour l'édition d'un futur bulletin Natura 2000

Rencontre avec le collaborateur scientifique désigné pour le DOCOB (prise de contact et début de la consultation sur les thèmes scientifiques)

Rencontre avec un technicien de la Fédération départementale des chasseurs (le fonctionnement de la chasse dans le département et sur le site, échange sur les possibilités de réussir la concertation avec les chasseurs)

Rencontre avec le membre de l'équipe GREINAT chargé du suivi du site

Début de la rédaction du cahier des charges et du devis de la convention entre l'opérateur et l'État, avec un agent de la DDAF

Semaine 3

Bibliographie

Poursuite de la rédaction du cahier des charges et du devis pour la DDAF

Première prise de contacts avec les prestataires d'études (FIR, CREIN, Groupe chiroptères)

Réunion à la DIREN sur Natura 2000

Semaine 4

Poursuite de l'instruction des devis, du cahier des charges et de la convention-cadre entre l'État et l'opérateur

Recensement bibliographique à la DIREN

Rencontre avec un hydrologue de la DIREN

Rencontre avec le responsable du CREIN sur le site pour la mise au point de l'étude entomologique et herpétologique

Semaine 5

Réflexion sur la planification (tableau de bord, plan de communication)

Recensement et récolte bibliographique à la DIREN

Bilan des recherches à faire concernant les activités humaines, liste des organismes à contacter

Réunion de cadrage avec des agents de l'ONF et le collaborateur scientifique pour les études « habitats » et « fréquentation »

Semaine 6

Poursuite du recensement bibliographique à la DIREN

Rencontre avec un agent de la DIREN pour le recensement bibliographique, l'élaboration des conventions avec l'ONF et le projet de mise en cohérence de la cartographie (SIG)

Rencontre avec un agent de la DDAF pour la convention entre l'État et l'opérateur et pour le recensement bibliographique

Contact avec un responsable du CREIN pour le conventionnement des études herpétologiques et entomologiques

Semaine 7

Lecture et compilation des documents récoltés

Visite d'une partie du site avec le collaborateur scientifique « pour une prise de contact avec les réalités de terrain »

Réflexion sur la concertation avec les chasseurs

Prises de contact avec les prestataires des études (CREIN, Groupe chiroptères) et divers organismes (ADASEA, organisme de développement pastoral, DDAF)

(parallèlement : préparation de la première réunion du comité de pilotage – prévue trois mois plus tard – contacts avec divers organismes – chambre d'agriculture, organisme de développement pastoral, mairies, sociétés de chasse... –, cadrage de l'étude « avifaune »)

Semaine 8

Rencontre avec un agent de l'ADASEA au sujet des mesures agri-environnementales

Recherches et récoltes bibliographiques à la DDAF

Lecture et compilation des documents récoltés

Fin du travail sur les conventions administratives et financières pour l'année en cours avec la DDAF

Semaine 9

Recherches et récoltes bibliographiques à la DDAF

Rencontre sur le terrain avec la chargée de l'étude « habitats » de l'ONF

Rencontre avec un membre du CDJA au sujet de l'agriculture sur le site

Semaine 10

Cadrage de l'étude « chiroptères » avec le Groupe chiroptères

Rencontre avec la DIREN pour préparer le comité de pilotage

Recherches sur internet concernant Natura 2000

Bilan sur les contacts pris avec les prestataires et première ébauche d'un tableau de bord

Semaine 11

Rencontre avec un agent du conseil général concernant les données existantes sur l'agriculture

Rencontre avec le technicien de la Fédération des chasseurs pour préparer une réunion sur la chasse préalable au comité de pilotage

Rencontre avec un spécialiste des nappes phréatiques du BRGM

Rencontre avec des agents de la chambre d'agriculture et d'un organisme de développement pastoral pour envisager leur participation au DOCOB

Préparation du document de communication synthétique sur Natura 2000 en vue de la réunion avec les chasseurs

Semaine 12

Rencontre avec M^{me} D. à propos de l'agriculture biologique

Préparation des convocations et de la réunion sur la chasse

Réunion de cadrage de l'étude « fréquentation » avec l'ONF

Préparation des cahiers des charges des études « fréquentation » et « habitats » pour conventionnement direct avec la DIREN

Semaine 13

Réunion de mise au point du comité de pilotage avec les services de la DDAF, de la sous-préfecture et le collaborateur scientifique

Préparation de la réunion d'information sur Natura 2000 et la chasse, organisée conjointement avec la fédération départementale des chasseurs

