



HAL
open science

Scènes locales de concertation autour de la nature. La construction française du réseau Natura 2000

F. Pinton, Pierre Alphanféry, J.P. Billaud, Christian Deverre, Agnès Fortier, N. Perrot

► **To cite this version:**

F. Pinton, Pierre Alphanféry, J.P. Billaud, Christian Deverre, Agnès Fortier, et al.. Scènes locales de concertation autour de la nature. La construction française du réseau Natura 2000. 2003. hal-02828129

HAL Id: hal-02828129

<https://hal.inrae.fr/hal-02828129>

Preprint submitted on 2 Apr 2024

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

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

**" Scènes locales " de concertation autour de la nature.
La construction française du réseau Natura 2000**

Equipe GRENAT

Florence Pinton (coordination scientifique, Université Paris10 - Nanterre),
Pierre Alphantery (Inra), Jean-Paul Billaud (Cnrs), Christian Deverre (Inra),
Agnès Fortier (Inra), Nathalie Perrot (doctorante)

Document de travail

Juillet 2003

*Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
&
Institut Français de la Biodiversité*

Avertissement

Les chercheurs de ce programme ont baptisé leur réseau de l'acronyme Grenat (Groupe de recherches sociologiques sur la nature). Leur projet bénéficie d'un cofinancement du Ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD)¹ et de l'Institut français de la biodiversité (IFB)². Celui de l'IFB est arrivé à son terme en avril 2003 alors que celui du MEDD se prolonge jusqu'en septembre 2004. Ce rapport marque donc une étape dans un processus de recherche initié il y a quelques années.

Notre analyse part des acquis d'une précédente recherche achevée en 1999³, qui portait sur la mise en œuvre de la première étape de la directive Habitats (DH) en France. Adoptée en 1992 par l'UE, 13 ans après la directive Oiseaux (DO), la DH vise à préserver le patrimoine naturel européen à travers la constitution d'un réseau écologique appelé Natura 2000. Le réseau sera formé par l'ensemble des Zones spéciales de conservation, au titre de la conservation des habitats et des habitats d'espèces figurant aux annexes I et II de la directive, et des Zones de protection spéciales pour la conservation des oiseaux répertoriés à l'annexe I de la DO.

Sa constitution est programmée pour 2004, selon un schéma prévu en 3 étapes :

1. phase d'inventaire national,
2. constitution d'une liste à l'échelle européenne, désignation officielle des sites
3. et mise en place de mesures garantissant leur maintien ou leur restauration.

Dans cette dernière étape, la France va privilégier la mise en place de mesures contractuelles fondées sur l'élaboration d'un document de diagnostic et d'orientation pour la gestion des sites appelés « Documents d'objectifs ». La recherche en cours porte sur cette troisième étape de la procédure.

1 Appel d'offre « Espaces protégés » de janvier 1999.

2 Appel d'offre de septembre 2000.

3 « La mise en directive de la Nature. De la directive Habitats aux prémices du réseau Natura 2000. » Rapport pour le Ministère de l'Environnement. juillet 1999, 280 p.

SOMMAIRE

Introduction

1. Présentation des travaux

1.1 Les objectifs de la recherche et le choix des méthodes

1.2 Les dimensions théoriques et méthodologiques

1.2.1 *L'analyse d'une procédure en train de se faire*

1.2.2 *Les outils d'analyse mobilisés*

1.3 Des terrains de recherche anciens

2. Les documents d'objectifs : une étape au sein d'une procédure

2.1 Les obligations liées à une directive européenne

2.2 La directive Habitats à l'épreuve du terrain en France sur une décennie : 1993 – 2003

2.3 De la certitude des sciences à l'expérimentation des connaissances

2.4 De la phase d'inventaire à la construction des docob en régions

2.4.1 *L'expérience de la Bourgogne*

2.4.2 *La directive Habitats en région Nord Pas-de-Calais*

2.4.3 *La directive Habitats en région Provence-Alpes-Côte d'Azur*

2.4.4 *La directive Habitats en région Poitou-Charente*

2.5 Les territoires des docob

3. Le processus de construction des documents d'objectifs : concertations et confrontations autour des sites

3.1 La constitution d'un « Parlement de la nature »?

3.2 La production et la mobilisation de connaissances

3.3 Du docob à l'action publique

4. Premières conclusions

5. Bibliographie

5.1 Bibliographie générale

5.2 Bibliographie et sources documentaires sur Natura 2000

5.3 Publications des membres de GRENAT

6. Liste des sigles

Introduction

Quatre années après son adoption, les modalités de la mise en œuvre de la DH sont devenues, en France, un sujet politique brûlant, depuis la solennelle déclaration du « Groupe des neuf »⁴ au Premier Ministre en avril 1996, puis le gel de son application en juillet de la même année. Si, depuis cette date, la procédure de mise en œuvre a repris son cours, on peut affirmer que la protection de la nature est durablement entrée en politique et qu'elle est l'objet d'une vigilance soutenue de la part des initiateurs de la contestation qui ont fait preuve successivement d'hostilité et de participation méfiante.

C'est dans cet univers controversé que l'équipe de sociologues, dénommée aujourd'hui Grenat, a entrepris courant 1997 une réflexion sur la première étape de la directive : celle de l'inventaire des sites susceptibles d'intégrer le réseau Natura 2000. A un premier niveau d'analyse, on a pu interpréter la constitution du front du refus de la directive, qui associa des représentants des intérêts forestiers, agricoles, cynégétiques et halieutiques, comme la manifestation d'une résistance de secteurs importants de la société rurale à une tentative de « naturalisation » des territoires sur lesquels ils déployaient leurs activités traditionnelles de production et de loisirs. Production et usages contre protection de l'environnement, ruralité contre urbanité, ces classiques couples d'oppositions pouvaient servir de grille d'analyse de cette crise, sans doute la plus importante dans le domaine de la mise en œuvre de politiques de conservation de la nature.

L'intérêt de l'approche sociologique s'est trouvée confirmée au fil de l'avancement de notre recherche qui a révélé qu'au delà de l'hostilité des principaux représentants de l'espace rural envers la directive, c'était la remise en cause des connaissances savantes sur la nature et leur bien-fondé à imposer de nouvelles normes de gestion des territoires qui étaient au centre de nombreux débats. La DH, comme de plus en plus de mesures politiques dans le domaine de l'environnement, place en effet les connaissances scientifiques au cœur du dispositif de conservation de la diversité biologique européenne, qu'il s'agisse de définir les habitats et espèces à protéger, d'identifier les sites les plus propices aux objectifs de conservation, de proposer les mesures de gestion et d'évaluer les résultats de ces dernières. Or, les controverses que son application a entraînées ont autant – sinon davantage – porté sur cette place éminente de la science – et sur son contenu – que sur l'intérêt à accorder ou non aux 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.

La mise en politique des questions de nature qui s'opère à travers la DH comporte une dimension inédite. En contribuant à brouiller les lignes du « grand partage » entre nature et

4 Front uni d'opposition composé de divers représentants traditionnels de la gestion de l'espace rural (agriculture, forêt, chasse, pêche).

société, elle apparaît à la fois comme un facteur de déstabilisation des pratiques et des usages des territoires ruraux, mais aussi du monopole de l'expertise scientifique sur les objets de nature. C'est à partir de ces hypothèses que nous avons entrepris le suivi de l'élaboration des documents d'objectifs qui marque la seconde phase de mise en œuvre, et dont ce rapport vise à rendre compte.

Avant même l'achèvement de la désignation des sites, le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) a pris l'initiative de lancer un vaste chantier visant à définir pour chaque site les grandes orientations à prévoir pour assurer la conservation des espèces et des habitats inventoriés. Le choix de la procédure, qui accorde une large place à la concertation, souligne, implicitement, la nécessité d'associer une grande diversité de partenaires à l'échelle des territoires pour définir collectivement des normes de gestion compatibles avec la conservation de la biodiversité. De caractère expérimental, celle-ci apparaît dès lors comme un support d'observation privilégié pour analyser les phénomènes de recomposition susceptibles de se mettre en place dans un contexte de déstabilisation des pratiques et des usages territoriaux d'une part, et de remise en cause de l'expertise scientifique naturaliste d'autre part.

L'examen des modalités de l'action collective constitue une dimension importante de notre réflexion. Il devrait permettre 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) détenus par les acteurs dans leur pluralité. Comment se reconfigurent les rapports entre connaissances et action ? Sur quelle base s'établissent des accords ? On peut, en effet, émettre l'hypothèse que des phénomènes d'interaction entre acteurs hétérogènes génèrent des processus d'apprentissage qui recomposent les rapports entre ces mêmes acteurs, le contenu et les formes de leurs échanges. Et, au-delà, débouchent sur la production de nouveaux types de savoirs, qu'on pourrait qualifier de savoirs hybrides. N'oublions pas cependant que la concertation n'a rien de mécanique. Il ne suffit pas de décréter la mise en place d'espaces de débats, de rencontres pour qu'un véritable travail d'échange, de confrontation des points de vue et des connaissances, voie le jour. Les modalités de l'action collective sont donc susceptibles de prendre des formes variées selon les sites et les contextes locaux. C'est cette diversité que nous chercherons à analyser en suivant au plus près le travail d'élaboration des documents d'objectifs sur plusieurs sites implantés dans différentes régions.

La conservation de la biodiversité marque un tournant par rapport aux politiques de protection de la nature conduites, jusqu'alors, en France. Elle est inspirée d'une nouvelle conception de l'écologie fondée sur une approche dynamique du fonctionnement des espèces et des habitats, et dont l'ambition ne se limite pas à décrire des mécanismes naturels mais aussi à les gérer. D'où la nécessité de faire appel à de nouveaux types de savoirs qui relèvent de l'écologie du paysage, ou encore de la biologie de la conservation, mais au demeurant largement inexplorés. Dans ces conditions, on peut faire l'hypothèse que l'élaboration des documents d'objectifs se heurte à l'état des connaissances jugé lacunaire. Comment les opérateurs en

charge de la réalisation de ces documents et, plus largement, les structures mandatées pour faire appliquer la directive, vont-ils y faire face ? Quels types de connaissances, quels réseaux d'expertises vont être mobilisés ? La rencontre d'acteurs porteurs de savoirs différents va-t-elle contribuer à un renouvellement des connaissances dans le domaine de la conservation de la nature ? Pour disposer d'une information exhaustive – étant donné l'importance des sites en jeu et la variété des opérateurs impliqués – nous aurons recours à une enquête de type quantitative, à travers la constitution d'une base de données réalisée à l'échelon national, à partir des documents d'objectifs produits sur chaque site.

Le présent rapport est divisé en trois parties :

- ▶ La première vise à préciser les objectifs de la recherche ainsi que les choix théoriques et méthodologiques adoptés ;
- ▶ La seconde s'attachera à restituer les dynamiques scientifiques et politiques qui ont marqué l'étape de constitution des inventaires, sur laquelle s'appuie la construction des documents d'objectifs. Il nous paraît en effet opportun d'aborder cette nouvelle étape de mise en œuvre de la directive en procédant à une mise en perspective historique visant à rappeler les principaux temps forts – controverses scientifiques et sociales – et leurs conséquences tant du point de vue de l'évolution de la procédure que sur le plan des territoires concernés. De plus, le caractère territorialisé de cette politique donne lieu à des situations pour le moins contrastées selon les régions, étant donné la variété des contextes locaux ;
- ▶ La troisième, enfin, exposera les premiers résultats de l'équipe à partir de leurs terrains respectifs en s'efforçant de les mettre en parallèle avec les données issues de l'enquête quantitative.

1. Présentation des travaux

1.1 Les objectifs de la recherche et le choix des méthodes

Il s'agit, à travers l'analyse de l'application de la DH, de comprendre les enjeux d'une gestion des espaces au nom de la conservation de la biodiversité. Nous nous intéressons pour cela à la phase d'élaboration des docob (documents d'objectifs), qui relève d'« *une conception décentralisée de l'application de la directive Habitats* »⁵. Ces documents, établis sous la responsabilité de l'Etat dans le cadre d'une démarche volontariste et méthodique, sont équivalents 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* ». Cette nouvelle étape qui s'inscrit en continuité avec la phase précédente, a pour enjeu « *l'appropriation collective sur chaque site des objectifs de conservation* ». La procédure adoptée passe par une mise en confrontation de représentations hétérogènes dont la finalité est la construction de dispositifs prenant en compte les usagers et les exploitants des territoires désignés ainsi que leurs pratiques. Son aboutissement est la mise en œuvre contractuelle des objectifs de gestion. Cette logique procédurale laisse donc une place importante à la concertation locale dans la définition des moyens à mettre en place pour répondre aux objectifs environnementaux. Notre recherche, qui s'inscrit ainsi dans un contexte particulier, peut être résumée par :

- une démarche cognitive renouvelée de conservation de la nature. Nous sommes, en effet, confrontés à un univers de controverses et d'incertitudes scientifiques ;
- une difficulté à traduire sur le plan organisationnel (institutionnel) cette politique de conservation de la biodiversité ;
- une tentative de résolution de conflits par la création d'un espace public local ;
- l'activation de réseaux sociotechniques et collectifs d'acteurs à l'échelle régionale et locale.

Nous avons entrepris de suivre l'élaboration et la mise en place de ces docob, en privilégiant trois axes :

► Le suivi des « scènes locales » produites par les procédures de concertation et de négociation. Les analyses produites par la sociologie politique montrent une évolution importante des mécanismes qui concourent à ce que l'on qualifie volontiers aujourd'hui de régulation politique et de gouvernance. Il nous est donc apparu nécessaire de faire le point sur les diverses notions utilisées afin de mieux cerner les procédures de concertation, de débats ou de négociations induites par des formes d'actions publiques extrêmement diversifiées. Nous avons eu recours à la notion de « scènes locales » pour les désigner. Or, cette notion apparaît dans la littérature sous des appellations voisines (forums, arènes, etc.) qui contribuent à lui donner un caractère souvent flou. Pour en préciser le contenu, nous avons entrepris une lecture critique des analyses élaborées par la sociologie des organisations et la sociologie des

⁵ Guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000, 1998.

politiques publiques concernant les « nouvelles formes de l'action publique ». Nous avons ensuite tenté de donner consistance à la notion de scène locale en la replaçant dans la perspective des apports de la philosophie politique, en particulier dans l'élaboration du concept d'espace public. Enfin, nous avons passé en revue la manière dont une série de sociologues évoquent les « scènes ». La recherche que nous avons menée au cours de la phase d'inventaire avait fait apparaître l'existence de lieux de débats, de concertation, à différentes échelles territoriales, dont le fonctionnement et la composition différaient fortement d'une région à l'autre. Nous avons noté que ces premières « scènes locales » existaient souvent en référence à des conflits fondateurs. A partir de 1996, les thèmes discutés ont été fortement modelés par des représentations et des formulations issues des conflits nationaux. On peut penser que la phase actuelle, moins tributaire des rapports de forces européens et nationaux, confère une plus grande autonomie au système d'action local. Mais on peut aussi supposer que les grandes controverses, nationales ou régionales, que suscitent les politiques de la nature, continuent de peser sur la formulation des conflits locaux portant sur les usages de l'espace. La réalisation des docob pourrait alors être le théâtre de débats sur la légitimité des pratiques territoriales des divers acteurs.

► La production des connaissances

La phase d'identification des sites, basée sur l'utilisation d'inventaires et la cartographie d'enveloppes de référence, s'est essentiellement appuyée sur des connaissances issues de la phytosociologie et de la systématique. Mais aujourd'hui, l'élaboration des docob et des plans de gestion implique la mobilisation d'autres formes de savoirs, davantage tournés vers la dynamique et l'action (dynamique des populations, écologie des paysages, biologie de la conservation et également savoirs liés aux pratiques locales). Dans cette perspective, on cherche à identifier les acteurs amenés à jouer un rôle clef. Autrement dit, les scientifiques responsables des inventaires restent-ils au cœur de la démarche Natura 2000, ou laissent-ils la place à d'autres acteurs ? Et dans ce dernier cas, sur quelles connaissances, quelles compétences et quelles institutions, ces nouveaux acteurs assurent-ils leur légitimité scientifique, technique et sociale dans le champ de la conservation de la diversité biologique ?

► La constitution de nouveaux réseaux d'acteurs

Une des originalités de la DH tient à la notion de réseau dont la 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. Pour la Commission européenne, l'enjeu capital de la directive est bien l'intégration de la protection de la nature dans les autres politiques sectorielles, notamment l'aménagement du territoire. L'application de la DH pose donc la question de l'articulation de ce dispositif avec les autres politiques de gestion. De ce point de vue, l'élaboration des docob, et en particulier les formes contractuelles qui leur seront attachées, représentent un véritable observatoire de la capacité de notre société à faire de la conservation de la biodiversité un instrument légitime de gestion de l'espace rural. Nous abordons cette problématique de l'intégration de Natura 2000 aux autres politiques publiques en étant attentifs, d'une part à l'évolution des modalités de gestion des espaces incorporés au réseau Natura 2000 qui bénéficiaient déjà d'une protection juridique (Zones de

protections spéciales⁶, Parcs nationaux, réserves, sites classés, arrêtés de protection de biotope, etc.) et, d'autre part, à l'élaboration des prescriptions de gestion de la directive au regard de l'expérience agri-environnementale. Pour résumer, Natura 2000 va-t-il être le centre de gravité d'une redéfinition des politiques de gestion des territoires ?

Notre travail d'analyse se décompose en deux approches complémentaires :

- *Une approche quantitative* des formes d'expertise à travers la constitution d'une base de données exhaustive à l'échelle nationale. Cette base de données est constituée au fur et à mesure que s'élaborent les docob propres à chaque site. Elle est exploitée au niveau national et régional afin de cerner la répartition et le poids respectif des différents types d'acteurs engagés dans ces travaux. Elle doit permettre de caractériser l'évolution des responsabilités dans l'élaboration des docob, de cerner les contours des groupes chargés de leur mise en œuvre et de les comparer avec le réseau constitué autour des sites pilotes. Si l'on s'en tient au calendrier officiel qui prévoit la fin de la procédure pour 2004, l'exploitation finale des résultats est prévue pour cette même période. La construction de la base de données repose sur une *enquête postale* menée auprès des maîtres d'ouvrage et des chargés de mission afin d'identifier la dynamique des relations qui se développent entre eux et avec des agents des structures extérieures à cette étape de la procédure⁷. L'objectif du questionnaire⁸ est d'analyser les éléments moteurs des réseaux qui se mettent en place (méthodes, paradigmes scientifiques et techniques, énoncés, outils, formations, institutions) et d'identifier les points de passage obligés (acteurs, manuels, données, enseignements), bases de leur stabilisation. Ces résultats sont complétés par des entrevues approfondies auprès des acteurs apparaissant comme influents dans la structuration et le fonctionnement des réseaux, même s'ils ne sont pas directement présents sur les sites.
- *Une approche qualitative* des modalités de l'action collective et la mise en évidence éventuelle de « scènes locales », autrement dit l'instauration de procédures, de débats, de négociations impliquant une diversité de partenaires. Elle s'appuie sur le suivi de plusieurs sites répartis dans différentes régions. Afin de suivre au plus près le travail d'élaboration des docob, nous faisons 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 (compte-rendu de réunions, documents d'information, études diverses). Les processus d'expérimentation collectives étant au cœur de notre réflexion, la participation aux différentes scènes de débats, espaces de discussion où se confrontent les points de vue des différents acteurs a retenu tout particulièrement notre attention. Les Comités de pilotage (Copil), les comités départementaux de suivi N2000, les différents groupes de travail, les visites de terrain, les secrétariats techniques constituent autant de terrains d'observation privilégiés auxquels nous avons été associés⁹. C'est là que

6 DO. Toutes les ZPS doivent être intégrées au réseau Natura 2000.

7 En avril 2003, 262 envois ont été effectués sur les 1300 prévus. 172 réponses ont été enregistrées

8 Le questionnaire que nous avons élaboré est consultable à la fin de ce rapport.

9 Nous tenons ici, à remercier les différentes personnes qui nous ont témoigné leur confiance et qui, par leur information et leur disponibilité ont permis la réalisation de ce travail.

s'expriment les conflits d'intérêts et de légitimité, que s'affrontent les points de vue sur la nature et ses modes de gestion. Mais c'est aussi à travers ces rencontres que s'opère la mise en commun des connaissances et des compétences de chacun.

Nous avons conservé les régions investies dans le cadre du premier travail car elles nous ont permis, non seulement d'accumuler une somme importante d'informations et d'en connaître l'histoire, mais aussi de nouer des relations de confiance avec les représentants des différentes institutions impliquées. Ces régions avaient été retenues, à l'origine, pour la diversité de leurs configurations. Dans chacune d'entre elles, nous avons choisi de suivre deux sites, en fonction de différents critères (taille, diversité des opérateurs, types de milieu naturel, degré d'avancement de la procédure, diversité des enjeux socio-économiques). Pour accompagner la construction des docob et avoir accès à de l'information souvent confidentielle, il a fallu, dans chaque cas de figure, obtenir les accords du Préfet, de la Diren, des opérateurs et des membres des Copil.

1.2 Les dimensions théoriques et méthodologiques

L'analyse d'une procédure en train de se faire

La phase actuelle d'élaboration des docob ne peut se comprendre sans un rapide retour sur les événements qui ont marqué la première étape de la DH, centrée sur la réalisation d'inventaires d'espèces et d'habitats reconnus d'importance communautaire. Cette phase a été marquée par une remise en cause du cadre institutionnel et procédural proposé par le ministère de l'Environnement (fig. 1).

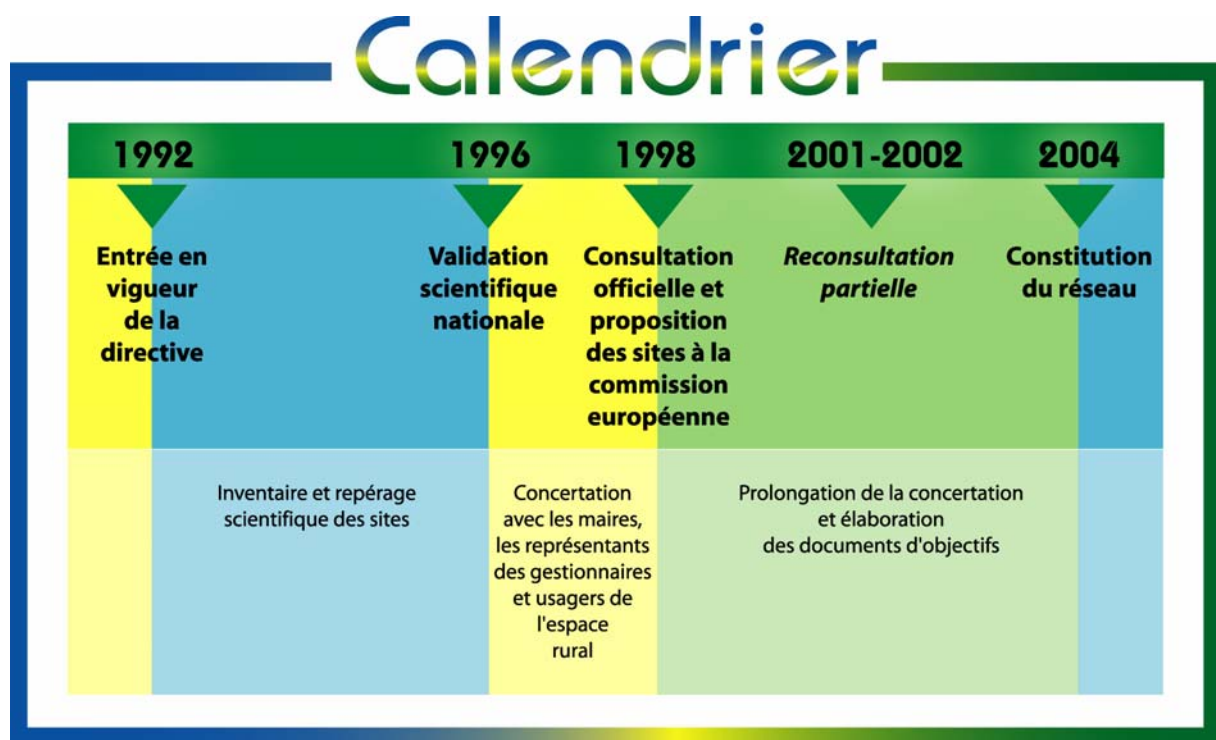
La procédure, telle qu'elle avait été conçue par le Mate, prévoyait de confier la réalisation des inventaires exclusivement aux scientifiques de façon à garantir la qualité du travail de délimitation des sites. On peut considérer, en reprenant les termes de Nicolas Dodier, que cette démarche s'apparentait 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 »¹⁰. Cette procédure, visant à instaurer une clôture entre scientifiques et non scientifiques, a provoqué un fort mouvement de contestation de la part des certains gestionnaires de l'espace rural. Les conflits qui en ont résulté ont suscité une modification en profondeur de la procédure, avec l'ouverture d'un espace de concertation qui a eu pour conséquence principale de rendre négociable les périmètres des sites avec les acteurs non scientifiques concernés par Natura 2000. L'intégration de ces nouveaux acteurs a marqué la fin d'un monopole de l'expertise puisque les « socioprofessionnels » et, dans une moindre mesure, certaines communes, ont proposé des amendements, voire des contre-expertises. En cela, le travail politique au sein du dispositif ne procède plus uniquement de la contestation de la procédure mais de la mobilisation de connaissances hétérogènes en vue de la redéfinition des périmètres.

10 N. Dodier, mai 2002, p.61.

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 compétence qui leur était initialement attribué (la mise en place de mesures de gestion). Les effets de cette évolution ont été notables. A 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.

C'est en référence à ces événements, et à leur inscription dans des contextes locaux très divers, qu'il convient d'analyser le processus de construction des docob, d'où notre choix de replacer chaque site étudié dans la durée et de retracer les éléments marquants observés au cours de la phase précédente.

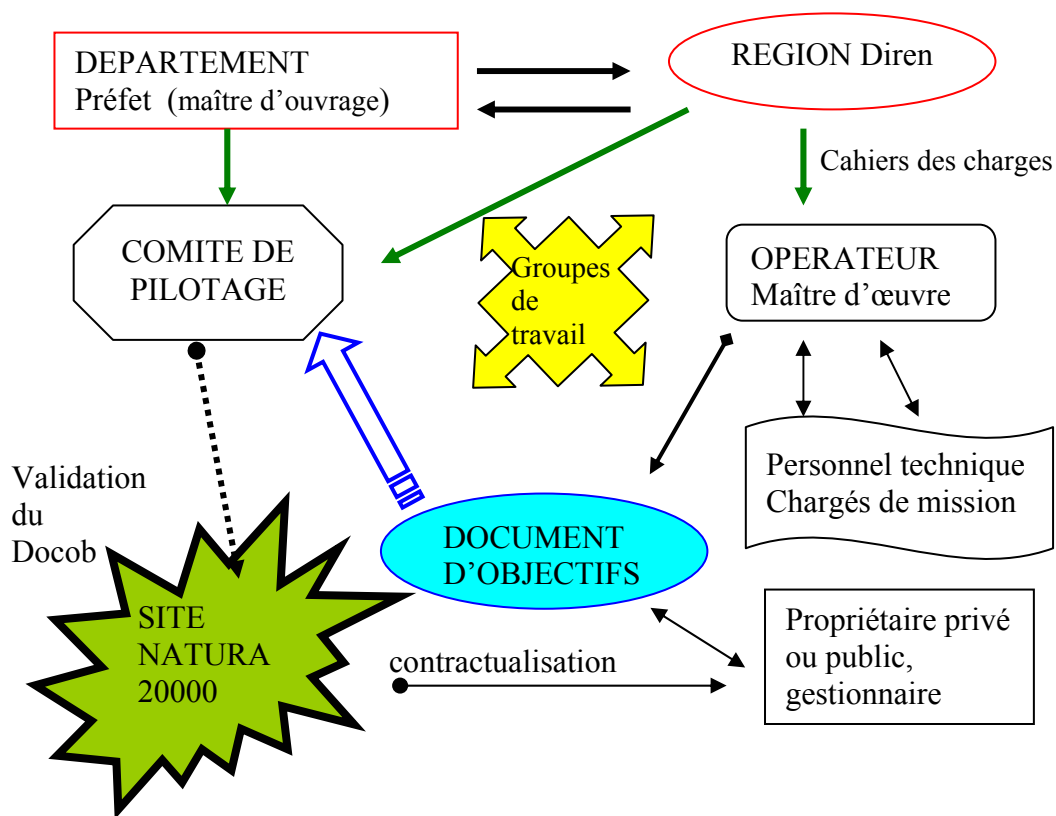
Fig. 1 : La directive Habitats



Source : Diren Bourgogne

La DH s'inspire de principes réglementaires tout en ayant largement recours à la concertation (fig. 2). Elle s'appuie sur la production de données scientifiques destinées à être immédiatement traduites et investies dans le cadre de dispositifs territoriaux associant une pluralité d'acteurs. Pour rendre compte de ces dimensions diverses, nous articulons des outils d'analyse de la sociologie des controverses scientifiques, avec des approches issues de la sociologie des politiques publiques et les ressources d'une sociologie pragmatique apte à suivre au plus près les débats liés à la réalisation des docob. Nous avons recours, en outre, aux apports spécifiques et historicisés des travaux de la sociologie rurale concernant les conflits d'usage de l'espace.

Fig. 2 : La construction des docob



Le suivi de la construction des docob soulève un certain nombre de problèmes qu'il nous semble important de souligner. D'un point de vue théorique, les références effectuées par les sociologues durant les années 1990 à la notion de scène, sont largement liées au développement des approches interactionnistes et pragmatiques, qui mettent l'action au centre de l'analyse. Celles-ci s'apparentent à une sorte de 3^{ème} 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. Ainsi, selon F. Dosse¹¹, « *le tournant pragmatique s'inscrit dans un espace médian entre explication et compréhension dans la recherche d'une troisième voie entre prévalence du pur vécu et priorité à la conceptualisation, celle-ci étant envisagée comme récollection d'un sens non postulé, mais découvert à partir de ressources mobilisées par l'intersubjectivité* ». De leur côté, F. Dubet et D. Martuccelli soulignent qu'un grand nombre de sociologues étudient à présent comment les individus élaborent des pratiques d'ajustements mutuels "par en bas", montrent comment les acteurs construisent des formes de rationalités locales et, enfin, analysent les politiques publiques en termes « de mobilisation et de compromis, bien plus que comme les manifestations de rationalités lourdes et de projets historiques »¹². La sociologie donne ainsi de l'importance à l'univers de la tractation, à l'inscription des acteurs dans des réseaux, à la pluralité des modes d'action, aux espaces circonscrits. Elle 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. La scène locale apparaît comme une modalité territorialisée de cet ensemble d'approches. L'interconnaissance, la proximité et la possibilité du face à face contribuent alors largement à l'usage métaphorique du terme "scène", chaque acteur étant en présence des autres et exposant ses vues dans le cadre des débats locaux.