Réunion avec le syndicat intercommunal d'aménagement sylvo-pastoral et un organisme de développement pastoral

Semaine 14

Réunion chasse

Mise au point du cahier des charges pour les études insectes, reptiles, amphibiens avec le CREN

Semaine 15

Visite du site de la réunion du comité de pilotage et mise au point de l'organisation de celui-ci

Réunion avec le responsable d'une association de protection de la nature

Poursuite de la recherche bibliographique à la DIREN et au CEMAGREF

Semaine 16

Rencontre avec les rapporteurs du CSRPN chargés du site

Recherche bibliographique à la bibliothèque du conseil régional

Préparation avec le secrétariat de la sous-préfecture des convocations pour le comité de pilotage

Semaine 17

Préparation des dossiers remis aux participants du comité de pilotage

Visite de terrain avec l'ONF

Semaine 18

Réunion du comité de pilotage

Rencontre avec le bureau d'étude chargé d'une étude d'évaluation Natura 2000 commandée par la DIREN

Réunion avec le cabinet de communication pour la préparation du bulletin Natura 2000

Semaine 19

Semaine à la Commission européenne de Bruxelles avec les élus du site

Semaine 20

Réunion sur les perspectives du site dans le cadre de l'organisation en Pays ou en PNR

Rencontre avec un agent du Conservatoire national botanique au sujet de la cartographie des habitats

Semaine 21

Rencontre avec le responsable d'une association naturaliste

Réunion sur le défrichement d'un secteur du site

Semaine 22

Rencontre avec le cabinet de communication et un journaliste d'un quotidien régional sur le bulletin Natura 2000

Réunion à la DIREN pour l'évaluation Natura 2000

Rencontre avec le responsable d'un laboratoire d'écologie dans une université de la région

Visite de terrain avec le chargé de l'étude « avifaune »

.../... (rapports manquant sur six semaines)

Semaine 28

Réunion à la DIREN sur l'harmonisation des SIG pour Natura 2000

Conception du bulletin Natura 2000

Poursuite du travail sur le DOCOB

Semaine 29

Visite sur le terrain des aménagements cynégétiques avec un technicien de la Fédération des chasseurs

Rencontre avec un chercheur de l'INRA sur le brûlage dirigé

Rencontre avec le responsable du CREN sur la gestion des milieux

Visite de terrain avec l'ONF sur la cartographie des habitats

Poursuite du travail sur le DOCOB

Semaine 30

Rencontre avec le responsable d'un office de tourisme sur la fréquentation du site

Rencontre avec un responsable du GRABE sur l'agriculture biologique

Rencontre avec le président d'une société de chasse sur les aménagements cynégétiques

Rencontre avec un expert en orchidées

Poursuite du travail sur le DOCOB

Semaine 31

Rencontre avec un propriétaire privé, membre de la chambre d'agriculture
 Rencontre avec le président du syndicat intercommunal d'aménagement sylvo-pastoral
 Rencontre avec le chargé de mission du DOCOB d'un site voisin
 Rencontre avec le président d'une association de protection de la nature
 Rencontre avec un chercheur agronome de l'INRA
 Poursuite du travail sur le DOCOB

Semaine 32

Organisation et animation de la réunion du groupe de travail Agriculture
 Élaboration des articles pour le bulletin Natura 2000 avec divers intervenants et un journaliste
 Réunion sur l'évaluation Natura 2000 avec le bureau d'étude responsable et différents acteurs (DDAF, CSRPN, opérateurs...)
 Organisation et animation de la réunion du groupe de travail Gestion des espèces
 Rencontre avec le président du syndicat intercommunal d'aménagement sylvo-pastoral
 Rencontre avec des agents de la DDAF et le collaborateur scientifique
 Poursuite du travail sur le DOCOB

Semaine 33

Rencontre avec le commandant responsable du service départemental de lutte contre les incendies
 Rencontre à la chambre d'agriculture avec le responsable d'une association pour l'alimentation et la santé
 Rencontre avec une responsable de la FDSEA
 Rencontre avec le chargé de mission avifaune de la DIREN sur l'articulation entre la démarche DOCOB et la directive Oiseaux
 Poursuite du travail sur le DOCOB

Semaine 34

Réunion de travail avec le bureau de communication sur le bulletin Natura 2000
 Sortie de terrain avec l'ONF, le CRPF, un organisme pastoral et le collaborateur scientifique
 Poursuite du travail sur le DOCOB

Semaine 35

Réunion de travail avec un chercheur du Cemagref
 Réunion de travail avec un chercheur écologue d'une université de la région
 Réunion à la DIREN concernant l'attribution des financements de l'année en cours
 .../... (rapports manquant sur cinq mois)