Néanmoins, la notion de scène locale à laquelle nous nous référons ne se réduit pas à une simple procédure administrative. Il ne suffit pas de décréter le rassemblement des différents intervenants dans des espaces de débats pour qu'un véritable travail de collaboration ait bien lieu. Si, comme le suggère Duran et Thoenig¹³, les politiques constitutives ou procédurales reposent sur « un principe de coopération obligatoire », celle-ci ne s'impose pas d'emblée. Elle suppose de réunir un certain nombre de conditions qui, faute d'être clairement identifiables, sont souvent appréhendées par la négative. Callon, Barthe et Lascoumes insistent de leur côté sur le caractère flou de la notion de "démocratie technique" qui ne dit rien "sur les conditions d'organisation des débats et sur les procédures à imaginer pour qu'ils se déroulent de manière satisfaisante et productive"¹⁴

Par ailleurs, toute procédure qui engage diverses réunions s'inscrit dans le temps et l'espace. De ce point de vue, les scènes locales que nous observons ne sont pas réductibles à un seul moment et à un seul lieu car elles se construisent progressivement. Sur chaque site étudié, nous nous livrons à un travail d'observation participante qui nous amène à assister aux diverses réunions organisées. 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. Nous nous intéressons aux arguments échangés, aux processus cognitifs, mais aussi à la forme des échanges. Ces derniers sont loin d'être stabilisés, ils peuvent évoluer sous l'effet d'un apprentissage. Quant au poids du contexte comme outil d'interprétation ou de compréhension des discours et des relations qui se jouent, nous lui accordons une importance variable. A

11 1995, p. 73.

12 1998, pp. 54-55.

13 1996, p. 603

14 Sciences Humaines, 2002, p. 45

certaines périodes, il peut être très prégnant, les structures d'appartenance et les légitimités de chacun étant projetées et reflétées par les échanges qui ont lieu au cours d'une réunion. L'analyse des scènes nécessite ici la réintégration de déterminations venues du contexte socio-historique qu'on peut qualifier, à la suite de J.P. Terrail¹⁵, d'« interactions à distance ». Giddens parle d'effet à distance – et en présence – ce qui est une façon de prendre en compte les situations qui se jouent à l'extérieur. A d'autres moments, la prégnance du contexte peut s'atténuer pour laisser la place à de nouvelles constructions. Les interactions entre acteurs peuvent être explicitées sans avoir recours au contexte.

L'analyse des discours pose un certain nombre de difficultés. D'abord, par l'ampleur du travail qu'elle représente. Ensuite, par les catégories d'analyse à mobiliser. Une lecture des justifications appartenant au répertoire naturaliste nous est apparue intéressante dans la mesure où celles-ci peuvent contenir des notions plus ou moins fédératrices, susceptibles de réunir des gens et d'aboutir à des consensus. C'est le cas par exemple de la notion de « milieux ouverts », fréquemment mise en avant. Comment sont mobilisées ces entités naturalistes ? Comment sont comblées les incertitudes ? De façon plus générale, peut-on ramener à un type particulier de problématique les problèmes soulevés dans les Copil (référence au développement durable, à la biodiversité, aux pratiques locales, à autre chose) ?

Comme nous le signalons plus haut, l'interprétation de ces matériaux peut aussi requérir une connaissance approfondie de l'histoire propre à chaque site et du cadre plus général dans lequel se développe la mise en œuvre de la directive. L'élaboration des docob dans les Copil reste en effet très largement liée 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 sommes donc amenés à compléter le travail d'observation participante par 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 instances régionales, nationales et européennes en charge de Natura 2000.

La confrontation des expériences au sein du groupe Grenat nous a montré que nous pouvions difficilement élaborer d'emblée une grille d'enquête commune. La question méthodologique qui se pose à nous est bien celle de la pertinence d'une analyse comparative. Chaque site comporte en effet un certain nombre de spécificités qui induisent des questionnements particuliers. Comment traiter ensuite le décalage entre un cadrage général et la réalité du terrain, c'est-à-dire la tension existante entre le local et le global, les particularismes face au modèle global ? En France, le poids donné à la concertation et à la négociation dans l'élaboration des mesures de gestion locales semble très important par rapport à d'autres pays, d'où une très grande diversité de situations. Notre objectif n'est donc pas la comparaison des procédures en tant que telle, mais l'approfondissement, dans chaque cas de figure, des trois dimensions suivantes, susceptible de mettre en évidence les mécanismes de concertation :

15 1994, p. 66.

1. Composition et fonctionnement des comités de pilotage et des groupes de travail ;
2. Statut des acteurs impliqués, formes d'implication, rapports établis ;
3. Procédures d'apprentissage, de coproduction de connaissances, etc.

La mise en place et le fonctionnement des Copil renvoient, en outre, à la question de leur véritable statut. En matière de gestion des risques, G. Decrop constate que les « publics », les « populations », sont souvent les grands absents des débats. S. Biarez procède à un constat similaire à propos de la notion de gouvernance. Plus fondamentalement, se pose la question de la légitimité des différents intervenants. Il est vraisemblable que le choix du responsable chargé de coordonner le travail sur chaque site (opérateur local) détermine en partie la nature des thèmes débattus dans les comités de pilotage, d'où l'intérêt de s'interroger sur les modalités de recrutement de l'opérateur local et sur ses liens avec les autres agents. Selon le statut de celui-ci (local ou extérieur, public ou privé etc.), le déroulement de la procédure comme le mode d'engagement des différents partenaires vont en être affectés.

1.3 Des terrains de recherche anciens (carte n°1, tab. 1)

La réalisation des docob est une initiative française obéissant à une procédure spécifique : pour chaque site, désignation par le Préfet d'un Copil considéré comme l'organe clef du processus de concertation et d'un opérateur local – maître d'œuvre de l'élaboration des documents d'objectif –. Nos résultats d'enquête ont mis en évidence la diversité des organismes et institutions qui se sont portés volontaires pour intervenir en qualité d'opérateur local. Les organismes en charge de la gestion des espaces protégés, les associations de protection de la nature, mais aussi les représentants des collectivités locales et d'organisations socioprofessionnelles, ont manifesté le souhait d'être acteurs dans la réalisation des documents d'objectif. Cette mobilisation n'est évidemment pas fortuite et traduit l'importance que revêt pour eux une présence sur le terrain, synonyme d'un droit de regard sur les dispositions qui peuvent être adoptées.

Le statut d'opérateur local s'avère d'autant plus porteur d'enjeux que celui-ci est mandaté pour désigner les chargés de mission qui, là encore, peuvent être amenés à jouer un rôle essentiel, susceptible d'influencer le travail de réalisation des docob. Il faut noter toutefois que, sur le plan juridique, l'Etat est tenu de recourir à un appel d'offre de type marché public pour sélectionner l'opérateur, dès lors que le coût financier de l'exécution du docob excède 46000 Euros HT. Cette règle s'impose aux acteurs de droit privé, du type associations, et non aux établissements publics ou aux collectivités territoriales. L'hétérogénéité des opérateurs, comme celle des modes de recrutement locaux, pose la question des relations qu'ils établissent entre eux. Quels types de connaissances sont accessibles ou mobilisés ? Selon l'autorité à laquelle la coordination sera attribuée (Préfet de département, Diren ou autre organisme), les orientations, les dispositions, les choix retenus peuvent aussi sensiblement varier et influencer en conséquence sur les docob. Les sites d'études qui ont été proposés se répartissent dans les quatre régions suivantes : Nord Pas-de-Calais (NPC), Bourgogne, Poitou-Charentes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA). Il est essentiel de noter que la taille des sites suivis varie de quelques dizaines à plusieurs milliers d'hectares.

Tableau 1 : Les régions et les sites suivis

Région	Sites et type de milieu	Superf. (ha)	Opérateur (s)	Caractéristiques
Nord Pas-de-Calais (suivi par A. Fortier)	site « Pelouses et bois neutrocalcicoles de la Cuesta Sud du Boulonnais »	429	Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF), Parc Naturel Régional (PNR) des caps et des marais d'Opale, Chambre d'Agriculture, Eden 62.	Association d'opérateurs
	Site « les dunes flamandes »	4384	Conseil Général du Nord	Copil créé en mars 2000.
Bourgogne (suivi par P. Alphantery et F. Pinton).	3 sites de petite taille en <u>Puisaye</u> (Yonne) « Etangs oligotrophes à littorales de Puisaye, à bordures paratourbeuses et landes »	503	Conservatoire des sites Naturels Bourguignons (CSNB), Voies Navigables de France (VNF)	1 docob pour les 3 sites prévu pour juin 2003.
	« Landes et gâtines de Puisaye »	118		
	« Tourbières, marais et forêts alluviales de la vallée du Branlin »	43		
	« vallée de la Loire de Fourchambault à Neuvy-sur-Loire » / « Vallée de la Loire de Neuvy au bec d'Allier ».	2.683 5.228	Conservatoire des sites Naturels Bourguignons (CSNB) / Biotope (bureau d'étude)	Dissociation côté Bourgogne (docob avancé) et côté Centre (début de docob mai 2003)
Poitou-Charentes suivi par J.-P. Billaud	site du Marais Poitevin : Prairies semi naturelles humides ou mésophiles améliorées (46%) ; Autres terres arables (32%) ; Vasières (12%) Marais salants et Prés salés (3%)	61.000	Parc Interrégional	Sur 2 régions et 3 départements Fin de docob en juin.
	site des marais de Rochefort : Prairies semi naturelles humides et mésophiles améliorées (65%) ; Vasières (27%) ; Eaux douces intérieures (3%) ; Tourbières (2%)	8.977	Chambre d'agriculture et Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO).	Début de la procédure
PACA suivi par C. Deverre et N. Perrot	site de la plaine de la Crau (« Crau centrale-Crau sèche ») : ancien delta de la Durance partagé entre steppe et prairies irriguées	25.850	Comité de Foin du Crau (assisté au titre d'expert par le Conservatoire des Espaces naturels de Provence –CEEP)	ZPS depuis 1990. Elaboration 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	Agence Publique du Massif des Alpilles (représentants des communes, Conseil Général des Bouches du Rhône, Conseil Régional PACA).	Egalement ZICO. Elaboration du docob d'octobre 1999 à février 2002 (validation par Copil)

2. Les documents d'objectifs : une étape au sein d'une procédure

La construction des docob s'inscrit dans une dynamique scientifico-politique qu'il nous semble important de restituer. On peut certes polémiquer sur l'argumentation et la traduction scientifique d'une conservation de la biodiversité. Mais l'enjeu de la conservation de la biodiversité est bien aussi celui d'organiser une politique globale et effective de gestion d'un patrimoine naturel à l'échelle européenne. Celle-ci relevant d'une action publique, nous formulons l'hypothèse que le travail politique qui s'opère correspond à une mise à l'épreuve de son contenu scientifique. Pour résorber la part de controverses et d'incertitudes qui accompagne l'application de la procédure, ce travail politique se manifeste par le passage sensible d'un modèle qui oppose la connaissance à l'action à des situations d'hybridation de ces différents champs.

2.1 Les obligations liées à une directive européenne

Poursuivant les objectifs de la convention de Berne (1979) et de Rio (1992), la DH est adoptée en mai 1992. Elle « *lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens* »¹⁶. Les Etats membres sont confrontés à une véritable obligation de résultats, sous peine de condamnation par les tribunaux européens. Ils sont tenus de la transposer juridiquement afin de pouvoir l'appliquer dans le cadre de leur législation nationale. En droit français, la DH s'inscrit dans la politique environnementale de droit public. La protection des espèces avait déjà une équivalence juridique en France par l'intermédiaire de la loi de 1976 sur la protection de la nature¹⁷. Mais il n'y avait pas de modalités applicables au zonage des habitats (futurs Zones Spéciales de conservation (ZSC) et Zones de Protection Spéciales (ZPS) de 1979 sur les oiseaux sauvages et constitution d'un réseau écologique), d'autant plus que la directive vise à désigner des zones de protection incorporant des propriétés privées où s'exercent des activités à finalités privées. Or, il revient à chaque Etat Membre (EM) de réaliser les inventaires, de désigner les sites et 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* » (art. 6), autrement dit de transposer l'article 6 dans le droit national, la date limite imposée étant le 10 juin 1994¹⁸. Celui-ci 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 entre savoir scientifique et décision publique.

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

17 Cette loi (et les décrets pris pour son application) dispose que la protection de la nature est d'intérêt général. Elle s'inscrit donc pleinement dans le champ thématique de la conservation des habitats naturels et de la flore et de la faune sauvage (CRIDEAU, 1999). Cependant, elle ne prévoit pas l'obligation de refuser une demande d'autorisation à la suite d'une étude d'impacts considérée comme négative.

18 L'article 23 accorde un délai de deux ans pour la transposition à compter de la notification de la directive.

La France, privilégiant la voie contractuelle pour la gestion des sites, 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 ZSC. Mais les difficultés de mise en oeuvre et les retards conséquents liés à la transposition vont aboutir à un arrêt de condamnation¹⁹ par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) qui sera levée, au regard du droit français, par l'ordonnance de transposition prise le 11 avril 2001²⁰. La situation sera d'ailleurs 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 dispositif était programmé pour se dérouler en trois étapes successives, chaque étape nécessitant de mettre en place des mécanismes juridiques et institutionnels spécifiques :

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. 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 est ensuite transmise à la Commission dans un délai de trois ans après la notification de la directive, soit en juin 1995 ;
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'UE. 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. Dans le cadre de cette opération programmée sur 6 ans, de 1998 à 2004, les états sont tenus de prévoir les mesures de gestion indispensables à la sauvegarde des sites.

Nous allons rappeler la chronologie des différents événements qui ont ponctué la mise en place de la directive en France (Fig. 3). Si la succession de nombreuses circulaires traduit une transposition irrégulière et partielle sur le plan juridique²¹, elle témoigne aussi des nombreuses difficultés scientifiques, sociales et institutionnelles que soulève la construction d'un réseau d'espaces protégés.

19 6 avril 2000.

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

21 Le seul texte réglementaire adopté jusqu'en 2001 est le décret de 1995 (Prieur, op. cit.)

Fig. 3 : La procédure dans les faits (1993-2003)

Janvier 1993

Circulaire DNP sur la mise en place de la directive Habitats

Mai 1995

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

Juin 1995

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

Mars 1996

Inventaire national des sites présenté au CNPN

Avril 1996

Déclaration du « groupe des 9 » au Premier ministre
Création du Comité national de suivi

Juillet 1996

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

Février 1997

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

Juin 1997

Mémoire de la France

Aout 1997

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

Octobre 1997

Envoi d'une première liste de sites à la CE.
Sera annulé en décembre par le Conseil d'Etat pour absence de consultations (décret 1995)

Juin 1998

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

Février 1999

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

Juin 1999.

Nouvelle liste de sites (534) adressés à la CE.
(Fin prévue de la transmission des sites reportée)

Novembre 1999

Condamnation de la France par la CJCE pour défaut de transposition de l'article 6.
Le gouvernement doit saisir le Conseil d'Etat.

Décembre 2000

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.

Janvier 2001

Loi n° 2001-1 du 3 janvier portant habilitation au gouvernement à transposer par ordonnances des directives communautaires (50 directives en retard) et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire dans un délai de 4 mois.

Circulaire du 27 février 2001 relative à la mise en œuvre de la directive « Habitats » et « Oiseaux ».

Avril 2001

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 08 nov. 2001 (procédure de désignation des sites)
- le décret n°2001-1216 du 20 déc.2001 (gestion des sites Natura 2000).

Juin 2001

Décision du Conseil d'Etat du 22 juin d'invalider les 531 propositions de sites soumis à la CE en juillet 99.

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

Circulaire MATE/DNP/DERF/DEPSE n°162 du 3 mai 2002, relative à la gestion contractuelle des sites N2000.

Mai 2002

Anniversaire des dix ans de la directive commémoré à Tenerife (Canaries). « Teide déclaration »

6 Août 2002

Relance de la procédure par R. Bachelot à la suite du changement de gouvernement.
Lettre aux préfets

Année 2003

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

2004

Réseau Natura 2000 constitué.

2.2 La directive Habitats à l'épreuve du terrain en France sur une décennie²² : 1993-2003

Les deux premières étapes correspondent à la constitution des inventaires nationaux et à leur validation à l'échelle européenne. Cette phase s'est révélée très conflictuelle, tout au moins au cours des années 1995 à 1997, au point de modifier les modalités de son application. Le calendrier prescrit s'est, entre autres, avéré intenable et a été repoussé jusqu'en 1998 dans un premier temps. On peut caractériser cette période comme marquée par une démarche tant procédurale que politique, qui relie les différents échelons du processus institutionnel (Europe/Etat/Région/local). En France, c'est la Direction de la Nature et des Paysages (DNP)

22 Pour plus de précision sur la période 1993- 1999, se reporter au texte de P. Alphantery et A. Fortier (1999) dans lequel nous avons largement puisé.

du Mate, qui en a la charge, et qui déclenche la procédure par la circulaire de janvier 1993. Elle va rapidement instaurer une ligne de démarcation entre le monde des naturalistes, reconnus pour leur compétence scientifique, et le monde des socioprofessionnels, au point de provoquer de sérieux remous. Outre la complexité juridique de sa traduction, la difficulté de l'application de cette directive tient en partie à l'interprétation d'un paradoxe qu'elle institue en se réclamant de la science tout en prévoyant de tenir compte des exigences sociales et économiques. Le décret du 5 mai 1995 en est une illustration. Il décrit les procédures destinées à engager le processus d'inventaires et d'élaboration de propositions et impose aux Diren de consulter les élus locaux au minimum pendant 4 mois. Toutefois, contrairement à la 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.

Dans la prolongation de ces deux premières étapes, celle de la désignation officielle des sites a pour enjeu l'appropriation collective à cette échelle des objectifs de conservation. On peut la caractériser comme une période de constructions locales de documents sanctionnant des accords pour délimiter très précisément un site d'application et proposer des modes de gestion appropriés. Avant son lancement, le Mate a tenu à rappeler l'importance du processus de concertation.

La constitution des premiers inventaires (1993-1996) : argumentation scientifique et contestation

A 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 gestionnaires étant réservée à la dernière phase de définition des mesures de gestion. Ce rôle d'évaluation scientifique est confié au Service du Patrimoine Naturel (SPN) du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN). A 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 préfectoraux²³ et composés de naturalistes à la compétence reconnue. Pour l'administration, il s'agit d'établir des inventaires les plus complets possible pour ensuite procéder à des tris. Cette démarche est rapidement perçue comme une menace par les représentants de la forêt privée qui sont les premiers à dénoncer l'absence de consultation, contraire selon eux aux grands principes de la directive qui prévoit dans son article 2 « *la prise en compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales* ». Ils demandent d'associer les gestionnaires aux inventaires et de ne pas limiter la concertation à la définition des mesures de gestion. Cette revendication sera reprise par tous ceux qui contestent la procédure élaborée par le Mate. Mais c'est la diffusion d'informations concernant les premières propositions sur la délimitation et le nombre de sites qui provoque le véritable tollé. Le Muséum, après validation par le Conseil National de Protection de la Nature (CNPN), rend en effet publique une liste de 1316 sites correspondant à 13% du

23 D'après Prieur (op. cité), 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 ». p 14.

territoire. L'ampleur des superficies, associée à leur légitimité scientifique contestée, contribue à élargir le mouvement de contestation aux chasseurs, puis aux agriculteurs. Car, en réalité, l'enjeu environnemental que représente la conservation de la biodiversité va provoquer une crise dans le domaine de la connaissance scientifique. Les controverses qui ont lieu vont alimenter, en avril 1996, la constitution du Groupe des neuf. De façon générale, ceux qui se veulent 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* »²⁴. La dramatisation des enjeux et le poids politique du Groupe des neuf conduiront Alain Juppé à geler la procédure. Leurs revendications sont en partie exaucées puisque la relance de la procédure sera associée à la définition de nouvelles modalités de concertation²⁵ qui prévoient l'instauration d'un Comité national de suivi comprenant certains 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'échec* »²⁶. Les échanges avec la Commission aboutiront 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. 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. Les Associations de Protection de la Nature à travers France Nature Environnement (FNE) se montrent hostiles à cette évolution de la procédure qu'elles qualifient 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.

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 ayant été sélectionnés sur la base de critères scientifiques 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 par contre scandalisée par ce qu'il considère comme une dénaturation du travail d'inventaire, au point que les présidents des 16 CSRPN réagissent fortement à cette forme « d'invalidation » de leur travail scientifique. 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 provoque un tournant notoire centré sur l'institutionnalisation des procédures de négociation, l'enjeu étant d'articuler la production d'outils scientifiques à un cadre délibératif.

24 Communiqué de presse du 10 avril 1996, Union nationale des fédérations départementales de chasse.

25 Lettre de C. Lepage du 28 avril 1996

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

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

Les deux années de retard accumulé placent la France dans une situation délicate car elle risque d'être traduite devant la CJCE pour manquement aux obligations découlant de cette directive. A l'issue du changement de gouvernement de 1997, D. Voynet reprend le dossier afin d'obtenir rapidement la liste de sites ne posant pas de difficultés pour associer la France aux travaux de mise en cohérence biogéographique. A la suite d'une première annulation par le Conseil d'Etat, le ministère renouvelle son envoi en juillet 1999²⁷. « 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 communautaire »²⁸. Les autres sites feront l'objet des consultations prévues par le décret de 1995 puis seront envoyés progressivement à la Commission. Sur le terrain, la multiplication et la diversification des instances de concertation locale vont contribuer à pacifier les rapports avec le Groupe des neuf, à l'exception des chasseurs qui relèvent que les fameux sites dits « sans problème » 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 va s'emparer de ce dossier pour porter plainte devant le Conseil d'Etat. Le jugement rendu en novembre 1999 donne raison à ces derniers et aboutit à l'annulation des sites en juin 2001 par le Conseil d'Etat. Or, entre temps, de nouveaux envois ont été faits sans vice de forme et, surtout, ont été retravaillés dans leur configuration. La Commission a, en effet, reçu de la France un total de 985 sites, ce qui rapproche le pays d'un pourcentage de 5% du territoire national. Mais, outre la nécessité de la revalidation d'une partie d'entre eux, la Commission mettant en avant des critères d'insuffisance de représentation des habitats²⁹, exige qu'ils couvrent un minimum de 10% du territoire. Afin de combler son retard dans la constitution du réseau, la transmission de sites par la France à Bruxelles doit donc se poursuivre. Pour mener à bien ce « formatage du fondement du réseau Natura 2000 », le Centre thématique européen, les Commissions biogéographiques et les experts scientifiques de chaque pays sont sollicités.

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 95 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). Les procédures de « revalidation » des sites annulés débutent à ce moment, ce qui signifie pour les préfets de reprendre en région le processus de consultation, en conformité avec la transposition. La circulaire du 3 mai 2002 relative à la gestion contractuelle des sites, officialise l'existence des documents d'objectifs. Dans une autre circulaire adressée aux préfets (6 août 2002), R. Bachelot, en charge du MEDD les

27 La liste comprend 534 sites qui couvrent 1,6% du territoire national.

28 Entretien du 19 janvier 2001 au Mate avec un responsable de Natura 2000

29 Entretien du 12/04/ 01 au Centre Thématique Européen. Certains pays, comme l'Espagne ou la Grèce, ont proposé plus de 20% de leur territoire

enjoint de soumettre rapidement d'autres sites tout en renforçant la concertation. Le caractère interministériel de la politique de Natura 2000 y est souligné, la mise en cohérence des actions de l'Etat à l'échelle des territoires en étant la meilleure expression. A 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 face aux ajustements menés lors des nouvelles négociations. Si, dans certains cas, les surfaces ont diminué, globalement le solde est positif, nous confie un responsable du Mate : « *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...* »³⁰. Au total, 1173 sites (ZSC) ont été proposés. Leur nombre devrait se stabiliser en 2003, lors de la publication définitive de l'ensemble des listes biogéographiques à l'échelle européenne³¹.

Sans attendre la clôture des envois ni même la désignation officielle des sites, la dernière étape de la procédure Natura 2000 avait déjà été lancée par D. Voynet. Il s'agit de la réalisation des docob pour chaque site sélectionné (circulaire du 26 février 1999).

La mise en place des docob (1999 – 2004)

La réalisation de docob est une initiative française qui obéit à une procédure spécifique. « *C'est la réponse française à l'article 6 de la directive* »³². Cette initiative a en fait débuté en 1995 avec la mise en œuvre sur 37 sites pilotes de procédures aboutissant à la définition de plans de gestion qui intègrent par la concertation les préoccupations locales. Dans la mesure où « *les 37 sites pilotes abordent la plupart des grandes problématiques relatives à la gestion des ressources naturelles* », le suivi et la coordination de ces « *expérimentations sociales* » ont été confiés à l'association Réserves Naturelles de France (RNF). Celle-ci a pour mission de mettre au point, 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* »³³. Le séminaire de présentation du « *Guide méthodologique des documents d'objectifs* » a lieu le 24 juin 1998 devant l'ensemble des gestionnaires de l'espace rural convié à cette occasion. « *Nous avons également élaboré des documents techniques avec l'aide des familles d'acteurs et d'usagers qui s'appellent les cahiers d'habitats et qui rassemblent plus de 900 fiches techniques sur les habitats et les espèces concernées par la directive* ». Ces derniers ont été publiés par la Documentation française en juillet 2002 et sont consultables sur le site du ministère.

Dans cette nouvelle étape, le rôle des services déconcentrés auprès des préfets va s'amplifier. 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

30 Entretien du 5/11/02 au MEDD

31 Lors du colloque organisé au Sénat le 25 juin 2003, il est fait état de 1202 sites proposés par la France, soit 7,6% du territoire (environ 4 millions d'hectares).

32 Schwoehrer, Colloque de Metz.

33 JM Michel. Colloque de Metz.

ministère va charger l'Atelier Technique des Espaces Naturels (ATEN) de transférer les connaissances acquises en animant un réseau susceptible de proposer des plans de formation dont pourront bénéficier les opérateurs et futurs chargés de missions. Un profil de métier du chargé de mission, daté du 23 février 2000, décrit les compétences attendues et accompagne la note technique adressée aux directeurs régionaux de l'Environnement. Une fois élaborés, ces docob seront approuvés par arrêté pour donner lieu ensuite à une contractualisation avec les partenaires engagés. « *La stratégie française, qui est unique, c'est de mettre tout son poids dans l'outil contractuel pour que les gens s'approprient progressivement la démarche* »³⁴. En juillet 2003, environ 600 sites sont en chantier³⁵. S'entretenant au sein du Comité national de suivi Natura 2000 (18/12/02), R. Bachelot se réfère à la notion de « labellisation Natura 2000 » pour rendre compte de l'application de la procédure 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 territoires³⁶ à tous les stades de la procédure.

Les 10 ans de la directive ont été « commémorés » au printemps 2002 sous présidence espagnole à Tenerife. A cette occasion, la déclaration du 9 mai de EL TEIDE du volcan des Canaries, souligne la nécessité de mobiliser les efforts de la Commission et des EM sur la gestion du réseau. Intitulée « *Natura 2000 : un partenariat pour la nature* », elle marque solennellement le passage de la constitution du réseau à celui de sa gestion.

Conclusion

Le temps des inventaires et de la délimitation des sites, beaucoup plus long que la programmation d'origine, absorbe progressivement les observations et critiques apportées par les « non scientifiques » qui entendent avoir leur mot à dire à toutes les étapes de la procédure. Mise à l'épreuve du terrain, cette dernière évolue au fur et à mesure que les problèmes se posent, ce processus dynamique accompagnant la mobilisation de nombreux acteurs. Le temps des docob est celui de l'épreuve de la concertation contrôlée devant aboutir à des propositions de gestion adoptées collectivement.

Jamais, sans doute, une politique de protection de la nature n'aura mobilisé dans autant de lieux un nombre aussi important de participants. La contre partie en est la difficulté à faire coexister des registres de connaissances et de valeurs extrêmement hétérogènes : conservation de la biodiversité d'un côté, intérêts et représentations locales de l'autre. La multiplication des débats, comme la complexité de la définition des actions à mettre en place, permettent de penser que le délai officiel de 2004, au terme duquel tous les docob doivent être achevés, sera difficilement tenable.

34 Entretien du 19/01/01 au Mate

35 Colloque du 25 juin 2003, Sénat.

36 Source : <http://natura.2000. Environnement.gouv.fr/actualités>

2.3 De la certitude des sciences à l'expérimentation des connaissances

Les annexes de la DH, en particulier l'annexe I concernant « les types d'habitats naturels d'intérêt communautaire » et l'annexe II concernant « les espèces animales et végétales d'intérêt communautaire » offraient a priori un cadre solide pour la désignation des zones spéciales de conservation. Les types d'habitats sont organisés en 9 catégories, 33 sous-catégories et 222 appellations, déclinées sous un code spécial Natura 2000 rattaché à la nomenclature Corine Biotope grâce au *Manuel d'interprétation des habitats de l'Union Européenne*. Régulièrement actualisée par l'UE, elle est mise en ligne par l'ATEN sur le site web du MEDD. Les espèces animales et végétales sont classées en catégories, sous-catégories, taxons, espèces et sous-espèces avec leurs noms latins. On se trouve ici dans le champ des connaissances stabilisées, validées par le « comité Habitats » institué par l'article 20 de la directive

Dans la précédente étude, nous avons analysé les obstacles qu'ont dû affronter les experts mobilisés, autant au MNHN que dans les CSRPN, lorsqu'il s'est agi, en France, de transformer ces listes en inventaires et en enveloppes de référence susceptibles de devenir des site ZCS : difficultés de mise en cohérence des catégories phyto-sociologiques 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 phyto-sociologiques et taxinomiques, confusions dans les notions et les échelles des habitats, des zones de répartition d'espèces et des « sites », contestation du choix de tel ou tel habitat – ou espèce – considéré comme prioritaire...

La laborieuse construction des bordereaux d'identification des sites, leur non moins laborieux remplissage, les nombreux aller et retour entre les CSRPN, le Muséum, le Centre Thématique Nature (CTN) et les commissions biogéographiques européennes ont constitué une sérieuse mise à l'épreuve du cadre de certitude de la nomenclature initiale des habitats et espèces. Cependant, bien que cette activité intense de redéfinition des catégories ait mis en présence des scientifiques et des experts ne partageant pas – loin s'en faut – les mêmes approches des faits et dynamiques écologiques et biologiques, elle s'est exercée largement dans le cadre commun des procédures de validation propres au champ scientifique et a débouché sur des compromis acceptables pour la plupart des protagonistes, ou au moins de leurs commanditaires.