Semaine 57

Visite de terrain avec un agent forestier communal sur une forêt
 Rencontre avec une spécialiste du pastoralisme
 Rencontre avec M. O. au sujet des SIG
 Suivi administratif et courrier
 Poursuite de la synthèse bibliographique et du travail sur l'élaboration des objectifs

Semaine 58

Réunion de travail à la DIREN sur les oiseaux du site
 Rencontre avec un agent de l'ONF sur le document d'objectif d'un autre site du département
 Visite de terrain sur un secteur du site
 Poursuite de la synthèse bibliographique et du travail sur l'élaboration des objectifs

Semaine 59

Visite de terrain avec un botaniste sur des sites d'escalade du site
 Suivi administratif
 Poursuite de la synthèse bibliographique et du travail sur l'élaboration des objectifs

Semaine 60

Suivi administratif
 Poursuite de la synthèse bibliographique et du travail sur l'élaboration des objectifs

Semaine 61

Rencontre avec le président de la structure opératrice pour faire le point sur le dossier
 Rencontre avec le membre de l'équipe GREMAT chargé du suivi du site
 Poursuite du travail sur le DOCOB

Semaine 62

Rencontre avec un agent de l'ONF pour une sortie de terrain
 Rencontre avec M. M. au sujet du SIG
 Poursuite du travail sur le DOCOB

Semaine 63

Congés

Semaine 64

Rencontre avec le président du Syndicat intercommunal d'aménagement sylvo-pastoral
 Visite de terrain dans une commune avec des membres de la société de chasse
 Rencontre avec M. O. pour une réunion de travail sur le SIG
 Poursuite du travail sur le DOCOB

Semaine 65

Rencontre avec un agent du CRPF au sujet de l'étude « forêt privée »
 Visite de terrain avec une société de chasse
 Poursuite du travail sur le DOCOB

Semaine 66

Trois journées de formation à l'APCA sur les contrats agri-environnementaux et Natura 2000

Semaine 67

Une journée de congés
 Trois journées de formation avec l'ATEN sur les moyens de gestion des habitats

Semaine 68

Visite d'un territoire de chasse avec les représentants de la société locale de chasse

Visite d'un autre territoire de chasse avec une autre société de chasse

Rencontre avec un membre d'une association de protection de la nature sur la gestion des milieux

Visite de terrain sur une forêt communale avec un agent de l'ONF

Semaine 69

Rencontre avec M. B. sur la problématique des canaux et de la pêche

Séance de travail sur le SIG avec un stagiaire

Semaine 70

Rencontre avec un membre d'un bureau d'étude au sujet des orchidées

Visite de terrain avec un botaniste sur des sites d'escalade

Séance de travail SIG

Semaine 71

Visite d'un territoire de chasse avec les représentants de la société locale de chasse

Séance de travail SIG avec le stagiaire

Poursuite du travail sur le DOCOB

Semaine 72

Visite de terrain avec un agent d'un organisme de développement pastoral sur des territoires pâturés

Rencontre avec un représentant de la Fédération de pêche au sujet de l'aménagement des cours d'eau

Semaine 73

Visite d'un territoire de chasse avec les représentants de la société locale de chasse

Rencontre avec un chercheur du CNRS au sujet des chénaies vertes

Deux journées de formation à Lyon sur les coûts de gestion des milieux ouverts

Semaine 74

Rencontre avec un étudiant au sujet d'un mémoire sur Natura 2000

Rencontre avec un membre d'une association au sujet de la gestion d'une partie du site

Préparation de la réunion du comité scientifique et de la note de cadrage pour la semaine suivante

Semaine 75

Formation ATEN sur la gestion des conflits et la négociation

Préparation de la réunion du comité scientifique et de la note de cadrage pour une réunion de fin de semaine

Semaine 76

Formation sur le logiciel MAPINFO

Compte rendu de la réunion de la fin de la semaine précédente et préparation de la réunion du Conseil scientifique avec les enjeux hiérarchisés et le plan d'action

Semaine 77

Préparation de la réunion du comité scientifique

Visite de terrain sur un marais avec un chercheur d'un organisme privé de recherche écologique

Semaine 78 et 79

Congés

Semaine 80

Réunion du second comité scientifique de gestion

Réunion agriculture sur les pratiques agricoles

Réunion avec le président de la structure opératrice pour faire le point sur l'avancement du dossier

.../... et ainsi de suite pendant encore plus de deux ans...