Dans le cadre de la réalisation des docob, le travail des chargés de missions a consisté d'abord à compléter et à préciser les inventaires effectués au moment de l'identification du site (phase préalable à sa proposition comme ZSC à l'UE). Il s'agissait de produire des données naturalistes cartographiées et susceptibles d'être rapportées aux activités humaines. Dans cet objectif, ils ont eu recours aux inventaires Znieff, éventuellement aux visites de terrain et à la cartographie. Ainsi, selon le responsable³⁷ du chantier Natura 2000 de la Diren de Bourgogne: « *La détermination des habitats se fait au moyen de photos aériennes qui servent à délimiter*

37 Entretien du 28-06-02.

les périmètres. Après, on va sur le terrain pour caractériser les habitats et les cartographier. L'UE utilise une échelle au 1/100000e, nos docob sont au 1/25000e, la contractualisation s'effectuera au 1/5000e). Pour les espèces, on utilise les éléments apportés par les Znieff actualisées ».

Dans une toute autre sphère s'est déroulée la procédure de validation des territoires désignés par les experts auprès des usagers lors des consultations locales organisées sur les sites pressentis. Nous ne reviendrons pas ici sur les contestations d'ordre politique, récusant les atteintes aux droits de propriété et d'usage, nous insisterons plutôt sur les controverses tenant à la nature des catégories et spatialisations retenues : banalité locale de milieux ou d'espèces remarquables à l'échelle européenne, imprécision des limites des sites, absence des habitats ou espèces identifiés d'après des inventaires anciens, non correspondance des sites proprement dits et des enveloppes de référence incluant des espaces interstitiels, écart tant d'échelle que de sens entre les catégories « savantes » de la directive et les catégories « pratiques » des usagers ...

Dans de nombreux cas, faute de temps et de moyens, cette contestation des modes de validation entre experts lors des consultations locales a conduit à une forte réduction des espaces retenus, au grand dépit de ces experts. Parfois cependant, on a pu procéder à des ajustements entre connaissances d'experts et connaissances d'usagers qui ont déplacé des limites, précisé les zones les plus intéressantes, voire intégré de nouveaux espaces³⁸. Avec la phase de réalisation des docob, on assiste plus nettement au passage de la pratique d'une science « confinée » à celle de la science « en plein air », même si ses acteurs principaux ne sont pas des scientifiques patentés mais des opérateurs et des chargés de mission aux statuts fragiles. Il s'agit d'ajuster « l'existant », le « constaté » avec des pratiques d'utilisation et de gestion des espaces désignés afin de conserver, conforter ou améliorer cet existant.

La réalisation du *Guide méthodologique* et la mise en chantier des *Cahiers d'Habitats* ont visé à cadrer ce passage délicat en proposant des outils de méthode et des orientations de gestion assez précises pour chaque type de milieu. Il s'agit de doter les opérateurs et les chargés de mission de moyens évitant une trop grande dispersion des objectifs et des mesures de gestion afin de permettre la validation et le contrôle des pratiques préconisées face à tel habitat ou telle espèce. Le *Guide méthodologique* explore les différentes phases de réalisation d'un docob en détaillant les points suivants : 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 écologiques sur le site que sur les conditions qui permettront la constitution des collectifs servant de cadre au processus de concertation. Les premiers *Cahiers d'Habitats*, réalisés conjointement par l'ENGREF, l'IDF et l'ONF,

38 Cela a été en particulier le cas dans la nouvelle phase de consultations locales qui a suivi l'annulation par le Conseil d'Etat de près de la moitié des sites retenus : 70000 nouveaux ha ont été ajoutés sur le total de 220 sites mis en consultation.

concernent plus spécifiquement les habitats forestiers des régions biogéographiques atlantiques et continentales³⁹. Quant aux seconds, initiés par le MNHN, ils recouvrent une plus grande diversité d'habitats⁴⁰. Bien qu'élaborés au niveau national, ces documents s'appuient sur des expériences locales antérieures, d'où la variabilité des modes de gestion proposés parfois pour un même habitat. A ces *Cahiers d'Habitats* viennent s'adjoindre d'autres outils de gestion tels que les « guides techniques » ou les « guides des coûts de gestion » issus des expériences des Conservatoires et des Réserves, formalisées en particulier par Espaces Naturels de France.

Sans sous-estimer la ressource qu'ont constituée ces outils pour les praticiens des docob, les opérateurs et chargés de mission puisent à de nombreuses autres sources les connaissances pour mettre en relation pratiques et objectifs de conservation. Les expériences et les savoirs locaux, portés le plus souvent par les techniciens agricoles, forestiers, cynégétiques ou piscicoles ou par des gestionnaires de réserves ou de sites associatifs⁴¹, sont largement sollicités. Lors des réunions des groupes de travail ou des visites de terrain, les débats, les controverses, les échanges d'expérience ébranlent des certitudes, mais aussi ouvrent des alternatives, incitent à l'expérimentation. Il est trop tôt pour évaluer la diversité des recommandations de gestion qui seront contenues dans les docob⁴², mais il est certain que l'élaboration de ces derniers constitue un champ d'expérimentation à une échelle inédite dans la réflexion sur l'association de la protection des habitats avec des pratiques productives ou de loisirs.

Le recrutement et la formation de plusieurs dizaines, voire de centaines de chargés de mission par les opérateurs des docob sont probablement une expérience inégalée en matière d'organisation de la gestion des espaces naturels en France. Leurs activités⁴³ font appel à un ensemble élargi de compétences, alliant savoirs écologiques, sociotechniques, organisationnels et relationnels. Initialement en charge de l'appui à la gestion des espaces naturels nationaux remarquables, l'ATEN, qui assure les cours de formation, amplifie considérablement son domaine d'action au point d'apparaître à présent comme un centre d'expertise incontournable. Les sessions de formation organisées, destinées à fournir aux

39 Ils ont été publiés en 2000 sous la forme de deux classeurs intitulés : Gestion forestière et diversité biologique. Identification et gestion intégrée des habitats et espèces d'intérêts communautaires, IDF, 2000. Ce travail est issu d'un programme Life mené de 1996 à 2000.

40 En avril 2003, trois tomes ont déjà été publiés à la Documentation Française. Le premier (tome I en 2 volumes) a concerné les habitats forestiers ; il a été suivi du tome VI qui a concerné 57 espèces végétales inscrites à l'annexe II de la directive. Enfin, le tome III, le dernier publié à ce jour, traite des habitats humides.

41 La réalisation des *Cahiers d'Habitats* a d'ailleurs souvent suivi le même chemin : c'est sur la base de l'expérience d'un plan de gestion d'une réserve ou d'un ensemble forestier, de la mise en œuvre d'une mesure agri-environnementale, que sont proposés des objectifs et moyens de conservation ou de restauration. Ceci conduit à ce que les cahiers d'habitats puissent proposer dans deux régions différentes des modalités de gestion contrastées pour le même habitat. Voir là une faiblesse des dits cahiers n'est pas obligatoirement juste : il est probable qu'un même habitat ne réagit pas de la même manière à un troupeau bovin en Ariège et à des brebis laitières dans l'Aveyron.

42 Dans l'élaboration de leur version finale, certains docob voient des propositions originales gommées en raison de leur non correspondance avec des mesures de gestion déjà labellisées et donc potentiellement financées, dans le cadre par exemple des anciens CTE.

43 Elles sont définies dans un profil-type du chargé de mission élaboré par l'ATEN.

chargés de mission les outils nécessaires à l'exercice de leur responsabilité dans la réalisation des docob, orientent d'ailleurs de manière croissante les chargés de mission vers cette prise en considération des savoirs pratiques locaux, leur transmettant des méthodes d'écoute et de formalisation de ces savoirs⁴⁴. Ces sessions sont aussi l'occasion pour ces chargés de mission de constituer entre eux des réseaux plus ou moins formels d'échange d'expériences, comme en témoignent les forums mis en place sur le site Web de l'ATEN.

La question reste ouverte de savoir si cette production de connaissances locales franchira l'obstacle de l'inévitable normalisation qui interviendra lorsqu'il s'agira de traduire les orientations de gestion en mesures financées et contrôlées. Se pose également la question de la capitalisation de ces connaissances, de la constitution de « centres de calcul » capables de les transformer en « science faite », ce qui n'est pas étranger d'ailleurs avec la question précédente puisque c'est précisément cette transformation qui permet leur institutionnalisation.

2.4 De la phase d'inventaire à la construction des docob en régions

Les recherches menées dans chaque région au moment de la constitution des inventaires nous ont permis d'accumuler un certain nombre d'observations (Rémy et al, 1999), dont nous reprenons ici celles qui nous paraissent indispensables à la compréhension de l'analyse de la construction des docob.

2.4.1 L'expérience de la Bourgogne (carte n° 2)

La Bourgogne se rattache pour l'essentiel à la région biogéographique continentale et compte relativement peu de grands espaces naturels. Après les négociations d'octobre 1997, 46 sites ont été transmis à l'UE via le Mate, soit 1,7 % de la surface régionale⁴⁵. Dans le département de l'Yonne, cette surface est encore plus faible : 13 sites représentent 0,9 % de la surface.

L'annulation de 2001 par le Conseil d'Etat a touché 24 sites. Certaines consultations engagées à la suite de ces annulations ont réduit la taille de certains sites (Landes de Puisaye (89), par exemple) alors que d'autres l'ont augmentée (Val de Saône (71), par exemple). Par ailleurs, les premiers docob ont abouti à une redéfinition limitée de certains sites. Enfin, la commission biogéographique continentale a demandé qu'on réintroduise le site du Val de Saône de Côte d'Or⁴⁶ qui avait été retiré au moment de la consultation de 1997 à la suite d'une très forte pression de la profession agricole, l'étang de la forêt du Perray (58) et deux grottes à chauve-souris (71). Au total, à l'issue de ces mouvements, la superficie des sites Natura 2000 atteindrait aujourd'hui presque 2 % de la surface régionale. Il reste de plus à intégrer, avec les consultations prévues par la loi, les ZPS de la DO. Outre celles déjà définies, trois autres ZPS doivent être créées en Bourgogne, dans le cadre du contingent que l'UE impose à la France d'intégrer à la suite de la procédure de condamnation.

44 Voir par exemple le *Guide d'animation pédagogique : élaboration d'un document d'objectifs en concertation avec les acteurs locaux*, ATEN, 2001

45 La première liste transmise au Muséum par le CSRPN comportait 60 sites.

46 L'UE estime que la France n'a pas transmis suffisamment de sites à prairies de fauche.

La phase de constitution des inventaires

La méthode appliquée par la Diren de Bourgogne pour, dans un premier temps, constituer une liste de sites, puis procéder à leur « resserrement » agrège, dès le début, posture scientifique et considérations politiques, pour arriver à une proposition que le débat social va encore largement reconfigurer. Pour la Diren, les résultats sont considérés comme satisfaisants et le responsable de Natura 2000 justifiait en 1998 cette appréciation de la manière suivante : « nous sommes passés de 0,01% à 1,7% de sites protégés en Bourgogne ». Outre les caractéristiques naturelles, la faible expérience de la région dans le domaine environnemental, le poids important des gestionnaires de l'espace agricole et forestier et enfin la réticence du Conseil Régional ne sont sans doute pas étrangers à ce résultat modeste. Le retrait de la plupart des associations de protection de la nature (APN) et la fragilité de la connaissance scientifique régionale en terme d'inventaire, ont encouragé l'administration à adopter dès le départ une position de prudence et à privilégier ensuite la recherche de compromis avec les représentants des différents exploitants et usagers de l'espace rural. Les surfaces proposées sont donc volontairement réduites mais elles ont l'avantage, aux yeux des représentants de la Diren, de générer moins d'incertitude quant au « niveau de connaissance » requis.

Si, à ses débuts, la DH a été relativement bien reçue, dans ses principes, par les milieux naturalistes bourguignons, qu'ils soient des scientifiques reconnus, des gestionnaires d'espaces protégés ou des militants de la protection de la nature, sa mise en œuvre a rapidement déclenché au sein de ce milieu peu habitué à la démarche contractuelle, toute une série d'interrogations, voire même de déceptions du côté des APN. Contrairement à ce qui s'était passé pour les Znieff, celles-ci ont d'ailleurs joué un rôle négligeable dans la phase d'inventaire. Leur sentiment d'avoir été tenues à l'écart a été exacerbé par l'évolution récente de la plus importante des associations régionales, le Conservatoire des sites naturels bourguignons (CSNB) auquel certaines associations reprochent d'avoir de plus en plus tendance à « agir en bureau d'expertise régional » et de se couper ainsi des APN départementales. En définitive, les difficultés rencontrées à la fin des années 1980 pour délimiter les Znieff ont eu des répercussions dans la construction des inventaires de Natura 2000. Au niveau organisationnel d'abord, la Diren a affiché sa volonté de travailler avec des scientifiques reconnus à l'échelle régionale. Au niveau de la méthode ensuite, la mise en place d'une démarche à la fois rationnelle et pragmatique caractérise le cas bourguignon. Les expériences passées ont, en effet, incité la Diren à recentrer ses efforts sur un objectif précis : la crédibilité de sa démarche.

Le CSRPN de Bourgogne, créé en juillet 92, prend la suite du Comité Régional qui avait pour mission d'organiser la collecte de données nécessaire à la constitution des Znieff. Les douze membres du CSRPN ont une perception assez positive de la directive, leurs critiques portant essentiellement sur son manque d'encadrement méthodologique au niveau national. En contre partie, le responsable de la Diren, dont la compétence scientifique est reconnue régionalement, va définir une méthode de travail qui se veut suffisamment cadrée pour éviter les dérapages, ce qui n'est pas une situation générale : « toute l'appréciation a été laissée aux

Diren. Et dans certaines régions, les responsables ne sont pas scientifiques » commente un représentant du Conservatoire des sites.

Quelles étaient les connaissances disponibles en Bourgogne susceptibles de servir de base à la constitution d'un inventaire ? Comme dans de nombreuses régions, les listes ont été intégralement conçues à partir des inventaires Znieff. Ceux-ci se sont appuyés sur quelques études référencées dont disposait la région et sur l'exploitation des carnets de terrain des bénévoles. Dans les faits, on a largement réalisé à l'époque une « *cartographie de compétences* », en fonction de la disponibilité des spécialistes et de la grande hétérogénéité des données, selon un représentant de la Diren. La construction des inventaires Natura 2000 a permis, de ce point de vue, de développer les capacités d'expertise scientifique, les études référencées étant de plus en plus nombreuses : « *Depuis 92, les sources d'information sont pour la Bourgogne dans des proportions inverses*⁴⁷. *C'est une conséquence de l'évolution des politiques qui génèrent plus d'expertise. La démarche est donc plus étoffée face à la multiplication de nouveaux dossiers* ». La sélection bourguignonne est validée le 14 décembre 1994 par le Conseil Scientifique après consultation des « services producteurs de données » comme l'ONF, par exemple, qui avait été sollicité pour la cartographie des habitats forestiers. Elle comprend 56 sites accompagnés d'un tableau synthétique des habitats et des espèces représentés⁴⁸.

L'implication de la Diren dans la réalisation des inventaires a donc été très importante, puisqu'elle a pris en charge la préparation des dossiers à soumettre au CSRPN. Dès le départ, son choix a été de produire du « scientifique » consensuel, susceptible de correspondre aux caractéristiques sociales et politiques de la configuration bourguignonne. Le CSRPN a gardé le monopole de l'expertise scientifique tout en étant attentif aux observations ou attentes des différents acteurs du monde rural. L'imprécision scientifique de la procédure sur le type de conduite à suivre l'a amené à adopter la notion de noyaux durs pour réduire les périmètres des sites. « *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 Diren.

Les phases suivantes sont dominées par des procédures de concertation et de négociation avec certains représentants du monde rural dans chaque département. Sont en jeu le classement des sites en trois catégories et l'adoption des périmètres définitifs sur des critères cette fois-ci, essentiellement politiques. Malgré la faiblesse des surfaces proposées et la place que les responsables du CSRPN affirment avoir laissée à la concertation, les oppositions vont être virulentes et à la hauteur des conflits nationaux. Le travail de critique accompli par les socioprofessionnels au cours des réunions de concertation qui suivront s'est adossé à la dynamique nationale impulsée par le Groupe des neuf. Mais il est également le produit de la multiplicité des contacts établis sur le terrain, des articles de la presse locale ou des

47 Ce qui signifie pour lui que les études référencées sont plus nombreuses que les travaux d'amateurs.

48 On y trouve la liste de 40 habitats (dont 12 prioritaires) et 43 espèces (dont 3 prioritaires), puis leur répartition entre les 56 sites proposés.

campagnes de protestation par lettres qui ont scandé, en 1996 et 1997, les différents développements de la procédure.

La méthode d'élaboration des docob

Fidèle à ses principes, la Diren a choisi de rester présente à tous les moments de la procédure d'élaboration de la « première génération » de docob pour en garder la maîtrise et valider son modèle. « *Chaque fois qu'il y a un enjeu à valider, l'Etat doit être là pour discuter avec les acteurs du Copil* » et rappeler les règles du jeu (entretien du 4/7/2000 avec un responsable de la Diren). A l'image 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* » (entretien du 5/1/2001). Les opérateurs sont considérés par la Diren lors de la réalisation des premiers docob comme des « prestataires de service » qui doivent, en outre, faire partie du « tissu local », avoir une expérience et la compétence requise. Ceux des premiers sites traités ont été choisis par la Diren sur la base de propositions effectuées par les candidats à cette fonction, le recours à l'appel d'offre n'étant pas privilégié. Dans la seconde vague de réalisation des docob actuellement en cours, la Diren considère que sa méthode est stabilisée et que sa présence tutélaire s'avère donc moins nécessaire, d'autant que les DDAF pourraient assumer certaines tâches. Parmi les grands opérateurs régionaux, on peut citer le PNR du Morvan, le CNSB et l'ONF, qui constituent les trois pôles principaux d'expertise naturaliste.

Le cahier des charges élaboré par la Diren demande à chaque opérateur d'organiser, dans un laps de temps défini, les travaux en trois étapes : diagnostic de l'état initial /définition des objectifs de gestion / définition des mesures et outils nécessaires pour la gestion du site avec évaluation des coûts. L'échelle de travail requise pour le recueil des données est le 1/25000^{ème} mais il est prévu que la représentation graphique soit plus précise sur des secteurs particuliers, si le besoin s'en fait sentir. Le Comité de Pilotage doit être convoqué quatre ou cinq fois si nécessaire. La première réunion est réservée à son installation, la présentation de l'état des lieux, et éventuellement, une visite de terrain. La deuxième est consacrée aux discussions concernant les objectifs de gestion et la troisième aux mesures de gestion. La dernière réunion permet de valider le docob. Des réunions techniques intercalaires ou des groupes de travail peuvent être éventuellement organisés. C'est la Cellule d'application à l'écologie (CAE), bureau d'études de Dijon, qui a assuré le travail d'assistance technique pour la relecture scientifique des premiers docob et la rédaction de notes méthodologiques.

En conformité avec la phase d'inventaire, la phase de réalisation des docob suit une démarche stricte et précise qui ne considère pas comme nécessaire la présence des propriétaires concernés par les docob dans les Copil ni même leur information avant la validation des docob. « *Tant qu'on n'a pas de mesures concrètes à leur proposer, on risque d'essuyer un refus de principe* », répondront inlassablement la Diren et les opérateurs aux représentants du CRPF lors des différents Copil concernant la Puisaye. En invoquant des questions de méthode et d'efficacité, l'actuel responsable de Natura 2000 à la Diren reprend à son compte la rigueur

de la démarche de son prédécesseur. Certes, reconnaît-il, « *les docob sont ici un peu moins portés par les gens mais les coûts sont moindres avec des résultats similaires* ». La phase d'animation des docob, par contre, reposera sur des comités plus larges susceptibles à ce stade de réellement permettre aux acteurs de « s'approprier » les mesures préconisées.

Présentation des sites suivis

Le premier ensemble de sites a été choisi en Puisaye (Yonne). Le second ensemble, réparti le long de la Loire, a une taille plus importante et connaît des enjeux et des usages plus diversifiés et complexes que ceux de Puisaye. Dans le cas de la Puisaye, la dimension temporelle et spatiale de la construction sociale et écologique des sites en question a largement été prise en compte dans le cadre de nos recherches antérieures. Nous nous sommes attachés à reconstituer les modalités du passage d'un usage à dominante agricole ou forestière à un statut privilégiant la conservation de la biodiversité au titre de la DH.

Sites de Puisaye

Plateau argileux au sol souvent " plutôt ingrat " (Rocher, 1996), la Puisaye est un pays de bocage, de bois et d'étangs qui, par ses caractéristiques physiques, a très tôt été défini comme une " région naturelle " par des géographes (Gougeon, 1911). Bien qu'elle fasse figure d'exception dans un département dominé par une agriculture céréalière, elle ne bénéficie pas de mesures particulières de conservation ou de gestion, ni même de mesures agri-environnementales, les quelques tentatives d'application de ces dernières ayant échoué. Il est précisé dans les documents préparatoires aux docob (mars 2001) que la domination de deux grands groupes de sols (hydromorphes ou sableux lessivés acides) n'ont jamais été favorables à l'agriculture. Bien que de nombreux programmes de drainage et d'assèchement aient été mis en place dès le 19^{ème}, la Puisaye est restée avant tout dans sa partie centrale une région de forêts⁴⁹, les terres restantes étant occupées par les pâtures. Trois sites ont été proposés pour transmission à l'Union européenne. « *Ils possèdent un patrimoine d'intérêt communautaire qui se situe d'une part, au niveau des milieux humides associés à la vallée du Branlin et aux étangs : tourbières, marais, boisements, ceintures d'hydrophytes ..., d'autre part au niveau des landes atlantiques qui se trouvent ici en limite de répartition* »⁵⁰. Treize habitats de l'annexe I de la directive y sont répertoriés, la forêt étant le type d'habitat le plus représenté, sachant qu'on trouve aussi dans ces sites « *la quasi totalité des milieux existants dans cette petite région particulière de Bourgogne* »⁵¹. 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). Parmi les étangs retenus, trois appartiennent au domaine public, leur gestion incombant à Voies Navigables de France (VNF). Ils servent à l'alimentation du canal de Briare et leur niveau d'eau est réglé par la pluviométrie annuelle.

49 De 30 à 40% de forêts, majoritairement privées.

50 Cahiers des charges pour les sites de Puisaye. Diren de Bourgogne, juillet 2001.

51 Document préparatoire, CSNB, mars 2001.

Les principales activités économiques recensées concernent l'agriculture (en déprise), l'exploitation forestière, la production de poissons et un tourisme de fréquentation.

Descriptif des sites de Puisaye

- « Etangs oligotrophes à littorales de Puisaye, à bordures paratourbeuses et landes » (FR2601011). Ce site est composé de plusieurs plans d'eau, soit une superficie à l'origine de 1060 ha qui concerne six communes. Cette superficie a été progressivement divisée par deux à la suite des réunions de consultation successives qui l'ont ramenée à 503 ha.
- « Landes et gâtines de Puisaye » (FR260 1009) : 142 ha de gâtines ont été proposés à l'origine sur la commune de Treigny, qui ont été réduits à 118 ha après les consultations.
- « Tourbières, marais et forêts alluviales de la vallée du Branlin » (FR 2600991) : une zone de 43 ha de tourbières, répartie sur trois communes a été proposée. Ce site est en cours de consultation pour procéder à son élargissement sur des terrains remontant jusqu'aux sources du Branlin, à la demande du maire de la commune.

Le choix des habitats répond à une démarche stratégique de la Diren que les membres du Copil, et plus spécifiquement les forestiers, auront du mal à admettre. La Diren a en effet 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 stratégie, avance-t-elle, est indispensable à la conservation de ces habitats particuliers et présente l'avantage de ne retenir que des surfaces forestières de taille réduite. C'est en tout cas le point de vue qui sera défendu tout au long de la construction du docob pour répondre aux objections des forestiers, ces derniers ne pouvant que se réjouir de la modestie des surfaces concernées.

La procédure d'élaboration des docob a été lancée en 2001 par une lettre de la Diren (18 juin 2002) adressée au Préfet de l'Yonne et proposant la composition du Comité de pilotage. Dans la mesure où trois sites sont concernés, trois docob s'avèrent nécessaires mais la directrice de la Diren suggère qu'ils relèvent d'un seul 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* »⁵². Le « cahier des charges pour l'élaboration du docob » élaboré par la Diren signale que ce travail bénéficie de l'étude préalable exécutée par le CSNB.

Le CNSB s'est positionné en tant qu'opérateur et a été retenu pour ses compétences scientifiques et techniques. Il a été associé par la suite à Voies navigables de France (VNF), qui a manifesté sa volonté de participer à la gestion des étangs, après avoir déjà 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* »⁵³. L'établissement entend ainsi participer à

52 Lettre de la Diren adressée au préfet, juin 2001.

53 Le développement durable au cœur des missions de VNF, sd.

l'élaboration des docob des sites Natura 2000 présents sur son propre domaine. La dernière réunion du Copil a eu lieu le 20 juin 2003 et le docob devrait être validé cet automne.

Sites du Val de Loire

Nous avons retenu deux autres sites dans la mesure où ils présentent des caractéristiques bien différentes de ceux de Puisaye, par leur taille, leur situation inter-régionale (1 site divisé en 3 en Bourgogne et 1 grand site dans la région Centre), mais aussi pour la présence de diverses mesures réglementaires de protection parmi lesquelles la « Réserve naturelle du val de Loire⁵⁴ », gérée par deux Conservatoires, le CNSB 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 des points de vue des Diren et à des difficultés administratives. La Bourgogne a préféré commencer de son côté. La première réunion du comité de pilotage 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, un bureau d'études bien implanté en France (Biotope) Le CPN, promu initialement comme opérateur de ce site, compte tenu de son implantation locale et de l'ancienneté de ses action sur la Loire (Life nature et cogestion de la réserve), n'a pas été en mesure de remporter ce marché. Compte tenu du démarrage tardif de ce docob, ce sont essentiellement les sites suivis en Bourgogne qui alimentent l'analyse présentée.

Le patrimoine d'intérêt communautaire du site FR2600965, « vallée de la Loire de Fourchambault à Neuvy-sur-Loire », 2683 ha, se situe « *d'une part au niveau des prairies, des boisements et des milieux aquatiques plus ou moins temporaires du lit inondable, milieux tous en équilibre avec le régime d'inondation de la Loire et, d'autre part, au niveau du lit mineur actif* »⁵⁵. Une partie du site se trouve sur le domaine public fluvial. Côté Centre, (site FR 2400522), le site de la « Vallée de la Loire de Neuvy au bec d'Allier », s'étend sur 5228 ha.

2.4.2 La directive Habitats en région Nord Pas-de-Calais (carte n°3)

Avec ses 28 sites qui couvrent environ 18000 ha, soit 1,47% du territoire régional (DPM inclus), 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 dans la région 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, 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

54 1500 hectares environ sur 20 km de Loire.

55 Cahiers des charges pour le site FR 2600 965. Diren de Bourgogne, juillet 2001

(dunes, falaises et prés salés), les pelouses et forêts calcaires, les rivières et bassins versants, les marais et tourbières.

Mais la faiblesse des propositions adressées par le NPC à la Commission européenne ne tient pas uniquement à ses caractéristiques écologiques. Elle est également le reflet d'intenses controverses survenues à propos de la délimitation des sites. Ici, de façon plus affirmée que dans d'autres régions, les périmètres de référence inventoriés par les scientifiques ont été très largement revus à la baisse. Sur les 32 sites retenus par le MNHN en 1996, et représentant un total de 165061 ha (13,17 % de la région), 28 sites ont fait l'objet de propositions pour une superficie équivalente à 1,47 % du territoire régional. Cette réduction drastique des périmètres résulte d'un véritable bras de fer entre certains gestionnaires de l'espace rural réunis en associations départementales – Natura 2000 62⁵⁶ dans le Pas-de-Calais et Natura 2000 59 pour le département du Nord – à l'image du Groupe des neuf d'une part, et le monde de la protection de la nature : Diren, Conservatoire des Sites et scientifiques (Conservatoire Botanique de Bailleul) d'autre part. 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 s'est agi. La décision prise par le Préfet du Pas-de-Calais⁵⁷, à la demande de l'association N2000 62, d'obtenir l'accord des propriétaires concernés préalablement à toute transmission de site, s'est avérée lourde de conséquences du point de vue des superficies adressées à la Commission. Bon nombre de sites ont vu leur surface réduite dans des proportions souvent importantes, et dans les zones à forts enjeux cynégétiques, comme les milieux humides et les marais arrière littoraux, aucune proposition n'a été faite.

Si l'on peut parler d'échec du point de vue de la transmission des sites dans le NPC, la région s'est illustrée lors de la phase d'élaboration des documents d'objectif, en adoptant une procédure inédite de concertation dont nous allons maintenant rendre compte.

Légitimité des opérateurs et innovation procédurale

Le travail de réalisation des docob a accumulé un certain retard dans la région. Hormis le site Life, aucun docob n'est encore achevé au printemps 2003. Et sur les 27 sites concernés, sept sont en cours d'élaboration. Ce retard est en grande partie imputable aux désaccords survenus à propos du mode de désignation des opérateurs. La proposition faite initialement par la Diren de recourir à un appel d'offres de type marché public, compte tenu de l'importance des sommes engagées, a déclenché de vives hostilités de la part des PNR⁵⁸. Bon nombre de sites étant localisé en zone de parc, les élus considéraient ces derniers comme les opérateurs légitimes sur leur territoire. Par ailleurs, cette décision allait à l'encontre des engagements pris

56 Elle est composée des principaux représentants départementaux des agriculteurs, des propriétaires forestiers privés, des chasseurs, des pêcheurs et des propriétaires de dunes.

57 En Comité Départemental de Suivi.

58 La région dispose de trois PNR désignés comme suit : « Caps et marais d'opales », « Scarpe-Escaut », « Avesnois ».

par l'Etat dans le cadre de la charte du PNR Scarpe-Escaut⁵⁹, de confier cette mission aux syndicats mixtes.

De leur côté, les associations N2000 62 et N2000 59 se montraient, elles aussi, hostiles à faire jouer la concurrence. Le recours à des bureaux d'études extérieurs à la région, étrangers aux enjeux et aux contraintes territoriales, ou la désignation d'APN au titre d'opérateur, n'étaient pas souhaitables à leurs yeux. Face à cette situation de blocage et aux menaces proférées par certaines structures de faire échouer la réalisation des docob, un accord a été trouvé par les représentants de l'Etat (Préfet, Diren). Après consultation des instances juridiques et financières compétentes⁶⁰, la procédure d'appel d'offres a été écartée sous réserve que les dépenses n'excèdent pas un certain montant⁶¹, et que les candidats relèvent du domaine public (établissements publics, collectivités territoriales). Cette décision a reçu un accueil favorable de la part des associations N2000 59 et N2000 62, même si elle excluait du même coup certaines de ses composantes, en particulier les fédérations de chasse, appartenant au secteur associatif. Après négociations, le CRPF et la Chambre d'Agriculture – classés établissements publics – ont été en quelque sorte mandatés pour représenter les associations N2000 62 et N2000 59, avec l'engagement de se référer aux autres structures pour toutes les décisions importantes, et de sous-traiter à ces dernières les études les concernant.