Source : rapport d'activité d'un chargé de mission en région PACA.

Table des matières

Sommaire	3
Avant-propos	5
Introduction	9
Première partie	
Un projet européen de mise en réseau de la nature protégée	15
De la protection ponctuelle au projet de conservation de la biodiversité : un contexte international de redéfinition des politiques de la nature	17
Diversité du vivant et dynamiques biologiques : un changement de perspective	18
Natura 2000 et la convention sur la diversité biologique : un changement de référentiel global	20
Entre incertitudes et normes	23
Natura 2000 et le réseau écologique européen	24
La directive Habitats : un texte de référence	27
La dimension duale du réseau Natura 2000	33
La traduction française de la directive	34
Les obligations liées à une directive européenne	34
Une mise en œuvre douloureuse en France	37
• La constitution des premiers inventaires (1993-1996) : argumentation scientifique et contestation par les acteurs du monde rural	38
• La validation consensuelle des inventaires (1997-2003) : une logique de pacification sociale	41
• La mise en place des premiers DOCOB (1999-2004) : une démarche de concertation dans un environnement institutionnel en évolution.	43
• Conclusion.	47
Conclusion : des sites aux scènes	49

Deuxième partie

Rendre compte de l'hétérogénéité du réseau écologique en France : du national au local	53
Cartographie de l'hétérogénéité du réseau Natura 2000	55
Des sites inégalement répartis sur le territoire français	56
Des extensions notables dans les zonages de connaissances	61
Une implantation sociopolitique affirmée	66
Prendre en compte les différentes échelles	68
Une approche exhaustive des formes d'expertise à l'échelle nationale	68
Une approche régionale des modalités de l'action collective et l'analyse de « scènes locales »	71
Les territoires des DOCOB d'une région à l'autre	75
Des régions affichant une faible emprise des espaces protégés (NPC et Bourgogne)	75
• L'alliance des milieux sylvicoles, agricoles et cynégétiques contre la directive en Nord-Pas-de-Calais	75
• Une DIREN très présente et insérée dans un réseau de compétences en Bourgogne	77
Deux régions déjà fortement impliquées dans la protection de la nature : Poitou-Charentes et PACA	79
• Une volonté de négociation entre naturalistes et élus en région PACA	80
• Un partenariat de raison en Poitou-Charentes	81
Le choix des sites	83
Conclusion	88
Troisième partie	
Les scènes locales des sites Natura 2000 : cadrage théorique et morphologique	89
Statut, enjeux et cadre d'analyse des scènes locales	91
Le vivant, l'action collective et l'obligation de résultat	92
Les scènes locales de la biodiversité, un espace public de débat autour de la nature	95
Les scènes locales comme cadre d'interaction	99
Méthodologie	102
Morphologie des scènes locales	104
Choix des opérateurs en charge de l'élaboration des DOCOB	105
• Trois groupes d'opérateurs dominants	105
• Des sites de taille plus élevée pour les opérateurs de type « collectivités territoriales »	106
• Privilégier les opérateurs socialement légitimes	107
• Des choix différenciés d'une région à l'autre	108

Les comités de pilotage et les groupes de travail : deux modalités de l'action collective	111
• Le comité de pilotage : une instance officielle à géométrie variable	111
• Les groupes de travail révélateurs des principaux enjeux	118
Le travail de l'opérateur et du chargé de mission	120
• Des opérateurs relativement autonomes	121
• Le rôle déterminant du chargé de mission	122
Quatrième partie	
Les scènes locales : interactions et production de connaissances	127
Introduction	129
Typologie des débats et enjeux de connaissance : le cas du Marais poitevin	130
Des situations d'interactions parmi d'autres	132
Des accords	134
Des disputes et quelques controverses	135
Des zones d'ombre... jusqu'à des incertitudes	138
Interactions autour d'un objet en Puisaye	143
Les étangs de Puisaye comme entité de gestion	143
Un climat de suspicion	145
Des registres très différents	146
Incompréhensions relancées par les mesures de gestion	147
Un médiateur inattendu	152
L'évitement ou l'exemple du Nord-Pas-de-Calais	156
La coopération, un mode de gestion des conflits	157
Cloisonnement institutionnel et partition territoriale	160
Quelques points de désaccord	162
• Le « double jeu » de la chambre d'agriculture et du CRPF	163
• Les compétences du CRPF mises en cause	164
• Quels moyens financiers pour la forêt ?	165
Conclusion	166
Cinquième partie	
Les connaissances mobilisées : formes, domaines et réseaux de compétences	169
Introduction	171
Un fort investissement dans la formalisation de la connaissance naturaliste	172