Cette décision qui confère une sorte de monopole aux établissements publics s'applique aux premiers docob. Elle est susceptible d'évoluer ensuite, pour permettre à certaines structures associatives – le Conservatoire des Sites en particulier – d'accéder au statut d'opérateur, et rétablir ainsi un certain équilibre. Au-delà de cet accord, une autre décision importante devait être prise par le Préfet de région et la Diren pour permettre l'avancée du dossier : la possibilité d'associer plusieurs opérateurs sur un même site.

La mise en place d'une procédure inédite visant à déléguer à plusieurs opérateurs la réalisation d'un même docob, n'est pas étrangère aux rapports de force qui ont marqué la phase de désignation des sites, et au travail de médiation entrepris par le PNR du Boulonnais⁶² lors de la redéfinition des périmètres⁶³. Cette orientation est avant tout politique. En permettant le regroupement de plusieurs structures opératrices, le Préfet et la Diren ont cherché à limiter les phénomènes de concurrence en misant sur l'implication du plus grand nombre, en particulier les structures hostiles à la directive et qui revendiquaient leur participation à l'élaboration des docob. A ce stade, il paraît important de souligner le changement de positionnement opéré par les associations Natura 2000, par rapport à la période précédente. Elles sont passées d'une attitude de rejet envers la directive à une volonté de s'impliquer, d'être acteur dans la procédure, ce qu'un responsable de la forêt privée exprime en ces termes : « *On veut tenir le crayon* ». « *En tenant la plume (...) on peut faire en*

59 Un accord avait, en effet, été signé entre l'Etat et le PNR visant à privilégier le parc comme acteur principal « pour animer les débats et les négociations avec l'ensemble des acteurs locaux » sur son territoire. Extrait du document établi dans le cadre de la Charte du PNR, p. 107.

60 Direction de la Consommation de la Concurrence et de la Répression des Fraudes et le Trésorier Payeur Général.

61 de l'ordre de 137200 Euros HT.

62 Devenu PNR des Caps et Marais d'Opales suite à la fusion avec le PNR de l'Audomarois.

63 Se reporter à E. Rémy et alii., juillet 1999.

sorte qu'il y ait un équilibre entre les enjeux socio-économiques et les enjeux de conservation de la biodiversité ». Au final, cette démarche de coopération, apparaît comme un processus d'enrôlement visant à impliquer les principales structures gestionnaires concernées sur un site donné. Outre qu'elle contribue à apaiser les phénomènes de concurrence et les controverses, elle permet d'élargir les domaines de compétences, de reconnaître une légitimité à chacun et, à terme, de favoriser l'aboutissement du projet. Les opérateurs justifient les atouts d'une telle démarche en ces termes : « *Les compétences et la représentativité directe ou indirecte de ses membres faciliteront probablement le travail de terrain ainsi que les actions de communication, concertation et l'appropriation du document d'objectif par l'ensemble des acteurs concernés* »⁶⁴.

Cette procédure à caractère expérimental concerne plusieurs sites localisés en zone de parc. Une association d'opérateurs dont la composition réunit les principales structures gestionnaires est désignée pour élaborer conjointement le docob. Ce qui donne lieu à des assemblages du type : PNR/CRPF/Chambre d'Agriculture/Eden 62⁶⁵, ou encore PNR/ONF/Chambre d'Agriculture. En dehors du comité de pilotage prévu par le ministère, les coopérateurs ont souhaité mettre en place une instance spécifique, baptisée secrétariat technique – assimilé au chargé de mission coordinateur – qui rassemble les différents chargés de mission et le plus souvent un représentant de chaque structure opératrice. Avec la possibilité de s'adjoindre ponctuellement des compétences extérieures en fonction des besoins. Cette instance se réunit à intervalles réguliers – il est prévu une douzaine de secrétariats techniques en moyenne, par site – pour décider ensemble de la démarche à suivre, des méthodes de travail à adapter, de la répartition des tâches, et enfin de la nature des études à réaliser en conformité avec le cahier des charges élaboré par la Diren. Les coopérateurs ont par ailleurs décidé que « chacun d'eux rédigerait la partie du document d'objectif qui le concerne ». Autrement dit chaque structure gestionnaire à la responsabilité de rassembler l'ensemble des données naturalistes, socio-économiques, cartographiques, relatives à son « territoire » ; Les documents produits, les synthèses effectuées étant toutefois discutées collectivement.

Le choix de cette démarche, on l'a vu, correspond à des enjeux clairement identifiés par les deux parties, et soulève plusieurs questions. Quels sont ses atouts et ses inconvénients comparés à la procédure préconisée par le Mate⁶⁶? Dans cette nouvelle configuration, le comité de pilotage est-il amené à exercer la même fonction ? Ce dispositif est-il plus à même de susciter une démarche concertée ? La réalisation conjointe d'un document d'objectif de la part d'organismes n'ayant pas nécessairement l'habitude de travailler ensemble et porteurs de cultures différentes est-elle susceptible de modifier durablement les regards des uns et des autres, y compris les méthodes de travail ? Quels sont les principaux points de divergences entre opérateurs, et sur quelles bases se construisent des accords ?

64 Extrait de la convention de réalisation du document d'objectif du site NPC 034. Mémoire explicatif.

65 Organisme chargé de la gestion des espaces naturels sensibles du Conseil Général du Pas-de-Calais.

66 Se référer à la lettre adressée aux Préfets de département, datée du 26 février 1999.

Le choix des sites et les aléas du terrain

Les difficultés liées à l'application de la DH dans la région, en particulier le retard accumulé dans la délimitation des périmètres puis dans le lancement des docob, nous ont conduit à modifier en partie nos choix initiaux. Un premier travail d'investigation engagé sur le site NPC 22, le marais Audomarois, présentant des enjeux importants sur le plan économique et cynégétique n'a pu être mené à terme en raison du refus des propriétaires d'inscrire leurs terrains dans le périmètre. A l'issue de cette première tentative avortée, nous avons donc choisi d'investir un autre site – NPC 11 – qui présente la particularité d'expérimenter une démarche de coopération impliquant plusieurs opérateurs⁶⁷. Par ailleurs, l'un des sites pressenti dès le printemps 2000, NPC 1 (Dunes flamandes) après discussion avec le chargé de mission de la Diren, n'a toujours pas débuté officiellement. Si le Copil a été institué (mars 2000) et l'opérateur local désigné (octobre 2001), la convention entre ce dernier et la préfecture n'est toujours pas ratifiée. Les causes de ce retard sont, d'une part la réaction très vive de certains élus lors du renouvellement des consultations⁶⁸ et, d'autre part, l'insuffisance des crédits alloués par l'Etat pour permettre le lancement du docob. Des réunions préparatoires ont déjà eu lieu à propos de ce site, des contacts ont été pris, mais la procédure n'a pas réellement débuté.

Le cas du site NPC 11

Le site NPC 11 (FR3100484), « Pelouses et bois neutrocalcicoles de la Cuesta Sud du Boulonnais » s'étend sur 429 ha (contre 2130 prévus initialement lors des inventaires effectués par les scientifiques). Localisé dans une zone accidentée (relief de cuesta), ce site forme un cordon d'environ 20 Kms de long sur 300-400 mètres de large. Outre son intérêt géomorphologique et paysager, il a été proposé à la Commission en raison de la présence de 8 habitats naturels cités à l'annexe 1 de la directive, dont deux prioritaires. Ce site implanté sur un sol calcaire renferme des pelouses calcicoles avec les différents stades de boisement associés. La forêt qui représente près de 60 % de la superficie, est composée d'un mélange de taillis et de futaie (hêtraie chênaie). Quant aux milieux ouverts, ils comportent essentiellement des friches (landes), des parcelles pâturées, et quelques terrains cultivés

Ce site est considéré comme dépourvu d'enjeux socio-économiques majeurs ; les espaces considérés comme étant les plus « productifs » ont été pour l'essentiel exclus du périmètre. En ce qui concerne le régime de propriété, il 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 (moins de 10 ha) appartient à des collectivités locales ; elle est classée pour partie en réserve naturelle volontaire. Inclus dans le périmètre du PNR des Caps et marais d'opales, il a été retenu parce qu'il implique plusieurs opérateurs : le Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF), le

67 Le suivi de ce site n'a pu avoir lieu dès son lancement. Afin de palier ce déficit, nous avons consulté les sources écrites, procédé à des entretiens individuels auprès de chaque opérateur, et élargi notre domaine d'investigation en confrontant cette expérience avec une autre, semblable, conduite dans le département du Nord.

68 Ces consultations font suite à la décision du Conseil d'Etat, en juin 2001, d'annuler 531 sites sur l'ensemble du territoire.

PNR des Caps et des marais d'Opale, la Chambre d'Agriculture du Pas-de-Calais et enfin, Eden 62⁶⁹, désignés par le Préfet pour élaborer conjointement le docob.

« Les dunes de la plaine maritime flamandes » :
un site confronté à de multiples usages.

Le site NPC 1 (FR3100474) « Dunes de la plaine maritime flamande », correspond à une zone littorale de 4384 ha (dont 80 % en DPM), située à l'est de l'agglomération de Dunkerque et délimitée à l'ouest par la frontière belge. Situé dans un environnement très urbanisé (21000 habitants), à proximité d'un vaste complexe industriel et portuaire, ce territoire est soumis à une pression touristique forte. Il a été proposé au titre de la DH pour la richesse de ses habitats – 13 au total figurant à l'annexe 1 de la directive (dont un prioritaire) – et la présence de 3 espèces animales répertoriées sur la liste 2. Cet espace comporte essentiellement des terrains publics ; Hormis le DPM, les dunes qui couvrent près de 14 % du site sont en quasi-totalité la propriété du Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres.

Ce massif dunaire reconnu pour son intérêt patrimonial fait déjà l'objet de plusieurs classements. Outre la réserve naturelle qui dispose également du statut de réserve Biogénétique du Conseil de l'Europe, les dunes sont inscrites à l'inventaire des sites. A ce titre, elles sont gérées par le Conseil Général du Nord et font l'objet de plans de gestion. C'est cette instance qui a, par ailleurs, été désignée par la Diren en qualité d'opérateur sur le site.

L'inscription de ces terrains au titre de Natura 2000, a suscité des réactions vives de la part des élus lors du renouvellement des consultations. La plupart des conseils municipaux ont, à cette occasion, émis un avis défavorable. Ils déplorent que l'Etat ne les aient pas associés lors de la phase de délimitation des périmètres. Leur amertume est d'autant plus grande qu'ils sont eux-mêmes à l'origine de la sauvegarde de ces espaces. C'est, en effet, la Communauté Urbaine de Dunkerque qui a initié le rachat de ces terrains pour les inscrire à l'inventaire des sites. Par ailleurs, l'application de cette directive européenne constitue une menace aux yeux des élus locaux. Elle est, en effet, susceptible de remettre en cause les accords négociés entre les différents usagers du site. Considérons le cas de l'estran où se côtoient diverses activités (char à voile, promenade, pêche, observation naturaliste, baignade etc..) dont la chasse à la côte qui n'est pas sans risque pour les autres utilisateurs du site. *« Si on prend l'exemple de la chasse à la côte, on [les élus] a réussi, il y a une dizaine d'années à trouver un arrangement entre les pêcheurs, les chasseurs, les baigneurs pour simplifier. Le territoire est découpé : il y a des heures, des endroits où on peut chasser et inversement ; tout cela est régulé par les gardes-chasse, les surveillants de baignades et ça tient depuis 10 ans. Ce qu'il risque de se passer avec Natura 2000 c'est que cet équilibre, ce modus vivendi soit bouleversé »* (un responsable de la Communauté Urbaine de Dunkerque).

Les chasseurs sont également au centre des conflits d'usage sur l'espace dunaire, et qui impliquent non seulement les usagers (chasseurs, promeneurs, naturalistes), mais plus

69 Organisme chargé de la gestion des espaces naturels sensibles du Conseil Général du Pas-de-Calais.

largement le propriétaire et le gestionnaire : respectivement le Conservatoire du Littoral et le Conseil Général du Nord. L'enjeu pour les adeptes de la pratique cynégétique est, dans le cadre de Natura 2000, de faire légaliser et d'imposer le maintien de leur activité contre les préconisations jugées trop restrictives du Conservatoire du Littoral. Quant à ce dernier, il souhaite conduire sur ses terrains une politique de protection de la nature plus ambitieuse que celle qui consiste à protéger les habitats et les espèces répertoriés dans les annexes de la DH

2.4.3 La directive Habitats en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) (carte n°4)

La mise en œuvre de la DH dans la région PACA peut être caractérisée par trois éléments qui la distinguent d'autres régions :

- Une grande ambition territoriale : 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% sont fin 2002 désignés en Sites d'Intérêt Communautaire (SIC), sans compter les ZPS de la DO.;
- Une opposition essentiellement organisée autour des représentants des milieux forestiers ;
- La mise en œuvre rapide de consultations locales qui ont débouché sur des accords permettant de passer à la phase de l'élaboration des docob plus tôt que dans d'autres régions.

La réalisation des inventaires

La première proposition par la Diren en février 1996 de 103 sites « éligibles en vue de l'établissement de la liste nationale » et couvrant 35 % de la superficie régionale, est le produit d'un travail de 18 mois d'un petit groupe de scientifiques issus du CRSPN qui 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 Ecosystèmes 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.

Se plaignant unanimement du manque de temps, de personnel et de moyens matériels pour réaliser ce travail, dans l'impossibilité en particulier de retourner systématiquement sur le terrain pour contrôler les données, les membres du CRSPN, interrogés en 1997, défendaient néanmoins leurs choix en insistant sur le caractère globalement fiable de cette liste, même si certaines données, comme dans le cas des Znieff, dataient parfois de plus de dix ou quinze ans. Il reste qu'ils s'accordaient sur le fait que les contours des sites, tels qu'ils avaient été dessinés, restaient sujets à discussion et pouvaient être modifiés par des relevés de terrain plus précis et actualisés : les limites tracées sur les cartes n'étaient à ce stade que des « enveloppes de référence » et non des localisations exactes d'espèces ou d'habitats.

Mais la principale insuffisance de la phase d'inventaire des sites apparaissait avoir été sa déconnexion du débat sur les objectifs et contraintes de gestion. Si les responsables de l'inventaire interrogés défendaient la nécessité d'avoir eu cette première approche strictement scientifique, ne serait-ce qu'en raison de l'ignorance des richesses naturelles imputée aux populations locales, ils reconnaissaient que beaucoup d'oppositions et de réticences étaient venues de l'imprécision des contraintes concernant les sites retenus. L'obligation de résultats, contenu dans la directive, faisait peur. Pourtant, assuraient des scientifiques et responsables de la Diren, pour la plupart des sites les contraintes devaient être faibles, voire nulles : ce sont les pratiques existantes de gestion des milieux qui sont favorables à leur conservation et on serait généralement amené à les encourager plutôt qu'à les restreindre⁷⁰. Et ils s'accordaient à penser que, lorsque l'on en arriverait à la définition concrète des mesures de gestion, « on pourra 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.

Les réactions à l'inventaire

Une première phase de consultations régionales avait été amorcée avant que ne se déclarent les oppositions au niveau national et régional et que ne soit gelée l'application de la directive. Une fois élaborée et cartographiée par les scientifiques la première liste des 103 sites proposés pour la région, des organismes publics et privés intéressés par la directives en avaient été informés et invités à formuler leurs avis. Durant quelques mois, un certain nombre de réunions ont eu lieu avec des interlocuteurs tels que parcs régionaux, fédérations de chasseurs, organismes agricoles, représentants de la forêt privée et publique. Selon certaines des personnes interrogées, ces réunions ont été peu suivies par ces partenaires invités. D'où une certaine surprise et une aigreur accrue face à la « levée de boucliers » qui a suivi au niveau national, « levée de boucliers » menant au gel de la directive et dont les protagonistes prétendaient n'avoir pas été informés et consultés.

C'est l'arrivée des cartes dans les différents organismes socio-professionnels 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 oppositions aux premières propositions sont venues des milieux forestiers qui ont mobilisé d'autres partenaires socio-professionnels. Si peu de contestations paraissent avoir été émises sur les données proprement naturalistes ayant conduit à la désignation des sites, les

70 « En fait, dans notre région, le problème le plus important pour réaliser les objectifs de la Directive qui est de maintenir en l'état la diversité biologique, c'est de maintenir précisément sur place l'influence humaine parce que depuis 20, 30 ou 50 ans, le départ des paysans, la désertification du milieu, ont entraîné des modifications que les écologues connaissent bien et qui toutes conduisent à une uniformisation, à une banalisation des milieux. Donc, pour conserver la biodiversité, il faut que les hommes restent en place. L'homme est le facteur écologique majeur ici » (membre du CSRPN). « 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 à se faire » (idem)

critiques ont plutôt porté sur l'interprétation de la directive et sa portée territoriale, ainsi que sur les modalités de gestion ultérieure des sites. 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 doivent pouvoir se déplacer.

Les consultations régionales et locales

Après le dégel de la directive début 1997, de nouvelles discussions furent ouvertes au niveau régional et surtout départemental. Des scientifiques présents dans ces réunions départementales ont alors exprimé leur déception de voir leurs propositions fondre comme neige au soleil : des 35% du territoire proposés initialement, on n'en retient dans une premier temps que 2,5%, sur des zones bénéficiant pour la plupart d'un statut de protection (Parcs nationaux, régionaux, réserves, territoires du Conservatoire du Littoral). 60% environ des sites sont alors purement et simplement abandonnés, tandis que ceux qui sont retenus voient souvent leur superficie fortement amputée.

Avec le changement de gouvernement en 1997 et la suppression des notions de plafonnement territorial, les concertations locales ont été relancées à deux niveaux :

- Les groupes départementaux ont été maintenus et ouverts, regroupant chacun de 40 à 50 personnes, élus, socio-professionnels, représentants d'associations et d'administrations. Ils se sont réunis régulièrement pour suivre chaque étape de désignation des sites et entériner les propositions.
- Un groupe de concertation a été mis en place sur chacun des sites. Ces groupes, dotés chacun d'un animateur administratif (Diren, DDAF, parc naturel, syndicat mixte) et d'un correspondant scientifique généralement membre du CSRPN, se composaient des représentants des municipalités concernées, des représentants locaux des structures départementales associatives (sociétés de chasse, de pêche, agriculteurs, forestiers, environnementalistes...) et administratives, et ouverts à qui voulait y participer. Chaque réunion a donné lieu à un compte rendu faisant part des propositions, des accords et désaccords. 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 70 sites, non parfois sans modification importante de l'enveloppe de référence et une forte réduction des surfaces. Ces résultats ont été obtenus à la suite de l'engagement de la Diren que les dispositions de gestion seraient contractuelles et que certaines propositions pourraient être retirées si des contraintes trop lourdes apparaissaient.

- Enfin, un certain nombre de « démarches thématiques » ont eu lieu, en particulier avec les carriers (un accord a été fait de retirer des sites les carrières existantes), certains aménageurs, les chasseurs, et les forestiers.

Natura 2000 en PACA à l'heure de l'élaboration des documents d'objectifs

A la suite des procédures de consultations régionales et locales et de rectification des listes, la région PACA reste l'une des régions où l'emprise territoriale des propositions de SIC est la plus importante. Selon les informations mises en ligne par le Ministère de l'Ecologie en juillet 2003⁷¹, 75 sites ont été désignés à cette date. Les données fournies par la Diren PACA sur une carte mise en ligne le 30 avril 2003 indiquent que les proposition de SIC couvrent une superficie de 5889 km², soit environ 19% de la superficie régionale. La superficie de chaque site est en outre en moyenne nettement plus élevée que la moyenne nationale : 79km². Il faut rajouter à cette liste 11 ZPS au titre de la DO (dont deux désignées respectivement en 2000 et 2002) couvrant environ 1860 km²⁷².

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 ». En 1995, 13066 km² figuraient sur l'inventaire Znieff. Il est vrai que la région, contrairement à d'autres, 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).

A 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 étaient particulièrement étendus avant même la mise en œuvre de la DH : on y comptait, en 1995, 3 parcs nationaux (4870 km² dont 1289 en zone centrale, soit 37% de la superficie nationale de zones centrales), 24 réserves naturelles (185 km²), 14 réserves biologiques domaniales et forestières (31 km²), 30 espaces soumis à des arrêtés de conservation de biotopes (275 km²), 8 forêts de protection (82 km²) et 44 terrains acquis par le conservatoire du littoral (84 km²). On y comptait en outre, en 1998, 4 PNR (4898 km²) et de nouveaux sont en projet.

Il n'est donc pas étonnant que, dans ces conditions, la majeure partie des sites désignés concerne des espaces faisant déjà l'objet d'une protection réglementaire et que la majorité des

71 Les variations dans les informations chiffrées fournies par les différents services du Ministère de l'Ecologie sont importantes selon les dates et les sources. Cet avertissement figure d'ailleurs sur le site web de la Diren PACA : « Attention... Le réseau Natura 2000 est en cours de construction : les données rassemblées dans la rubrique « Natura 2000 en PACA » sont les plus à jour. Il est conseillé de vérifier les dates de production des données que vous consultez ». L'exactitude des chiffres fournis ici est donc limitée et seuls les ordres de grandeur généraux sont à prendre en compte.

72 Des recoupements importants existent entre SIC et ZPS. La superficie totale du réseau Natura 2000 en PACA est donc moindre que l'addition des deux superficies des SIC et ZPS.

opérateurs des 35 documents d'objectifs désignés par la Diren fin 2002 recouvre ceux qui avaient déjà en charge la gestion de ces territoires : ONF (13), Parcs Nationaux (6), PNR (4).

Les sites d'enquête

On dénombre dans les Bouches-du-Rhône 11 SIC (totalisant 1403 km², mais certains à cheval entre les Bouches-du-Rhône et le Var) et 6 ZPS (totalisant 362 km²). Nous avons fait le choix de mener la recherche sur deux sites aux superficies importantes, seulement 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. Ces deux sites sont proches l'un de l'autre, ce qui facilitait le suivi conjoint, mais leurs situations aussi bien sociales que biologiques sont très différentes.

Le site de la plaine de la Crau

Le site de la plaine de la Crau (site FR9301595 Crau centrale - Crau sèche) couvre 25850 ha sur l'ancien delta de la Durance. Si son substrat pédologique forme un ensemble relativement homogène (épandage de cailloutis cimentés en poudingue), deux ensembles biologiques contrastés (mais considérés comme économiquement et biologiquement complémentaires) s'y présentent : la Crau sèche, constituée de coussous, vastes parcours à la végétation steppique, et la Crau humide, couverte de prairies irriguées par submersion et productrices d'un foin réputé. Le site est désigné au titre de la présence de 5 habitats de la directive (dont 2 prioritaires), de 5 espèces d'invertébrés (dont une prioritaire) et d'une espèce de poissons.

Le site de la Crau présente la particularité de recouvrir une ZPS désignée en 1990 au titre de la DO. Cette zone, qui s'étend sur 11500 ha de steppe, accueille plus de trente espèces d'oiseaux, dont 21 sont inscrites à l'annexe 1 de la directive. La désignation comme ZPS ne s'était cependant pas traduite véritablement par des mesures de protection réglementaire 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. L'initiateur et l'animateur principal de ces mesures de protection a été le Conservatoire des Espaces Naturels de Provence (CEEP).

La Crau humide avait également fait l'objet de MAE encourageant le maintien de l'irrigation par gravitation sur les prairies de foin, à la fois pour des objectifs de conservation biologique (les ripisylves des canaux, le réseau de haies et les prairies multispécifiques créent un bocage favorable à une faune spécifique), de qualité des eaux souterraines et de complémentarité économique avec les activités de pâturage sur les coussous. 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'objectif sur l'ensemble du site est le Comité du Foin de Crau, assisté du CEEP qui fait fonction d'expert scientifique. Les principaux acteurs engagés dans les dispositifs de conservation de la Crau sont, aux côtés des naturalistes, les producteurs de foin et les éleveurs, mais ils se sont trouvés confrontés, dans le cadre de la procédure et plus largement dans l'ensemble des mesures de protection, avec d'autres puissants « usagers » de la plaine : arboriculteurs, industriels, aménageurs, militaires et chasseurs. Le travail d'élaboration du document d'objectif en Crau s'est déroulé de novembre 1999 à mars 2002.

Le site des Alpilles

<p>Le site des Alpilles (site FR9301594) s'étend sur 17100 ha sur le massif du même nom, depuis le piémont jusqu'au sommet des collines calcaires. Il a été désigné en raison de son intérêt en matière d'habitats (6 habitats de la directive, dont un prioritaire) et de faune (4 espèces d'invertébrés dont une espèce prioritaire, 8 de mammifères, dont des populations remarquables de minoptères, de Schreibers et de murins, et 4 de poissons).</p>

Malgré sa réputation touristique et patrimoniale, le massif des Alpilles ne faisait jusqu'alors que peu l'objet de dispositifs de protection forts. Certes, le site fait l'objet d'un classement et il a été désigné comme ZICO en raison de la présence de nombreuses espèces d'oiseaux, dont l'aigle de Bonelli. Mais la seule mesure active de conservation appliquée avant la mise en œuvre de la DH avait été un Plan Intercommunal de Défense et d'Aménagement Forestier (PIDAF) destiné à le protéger contre les incendies grâce à un réseau de grandes coupures entretenues par des troupeaux. 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, un projet d'élaboration de 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.

A 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 dans les Alpilles. Les collectivités territoriales y jouent un rôle moteur (ce qui n'est pas le cas dans la Crau), les associations environnementalistes y sont moins en pointe et plus éparées. Le contour des activités concernées est plus difficile à saisir : si l'élevage, la foresterie et la chasse ont été bien identifiés dès le départ, les autres usages productifs (comme l'oléiculture) et surtout de loisirs (VTT, escalade, randonnée) présentent moins de prise dans la mise en œuvre des

mesures de protection. Sur le site des Alpilles, le travail d'élaboration du document d'objectif s'est déroulé d'octobre 1999 à février 2002, date de validation par le Copil.

2.4.4 La région Poitou-Charentes (carte n°5)

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. En raison de l'ampleur de la tâche, nous nous intéresserons plus particulièrement à la région Poitou-Charentes même si nos analyses tiennent compte de la diversité administrative dans laquelle les marais de l'ouest sont enchâssés pour l'application de la DH.

Partant d'un inventaire de Loire en phase de réactualisation, le CRSPN de la région présélectionne 71 sites en juin 1994 ; il en présentera finalement, en décembre de la même année 63, éliminant 8 sites jugés " mineurs ". Le Muséum leur attribuera des étoiles en février 1996, ce qui permettra de les soumettre en juillet à une première consultation auprès des élus concernés. Fin janvier 1997, soit 6 mois après le gel, 53 sites, répartis en trois listes, seront retenus au niveau national, une dizaine de sites ayant été considérés " insuffisamment décrits " ; à partir de mars 1997, ces sites sont à nouveau soumis à discussion auprès des élus et des responsables d'associations socioprofessionnelles. Dès lors, jusqu'aux envois successifs d'une première liste en octobre 1997 (la " short liste "), puis d'une autre le 31 mai 1998 et enfin une dernière le 30 septembre de la même année, ce nombre de sites sera stable, les modifications ne portant plus que sur les délimitations et donc les surfaces. Plus de 5% (ce qui correspond à la moyenne nationale : cf. lettre DNP du 22/06/99) de la surface de la région Poitou-Charentes a été transmise fin septembre 98. Depuis lors, 24 sites ont été rajoutés à cette liste initiale, soit 77 actuellement.

Le département de la Charente-Maritime, occupé par une importante zone humide littorale, est le plus concerné des quatre départements de la région, avec plus de 18% de sa surface (soit 120.000 ha) proposée comme site. Le dispositif d'action pour l'application de la directive est le produit de l'interaction entre procédures institutionnelles et stratégies d'acteurs oscillant entre une relative participation et une forte contestation ; Des 23 sites retenus en Charente-Maritime en 1998, on en retiendra 32 en 2003. Les procédures et les arrangements qui ont mené à ces " choix " mériteraient un développement qui ne sera ici qu'amorcé. Par-delà l'analyse de procédures complexes et enchevêtrées, il s'agit de comprendre le sens particulier que prend l'application de cette directive dans le contexte de la gestion des zones humides du littoral atlantique.

La phase de constitution des inventaires

Coutumière de l'application de la 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. Tout au plus, celle-ci constitue-t-elle un nouveau cadre de travail permettant de dépasser les impasses de la DO, cantonnée dans une procédure d'inventaire aux effets limités. Avec la DH, *“ l'Europe a voulu se donner, selon la Diren, une garantie d'efficacité de la procédure allant au-delà de l'inventaire jusqu'à une notification effective ”*. Pour elle, l'enjeu est donc 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 Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel (CSRPN), composé d'une vingtaine de membres où la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO) est déterminante, reflète davantage une sous-estimation des enjeux sous-jacents à l'application de la directive qu'une véritable prise en charge: le CSRPN a surtout pour finalité de donner une caution élargie à la proposition construite par le tandem Diren-LPO.

C'est autour de la validation de ces propositions auprès des représentants du *“ monde rural ”* que la constitution d'un collectif a été mise en jeu ; évidemment, la situation est fort différente avant et après le gel de juillet 1996. Dans un premier temps, l'Etat 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 – 15 jours avant le gel officiel –, mais en précisant bien que l'objectif de la concertation est de *“ réfléchir aux mesures de gestion les plus appropriées ”*.

Les plus radicaux dans la revendication d'un droit critique des inventaires font alors valoir deux registres différents dans l'argumentaire. L'un privilégie le refus d'une validation pour méconnaissance de l'engagement contractuel que cela supposerait (la Chambre d'Agriculture est le porte-parole principal de cette attitude de principe) ; l'autre met plutôt en cause l'inventaire lui-même du point de vue de son fondement scientifique et lui oppose un savoir ou un savoir-faire pour stigmatiser *“ des erreurs dans chaque projet de site ”* (les propriétaires forestiers et les chasseurs inclinent alors davantage vers cette seconde attitude). Au total, seule la profession conchylicole, que la position en aval de la zone humide rend particulièrement sensible aux autres activités primaires, apparaît prête à entrer dans un dispositif susceptible d'améliorer les conditions de son activité. La reprise des discussions après le gel va amorcer la construction d'un cadre coopératif, non parce que la conviction et la confiance l'emportent mais parce que l'étau politique de l'application s'est notamment desserré, l'objectif territorial négocié au niveau national étant limité pour l'essentiel aux espaces naturels bénéficiant d'une protection légale : en passant de 170.882 ha à 128.198 ha, la proposition de la Diren concède 25% de l'enveloppe initiale, rendant possibles de petits arrangements entre acteurs de la consultation. L'Etat est le premier affecté par ces conditions plus souples de concertation. Le Préfet endosse alors l'habit du médiateur, mais dans un sens obligeant le plus souvent la Diren à se plier aux exigences des socioprofessionnels. Les gestionnaires de l'eau peuvent ainsi

corriger certaines délimitations de sites là où la Diren, en privilégiant “ *un classement par grands sites d’habitats homogènes* ”, ignore la géographie du réseau hydraulique. De même, le Préfet se fait le porte-parole des représentants des organisations rurales en demandant à la Diren de “ *préciser ce que la directive européenne et les circulaires des différents ministres entendent par “ perturbations apportées aux espèces* ”⁷³.

Une telle coopération ne sera plus de mise à partir du moment où la propriété privée est susceptible d’entrer dans le négociable. Pour des raisons différentes, les propriétaires de carrières et les conchyliculteurs seraient les plus enclins à négocier, mais ils partagent une relative faiblesse à pouvoir peser dans la confrontation. Les agriculteurs ou en tout cas les représentants de la Fédération départementale des syndicats d’Exploitations Agricoles (FDSEA) proposent une “ *cogestion* ” du dossier, mais leur offre de collaboration équivaut à une contre-expertise plutôt soupçonneuse : “ *Nous allons travailler sur le terrain pour vérifier concrètement quels sont les animaux réellement présents sur les sites retenus. Sur des secteurs tests, nous voulons répondre à la question : “ Retrouve-t-on sur le terrain les espèces recensées dans les études agréées ?* ”. Quant aux chasseurs de gibier d’eau, montés au créneau de la contestation dès 1994 en alertant les maires sur la menace que représente pour le droit de propriété la directive, parfaitement relayés par “ Chasse, Pêche, Nature et Tradition ”, seconde force électorale du département, ils campent sur la position la plus radicale de refus, concédant seulement à se faire plus discrets lorsque l’administration acceptera *de facto* le principe d’une négociation des inventaires. Principe dont la mise en œuvre esquissera, ainsi qu’on vient de le voir, un cadre étroit et fragile de coopération entre l’Etat et les socioprofessionnels mais brisera celui des scientifiques engagés dans l’inventaire des sites.

Le premier document local attestant d’une prise en charge de la directive est une carte de localisation des zones hébergeant des habitats ou des espèces, à partir d’une analyse bibliographique du fichier de Loire (Terrisse, 1994). 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 de Loire puis de Loire dans les vingt années précédentes. Dans cette tâche, la LPO mobilise tout un réseau de petites associations locales ou d’amateurs naturalistes⁷⁴, que le CSRPN rendra visible et d’une certaine façon légitimera. Parmi les grandes instances des représentants socioprofessionnels (ONF, ONC etc.), seul le Conseil Supérieur de la Pêche s’engagera dans la construction des inventaires, au côté de la LPO, les de Loire 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).

73 L’imprécision des termes utilisés dans la directive sera aussi source d’ambiguïtés et de malentendus. On peut y lire par exemple que “ *Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les ZSC, la détérioration des habitats naturels et des habitats d’espèce ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées...* ” (art. 6).

74 « *On a bricolé. On a bricolé avec les bouts de ficelle et les petits bouts de fer ...* », commente le responsable de l’inventaire.

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. Dans le cas de Natura 2000, ceux-ci étaient conscients de la nécessité de confronter leurs travaux (bibliographies de Loire, bases de données, témoignages) à des visites de terrain et à des contrôles plus circonstanciés. Mais ce détour par le terrain destiné en particulier à instruire les sites plus incertains, butera sur le manque de moyens financiers et sur le gel. Lorsque la Diren et la LPO annoncent aux membres du " collectif naturaliste " que " *les 53 sites régionaux retenus au niveau national seront répartis en 3 listes sur la base de critères non scientifiques* " (Carnet de bord du chargé de mission de la LPO), celui-ci connaît une profonde crise. Certains décident alors de continuer le travail d'inventaire et de validation sur le terrain indépendamment du classement en 3 listes ; d'autres, sans se retirer totalement du CSRPN, ne veulent plus collaborer aux travaux. Ce qui restera d'énergie au comité est essentiellement consacré à répondre aux échéances ministérielles, celles du Muséum et celles du système politico-administratif local. Autrement dit, 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 issus des arrangements entre l'Etat et les socioprofessionnels. Ceux-ci sont le plus souvent le fruit de corrections " à distance ", dans lesquelles le point de vue d'expert des naturalistes n'est pas convoqué. Les confrontations ont lieu entre services de l'Etat ou entre ceux-ci et l'ONF.

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. Ce recours au verdict de l'élu local, aussi vertueuse soit-elle sur le plan de l'exercice démocratique, est assez révélateur de l'impossibilité de ce dispositif à déboucher sur un processus de dialogue sur le fond : les consultations communales n'ont pas pour objet d'amender ou d'élargir la participation à la construction d'un accord, mais ont pour finalité d'entériner un désaccord. L'instrumentation de l'élu sera portée à son comble lorsque les chasseurs, puis la FDSEA alerteront les communes par courrier. En revanche, il est intéressant de voir en quoi cette instrumentation a pu donner lieu à l'expression d'une capacité d'expertise au niveau local.

Présentation des sites observés

Comme nous l'avons dit précédemment, les marais de l'ouest sont administrés par des instances régionales et départementales différentes. La multiplication des acteurs qui s'ensuit rend l'observation difficile. Le choix a été fait d'analyser un site représentatif de cette implantation ignorant les frontières administratives – le Marais Poitevin – ainsi que d'un site plus en phase avec le découpage régional et départemental – le marais de Rochefort situé en Poitou-Charentes et en Charente Maritime -. Cette situation propre à chacun d'eux n'est pas à l'origine de notre choix : c'est le type d'opérateurs en action, à savoir le Parc Interdépartemental du Marais Poitevin (PIMP) pour le premier et le tandem Ligue pour la Protection des Oiseaux et Chambre d'Agriculture pour le second qui a été déterminant. De surcroît, ces deux sites n'étaient pas programmés en même temps, la phase docob ayant vraiment débuté en 2003 dans le marais de Rochefort au moment où l'ultime Comité de Pilotage était envisagé dans le Marais Poitevin. C'est la raison pour laquelle nous nous appuyerons plutôt sur celui-ci.

Le site du Marais Poitevin

Le site du Marais Poitevin est identifié sous 2 codes (FR5200659 et FR5400446) renvoyant aux 2 ensembles (nord/sud) que partage la « Sèvre Niortaise », rivière traversant de part en part la zone humide. Il couvre 62.220 hectares (SIC d'avril 2002) qui correspondent pour l'essentiel à une ZPS identifiée en avril 1996 sur 61.960 hectares et sur la base d'un recensement de 117 espèces d'oiseaux. Les « prairies semi-naturelles humides » (ou « prairies mésophiles améliorées ») sont dominantes (35% de la surface), ainsi que des vasières et des prés salés (15% et 10%). Disposant d'une information abondante sur les oiseaux, suite à la création de la ZPS, l'inventaire a concerné prioritairement les habitats (24 identifications) et les espèces autres que celles relevant de la DO (amphibiens et reptiles : 2 ; invertébrés : 9 ; mammifères : 5 ; plantes : 1 ; poissons : 8). 7 habitats sont jugés très importants en superficie, 6 prioritaires ; 1 espèce d'invertébré est remarquable, 2 sont prioritaires et 2 espèces de poissons sont très importantes. La diversité écologique de ce site est grande, comprenant une façade littorale centrée autour des vasières et des prés salés, une zone centrale composée de prairies naturelles humides saumâtres (et de cultures drainées), une zone plus à l'est sous l'influence exclusive de l'eau douce et rassemblant divers milieux dulcicoles continentaux. A cela s'ajoutent des buttes calcaires (les « îles » au milieu des marais). L'ensemble est relié par un réseau hydraulique très dense.

La presse locale aime souligner que le site du Marais Poitevin est « le plus vaste de France avec plus de 61.000 hectares » (Courrier de l'Ouest, 19/04/01)⁷⁵. Ce site correspond au territoire d'intervention du PIMP qui a succédé au Parc Naturel Régional (PNR) auquel le ministère de l'Environnement enleva le label il y a une dizaine d'années. Cette superficie, ajoutée à la complexité administrative et écologique du territoire, est à l'origine des

⁷⁵ La délimitation des sites proposée lors de la phase de désignation distinguait 57550 ha en SIC et 50178 ha en ZPS, soit, superpositions faites, un périmètre de 61010 ha. Outre les divers régions et départements concernés, 99 communes sont impliquées dans la procédure, soit 64 en Vendée, 22 en Charente-Maritime et 13 en Deux-Sèvres. La Rochelle et Niort sont les pôles urbains les plus importants.

modifications de calendrier. Programmée sur un an à partir de l'installation du premier comité de pilotage (le 11 avril 2001), la procédure de construction du docob s'installe dans un autre échéancier, la version définitive programmée en mars 2003 étant repoussée en fin d'année. Que le Parc se soit porté candidat pour être opérateur est assez compréhensible dans la mesure où sa structure interrégionale le met d'emblée à l'échelle du périmètre. Sans que ce soit le lieu pour développer le sens que l'on peut donner à une telle candidature, il faut cependant rappeler en quoi celle-ci s'inscrit dans la stratégie de reconquête du label engagée par les grands élus du Parc depuis quelques années et que la mission Roussel⁷⁶ 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. C'est ainsi que l'on serait en droit de voir la coordination au niveau de l'Etat prise en charge par les Pays de Loire (Préfecture et Diren) en raison de la part majoritaire qui revient au département vendéen ; c'est en fait la région Poitou-Charentes qui hérite de cette coordination – région beaucoup plus engagée dans la structure et le projet du Parc⁷⁷ –, de la même façon que le Préfet de région Poitou-Charentes a été nommé par le nouveau gouvernement Préfet coordonnateur pour le Plan d'Action de la mission Roussel.

Il n'est pas inutile de rappeler également la place qu'occupe la question de Natura 2000 dans le contexte régional de gestion de cette zone humide : en endossant l'habit de l'opérateur, le Parc et ses grands élus savent que mener à bien l'entreprise ouvre, parmi d'autres, le chemin d'une reconnaissance européenne et d'une réhabilitation nationale. La prise de risque, compte tenu de la difficulté de la tâche, est réellement à la hauteur des enjeux politiques – au sens des grands équilibres à rétablir entre l'Europe, l'Etat et les collectivités locales – que la prise en compte de la question naturelle dans la gestion de cette zone humide a mis à vif depuis une vingtaine d'années.

76 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 le 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. Il est en voie de financement (plus de 160 millions d'euros) et rend crédible l'objectif de relabellisation du Parc. Natura 2000 entre dans cette stratégie comme gage du bon vouloir protecteur des élus locaux au sein de l'aménagement du territoire. P. Roussel sera présent aux deux comités de pilotage dans lesquels il ne se contentera pas d'un rôle de figuration et apparaîtra comme le garant de l'engagement de l'Etat à l'égard de cette zone humide.

77 Rappelons la présence de Philippe de Villiers en Vendée et les tentatives de son camp pour opposer au Parc et à ses missions de protection de la nature des démarches autonomes et, de fait, concurrentes (création par exemple d'un Pays Sud-Vendée susceptible de rabattre les élus du marais vers le centre du département, avec sa plaine et ses bocages...).

Le site de Rochefort

Le site de Rochefort (MR), situé en Charente-Maritime, est identifié sous le code FR5400429. D'une superficie de 13.639 hectares, il est typique du grand marais arrière littoral : les prairies mésophiles dominent (65%) avec les vasières (27%). Le sel est présent partout, mais en quantité variable, dans un contexte hydromorphe très diversifié. Certains secteurs, utilisés auparavant pour la saliculture, présentent un relief caractéristique fait d'une alternance de bosses mésophiles (les « bossis ») et de dépressions hygrophiles (les « jas »). Les délimitations du site sont à rapporter à une ZPS classant, en septembre 1986, 11.676 hectares en référence à 72 espèces d'oiseaux. 11 habitats ont été identifiés, dont 5 prioritaires et 1 d'une superficie très importante. 6 espèces ont été également recensées (amphibien : 1 ; invertébré : 3 ; mammifère : 1 ; plante : 1), dont 2 prioritaires. Moins complexe que le Marais Poitevin sur le plan écologique, il l'est également moins dans ses rapports avec le découpage administratif, même s'il concerne 22 communes, 3 pays et 1 communauté d'agglomération.

La particularité de ce site tient au fait que deux opérateurs, emblématiques des enjeux de la confrontation entre biodiversité et agriculture, le prennent en charge : la LPO et la Chambre d'Agriculture. 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. Dans les années 80, des casiers hydrauliques conçus pour appliquer le modèle assèchement-drainage ont en effet été installés. La LPO y a fait ses premières acquisitions, dans un contexte d'entrée en résistance des associations de protection de la nature face à la disparition des prairies naturelles au profit des cultures. Les chasseurs y gèrent une Réserve cynégétique importante dont le rôle de rétention d'eau au sein du système hydraulique est assez stratégique. Ainsi, dans la division des tâches au sein du travail d'opérateur, en particulier dans l'affectation des dossiers à l'un ou à l'autre, la LPO imposera à la Chambre celui de la chasse qu'elle sait ne pouvoir traiter dans une perspective de construction d'un accord. En plus des inventaires écologiques, la LPO prendra en charge l'ostréiculture et le tourisme, la Chambre se réservant l'inventaire socio-économique et sous-traitant celui des activités de pêche et de chasse auprès des fédérations. Contrairement au choix d'une procédure de regroupements qui semble de l'initiative du Préfet et de la Diren en NPC, il s'agit ici d'un arrangement entre deux partenaires qui, après 10 ans de collaborations agri-environnementales⁷⁸, ont appris à se connaître et sont en position de pouvoir travailler ensemble. La LPO a fait du partenariat un mode d'investissement quasi-systématique dans son travail d'opérateur (avec la Chambre sur un autre site, avec le CRPF ou d'autres APN) ; la Chambre a décidé, au niveau de son bureau, d'être présente sur les sites à fort enjeu agricole, même en seconde ligne, décision particulièrement difficile par rapport à un groupe professionnel très investi, sur le plan syndical, dans l'opposition à la Directive.

78 A la collaboration sur les OLAE, il faut ajouter un autre lieu de proximité entre les 2 : un groupe « biodiversité » mis en place en 1999 pour identifier, avec le PIMP, les autres APN, les fédérations de chasse et de pêche, les implications sur les activités d'élevage d'une prise en compte de la question de la biodiversité en zone humide.








La méthode d'élaboration des docob

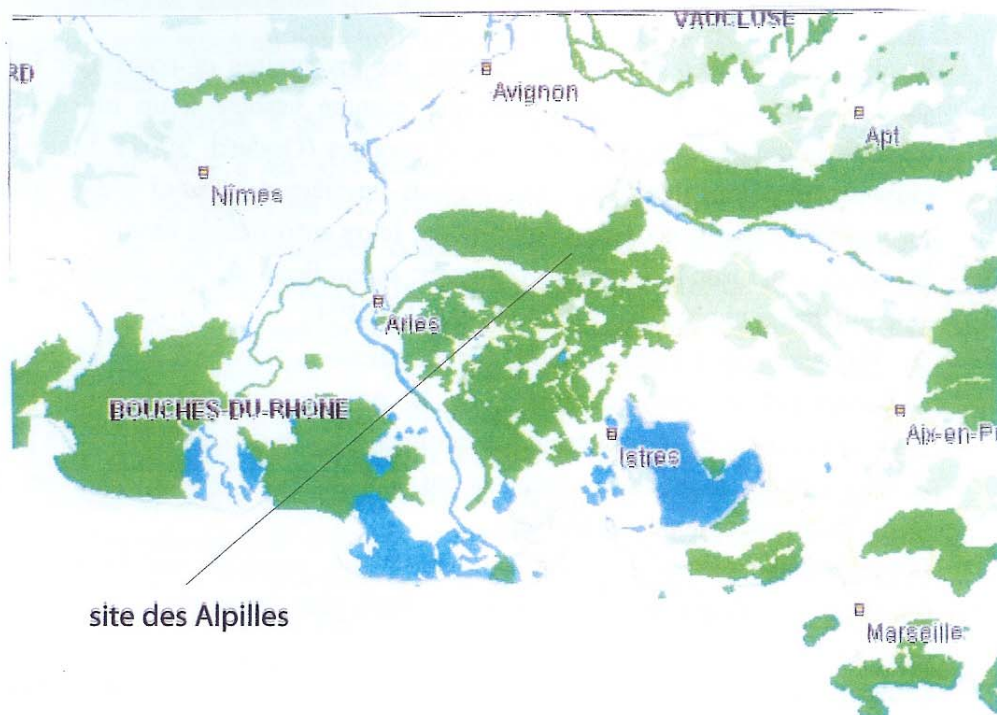
Le mandat donné par la Diren aux opérateurs entre, là comme ailleurs, dans les préconisations de l'Etat, du ministère au Préfet : inventaires écologique et socio-économique, propositions de gestion. Sa présence dans les réunions de concertation est loin d'être systématique et il est des situations, hors comité de pilotage bien entendu, où aucun représentant de l'Etat 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* ». Ce mode de délégation ne traduit pas nécessairement un désintéressement de sa part, mais indique toutefois que l'obligation de résultats est aussi une façon d'accorder peu de vertu au rôle joué par la concertation. Circonspecte sinon sceptique sur ce point, la Diren ne prend aucune initiative susceptible de la favoriser : les cartes d'inventaires proposées aux opérateurs sont au 1/100.000, échelle incompatible avec ce qu'exige toute concertation, à savoir une échelle rendant compte du parcellaire, donc de l'occupation du sol, c'est-à-dire des usages et des pratiques qui s'y déploient. Dans un contexte budgétaire insuffisant, c'est donc une tâche qui incombe à l'opérateur, contraint de ramener le diagnostic écologique au 1/25000, parfois au 1/10000 pour des habitats prioritaires, s'il veut en faire une base crédible de discussion. De la même façon, la Diren est réticente, sinon opposée, aux réunions de validation à l'échelle communale, niveau le plus approprié pour assurer l'enrôlement de la plupart des agents du territoire. C'est un choix de l'opérateur qui doit en assumer les conséquences dans le cadre du budget initial.

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. Quoiqu'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. Les deux sites se sont donnés une organisation similaire pour l'élaboration des docob. Ils travaillent certes dans le même cadre, mais, de surcroît, les chargés de mission se connaissent et, compte tenu des décalages de lancement des deux opérations, les seconds peuvent tirer profit de l'expérience des premiers et procéder, si nécessaire, à des ajustements de procédure. Le site du Marais Poitevin se distingue par sa taille, ce qui explique que l'opérateur ait engagé 3 chargés de mission : un animateur d'ensemble prenant en charge plus particulièrement le diagnostic socio-économique (profil Sciences-Po), une responsable de l'inventaire écologique (biologiste), puis, dans un second temps, un spécialiste du Système d'Information Géographique (SIG). La dimension du site oblige également à introduire des groupes géographiques correspondant au partage de la zone en plusieurs secteurs. L'enjeu est de requalifier les problèmes locaux à partir de la DH, celle-ci se constituant comme référentiel d'action.

Carte n°4 : sites des Bouches du Rhône (région PACA)

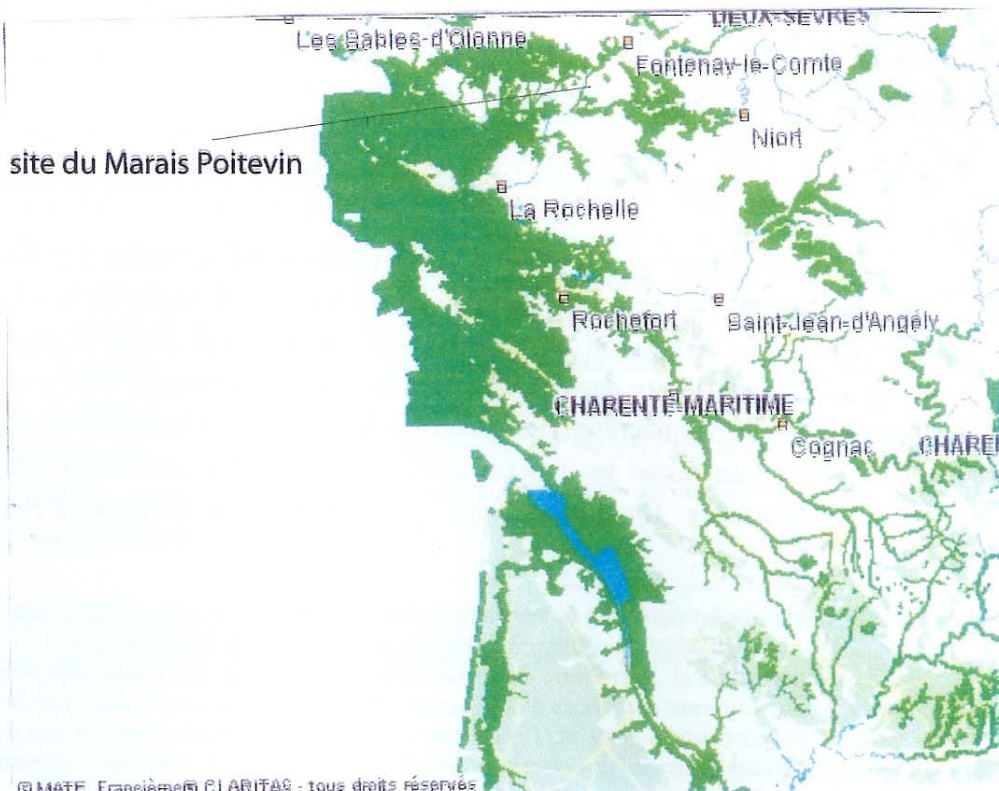
Légende

-  site Natura 2000
-  département
-  région
-  réseau routier
-  zone urbaine
-  zone boisée
-  hydrographie



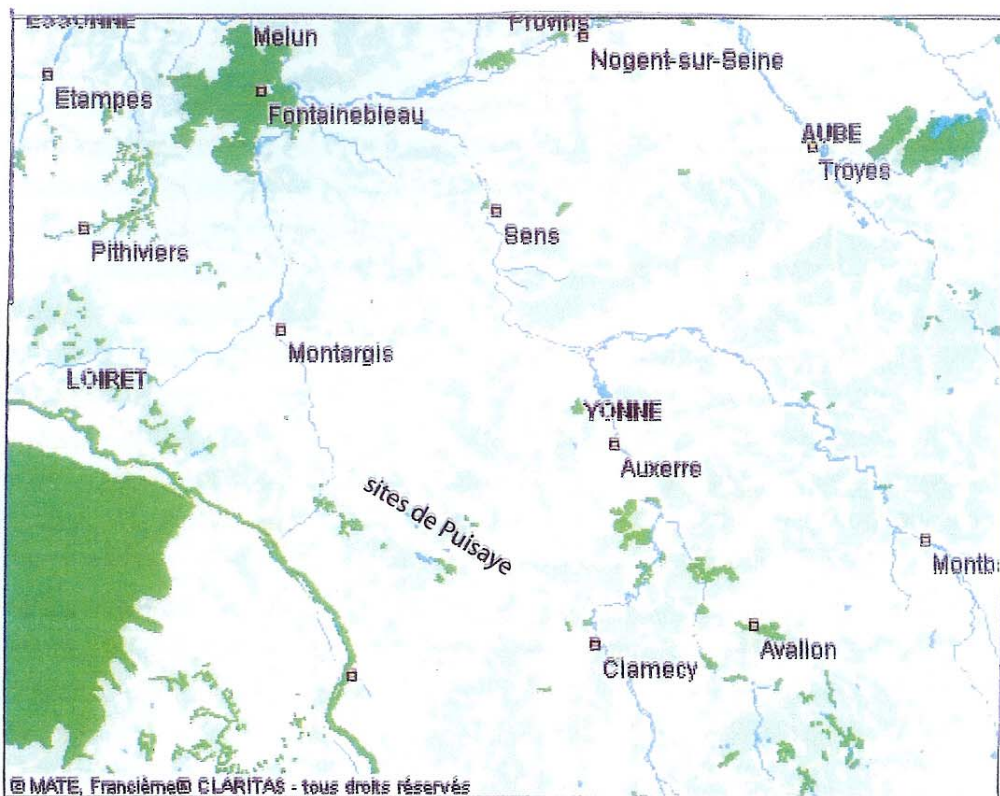
© MATE, Franciéma, CLARITAS - tous droits réservés

Carte n°5 : sites de Charente-Maritime (région P-C)



© MATE, Franciéma, CLARITAS - tous droits réservés

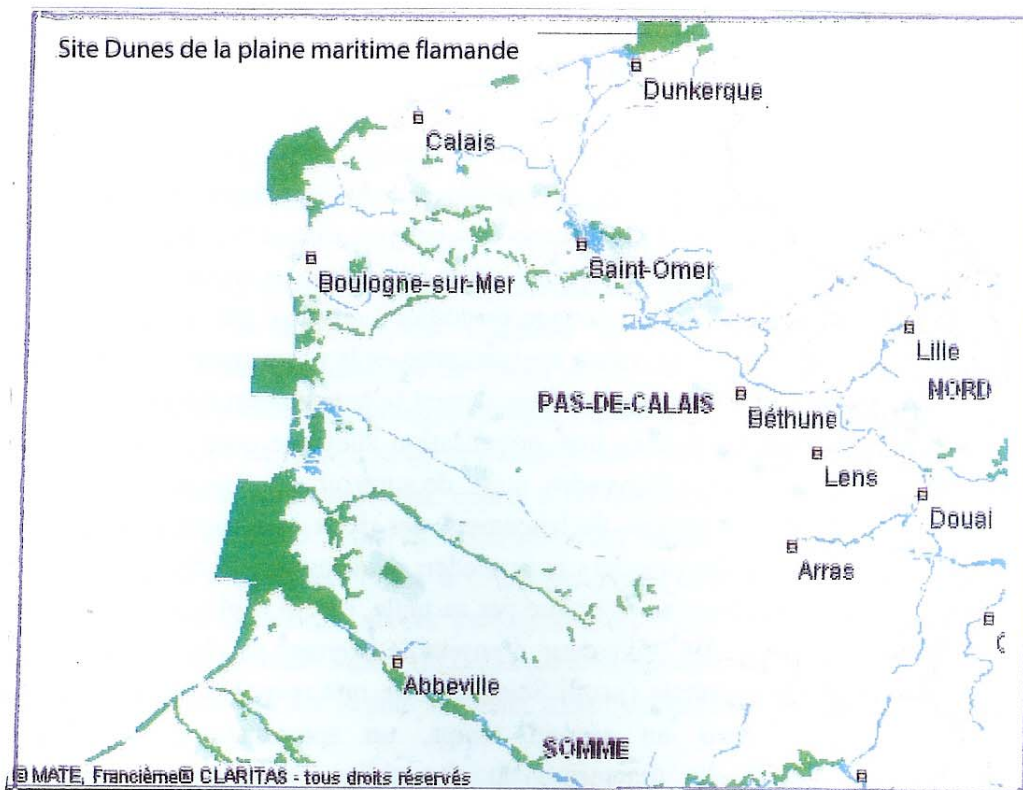
Carte n°2 : sites du département de l'Yonne (Bourgogne)



Légende :

- site Natura 2000
- département
- région
- réseau routier
- zone urbaine
- zone boisée
- hydrographie

Carte n°3 : sites du Pas-de-Calais (région NPC)



2.5. Les territoires des docob⁷⁹

Le dispositif mis en place pour réaliser les inventaires et constituer les listes nationales de sites a été pensé sur le plan politique comme associé à un univers stabilisé, c'est-à-dire exempt de controverses scientifiques et sociales (Godard, 2002). Malgré la faiblesse de leurs moyens, les DIREN des différentes régions étudiées paraissent s'être attachées à contrôler le respect des 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 successives, et 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.

C'est probablement dans cette nouvelle phase, marquée par le début de la réalisation des docob, que l'autonomie régionale se manifeste plus nettement.

Dans la réalité, cet enjeu environnemental que représente la conservation de la biodiversité a provoqué une crise dans le domaine de la connaissance scientifique qui va déstabiliser le monde des gestionnaires. Les similitudes constatées entre les règles et les temps de la mise en œuvre d'une région à l'autre, ainsi que les conflits engendrés par la constitution des inventaires et la mobilisation sur les scènes régionales et locales de nombreux acteurs, ont alimenté la constitution d'un front uni d'opposition : le Groupe des neuf. Ces conflits provoquent un déplacement important de l'action publique vers une action de type procédurale, chacun de ces deux mondes, par ailleurs très hétérogène, tendant à investir le champ de l'autre⁸⁰. Après le temps des administratifs et des scientifiques vient celui des socioprofessionnels et des usagers traditionnels des milieux, puis des collectivités locales et de leurs représentants. Leur mobilisation successive contribue à faire de la directive un important outil d'expérimentation sociale dans le champ des politiques de la nature.

Par contre, le respect par les DIREN d'une procédure qui se voulait à la fois déconcentrée mais aussi guidée par des principes de rationalisation des politiques de la nature n'a pas gommé l'inégalité de la répartition des compétences naturalistes d'une région à l'autre, pas plus qu'elle n'a su s'abstraire des rapports de force locaux antérieurs. Force est de constater que le cheminement mouvementé et le caractère présenté comme innovant de la procédure n'ont pas sensiblement transformé les représentations de la « remarquabilité » des patrimoines et des richesses naturelles. En même temps, l'ambition de la directive d'élargir les mesures de

79 Nous reprenons en partie les conclusions présentées par C. Deverre (1999 : 260-266) dans le rapport de synthèse (Remy et al, 1999) et celles présentées au séminaire de l'IFB en avril 2003.

80 Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis écrivent que les « *objectifs des politiques procédurales 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, pp. 39-40).

conservation à des types d'espaces non concernés par les précédentes politiques de protection de la nature, ne s'est véritablement concrétisée que dans les zones déjà fortement touchées par celles-ci. Selon les régions, et en fonction des choix effectués par les CSRPN, les superficies retenues représentent de vastes enveloppes dont les contours définitifs vont être mis en discussion, ou au contraire, se limitent à des noyaux durs aux frontières plus difficilement négociables. Si après le dégel, il y a eu globalement une tendance au resserrement des surfaces retenues, les stratégies locales n'ont pas été pour autant similaires : il y a eu certes l'élimination simple de certains sites considérés comme trop problématiques, la réduction négociée des superficies pour une partie d'entre eux et le maintien de ceux ne soulevant pas d'opposition. Mais, selon les cas, 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 inventaires. 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. Elle peut être mise en relation avec l'importance des espaces déjà protégés et la densité des structures universitaires, conservatoires ou associatives liées à l'observation et la gestion de ceux-ci. De ce fait, les superficies déclarées – et ceci est encore plus vrai à l'échelle européenne – ne sont pas représentatives, en tant que telles, de l'intérêt des habitats mais bien plus des rapports de force locaux.