La mobilisation des connaissances disponibles	172
● Les inventaires ZNIEFF, un instrument peu utilisé	174
● Des <i>Cahiers d'habitats</i> surtout utilisés par les opérateurs des milieux forestiers	174
● Des guides techniques choisis dans la communauté institutionnelle de référence	175
● Des études scientifiques à caractère local	176
● Des bases de données locales produites en interne	179
● Une mobilisation de connaissances sur la base de références locales et de proximité institutionnelle	179
L'approfondissement de la connaissance des habitats et des espèces à l'échelle des sites	180
● Des compléments de connaissances nécessaires	180
● Des études confiées aux spécialistes associatifs	181
● Un approfondissement des connaissances sur l'état des lieux	182
● Habitats ou espèces : des producteurs de connaissances spécialisés	183
● Des compétences recrutées généralement dans les réseaux de proximité institutionnelle	184
Des connaissances socioéconomiques essentiellement basées sur l'expérience de terrain	186
Une mobilisation de ressources relativement faible	186
● Des sources de connaissances très hétérogènes, peu précises et ancrées sur l'expérience des opérateurs	187
Peu d'approfondissement de la connaissance socioéconomique	189
● Une proportion importante d'études menées en interne	189
● Les compétences des organismes agricoles prioritairement mobilisées	190
● Des domaines d'études variés	191
● Une approche asymétrique des connaissances sur la nature et sur la société ?	192
Le recours aux experts	193
● Un recours important à l'expertise	193
● De nouveaux centres de connaissances pour l'expertise	194
● Des expertises en grande partie complémentaires des études	195
● Une confirmation des domaines de compétences avec quelques élargissements	196
● Des réseaux d'experts moins centrés sur la proximité institutionnelle	196
● Une hybridation des compétences au niveau de l'expertise informelle	198
Conclusion	198
Conclusion	201
Un dispositif en vue de cadrer les interactions	201
La dimension cognitive de la procédure	204
Une nouvelle administration de la nature dans les campagnes ?	206
Liste des sigles	209
Bibliographie	213

Annexes

Annexe 1

Questionnaire adressé aux opérateurs et aux chargés de mission	223
---	-----

Annexe 2

Lettre d'accompagnement du questionnaire	231
---	-----

Annexe 3

Répartition des opérateurs par type de structure	233
---	-----

Annexe 4

Liste des membres invités et des présences effectives aux deux premières réunions du Copil d'un site de Puisaye (89)	235
---	-----

Annexe 5

Institutions représentées dans les Copil (présentes dans au moins 10 % des Copil)	237
--	-----

Annexe 6

Répartition des membres dans les différents groupes de travail du site du Marais poitevin (2001)	239
---	-----

Annexe 7

Les activités d'un chargé de mission	241
---	-----



Au Sommet de la Terre de Rio 1992, l'Union européenne s'est engagée,

avec la directive Habitats, à créer un réseau écologique pour préserver la diversité biologique. Sa construction se heurte néanmoins à de nombreux problèmes en termes de légitimité scientifique, d'acceptabilité sociale, de suivi des actions. La démarche française, fondée sur une procédure de concertation, doit faire face à des questions inédites. Elle marque un temps fort de l'histoire des politiques de la nature, à travers l'importance des conflits et des débats qu'elle a suscités, mais aussi au regard des innovations procédurales qui l'ont accompagnée.

Cet ouvrage rend compte d'une politique de la nature « en train de se faire » à l'échelle de la France. La réflexion sociologique s'attache à suivre le processus d'élaboration des mesures de gestion destinées à assurer localement la préservation des habitats et des espèces du futur réseau. L'accent est mis sur les modalités de l'action collective. Controverses, accords, médiations et évitements sont observés dans le cadre de « scènes locales ». Les processus de mobilisation et de production de connaissances sur la nature sont mis en évidence. Les auteurs interrogent plus largement l'impact sociopolitique d'une action publique territorialisée qui se réclame du développement durable.

Dirigé par Florence Pinton, l'ouvrage réunit sous une signature collective Pierre Alphandery, Jean-Paul Billaud, Christian Deverre, Agnès Fortier, Ghislain Géniaux.



Prix : 39 €

La Documentation française
29-31, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07

Téléphone : 01 40 15 70 00

Télécopie : 01 40 15 72 30

www.ladocumentationfrancaise.fr

Imprimé en France

DF : 5 8597-1

ISBN : 978-2-11-006438-7

9 782110 064387