Avant et après le dégel

Sites proposés	Bourgogne		NPC		Poitou-Charentes		PACA	
	avant	après	avant	après	avant	après	avant	après
Nombre	56	46	32	28	71	53	103	75
% superficie régionale	5	1,7	13	1,47	?	?	38,5	19

Ces phases ont évidemment pesé sur le contenu futur que l'action publique va donner à la biodiversité. A l'heure de la construction des docob, la tension existante entre la volonté de rationalisation des objectifs généraux des politiques de la nature et leur nécessaire traduction locale pose le problème des procédures de négociation. Que négocie t-on au juste et jusqu'à quel point ? Elle pose aussi le problème de l'évolution des rapports de force locaux et du contenu même des catégories sociales dans leurs relations à la protection des milieux naturels. Si l'on en croit Marc Mormont, « *le traitement des questions d'environnement fait advenir des catégories nouvelles d'acteurs et d'objets sur la scène publique* » (1998, p. 55). Ce dernier postule que la spécificité des problèmes d'environnement est de relever de la « transaction sociale » qu'il considère comme une forme d'action politique prenant en compte les dimensions biophysiques et sociales de ces questions.

Pour résorber la part de controverses et d'incertitudes, le travail politique que nous observons semble lier davantage la production des connaissances à l'action sur le terrain.

Le baromètre Natura 2000 au 28/03/03

Directive Habitats

Etat membre (non exhaustif)	Nombre de sites proposés	Superficie totale proposée (km ²)	% du territoire national
France	1.202	41.295	7,6
Belgique	270	3178	10,4
Royaume Uni	567	24.064	9,9
Italie	2369	41.261	13,7
Luxembourg	38	352	13,7
Suède	3420	57.476	12,8
Portugal	94	16.500	17,9
Espagne	1276	118.496	23,5
Danemark	194	10.259	23,8

Source : lettre d'information, commission européenne DG ENV, n°16.

3. Le processus de construction des docob

Les analyses présentées ici s'appuient sur des matériaux issus pour partie de l'enquête quantitative conduite à l'échelon national et sur le suivi qualitatif de huit sites dans les différentes régions. Compte tenu du caractère échelonné de la réalisation des docob en France – certains n'ont pas commencé alors que d'autres sont déjà achevés – et de leur degré d'avancement variable, les données dont nous disposons sont nécessairement partielles. Début 2003, près de 270 sites répartis sur l'ensemble du territoire ont déjà fait l'objet d'un docob. Sur les 264 questionnaires adressés aux opérateurs, 176 nous ont été retournés⁸¹ et constituent, de fait, le premier échantillon de données associé à nos observations de terrain⁸². Dans l'analyse qui suit, nous distinguons le registre de l'action collective et celui de la production de connaissances, distinction qui répond avant tout à un souci de clarté de l'exposé. Dans la réalité, les deux dimensions sont indissociables : la production de connaissances ne saurait être envisagée indépendamment de l'action collective et inversement.

3.1 La constitution d'un « Parlement de la nature » ?

La conservation de la biodiversité qui est au fondement de la DH repose sur une approche transversale qui met l'accent sur l'interdépendance des acteurs et des activités. C'est cette interdépendance qui est au cœur du travail d'élaboration des docob. Celui-ci apparaît à la fois comme une procédure normalisée prévue par les textes administratifs, tout en offrant une certaine souplesse. En effet, si le ministère définit les grandes lignes, la construction du docob est conçue dans tous les cas comme un travail d'appropriation locale par des acteurs qui cherchent à s'accorder sur des objectifs et des moyens. D'où l'intérêt d'observer au plus près

81 Il s'agit de docob achevés ou en voie de l'être. Le taux de réponse est de 67 % environ.

82 Gislhain Géniaux (Inra Avignon) et Viviane Rousselle collaborent à la constitution de la base de données.

ce processus en s'interrogeant tout particulièrement sur les conditions d'expression d'une action collective envisagée comme le rassemblement d'un ensemble de partenaires issus de mondes différents et qui, dans ce cadre, vont être amenés à discuter ensemble.

L'élaboration du docob s'accompagne d'un foisonnement d'espaces de rencontres au sein desquels se confrontent diverses conceptions de la nature et de ses modalités de gestion. On doit s'interroger sur le statut de ces différentes arènes et sur la nature des débats et des controverses auxquelles elles donnent lieu. Il faut toutefois préciser que les acteurs enrôlés ne le font pas sur la base du volontariat ; ils sont d'une certaine façon contraints de se plier à la démarche, en empruntant la voie de la concertation. Le rôle des chargés de mission est d'amener les partenaires concernés à discuter de la conformité de leurs pratiques avec cette nouvelle exigence et, au final, de les enjoindre à intégrer le processus tout en le plaçant sous le signe de la discussion.

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. Le compromis passé ne peut pas être réduit à une action pédagogique explicitant les objectifs et les moyens scientifiques mobilisés localement pour conserver la biodiversité, car il est aussi le produit de débats et de conflits mettant en jeu des pratiques, des intérêts et des formes de légitimité. 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'acteurs. Il s'agit pour nous d'évaluer ce que les mesures de gestion retenues traduisent de ces expériences collectives, en analysant ce qu'elles construisent ou proposent grâce aux interactions qu'elles mettent en scène.

3.1.1 Choix et rôle des opérateurs

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 établi par les services de l'Etat. Il est responsable de la production du docob et recrute le personnel en charge du dossier, en particulier le chargé de mission coordinateur. L'opérateur occupe, de ce fait, la place de passeur entre science et action, entre nature et société. En effet, il 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 à propos des objectifs élaborés, il exécute un travail qui, d'une part, comporte une dimension procédurale et qui, d'autre part, porte sur la production de connaissances. Son influence se mesure également dans sa capacité à hiérarchiser les enjeux parmi les habitats prioritaires. Il peut choisir de mettre en avant ceux qui disposent d'une valeur patrimoniale à l'échelle européenne, mais aussi intégrer certains habitats ou certaines espèces qui ne figurent pas

explicitement dans les annexes de la directive mais qu'il cherche à protéger pour d'autres raisons.

Nos premiers résultats d'enquête confirment la part d'autonomie dont jouissent les opérateurs à l'égard des Diren dans le domaine de la procédure et plus encore dans la production des connaissances. Le travail de mise en connexion et de mutualisation des données existantes, comme celui de l'organisation des débats (réunions des Copil, création de groupes de travail, groupes informels, etc.), est souvent délégué aux opérateurs. 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. La Bourgogne fait figure d'exception dans la mesure où l'on assiste à un cadrage fort de la Diren qui a le souci affiché d'homogénéiser la méthode à l'échelle de la région et d'assurer le suivi de chaque docob. Les services de l'Etat se réservent le droit d'intervenir dans les moments clefs du processus.

Quant aux choix des opérateurs, une première analyse à l'échelle nationale montre que les gestionnaires d'espaces protégés stricto sensu (Réserves, Parcs nationaux), bien que toujours présents, n'occupent pas la place principale dans le dispositif Natura 2000 (Tab. n°2). En effet, quatre opérateurs se partagent plus de 50 % des chantiers : l'ONF, les PNR, les Conservatoires régionaux des sites naturels et les collectivités locales au sens large (Conseils généraux, syndicat mixte, communauté de communes, ...). On trouve ensuite des établissements publics (Chambre d'Agriculture, CRPF, etc.), des bureaux d'étude, des associations de protection de la nature, des fédérations de chasse ou de pêche, des syndicats agricoles, des réserves naturelles, des parcs nationaux et même des associations d'opérateurs. Cette dernière configuration qui résulte de l'association de plusieurs opérateurs dans la réalisation du docob se présente sous des formes diverses : tantôt un opérateur est désigné à titre principal – le ou les autres étant affectés à des tâches d'expert dans tel ou tel domaine – comme dans certains sites de Bourgogne ou la Crau, tantôt les opérateurs officient sur le même plan comme dans le NPC. Dans le marais de Rochefort (Poitou-Charente), nous sommes confrontés à une situation intermédiaire : la LPO est opérateur principal, mais la collaboration de la Chambre d'Agriculture correspond à un véritable partenariat organisé sur le partage des responsabilités.

Le choix de telles options répond à des préoccupations variées. Dans la région NPC, il est avant tout politique. En permettant le regroupement de plusieurs structures opératrices, le Préfet et la Diren ont misé sur l'implication d'un plus grand nombre d'acteurs, en particulier les structures hostiles à la directive (CRPF, Chambre d'Agriculture) qui revendiquaient leur participation. Cette démarche d'« enrôlement » vise avant tout 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. Un tel rapprochement s'impose, selon ces institutions, auprès d'acteurs qui, à la faveur des premiers inventaires biologiques de

Natura 2000, ont retrouvé les positions antagonistes qu'ils avaient peu à peu abandonnées. Cette collaboration n'est pas sans provoquer des remous au sein de ces 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.

Un exemple d'association d'opérateurs dans le NPC⁸³

L'association regroupe les principales structures impliquées dans la gestion des espaces concernés. Exemple de combinaisons observées : PNR / Chambre d'Agriculture /Eden 62⁸⁴ / CRPF ou encore PNR / ONF / Chambre d'Agriculture / CRPF. Cette forme de coopération répond à de multiples enjeux pour les opérateurs : enjeux de pouvoir, de légitimité et aussi financiers. Le coût de réalisation du docob sur le site NPC 11 (452 ha) est très élevé. Il est estimé à 1 million de francs hors taxes.

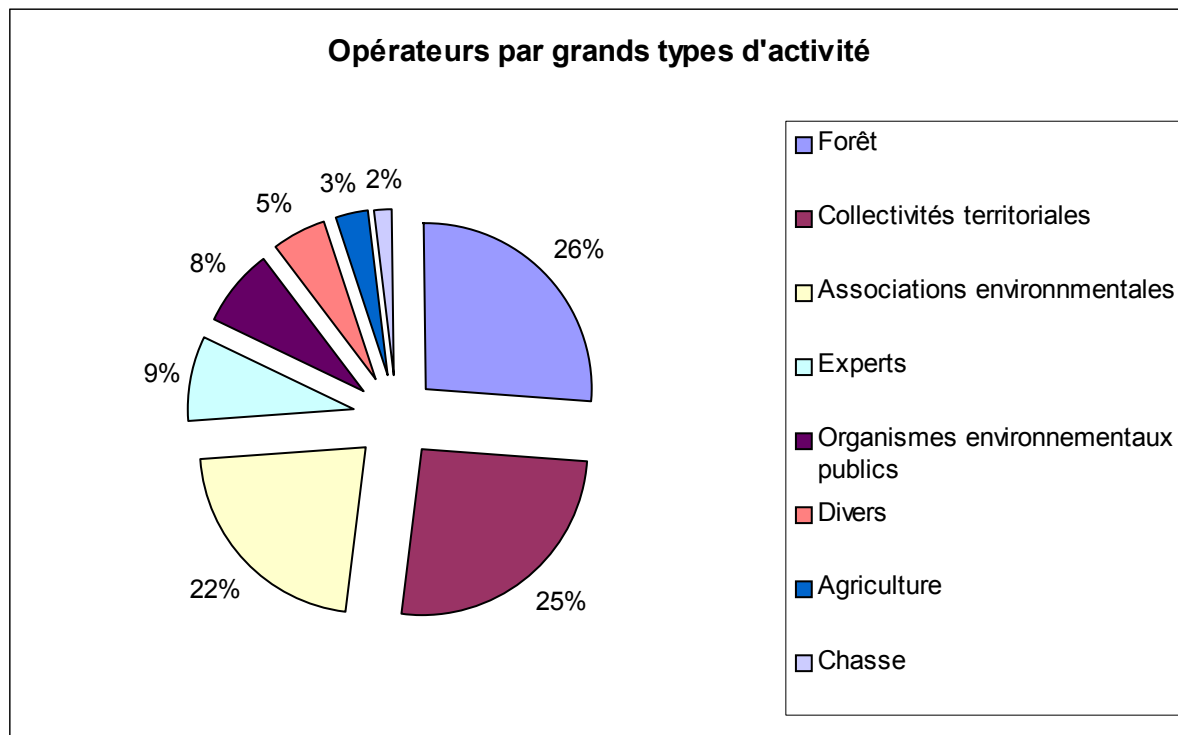
Tableau 2 : Répartition des opérateurs de sites par catégorie

ONF	61
Conservatoire régional de sites	40
Parc Naturel Régional	39
Bureau d'étude	24
Syndicat mixte	14
CRPF	13
Divers/non identifiés	13
Conservatoire du littoral	8
Parc National	7
Association de protection départementale	6
Communauté de commune	6
Mairie	6
Adasea	5
Conseil Général	5
CPIE	5
Association naturaliste régionale	4
Office de l'environnement de Corse	4
ONC	4
Chambre d'agriculture	3
Réserve naturelle	3
Associations locales de protection	2
Conservatoire botanique national	2
Association naturaliste départementale	1
CDJA	1
Fédération de chasse	1
Fédération de pêche	1
Voies navigables de France	1
	279

Source : enquête postale Grenat

83 Se reporter à la présentation de la région dans la première partie.

84 Structure en charge de la gestion des espaces naturels sensibles du Conseil Général du Pas-de-Calais.



Les opérateurs sont désignés soit par appel d'offres, soit par cooptation. Mais il apparaît, au vu des premiers résultats de l'enquête nationale et des observations recueillies sur les sites, une préférence marquée en faveur de la seconde option. Outre leurs compétences techniques, les Diren sont attachées au fait que les opérateurs soient reconnus localement comme socialement légitimes. D'où la tendance à privilégier par cooptation la ou (les) structures gestionnaire(s) du site qui se portent candidates, quelque soit leur appartenance professionnelle⁸⁵. En l'absence d'une telle configuration ou lorsque les montants financiers en jeu exigent la mise en conformité avec le code des marchés publics⁸⁶, les Diren recourent à un appel d'offres. C'est le cas de la région Centre qui a dû se résoudre, après plusieurs tentatives de conciliation avec le Conservatoire régional, à lancer un appel d'offre pour choisir l'opérateur du site du Val de Loire. Néanmoins, et ceci rejoint le constat effectué plus haut, on a pu constater, en particulier dans la région Nord Pas-de-Calais, une hostilité à la procédure d'appel d'offres, notamment de la part de certaines structures comme les PNR qui s'estimaient plus habilitées pour intervenir sur leur territoire. Refus appuyé dans la situation présente par les opposants à Natura 2000 (à travers les Chambres d'Agriculture, le Centre Régional de la Propriété Forestière, les fédérations de chasse) qui souhaitaient tenir à l'écart, du statut d'opérateur, les APN et les bureaux d'études. Cet exemple illustre bien l'enjeu que représente pour un certain nombre de structures locales – y compris celles qui se sont montrées hostiles à la DH – d'être acteur dans la réalisation des docob. Il traduit en outre la préoccupation des socioprofessionnels à intégrer à la gestion de la biodiversité leurs intérêts spécifiques. Ceci d'autant plus que, sur le plan financier, les opérateurs semblent unanimes pour dire que le temps investi rend les budgets accordés peu intéressants financièrement.

⁸⁵ Les gestionnaires des espaces protégés mais aussi ceux des espaces forestiers, agricoles ou cynégétiques.

⁸⁶ Rappelons que, au-delà de 46000 euros, l'Etat doit recourir à un appel d'offres lorsqu'il s'adresse à des acteurs de droit privé.

3.1.2 La construction de collectifs institués

Si l'opérateur a la charge de la construction du docob, il a également pour mission d'animer un collectif à travers la mise en place d'espaces de rencontres et de discussions censés favoriser la circulation de l'information et les échanges entre les différents partenaires. Ce collectif peut 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 ses membres. Si certaines de ces structures se retrouvent sur l'ensemble des sites, à l'image du Copil par exemple, d'autres ne le sont pas systématiquement ou recouvrent des réalités différentes. Là encore, l'opérateur dispose d'une certaine latitude dans la manière d'organiser les débats, de convoquer tel ou tel type d'assemblées, y compris de déterminer les membres susceptibles d'y participer.

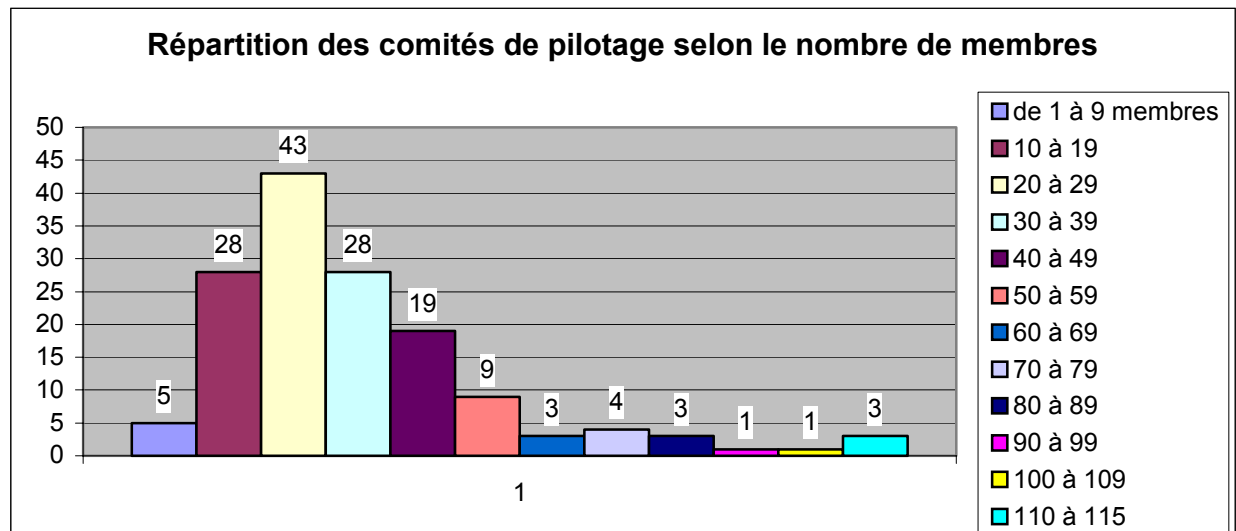
Réuni sous la présidence du Préfet ou plus souvent du sous-préfet, le Copil est une instance officielle dont la mission est d'examiner, d'amender les documents et propositions que lui soumet l'opérateur et au final, de valider le docob. Mais, au-delà du pouvoir qui lui est attribué, le Copil est également conçu par le Mate comme « *l'organe clef du processus de concertation* »⁸⁷. 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'Etat, 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, sans oublier l'opérateur et des personnes à qualité dont le chargé de mission. Mais, par delà ce premier aperçu, force est de constater que les Copil, dans leur composition comme dans leur mode de fonctionnement, varient sensiblement selon les sites ou encore les régions.

A partir de documents fournis par les opérateurs en réponse à l'enquête postale de notre équipe Grenat, nous avons analysé la composition de 147 comités de pilotage nommés par les Préfets. Ils ont pour fonction de suivre l'élaboration de docob de sites répartis sur l'ensemble du territoire, intégrant des milieux divers (habitats aquatiques, de montagne, forestiers...) et de taille très variable. Sans que l'on puisse avancer la preuve formelle de leur représentativité, le nombre de ces sites nous paraît suffisant pour que l'on puisse considérer que le corpus reflète globalement la situation, au moins pour la première génération de comités de pilotage.

La première constatation qui s'impose, c'est la grande variabilité du nombre des membres nommés à ces comités de pilotage (ce qui n'implique pas que le nombre des participants effectifs soit proportionnel au nombre de membres nommés). Nous avons dénombré 4991 personnes au total dans les 147 comités de pilotage, soit une moyenne de 34 membres. Cependant, les effectifs vont de 7 à 115 personnes nommées (médiane 28).

⁸⁷ Courrier adressé par la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement aux préfets de département daté du 28 février 1999.

Selon les régions en effet, les Copil se révèlent très ouverts comme en Ardèche où les participants sont nombreux et susceptibles de varier au fil du temps, ou dans le Marais Poitevin où le Copil réunit parfois jusqu'à 180 personnes, alors que d'autres sont plus réduits et établis en référence à des normes plus ou moins strictes à l'image du NPC ou de la Bourgogne.



Une première raison de cette variation tient évidemment aux superficies très différentes des sites qui influent sur les dimensions des comités de pilotage. La représentation des élus concernés (maires, conseillers généraux, présidents de communautés de communes...) est fonction de la taille des périmètres concernés par les docob (le nombre de maires nommés va par exemple de 0 à 47). On observe également que la nature des milieux concernés joue comme variable : plus celle-ci est complexe, hétérogène, et plus le nombre d'intérêts représentés⁸⁸ croît. Alors qu'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 va voir se rajouter d'autres administrations (DDE, Drire...), des représentants d'agriculteurs, de pêcheurs amateurs ou professionnels, d'intérêts industriels, touristiques ou sportifs.

Néanmoins, ces différences tenant à l'étendue et à la nature du site ne suffisent pas à expliquer toutes les variations dans le nombre de membres des comités de pilotage. Parfois, la représentation de tel ou tel intérêt 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 d'autres cas encore, ce sont plusieurs

⁸⁸ Au sens du terme anglais *stake holder*.

représentants du même intérêt 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.

Exemple de Copil (Puisaye)

Secrétaire général de la préfecture de l'Yonne, Diren, CSNB et VNF (opérateurs) ;
Douze élus ;
Diren, DDAF (agriculture), Service départemental de l'ONCFS (chasse), DDE, Service départemental de l'ONF (forêts), Service départemental CSP (pêche), Centre régional de la propriété forestière, Service départemental de la Safer ;
Comité de développement de la Puisaye-Forterre (Pays), Chambre d'agriculture, Syndicat départemental de la propriété rurale, Syndicat des propriétaires forestiers sylviculteurs, FDSEA, CDJA, Confédération paysanne, Groupement des agriculteurs biologiques, service d'écodéveloppement agricole et rural de Bourgogne, Fédération des Chasseurs de l'Yonne (FCY), Association pour la pêche et la protection du milieu aquatique de l'Yonne (APPMAY), association La loutre, association Emeraude (insertion), délégation LPO, Comité départemental de la randonnée pédestre, Institut d'entretiens des rivières ;
Groupement des intérêts aquatiques de Puisaye (GIAP), Station de recherche pluridisciplinaire des Metz (SRPM), Invités ponctuels.

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'Etat 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 ?

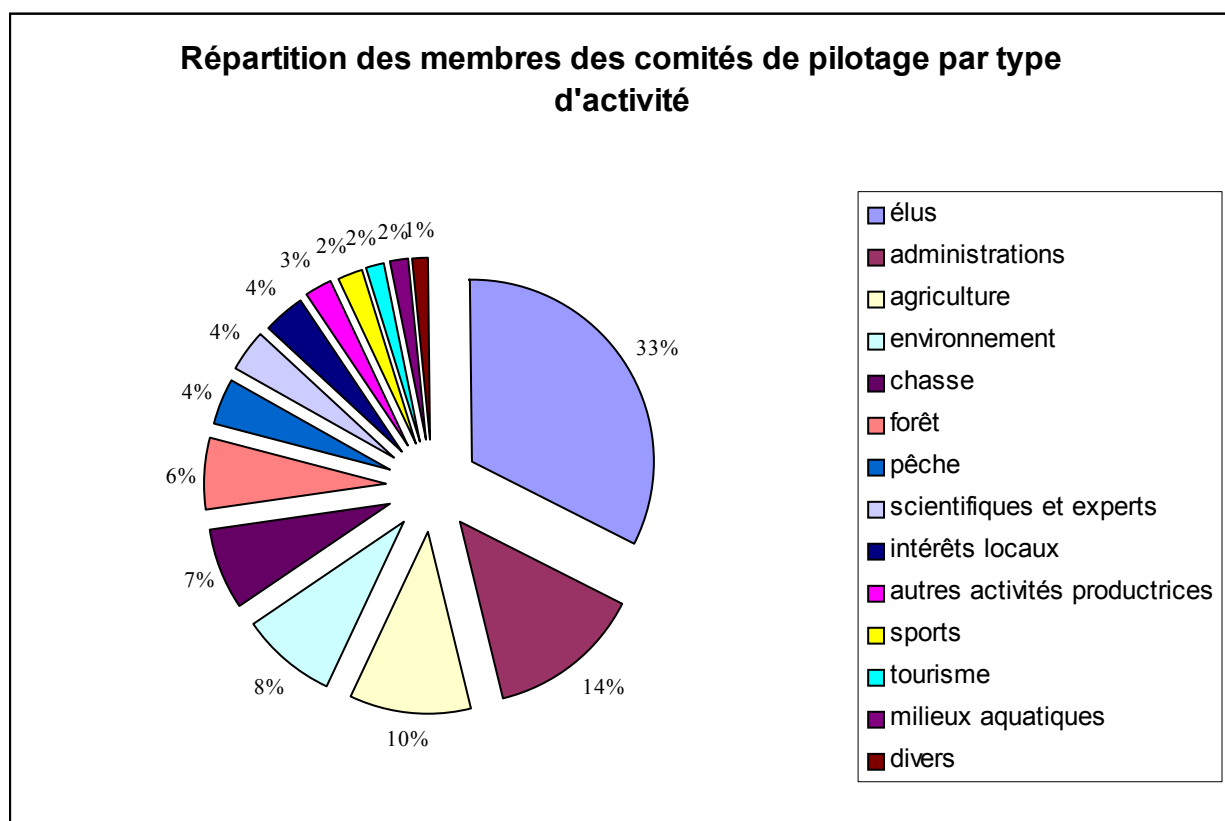
La désignation des membres de chaque comité de pilotage paraît donner lieu à autant d'arbitrages particuliers, dans le cadre néanmoins d'un grand canevas national et semble-t-il également parfois de canevas régionaux ou départementaux (les corpus à ce niveau ne sont pas encore suffisants pour donner lieu à une analyse quantitative). 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. Même s'il existe des instructions nationales, il n'y a pas de plan type de comité de pilotage pour confectionner ces arrêtés.

Au plan régional et départemental, c'est plutôt sur la représentation de certains intérêts et acteurs que des modèles se dessinent. Ainsi, aux côtés de la Chambre d'Agriculture, certaines régions font figurer systématiquement des représentants des principales organisations

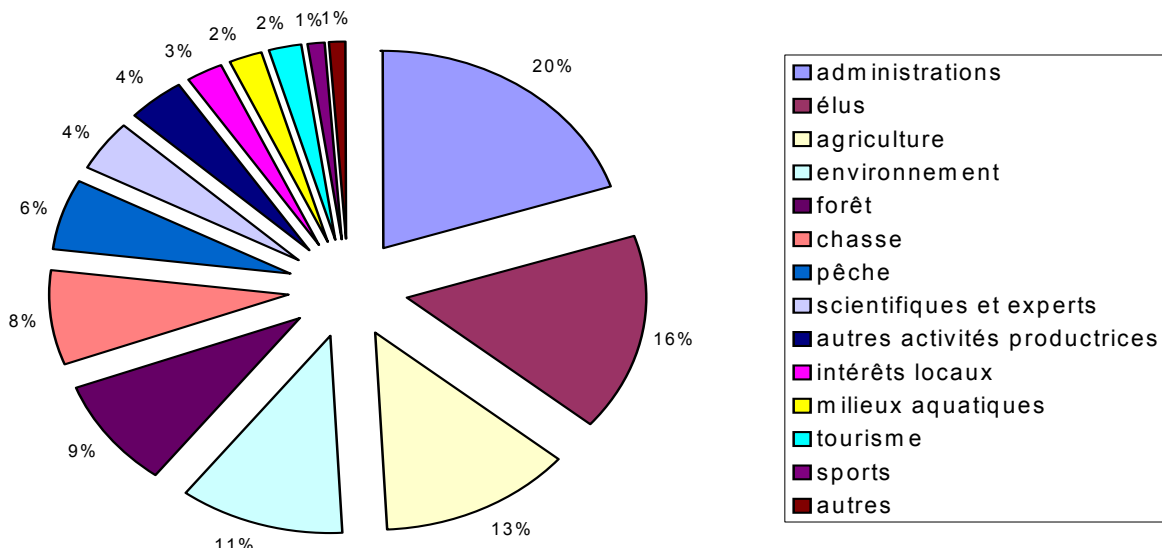
syndicales agricoles alors que d'autres ne les incluent pas. Dans certaines régions, des experts scientifiques sont nommés es qualité dans les comités de pilotage alors qu'ils sont absents dans d'autres régions. Si le souci de doter chaque intérêt identifié de porte-parole est généralement suivi, la nature de ces porte-parole diffère d'un site à l'autre.

Globalement, on peut dans un premier temps identifier les intérêts représentés dans l'ensemble des comités de pilotage en repérant leur présence, quel que soit le nombre de leurs porte-parole de rang équivalent. Nous avons regroupé ces intérêts par grand type d'activité (administrations, élus, agriculture...) en ne comptant qu'une fois chaque représentant de rang équivalent (une seule fois les maires quel que soit le nombre de communes représentées, une seule fois le syndicalisme agricole...).

Les catégories d'activités représentées par un nombre de présences supérieur au nombre de comités de pilotage (ce qui ne signifie pas qu'elles soient présentes dans tous les comités) sont dans l'ordre les administrations, les élus, les agriculteurs, l'environnement, la forêt, la chasse et la pêche. On notera que les scientifiques et experts ne sont pas systématiquement convoqués et que les autres activités d'usage des espaces naturels (industries et carrières, tourisme, sport) sont relativement peu sollicitées. Cette image de la représentation des activités au sein des comités de pilotage ne se modifie pas considérablement si l'on ne considère plus uniquement la représentation des différentes catégories d'intérêts ou d'activités, mais le nombre effectif de porteurs de ces intérêts et activités.



Représentation des activités dans les comités de pilotage



Le seul point notable est l'accroissement du poids des élus (en particulier des maires), puisqu'ils représentent en moyenne un tiers des effectifs des comités de pilotage. La hiérarchie des autres activités est peu modifiée, sinon la remontée de la représentation de la chasse.

Il n'en demeure pas moins que des difficultés existent pour assurer certains modes de représentations parmi les usagers dès lors qu'ils ne sont pas structurés en association à l'échelle du site ou même départementale, voire pas du tout (promeneurs, touristes, VTTistes, etc.). Mais là aussi, la catégorie des usagers renvoie à des réalités différentes. Si sur certains sites, on s'attache à désigner un ou plusieurs représentant par groupe concerné, dans d'autres on privilégie certains types d'acteurs. La stratégie adoptée par la Diren Nord Pas-de-Calais par exemple, consiste à retenir en priorité ceux qui sont porteurs de revendications, en l'occurrence les principaux représentants du Groupe des neuf au niveau local (exploitants, propriétaires, chasseurs). Ce qui n'exclut pas l'intégration d'autres catégories dès lors qu'elles se portent candidates.

La participation à ces comités obéit également à d'autres règles, notamment la capacité des structures à disposer de moyens financiers, humains et cognitifs nécessaires à ce type

d'engagement. D'où l'absence constatée de certains représentants en dépit de leur caractère légitime. Reste enfin que parmi les membres du Copil, certains s'expriment plus que d'autres, voire exercent un rôle de leadership au nom des intérêts de l'instance qu'ils représentent. En Puisaye, les représentants des fédérations de chasse comme les forestiers ont suivi avec assiduité les différents Copil au nom d'une certaine méfiance. « *Dès qu'on a le dos tourné, ils sont capables de décider de quelque chose. Il faut rester méfiant et vigilant* » nous confiait un chasseur lors de la 4^{ème} réunion du Copil. Dans le marais de Rochefort, les propriétaires ont constitué une association afin de faire valoir la représentativité du droit de propriété au même titre que toutes les instances représentatives habituelles. Dans les Alpilles, l'extrême fragmentation des associations locales de chasse avait privilégié dans un premier temps comme représentant de cette activité la Fédération Départementale. A la suite de la présentation d'un premier projet, les présidents des associations locales se sont alarmés et ont fait une forte pression pour se voir reconnaître le droit à la parole. Après plusieurs rencontres (les premières, houleuses) avec l'opérateur, les différentes associations se sont fédérées dans un Groupement d'Intérêt Cynégétique qui a pu ainsi intégrer le Copil.

Le tableau suivant regroupe les 25 institutions les plus fréquemment représentées dans les différents comités de pilotage de la base de données de l'enquête Grenat (N= 147) (nous avons exclu ici les Préfectures ou Sous-préfectures, systématiquement présentes).

Institution représentée	
DIREN	140
Commune	140
DDAF	139
Fédération de chasse	130
Chambre d'agriculture	115
CRPF	100
ONF	99
Présidence du Conseil Général	90
Fédération de pêche	87
Conseiller général	79
DDE	79
ONCFS	76
FDSEA	65
Syndicat de propriétaires agricoles	65
Conservatoire régional de sites	62
Syndicat de propriétaires forestiers	62
Conseil supérieur de la pêche	61
CDJA	51
Association de protection départementale	46
Chambre de commerce	45
Expert scientifique	45
Association locale non environnementale	43
LPO	43
Présidence de communauté de communes	43
Présidence de Conseil Régional	42

Ce qui apparaît, c'est la difficulté apparente à identifier une institution de représentation dominante pour les activités et intérêts environnementaux. Les autres grands types d'activités apparaissent dotés de porte-parole indiscutables : l'administration avec les Diren et les DDAF (et secondairement la DEE), les collectivités territoriales avec les mairies 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 dans l'ordre est constituée par les Conservatoires régionaux (ou départementaux) de sites qui n'apparaît qu'en 15ème position et n'est présente 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 comme relativement fragmentée.

En dehors du Copil, qui est l'instance officielle de la concertation, on voit émerger d'autres collectifs initiés le plus souvent par l'opérateur mais aussi par la Diren, voire par les membres du Copil. Ces espaces de rencontres et de discussions prennent la forme de groupes d'information ou de groupes de travail plus ou moins formalisés. Les premiers s'apparentent à des réunions publiques, même si elles ne se limitent pas à la diffusion d'informations ; elles sont aussi l'occasion d'échanges parfois rugueux. Conduites à l'échelle de la commune ou du site, en fonction de la taille de celui-ci, elles s'adressent à l'ensemble des acteurs concernés.

Les groupes de travail sont par contre des lieux actifs de débats où se confrontent, s'affrontent et parfois s'ajustent les cultures « techniques » des uns et des autres (techniciens agricoles, forestiers, des fédérations de chasse, des conservatoires). Ils peuvent être thématiques, géographiques – dans le cas de sites importants – ou encore combiner les deux approches comme sur le 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 biologique » complète ce dispositif. Au sein de chaque groupe géographique, des groupes communs (chasse, pêche, agriculture) ou spécifiques à la zone (populiculture et tourisme vert en Venise Verte) tentent de quadriller l'ensemble des problèmes locaux. 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 soulignent la difficulté à mener une réflexion efficace et ont tendance à voir ces espaces de discussion se transformer en lieux d'expression de la contestation. Confrontés à des groupes entre 40 et 80 personnes, les opérateurs en charge du docob sur le site du Marais Poitevin ont été amenés à revoir leur façon de procéder en transformant les groupes de travail en groupe d'informations, et en instaurant des groupes de réflexion limités de cinq à dix personnes. Celles-ci ont été choisies sur leur compétence d'expertise 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. Dans certains cas, les chargés de mission ont par ailleurs organisé des réunions informelles avec des établissements agricoles appartenant aux Groupe des neuf.

Répartition des participants aux trois groupes géographiques du Marais Poitevin (+ le diagnostic biologique) selon leur secteur d'activité (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 Ou 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 au non comptage des représentants du Parc, opérateur, et de certains institutionnels (Préfecture et DDE par exemple) ou scientifiques (Inra et Ifremer).

Parmi les collectifs mis en place dans le cadre de la construction des docob, on évoquera la démarche spécifique adoptée dans la région NPC sur les sites associant plusieurs opérateurs. Le travail de coopération donne lieu à une construction inédite, le secrétariat technique, qui réunit les chargés de mission des différents opérateurs et le plus souvent un représentant de chacune des structures opératrices. L'ensemble des acteurs décide en commun des modalités de l'élaboration du docob, tant du point de vue des connaissances à produire que des méthodes de travail. Ils se réservent en outre la possibilité de faire appel à des compétences extérieures pour élucider certaines questions ou identifier les enjeux relatifs à tel ou tel groupe d'utilisateurs. C'est au sein de cette instance qui se réunit à intervalle régulier – il est prévu une douzaine de secrétariat technique sur une période de deux ans – que s'effectue l'essentiel du travail politique. C'est là que s'affrontent les points de vue sur la nature et ses modalités de gestion. Cette entreprise de grande ampleur présente un certain nombre d'avantages mais aussi des inconvénients diversement appréciés par chacun. Si tout le monde s'accorde sur l'intérêt de travailler en coopération compte tenu de la diversité des compétences mobilisées, cette expérience oblige à faire preuve d'une certaine ouverture voire à faire des concessions. Elle n'exclut pas non plus de vives polémiques. Parce qu'elle implique un droit de regard sur le travail d'autrui, elle apparaît parfois comme une forme de co-surveillance. Cependant, cette entreprise s'avère génératrice d'échanges, d'interrogations communes inédites, même si elle suppose des coûts de transaction importants.

Les collectifs institués peuvent prendre des formes diverses et conduisent – comme nous allons le voir maintenant – à s'interroger sur les types de débats qui y sont conduits. Mais au-delà de la teneur des échanges se pose également la question des interactions et des formes d'apprentissage issues de la variété des acteurs en présence. Comment y sont débattues les

questions de nature ? Sur quelles bases s'effectuent les accords ? C'est ce que nous allons examiner brièvement.

3.1.3. La mise en débat de la relation « objets naturels / activités humaines »

Le fonctionnement du Copil n'est pas sans rapport avec la configuration de ce dernier, mais il dépend également du rôle que lui assigne l'opérateur. Les premiers résultats de l'enquête quantitative conduisent à identifier trois grandes phases dans le travail d'élaboration du docob. La première vise à définir les objectifs, la seconde identifie les aspects qui ont été négligés tout en validant le diagnostic, et enfin la troisième valide le docob. Les sujets de discussion abordés sont bien sûr en rapport avec ces différentes phases.

La comparaison entre deux comités de pilotage dans le Marais Poitevin, à sept mois de distance, montre une évolution certaine dans la façon de poser les questions, d'identifier ce qui est pertinent ou pas, de réviser les hiérarchies par secteurs d'activités, mais aussi entre secteurs. Lors du premier comité, dit d'installation, l'ambiance protocolaire l'emporte, mais trois points sont mis à l'ordre du jour par la salle : celui de la représentativité du comité ; celui du risque financier que ferait peser sur les CTE la procédure Natura 2000 (pour la profession agricole, celle-ci apparaît confisquer une enveloppe qui lui est réservée) ; c'est aussi l'occasion d'évoquer les « rumeurs » que Natura 2000 ne manque pas d'alimenter. Ce premier comité reste cependant sous l'emprise des grands élus du territoire. Le déroulement du second comité montre en quoi le travail en groupe peut influencer sur la tenue du Copil lui-même. Les joutes orales des députés ne sont plus de mise, la question de la représentativité n'est pas non plus à l'ordre du jour ; et aucune rumeur ne sourd. Et même les deux chargés de mission ont droit à une salve d'applaudissements après chacun de leurs exposés ! L'installation de la directive dans les esprits est manifeste : la grande question est alors d'en tracer les frontières d'action et d'organisation et d'évaluer ce qu'elle intègre et, ce faisant, ce qu'elle laisse de côté.

Trois registres parcourent ainsi les questions soulevées. Tout d'abord, celui de la responsabilité que l'on peut imputer à des problèmes majeurs, comme la pollution agricole. Celui de la justice également, car entre les trois départements, les Surfaces Minimales d'Installation (SMI) et les équivalences entre hectares selon les systèmes de production ne sont pas identiques ; d'où des inégalités face aux CTE qui, dans leurs calculs, intègrent ces paramètres. Celui enfin de la complexité que certains problèmes font surgir, à partir du moment où on veut les traiter à un niveau qui dépasse le point de vue sectoriel : par exemple, la pêche (civelles, brochet, etc.) renvoie, outre les problèmes de qualité et de quantité d'eau, à la conception des ouvrages hydrauliques (les passes à poissons), à la gestion du réseau (les niveaux d'eau dans les fossés et les frayères dans les prairies), aux équilibres socio-économiques (la pression de pêche, le braconnage, etc.). Certes, ces questions ont leurs porte-parole attitrés, mais, posées dans de telles enceintes, elles interpellent telle ou telle autre activité, telle ou telle autre modalité de gestion ou d'usage : elles proposent des liens reflétant

les interdépendances et parfois une nouvelle distribution des activités, éventuellement, des obligations.

Les réunions de Copil sont par ailleurs le lieu de débats récurrents selon que l'on se situe d'un point de vue naturaliste ou social. Les membres du Copil Puisaye, par exemple, à travers les forestiers, les chasseurs et les pêcheurs ont souvent remis en cause la pertinence des sites retenus du point de vue des catégories mobilisées, comme l'illustre l'extrait suivant.

Extraits de discussion concernant le site Landes et gâtines de Puisaye

Copil n°2 (février 2002)

SPFY : « *Je reviens sur la question de l'intitulé des sites qui pose problème. On nous montre beaucoup de forêt. Que dit Bruxelles ? Ce sont les forêts, les landes ou les gâtines que nous devons mettre en Natura 2000 ?* ».

Diren : « *si les forêts ont un intérêt européen, on les intègre au site. On n'a pas choisi de sites forêts pour la Bourgogne (très gros). On a préféré prendre d'autres milieux comme entrée et ajouter ensuite les forêts. On s'intéresse aux fonctionnalités* ».

Copil n°3 (juillet 2002)

SPFY : « *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* ».

Diren : « *Les milieux naturels sont banaux pour la Puisaye. Il faut raisonner à l'échelle européenne. On prend un échantillon de ce qui est banal* ».

Opérateur : « *On s'intéresse à des fonctionnements globaux, pas à des espèces* ».

Le contour des sites et leur rectification éventuelle (dans le but de caler les limites sur le parcellaire) sont également 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 (rôle de la chasse par exemple). Autre thème de discussion : celui des outils disponibles pour institutionnaliser les mesures de gestion possibles et l'évaluation de leur capacité dans ce nouveau cadre. On met l'accent aussi sur la lisibilité des documents de travail, 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, photographiques et les visites de terrain constituent autant de moyens privilégiés pour favoriser la compréhension et le dialogue. Les visites de terrain sont également pour les opérateurs l'occasion de légitimer certaines de leurs problématiques en les « donnant à voir » à des acteurs agissant sur d'autres espaces.

Les sujets de discussion abordés dans ce collectif traduisent-ils une appropriation de la procédure par les membres du Copil ? Il est prématuré de répondre à cette question. Néanmoins, l'observation des acteurs en situation conduit à faire une série de remarques. On peut d'ores et déjà souligner la difficulté de la part des membres du Copil de se saisir de notions appartenant à des registres de connaissances techniques et scientifiques, étendues et complexes. En Puisaye, Ce n'est que dans les réunions abordant les mesures de gestion que la

question du sens des termes utilisés⁸⁹ a été clairement posée. Les résultats des études engagées mobilisent, en effet, des compétences que les membres du Copil ne possèdent pas dans leur intégralité et s'appuient souvent sur des discours jargonnants, non seulement dans le domaine de l'écologie, mais aussi du point de vue des techniques agricoles et sylvicoles. Entre le chargement UGB à l'hectare des uns, la futaie jardinée des autres, et telle ou telle espèce au nom latin comme *lyparis de loeuseul*, la différence n'est pas significative à ceci près que les termes techniques employés par les premiers ont une plus grande antériorité, et de ce fait sont plus facilement admis. Les conversations bilatérales entre l'opérateur ou un membre et tel ou tel autre membre du Copil – sans que les autres ne se s'impliquent dans le débat – sont fréquentes au sein des Copil. Elles traduisent la difficulté à s'investir dans des préoccupations étrangères à sa propre activité.

Une participation active à ce comité requiert donc un investissement qui exige bien davantage que la seule lecture des documents préparatoires aux réunions. Néanmoins, il faut rappeler le rôle essentiel du sous-préfet, chargé de présider le Copil, dans sa capacité à mobiliser les acteurs présents. En fonction de l'intérêt qu'il porte à cette politique, il peut-être amené à insuffler une dynamique collective ou au contraire se cantonner dans le rôle d'arbitre.

Le travail de mutualisation des connaissances qui est au cœur de la démarche de construction des docob pose la question des outils mobilisés par les opérateurs pour faciliter la communication et les échanges entre partenaires aux compétences hétérogènes et, au-delà, favoriser l'intégration de connaissances nouvelles. Autrement dit, comment parvenir à instaurer un dialogue dans un domaine aussi complexe que celui de la biodiversité compte tenu du décalage entre la nature des connaissances techniques et scientifiques des propriétaires, des gestionnaires, des élus ou encore des techniciens issus de différentes structures ?

Au final, les sujets de discussion débattus au sein des Copil ne reflètent pas l'étendue des questions parfois très pointues et polémiques qui se déroulent en amont, dans le cadre des groupes de travail plus ou moins formalisés. Ces réunions de Copil ont avant tout pour objectif de faire valider un ensemble de dispositions et d'orientations élaborées par les opérateurs en relation plus ou moins étroites avec les groupes de travail, dont il va être question maintenant.

Nous avons vu que les groupes de travail sont le plus souvent des lieux actifs de débats où se confrontent, s'affrontent et parfois s'ajustent les cultures « techniques » des uns et des autres (techniciens agricoles, forestiers, des fédérations de chasses, des conservatoires). L'exemple des groupes qui combinent l'approche thématique avec l'approche géographique comme c'est le cas dans le marais Poitevin est, de ce point de vue, significatif. L'exemple suivant en est une autre illustration.

89 Par exemple les demandes d'explication concernant les notions de « marnage », « exondation », « amodiation », « landes », etc.

Extraits de discussions lors de la réunion technique « Etangs » (Puisaye)

Restauration de la Littorelle

Diren : « Il faut maintenir la végétation existante et donc notre souhait est de continuer à maintenir l'absence de fréquentation. »

Opérateur VNF : « Il y a un problème juridique à cela. Il faut envisager l'interdiction car l'étang a actuellement le statut de réserve de pêche jusqu'à 2003. Il arrive à sa fin. Son renouvellement doit être fondé sur des arguments motivés. Natura 2000 peut être un argument : l'arrêté à prendre doit viser la préservation d'un écosystème mais plus une réserve de pêche. »

Diren : « Ce statut existe-t-il depuis longtemps car il est adapté ? »

FDPY : « Nous voulons modifier le statut juridique de l'étang 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. »

Opérateur VNF : « La mise à sec pendant 2 ans serait une très mauvaise idée. Il y a des pionniers ligneux qui colonisent le milieu très rapidement. Depuis trente ans que je suis là, il n'y a jamais eu d'asec. »

FDPY : « La remise en eau crée une situation où on ne peut plus pêcher (souches, végétaux du fond etc.). »

(.....)

Diren : « Donc on prend la mesure du maintien du réservoir avec une aide financière ? »

FDPY : « Si Natura 2000 nous garantit la vidange et le broyage avant la remise en eau, on peut se caler ! »

Diren : « Nous avons à financer les surcoûts par rapport à un fonctionnement normal. »

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 5 étangs devient nulle. »

LG : « 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. »

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

Pro : « Ces petites bêtes (plantes pionnières), je ne les ai jamais vues (elles sont sur les listes de Loire). Vous avez la certitude des scientifiques, moi j'ai des doutes. »

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

Opérateur VNF : « 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. »

VNF : « Ne perdez pas de vue l'économie de la pêche. »

Dans le cas du Marais Poitevin, le suivi des différents groupes de travail permet de classer les débats qui les parcourent selon trois registres : l'accord, la dispute, l'incertitude.

- On est d'accord par exemple pour introduire dans la validation des inventaires et des espèces l'idée de patrimonialité, notion largement utilisée auparavant pour constituer des inventaires à l'échelle régionale. Le « jeu » entre espèces et habitats pour qualifier des territoires importants, mais peu représentatifs d'une diversité biologique à l'échelle européenne est également admis par tous : les prairies du marais mouillé par exemple, disqualifiées par Corine Biotope au profit des prairies subsaumâtres du marais desséché, sont ainsi réhabilitées grâce au rôle qu'elles jouent dans le maintien d'espèces que reconnaît la Directive.
- Au chapitre des disputes, on trouve l'interprétation de la directive, que ce soit d'un point de vue normatif (en particulier l'équilibre entre volontariat et obligation), ou d'un point de vue 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). Le diagnostic des dégradations environnementales et l'imputation des responsabilités (l'envasement en aval, les crues en amont, etc.) qui s'ensuit, posent également

problème. Plus précisément, toute une série de questions conflictuelles qui étaient sorties de l'agenda public, y reviennent au nom de la requalification de certains milieux ou de certaines pratiques par la Directive : les crues et les friches, les plantations de peupliers en ligne ou en plein, les tonnes de chasse...

- Enfin, les débats sont l'occasion d'identifier des incertitudes, 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 plus ou moins occulte (certaines pratiques de chasse et de pêche) ; des territoires moins investis en connaissances que d'autres : certaines portions du littoral, en particulier les mizottes. Incertitudes proches parfois de la controverse : en particulier l'état réel du domaine prairial (dont sa distribution en prairie permanente et prairie temporaire). Apparaît, enfin, une problématique de gestion de l'eau omniprésente, mais difficile à cerner collectivement, de par sa complexité particulière, mais également en raison de la marginalité dans laquelle sont tenus 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.

Ces groupes de travail apparaissent donc 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 avec les acteurs de terrain.

Néanmoins, la mission des groupes de travail peut varier à l'image de ce que l'on observe dans la région NPC. Ici, les espaces de discussion sont conçus essentiellement dans la perspective de recueillir le « sentiment des acteurs locaux » (les propriétaires et les exploitants ayant accepté de participer) sur les mesures de gestions préconisées par les opérateurs. Autrement dit, ces espaces de débats ne visent pas tant l'élaboration conjointe de mesures de gestion que leur faisabilité, voire leur acceptabilité. De ce point de vue, la part d'initiative accordée aux propriétaires et aux exploitants est relativement faible en dépit de la volonté affirmée par les structures opératrices de respecter le droit de propriété et les usages des gestionnaires des espaces concernés. Il y a là, semble-t-il, une contradiction affichée par les représentants de la profession qui disent ne pas vouloir agir sans le consentement des propriétaires et qui, dans le même temps, ne les reconnaissent pas compétents pour participer au travail d'élaboration des mesures de gestion.

On le voit, les configurations adoptées, la nature du travail politique effectué, les modalités de coopération peuvent prendre des formes diverses selon les sites. Il reste à apprécier la qualité et la portée réelle des accords passés dans le cadre de ces collectifs institués. L'affirmation selon laquelle de nouvelles formes de lien social autour de la nature seraient en train d'émerger paraît d'autant plus prématurée que celles-ci dépendent des moyens qui seront

déployés par la suite dans la réalisation des docob, et qui, pour le moment, demeurent flous, voire incertains. A ce stade, on ne conclura pas encore sur l'« agir ensemble » suscité par «l'impératif délibératif»⁹⁰. On notera toutefois que la procédure d'élaboration des docob permet le rapprochement d'acteurs qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble, même si la procédure reste largement contrôlée par les opérateurs. En outre, cette démarche fournit aux acteurs l'occasion de débattre des questions de nature comme jamais ils ne l'avaient fait par le passé.

3.2. La production et mobilisation des connaissances

La construction des docob donne lieu à un travail important de mobilisation de connaissances qui dépasse largement les données recueillies au cours de la première phase d'identification des sites menée jusqu'en 1998. Si dans un premier temps, les opérateurs sont encore contraints de faire référence aux catégories phyto-sociologiques à l'origine de la détermination des sites de la DH, les réunions successives vont permettre de reformuler l'état des connaissances par l'intégration de nouvelles données appartenant à des registres variés. On peut donc globalement identifier deux périodes relatives à la mobilisation et à la production de nouvelles connaissances⁹¹ :

- Au cours de la première période, les données mobilisées par les chargés de mission visent à présenter, au moyen d'outils divers, un état des lieux du site (qualifié parfois d'inventaire de l'existant) pour identifier ensuite les problèmes spécifiques, les différents enjeux et les objectifs de gestion. Ces données sont avant tout « naturalistes », mais elles comportent aussi les informations socio-économiques disponibles, relatives à ces sites. Dans cette phase consacrée à préparer les documents qui serviront de support à la concertation, opérateurs et chargés de mission formalisent des données pour un territoire délimité, en y intégrant les pratiques sociales répertoriées. Elles sont issues du recyclage des données mobilisées lors de la constitution des inventaires et s'appuient éventuellement sur des études complémentaires commandées à des organismes divers.

A ce stade, le processus d'élaboration de connaissances passe d'abord par le recours à des outils méthodologiques. Les résultats partiels de notre enquête postale montrent que les chargés de mission utilisent largement les expériences rapportées dans *Le guide méthodologique des documents d'objectifs*⁹², et s'appuient volontiers sur les *Cahiers d'Habitats*. Quand il y a lieu, ils se réfèrent également aux mesures de gestion antérieures (arrêté de biotope, MAE, plan de gestion des réserves, programme Life, etc.). Les sites de la Crau et du Marais Poitevin ont bénéficié d'un tel travail d'élaboration dans le cadre des MAE. Les sites du Val de Loire et du Boulonnais disposent des connaissances acquises au moment de la réalisation du plan de gestion de la réserve naturelle. A cela viennent s'ajouter d'autres sources documentaires.

90 Y. Sintomer, L. Blondiaux, 2002

91 Elles sont présentées dans le point 2.3.

92 Edité en juin 1998, ce guide se nourrit de l'expérimentation des sites pilotes et de l'importance des travaux d'animation et d'expertise qu'elle a requise.).

Ce travail de compilation des données existantes permet de pallier au déficit de connaissances sur les milieux. Selon les premiers résultats de notre enquête quantitative, 80 % des chargés de mission font appel à des études naturalistes complémentaires principalement auprès de bureaux d'étude, des associations naturalistes (LPO, conservatoires, etc.) et des universitaires. Le choix de la structure prestataire peut être l'enjeu de conflits comme nous avons pu le constater dans le NPC. Ici, le CRPF de Picardie et la Chambre d'Agriculture du Nord impliqués dans une démarche de coopération sur plusieurs sites de la région, ont souhaité prendre eux-mêmes en charge les études écologiques complémentaires sur leur milieu respectif. Ils ont, pour ce faire, recruté des compétences en interne, et fait appel à des experts indépendants pour encadrer le travail. On retrouve la même volonté chez la Chambre d'Agriculture de Vendée qui, tout au moins pour les CTE, ne veut pas laisser le monopole du diagnostic écologique aux seuls experts. L'élargissement du champ de compétences devient essentiel pour conserver une capacité d'intervention sur un territoire appréhendé de façon de plus en plus complexe.

A la différence des données naturalistes, l'acquisition des connaissances de type socio-économique donne rarement lieu à des commandes extérieures. Celles-ci sont le plus souvent rassemblées par les chargés de mission ou les opérateurs à partir de recensements, d'études disponibles et complétées par des contacts locaux (entretiens individuels), voire des enquêtes de terrain. Ce travail de compilation est important, même s'il se limite dans un premier temps à des listes de nuisances ou de catégories d'usagers recensés à une échelle plus grossière (activités industrielles, taux de fréquentation des sites, etc.). Dans les Alpilles, l'essentiel des études spécifiques commandées à des experts ont porté sur la production de connaissances naturalistes. Cependant, le chargé de mission a délégué à des techniciens représentants d'organisations socio-professionnelles (agriculture, chasse, forêt) le soin d'apporter des précisions sur les activités et les pratiques de leur secteur d'activité sur le site (l'ONF ayant été chargé par ailleurs d'une étude sur la fréquentation). Outre les connaissances empiriques que peuvent apporter ces techniciens grâce à leur accès aisé aux propriétaires forestiers, agriculteurs ou chasseurs, le fait de leur confier ces tâches les implique dans la procédure, dont ils se font parfois les relais auprès de leurs interlocuteurs professionnels. Concernant d'autres activités moins structurées comme la randonnée pédestre, le chargé de mission a eu plusieurs contacts avec des membres de la fédération départementale qui lui ont apporté des informations sur les différents types de pratique de cette activité.

Les connaissances relatives aux activités humaines sur les sites font généralement appel à moins d'études nouvelles et spécifiques que les données biologiques, ne serait-ce que parce que ces activités ont généralement des porte-parole dans les différents groupes de discussion du dispositif. C'est au moment de la confrontation d'intérêts que les pratiques et connaissances des usagers entreront réellement en ligne de compte. La région NPC offre néanmoins l'exemple inverse. Les opérateurs ont en effet estimé que la dimension socio-économique n'apparaissait pas suffisamment dans le cahier des charges établi par la Diren et ont souhaité rétablir l'équilibre en confiant une série d'études aux principaux organismes en

charge de ces activités (Chambre d'Agriculture, Fédération de Chasse, CRPF). Une analyse historique de la mise en valeur du site a par ailleurs été réalisée par une association locale.

- La deuxième phase correspondant à la réalisation des docob est marquée par la nécessité d'aboutir à des accords de gestion, viables sur le terrain, ce qui signifie le passage à une pratique scientifique « en plein air ». Elle se caractérise par une succession de débats impliquant les usagers du site ou leur représentant. Les connaissances des uns et des autres passent par leur mise à l'épreuve du territoire, et en particulier par l'identification des pratiques favorables ou défavorables à telle ou telle espèce, tel ou tel habitat mais aussi par la remise en cause de mesures préconisées incompatibles avec le maintien de telle activité. En Bourgogne, c'est au moment même de la réunion du groupe de travail sur les étangs de Puisaye, que les usagers de ces milieux ont mis en avant leurs propres connaissances techniques⁹³.

a) La mise en rapport des objets naturels et des pratiques utilise volontiers la carte comme instrument privilégié. Celle-ci a pour caractéristique de permettre la discussion et la controverse notamment à propos des limites tout en intégrant les acteurs dans le dispositif. La carte constitue d'abord un moyen d'intégration des acteurs en ce sens que sa puissance performative comme outil de représentation de l'espace la rend apte à « fabriquer » du territoire en mettant l'accent sur certaines caractéristiques plutôt que sur d'autres. Dans le cas précis de la DH, elle opère un déplacement qui consiste à valoriser des qualités naturelles au détriment de découpages antérieurs du territoire fondés sur le cadastre, l'agronomie, l'action des Ponts et chaussées ou les limites administratives. En ce sens, on peut reprendre les propos du géographe suisse Gian Paolo Torricelli : « *A travers les mécanismes de médiation symbolique et d'identification sociale qu'elle produit, la carte précède et crée le territoire, lui attribue une crédibilité qui n'est contestable que sur le plan de la cartographie* »⁹⁴. Discuter parcelle par parcelle des éléments d'une carte suppose d'accepter le sens global porté par la carte (processus d'enrôlement des acteurs), même si c'est pour en contester les éléments de détails. Pour le dire autrement, dans le cas de Natura 2000, on peut avancer que ce sont les connaissances naturalistes qui donnent le sens général de la carte même si les acteurs qui la discutent participent à sa mise en légende et à la rectification des contours.

Mais dans le même temps, la carte demeure un élément essentiel figurant la mise en rapport des objets de nature et des diverses pratiques humaines sur un site. Selon nos enquêtes, l'abondance des discussions menées à partir des cartes montre que la distance introduite par cet artefact, qui se place entre l'individu et le territoire vécu qu'elle objective⁹⁵, agit comme

93 C'est véritablement au cours de cette réunion qu'a eu lieu la confrontation de connaissances liées à des registres divers (Restauration des milieux d'un côté et de l'autre, gestion du niveau des eaux, réservoir de poissons, gestion de la pêche, fréquentation locale et touristique, etc.). Les porte-parole de ces activités humaines étaient des élus locaux, le président de la Fédération Départementale de Pêche de l'Yonne (FDPY) et de l'APPMA, un technicien de VNF et le propriétaire d'un étang

94 Torricelli, 2001, p. 154

95 Guy Di Méo, 1999, p. 189

un support de débats sur des connaissances non stabilisées qui se trouvent ainsi mises à l'épreuve de la réalité du terrain.

Dans les grands sites comme ceux du Marais Poitevin (65.000 ha), la consultation menée dans chaque commune sur les limites des parcelles incluses dans le site s'avère fondamentale pour la production collective de connaissances, en termes d'informations et de rectifications des tracés. En Charente Maritime, les chargés de mission du PNR ont été relayés dans ce travail de terrain par la Chambre d'agriculture. On intègre les prairies mais pas les cultures, ce qui permet à chaque exploitant de savoir « qui est dans le site et qui n'y est pas ». Dans le marais de Rochefort (13.639 ha), la procédure de validation communale des limites de site s'effectue par le biais d'une cartographie au 1/25000^e et s'avère importante, tant pour intégrer les acteurs que pour mettre les habitats naturels en rapport avec les pratiques de terrain.

En PACA, la représentation cartographique d'un habitat des Alpilles, "pelouses sèches" – et la définition même de cet habitat – sont le produit de discussions entre le chargé de mission, des agents de l'ONF et un technicien en pastoralisme. L'ONF, chargé de l'étude habitats, pensait inscrire uniquement les pelouses situées sur les crêtes du massif, qui correspondent le plus aux critères de la directive. Or, la cartographie mentionne également des pelouses en versant et en piémont. Ces dernières renvoient à la catégorie "milieux ouverts", une catégorie utilisée par les gestionnaires d'espaces naturels, celle en l'occurrence du chargé de mission et de l'opérateur local Natura 2000. Leur souhait est de mettre en place sur l'ensemble du massif une politique de maintien des milieux ouverts et des milieux en mosaïque, en s'appuyant sur les pratiques des éleveurs, mais aussi sur celles des oléiculteurs, forestiers et chasseurs. Se limiter aux pelouses de crête aurait signifié renoncer à cette option (seuls quelques éleveurs auraient pu y être associés). Par ailleurs, le principal moyen de gestion de ces pelouses étant le pastoralisme, les pelouses mentionnées sur la carte sont aussi des pelouses pâturables (catégories pastorales).

Dans les sites de taille plus modeste (Bourgogne, NPC), la carte reste un support de discussion privilégié pour rectifier les contours du périmètre, discuter de l'état des lieux ou des objectifs de gestion proposés par l'opérateur. Dans le NPC, on a travaillé sur un double fond de carte (IGN et cadastre) pour répondre à la demande des exploitants agricoles et forestiers de faciliter leur localisation dans le site. En Bourgogne, l'échelle de la cartographie a constitué un enjeu conflictuel. Selon un responsable de la Diren : « *Chasseurs, forestiers et agriculteurs accusent la Diren de ne pas avoir travaillé au 5000e, mais cela nous aurait empêché d'avancer. Les autres politiques publiques n'ont pas cette précision. Les opérateurs sont missionnés pour travailler au 25000e* ». En fin de compte, la carte apparaît comme un moyen pour chacun des acteurs de confronter sa légitimité dans l'usage de l'espace et ses pratiques à celles des autres.

Dans l'appréhension du territoire saisi à travers ses qualités naturelles, les formes antérieures de légitimité sont remodelées ; les formes nouvelles sont construites au gré des échanges. « *De quel point de vue dis-tu ce que tu dis ? Quelles sont les conséquences pour moi de fixer tel ou tel objectif de gestion de la biodiversité ? En quoi sont-ils compatibles ou incompatibles*

avec mes propres pratiques ? » L'interdépendance écologique qui lie exploitants, élus, habitants et usagers de l'espace qualifié par l'identification d'habitats ou d'espèces s'éprouve dans les rapports sociaux. Elle se concrétise ainsi dans les débats par un apport important de connaissances sur les pratiques favorables ou pas à la conservation de la biodiversité. De ce point de vue, nos enquêtes montrent que les maires occupent une position originale en cumulant dans certains cas une légitimité d'experts (par la connaissance qu'ils ont du territoire et de son histoire), une légitimité de représentants d'intérêts coalisés et une légitimité associée au projet politique qu'ils défendent pour le territoire qu'ils administrent.

b) Néanmoins, les débats ne se réduisent pas à la discussion des cartes proposées par les opérateurs et les chargés de mission. Plus spécifiquement, les discussions sur les modalités de gestion préconisées alimentent les interactions entre le registre scientifique et celui des acteurs de terrain comme le montrent les exemples suivants.

Les échanges entre les chargés de mission et les divers usagers du site concernant l'état du milieu et les pratiques amènent des informations précises sur « l'état des lieux » que n'avaient pas nécessairement les opérateurs. Or, ces données sont indispensables à toute action de gestion des milieux. Dans le Marais Poitevin par exemple, les territoires de 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 déficit de connaissances⁹⁶. On sait peu de choses sur les pratiques de chasse et de pêche – du professionnel à l'amateur en passant par le braconnage⁹⁷ –, donc sur la dynamique des populations. On peine à délimiter les habitats en zone urbaine, là où les Plans d'Occupation des Sols travaillent au 5.000°, alors que la cartographie naturaliste s'en tient au 25.000°. 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 (PNRZH) -, 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 près 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 souveraineté publique et privée.

En Crau, les herbes de printemps, semées par les éleveurs en lisière de la steppe, servent de site de pâturage complémentaire pour les troupeaux avant qu'ils ne rejoignent les alpages. Ces lieux de pâture sont également utilisés par les outardes pour leur nidification. Dans le cadre du docob, la mesure de gestion qui a été proposée a été contestée par les éleveurs. Celle-ci avait été élaborée par un étudiant qui a fait sa thèse sur les outardes en Crau, en partenariat avec le CEEP (le Conservatoire fait office de conseiller scientifique pour l'élaboration du document d'objectifs). Celui-ci s'était appuyé sur une étude précise de l'utilisation des herbes de

96 On pourrait ajouter à ce déficit 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.

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

printemps par les outardes. Ayant par ailleurs peu de connaissance des pratiques d'élevage, il avait transmis sa proposition pour vérification et compléments au technicien élevage de la Chambre Départementale d'Agriculture. Plus tard, au moment de la réalisation du docob, la mesure a été présentée à des éleveurs par le directeur du Conservatoire lui-même (ornithologue d'origine). Les polémiques qu'elle a enclenchées ont surpris le directeur, persuadé que la mesure correspondait bien aux pratiques des éleveurs (il vit en Crau depuis 10 ans et connaît bien certains éleveurs). Ces derniers lui feront remarquer que la mesure en l'état n'est pas applicable, en particulier pour des raisons de disponibilité foncière. Ils s'emploieront, pour cela, à expliquer le pourquoi et le comment de leurs pratiques, et de leur diversité. Le directeur du Conservatoire a ainsi été amené à investir de plus en plus le fonctionnement de l'activité d'élevage (le sens des pratiques et des techniques employées) tandis que les éleveurs, qui voient au fil des années les outardes s'immiscer de plus en plus dans leur activité, sont eux aussi amenés à mieux connaître leur fonctionnement : tout au long de la discussion en réunion ils poseront des questions au directeur du Conservatoire sur les préférences des outardes, ce qu'elles font ou pas, là où elles vont ou ne vont pas. Cet exemple montre bien que c'est la réunion, qui de manière imprévue, permet de drainer des connaissances pour compléter et ajuster la mesure.

La recherche de compromis entre pratiques et conservation donne lieu à la production de connaissances très localisées sur les limites à ne pas franchir par les activités humaines pour ne pas compromettre la conservation des habitats ou des espèces et respectivement. Ces débats peuvent apporter des connaissances à l'écologie des populations ou à l'écologie de la restauration. La question des plantations de peupliers dans le marais « mouillé » est un bon exemple de déclencheur de production de nouvelles connaissances. Traditionnellement, le peuplier est honni du protecteur qui peut même s'appuyer sur des études d'évaluation de leur impact écologique à l'initiative de l'Institut du Développement Forestier. 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 Poitevin », 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, à 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, dont la *Rosalie des Alpes*) de certaines plantations, sous réserve de sols tourbeux et de présence d'un sous-bois non entretenu, le peuplier a 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. 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, propose de nouvelles alliances, pousse à la production de nouvelles connaissances, 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 être du ressort des naturalistes.

Les débats concernant les ennemis communs aux protecteurs et aux autres acteurs portent également sur des espèces « invasives » (jussie et ragondins dans le Marais Poitevin, épine noire des bords de Loire) qui, bien qu'absentes des annexes de la DH, permettent de dessiner de nouveaux accords. Il y a effectivement un paradoxe dans ce travail sur les espèces remarquables qui bute constamment sur l'omniprésence des espèces invasives. La DH met souvent en scène de l'invisible (la loutre qu'on ne voit jamais, etc.), alors que l'expérience pratique de la nature relève le plus souvent de ce que l'on ne peut contrôler, de ce qui échappe à la maîtrise de l'activité, de ce qui est perçu comme une perturbation du social par le naturel. Les espèces envahissantes, ignorées bien entendu par la Directive, sont, dans les marais de l'ouest, emblématiques du retour en force de la nature dans l'activité. Pas de n'importe laquelle puisque c'est une nature rebelle qui se nourrit des failles de l'activité sociale, qui pointe d'une certaine façon les manquements de la société à son égard : les ragondins qui prolifèrent à partir des zones plus ou moins en déshérence ; la jussie qui avance à mesure de la dégradation de la qualité de l'eau et de la carence de l'entretien des fossés.

Les compromis passés entre protecteurs et usagers de l'espace portent souvent sur la prairie humide, comme le montrent les exemples des sites des marais de Charente-Maritime où la LPO et la Chambre d'agriculture, voire la Fédération de chasse⁹⁸, se retrouvent d'accord pour privilégier le maintien de la prairie permanente. Ils s'inscrivent en cela dans la problématique de développement ouverte par la politique agri-environnementale et que confirme le Plan Roussel en donnant comme objectif la reconquête de 10000 ha de prairies actuellement temporaires ou en cultures. L'équivalence entre prairies naturelles humides et conservation de la biodiversité, même si elle est sujette à controverses ou incertitudes sur le plan scientifique, est devenue peu à peu une référence consensuelle pour toutes les situations d'interaction entre institutions et acteurs sociaux.

Dans le site du Val de Loire, l'opérateur du CSNB, les chasseurs, la Chambre d'agriculture et les pêcheurs se rejoignent sans difficulté sur l'objectif d'enrayer l'extension de l'épine noire, arbuste qui « ferme » les milieux naturels des francs bords. Ces divers acteurs ont compris que Natura 2000 constituait un moyen de financement de travaux d'entretiens qu'ils exécutent déjà depuis longtemps.

3.3 Du docob à l'action publique

Une fois le docob validé par le Copil et entériné par le Préfet, il doit être accepté par les propriétaires concernés par son exécution sous forme contractuelle et être appliqué sur le terrain. Globalement, il y a toujours des incertitudes sur cette phase d'application encore peu engagée : les modalités de financement sont toujours l'objet de discussions et l'engagement à venir des propriétaires reste un pari. Dans le cadre de l'agriculture, un accord passé entre le MEDD et le Ministère de l'agriculture concernant les CTE sur les zones Natura 2000, visait à

98 On notera un article de Michel Métais (2003) relatant les accords trouvés entre la LPO et les chasseurs dans la gestion de plusieurs marais en Brenne, dans le Marais Poitevin et dans le marais vendéen..

intégrer obligatoirement les mesures de gestion des docob dans les CTE en contrepartie d'une surprime incitative. La suspension des CTE et leur transformation en CAD (Contrats d'agriculture durable) remettent provisoirement en cause cet accord.

Si aujourd'hui, la liste des 1300 sites français de la DH est en cours de validation par les commissions biogéographiques au niveau européen, et que les responsables du MEDD envisagent leur stabilisation, on assiste à présent à l'obligation de désignation et d'intégration dans le réseau Natura 2000 de nouveaux sites de la DO, les ZPS. Dans quelle mesure la relative pacification à laquelle on assiste sur la plupart des sites de Natura 2000 sera-t-elle remise en cause, compte tenu de la charge de conflits portée par la DO depuis plus de 20 ans ?

4. Premières conclusions

Entre la première phase d'application de la DH, orientée vers l'inventaire des sites, et celle structurée autour de la construction des docob, dont traite ce rapport, une étape semble franchie. A une forte tension aux effets aussi bien politiques que juridiques a succédé une phase plus apaisée qui n'exclut pas, toutefois, l'existence de conflits. La question de la légitimité publique d'une directive controversée qui se posait de manière récurrente au cours de la première phase paraît céder le pas à l'accomplissement d'un important travail autour de la question du traitement de la biodiversité. L'actualité de la réalisation des docob illustre le choix fait par la France de fonder l'application de la directive sur des démarches contractuelles supposant en amont une invention des procédures aptes à mettre les différents agents sociaux en situation de débattre. Nos travaux quantitatifs et qualitatifs confirment cette complexité procédurale et la grande diversité des configurations sociales qui caractérisent, à la suite d'un tel choix, la mise en œuvre de la DH. On revient ici sur un certain nombre d'éléments significatifs de la phase actuelle d'élaboration des docob dont nous esquissons ensuite un rapide bilan tout en évoquant les incertitudes qui entourent encore Natura 2000.

Procédures, réseaux et controverses : les composantes d'une action publique sur la nature

L'analyse de situations locales comme le suivi à l'échelle nationale des procédures dessinent un dispositif d'action publique dont on peut retenir certains traits. Apparaît en premier lieu le rôle fondamental des opérateurs et des chargés de mission qui ont la charge d'assurer concrètement la mise en débat, mais aussi la validation 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 points de vue relevant de l'expertise naturaliste en les confrontant aux activités et aux pratiques locales. Dans ce contexte, les choix opérés dans l'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 politique spécifique, marqué par les profils de ceux qui l'ont pris en charge et par le contexte dans lequel ils ont opéré. L'une des

conséquences majeures du rôle ainsi joué par les opérateurs et leurs chargés de mission est un élargissement de la palette des agents et des structures prenant habituellement en charge la gestion de la nature. Le savoir-faire en ce domaine est à présent plus riche et davantage distribué d'un point de vue institutionnel.

Cette évolution ne gomme pas, cependant, la pluralité des situations originelles. On retrouve aujourd'hui une diversité certaine des procédures de discussion sur la qualification des espaces au travers des objets naturels, une importance variable des situations relevant de co-apprentissages, une inégale expérience d'accords passés entre acteurs. Le type de questions à traiter, les routines installées ou bien les traumatismes et les conflits survenus dans le passé à leur sujet constituent autant de cadres dans lesquels le travail politique autour de la directive a été 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.

L'inventivité dont ont fait souvent preuve les opérateurs dans l'organisation des procédures, la priorité qu'ils ont donnée aux cadres favorisant les échanges et le choix de décentraliser certains débats jusqu'au niveau communal ont permis de mobiliser une grande diversité d'acteurs. De nouveaux groupes sociaux ont pu trouver des modalités d'expression qu'ils n'avaient pas jusqu'alors, tout au moins à une telle échelle. Les pêcheurs ont ainsi fait leur entrée sur la « scène locale », apportant une expertise qui s'est avérée précieuse parce qu'elle portait sur la question des corridors écologiques. Parmi les agriculteurs, les céréaliers eux-mêmes ont dû s'impliquer autrement que sur un mode de résistance par rapport aux enjeux de la conservation. Une catégorie apparaît dans le débat sur la protection de la nature : les propriétaires remettant à l'ordre du jour la distribution des droits et des obligations foncières. Il s'ensuit une possible révision des prééminences assurée par les dispositifs liés à l'agriculture intensive au sein des territoires ruraux. Evolution qu'il faudra suivre dans la mesure où elle peut marquer un tournant par rapport à celles qui ont prévalu au cours de la phase de modernisation agricole de l'après-guerre.

La force du dispositif d'élaboration des docob tient en particulier aux instruments déployés afin de mettre en forme et en circulation les connaissances distribuées entre les différents acteurs et les objets naturels qui les entourent. Cartes, études, enquêtes, cahiers d'habitats ont alimenté des SIG dont l'objectif était, à travers la reconstruction d'une réalité complexe, d'enrôler les acteurs, de mettre en confiance, de favoriser les arbitrages. Le sens qui s'en dégage pour les acteurs et leur efficacité dans la production des mesures de gestion des habitats ne vont pas de soi. Mais leur omniprésence souligne l'importance des enjeux liés à la coordination et à la capacité à transformer les connaissances en principes de l'action.

On peut reconnaître dans la constitution de ce réseau hétérogène et localement diversifié d'acteurs, d'outils, de procédures, de normes et d'objets naturels une illustration de ce que l'on entend aujourd'hui par « politique publique territorialisée ». Une action publique qui, 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 fidèle aux usages et aux valeurs des acteurs engagés. La science s'y trouve mise à l'épreuve de l'action et de la réalité sociale et locale. A travers l'élaboration des docob, se construit un compromis entre les exigences européennes traduites par l'administration française de l'environnement, les données mobilisées par les naturalistes et les pratiques et connaissances portées par les acteurs non scientifiques.

Bilan et perspectives

On peut considérer que la mise en œuvre de Natura 2000 constitue 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 –, ce processus réflexif est d'une ampleur inégalée, de par son échelle et de par la complexité des questions qu'il soulève. C'est pourquoi, le travail accompli apparaît novateur. Mais les limites qui l'affectent sont tout aussi importantes.

L'obligation pour des collectifs d'acteurs très hétérogènes de construire un référentiel commun – la plupart du temps, sous forme d'actions très spécifiques – a suscité des situations d'apprentissages constituées 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 sans doute 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 est peu spectaculaire, fragile et, rappelons-le, d'importance inégale suivant les lieux. Dans les régions que nous suivons, on peut voir se dessiner un éventail de situations. Là où les questions posées sont particulièrement vives et structurantes pour les sociétés locales (Paca et Poitou-Charentes), l'apprentissage peut caractériser certaines formes d'interaction. Dans les régions où les habitats concernés apparaissent relictuels, de faible taille ou porteurs d'enjeux secondaires (Bourgogne et NPC), les acteurs locaux s'impliquent en moins grand nombre et les débats apparaissent plus limités

Cependant, un point commun à ces diverses expériences se dégage : on peut y constater que le rapport à la nature contribue à la remise en cause de l'unicité des points de vue émanant des catégories organisant les appartenances sociales. Les nombreux échanges qui scandent la mise en œuvre de Natura 2000 brouillent les frontières des « camps » en présence, chacun d'entre eux ayant pu mesurer les clivages qui les traversaient et les affinités qu'ils pouvaient avoir avec d'autres. Naturalistes, agriculteurs, chasseurs, propriétaires, socioprofessionnels, élus ou usagers : ces classifications sont mises à mal par les rapprochements cognitifs et pratiques que la volonté commune de donner un sens à la biodiversité a provoqués.

Il est vrai que les docob reflètent peu ces évolutions et se présentent souvent comme une suite de mesures dont beaucoup semblent reconduire les régimes d'obligations en place ou donner une plus forte stabilité à des droits peu assurés. Il est vrai également que Natura 2000 privilégie les espaces déjà sous protection et a donc plus d'impact dans les régions traditionnelles de la conservation. Il n'empêche que, là plus qu'ailleurs, la nature remarquable n'est plus comme auparavant la chasse gardée de certains gestionnaires. Si le rôle de la « nature ordinaire » dans le maintien de la biodiversité échappe en grande partie aux mesures de gestion élaborées par Natura 2000, certains agents sociaux concernés ont sans doute davantage conscience de son interdépendance avec les espaces emblématiques qui restent privilégiés par la directive.

Ce bilan 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 pérennité des apprentissages et inscrire ceux-ci dans des référentiels plus larges, il faut disposer d'outils et d'instruments compatibles avec ceux des autres types d'actions publiques ou privées et intégrables par les 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. A ce titre, de nombreuses incertitudes demeurent qui sont d'abord d'ordre financier : on peut se demander comment les accords passés seront traduits en mesures de gestion dans le contexte actuel de limitations budgétaires auquel est soumis le secteur de l'environnement. De la même manière, la nature des divers types de contrats n'apparaît pas encore stabilisée, tout comme le rôle des divers acteurs au moment où s'affiche une volonté politique d'accentuer la décentralisation dans ce domaine comme dans d'autres. Les moyens très limités dont disposent les Diren rendent aussi aléatoire l'intégration des ZPS dans le réseau Natura 2000, exigée par la Commission en 2003-2004, au vu du caractère conflictuel que revêt la DO. On peut enfin se demander comment seront mises en place les procédures de suivi et d'évaluation des sites qui occupent une place centrale dans la directive.

5. Bibliographie

5.1. Bibliographie générale

Balme R., Faure A. et Mabileau A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamique de l'action publique*, Paris, presses de Sciences Po, 1999.

Barbier J.-M., (FNSPFS), in *Forêts de France*, n° 394, 1996.

Blondiaux L., Sintomer Y., "Démocratie et délibération", *Politix, Revue des Sciences Sociales du Politique*, vol.15, n°57, 2002.

Boltansky L. et Thévenot L., *De la justification. Les économies de la grandeur ?* NRF Gallimard, 1991.

Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., *Agir dans un monde incertain*, Seuil, 2001.

Chateauraynaud F., Torny D., *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, EHESS, 476 p., 1999.

Corcuff P. et Sanier M., « Comment se prend une décision aujourd'hui ? », *Annales Histoire, Sciences Sociales*, n° 4, juillet/août 2000.

Decrop G., « Expertise, information et négociation dans le domaine nucléaire : pertinence et limites de l'idée de « scènes locales du risques » », Colloque Risques collectifs et situations de crises. Bilans et perspectives, 7-8-9 février 2001, Paris, 2001.

Di Méo G., Conclusion de la journée du 12 mai 1998, In Monique Bigoteau et Fabienne Le Roy (eds), *Territoires*, actes du séminaire Le Lien Social, Nantes, les 11 et 12 mai 1998, MSH, mai 1999, pp. 183-191.

Dodier N., « Comment saisir les transformations en cours dans la gestion des risques collectifs ? Une approche sociologique issue de l'épidémie du sida », Séminaire du GIS : Risques Collectifs et Situations de Crise, CNRS, 29 mai 2002.

Dodier N., « Remarques sur la conscience du collectif dans les réseaux sociotechniques », *Sociologie du travail*, n°2, 1997.

Dosse F., *L'empire du sens*, La Découverte, 1995.

Dubet F. et Martuccelli D., *Dans quelle société vivons-nous ?* Le Seuil, 1998.

Duran P. et Thœnig J.-C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n°4, volume 46, août 1996.

Godard O., « Du risque à l'univers controversé » In *Du risque à l'univers controversé et au principe de précaution ou le raisonnable à l'épreuve*, Séminaire du GIS Risques collectifs et situations de crise, actes de la 19^{ème} séance, Ecole des Mines de Paris, 2002.

Goujon G., *La Puisaye. Essai de définition d'une région naturelle du Bassin de Paris*, 1911.

Habermas J., « L'espace public, 30 ans après », *Quaderni*, n°18, 1992,

Kroll J.C, Séminaire SFER-GEWISOLA : Les nouvelles orientations de la politique française, (à propos de la logique contractuelle comme action publique), Strasbourg, 12 et 13 octobre 2000.

Ladrière P., « Espace public et démocratie », *Raisons pratiques*, n 3, 1992.

Lascoumes P. et Valluy J., « Les activités publiques conventionnelles (APC), un nouvel instrument de politique publique ? », *Sociologie du travail*, n°4, 1996, pp.551-570.

Lascoumes P. et Le Bourhis J.-L., « Le bien commun comme construit territorial », *Politix*, n° 42, 1998, pp. 37-66.

Lefort C., *Essais sur le politique 19^e-20^e siècles*, Seuil, 1986.

Mormont M., « Environnement et jeux transactionnels » in Aubert Francis et Sylvestre Jean-Pierre (dir.), *Ecologie et société*, Educagri, 1998, pp. 43-60.

Muller P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, n 2, vol. 50, avril 2000.

Muller P., « Politiques publiques et risques collectifs », intervention au Séminaire du programme *Risques collectifs et situations de crise*, CNRS, 12 novembre 1998.

Muller P., Lecas J. et alii..., Forum « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue Française des Sciences Politiques*, vol. 46, n°1, février 1996, pp. 96-133.

Rocher J.-P., Une spécificité agraire de la Puisaye, In *Histoire et sociétés rurales n° 5*, 1er semestre 1996, 97-110

Terrail J.-P., « Interactionnisme : l'identité paradigmatique d'une constellation floue », in A qui se fier ? *La Revue du MAUSS*, n° 4, 2^{ème} semestre 1994, pp. 57-69.

Torricelli Gian Paolo, La carte (prospective) comme médiation symbolique, In Bernard Debarbieux et Martin Vanier (dirs), *Ces territorialités qui se dessinent*, éditions de l'Aube, Datar, 2001.

5.2. Bibliographie et sources documentaires sur Natura 2000

« Gérer les sites Natura 2000. Les dispositions de l'article 6 de la DH » (92/43/CEE), Communautés européennes, Belgique, 2000, 72 p, <http://europa.eu.int>.

Actes de la Conférence Européenne organisée par le Groupe Parlementaire, « La vérité sur Natura 2000 », Nantes, 6 mars 2002.

Chevin C., « Financement des mesures contractuelles de gestion des sites N2000 dans le cadre du PDRN », Mate, Janvier 2001.

Réseau Natura 2000, Pour une mise en valeur concertée du territoire, Commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat, Colloque au Palais du Luxembourg, Paris, 26 juin 2003.

CRIDEAU, *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*, Etude réalisée pour la CE DG XI, 1999.

CRIDEAU, *Les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats sous les regards croisés de sociologues, juristes, économistes et géographes*, *Economie et sociologie rurales*, Actes et communications, n°19, Université de Limoges, Juin 2002.

Dépêches du Mate n°13, « Natura 2000 transposée en droit français », 12 avril 2001.

Direction de la Nature et des Paysages (DNP), dossier d'information Réseau Natura 2000, « Pour le développement durable des territoires ruraux remarquables », MEDD, 26 juin 2003.

Editorial signé par le Président de la Coordination Nationale Natura 2000, « Natura 2000, Dix questions... sans réponse », Ed. A. Bidault, 20 décembre 2001.

ENGREF, IDF et ONF, « Gestion forestière et diversité biologique. Identification et gestion intégrée des habitats et des espèces d'intérêts communautaires », Classeur Wallonie / France Atlantique / France continentale, 2000.

Fiche emploi type du Chargé de mission coordinateur d'un document d'objectifs de site N2000, 23 fév.2000, DNP.

ATEN, Guide d'animation pédagogique : élaboration d'un document d'objectifs en concertation avec les acteurs locaux, 2001.

Le Grand J.-F., « Rapport d'information Natura 2000 : de la difficulté de mettre en œuvre une directive européenne », Sénat, n°309, 1997.

Manuel d'interprétation des Habitats de l'Union européenne, EUR 15/2, octobre 1999.

Meriaux J.L. et Trouvilliez J., (réed), « Le réseau Natura 2000 en France et dans les pays de l'Union européenne », Actes du colloque international, 5 et 6 déc. 2000, IEE et AMBE, Metz, 2001, 314 pp.

Métais Michel, « Les zones humides : terrains d'entente entre chasseurs et protecteurs de la nature ? », *Zones Humides Infos*, 1^{er} trimestre 2003.

Prieur M., « 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. Economie et sociologie rurales*, CRIDEAU, Actes et communications n°19, Université de Limoges, juin 2002.

Terrisse J., Mise en place de l'application de la Directive-Habitats en Poitou-Charentes, 1^{ère} étape, Rapport d'étape, février 1994.

Valentin-Smith G. et alii., « Guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000 ». Réserves Naturelles de France / Atelier Technique des Espaces Naturels, Quétigny, 1998, 144 p.

5.3 Publications des membres de Grenat

Rémy E. (coord.), Alphantery P., Billaud J.-P., Bockel N., Deverre C., Fortier A., Kalaora B., Perrot N., Pinton F., *La mise en directive de la nature. De la directive Habitats aux prémices du réseau Natura 2000*, Rapport pour le Mate, juillet 1999, 280 p.

Deverre C., « Les nouveaux collectifs d'acteurs dans la gestion locale de la nature », communication au 2^e Symposium International du Réseau Ecologique Paneuropéen, Rochefort, Belgique, 2000. (paru dans les *Proceedings*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, avril 2001 : 41-46.

Deverre C., « Connaissances scientifiques et décision publique dans la DH : quelques interrogations sociologiques, notamment sur la notion de compensation (Article 6) » In : *Les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats sous les regards croisés de sociologues, juristes, économistes et géographes, Economie et sociologie rurales*, CRIDEAU., Actes et communications n°19, Université de Limoges, juin 2002.

Deverre C., Geniaux G., 2001 – 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, Economie et sociologie rurales*, CRIDEAU., Actes et communications n°19, Université de Limoges, juin 2002.

Pinton F. - Des incertitudes scientifiques aux aléas sociaux de la conservation de la biodiversité. L'expérience française de Natura 2000 » In *Les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats sous les regards croisés de sociologues, juristes, économistes et géographes, Economie et sociologie rurales*, CRIDEAU., Actes et communications n°19, Université de Limoges, juin 2002.

Pinton F., Conservation of Biodiversity as a European directive: the challenge for France. In *Sociologia Ruralis*, Vol 41, n°3, European Society for Rural Sociology, juil. 2001, 329-342, 2001.

Billaud J.-P., Alphantery P., Fortier A., Pinton F., 2002. La nature en directive : l'exemple du réseau Natura 2000. In : *Repenser les campagnes*, Perrier-Cornier P., (dir.), éd. de l'Aube, Datar, 239-258.

Alphantery P., Fortier A. « Can a territorial policy be based on science alone ? The system for creating the Natura 2000 network in France », *Sociologia Ruralis*, vol. 41, number 3, July 2001, pp. 311-328.

6. Liste des sigles

ACE : Action communautaire pour l'environnement

APN : Associations de protection de la nature

ATEN : Atelier technique des espaces naturels

CAE : Cellule d'application à l'écologie

CDJA : Centre départemental des jeunes agriculteurs

CEEP : Conservatoire des espaces naturels de Provence

CJCE : Cour de Justice des Communautés européennes

CNPN : Conseil national de protection de la nature

COPIL : Comité de pilotage

CRPF : Centre régional de la propriété forestière

CSNB : Conservatoire des sites naturels bourguignons

CSRPN : Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel

CAD : Contrat d'agriculture durable

CTE : Contrats territoriaux d'exploitation

DDAF : Direction départementale de l'Agriculture

DEPSE : Direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi

DERF : Direction de l'espace rural et de la forêt

DH : Directive Habitat

DIREN : Direction régionale de l'Environnement

DNP : Direction de la Nature et des Paysages

DO : Directive Oiseaux

DOCOB : Document d'objectifs

EDD : Europe des démocraties et des différences

ENGREF : Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts

FDP : Fédération départementale de la pêche

APPMA : Association pour la pêche et la protection du milieu aquatique

FDSEA : Fédération départementale des syndicats des exploitants agricoles

FNE : France Nature Environnement

FNSPFS : Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs

GRENAT : Groupe de recherche sociologique sur la nature

IDF : Institut du développement forestier

IFB : Institut français de la biodiversité

IGN : Institut géographique national
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'Ecologie et du Développement Durable
MNHN : Muséum national d'histoire naturelle
MSH : Maison des sciences de l'homme
NPC : Nord Pas de Calais
ONCFS : Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONF : Office national de la forêt
PDRN : Plan de développement rural national
PIDAF : Plan intercommunal de défense et d'aménagement forestier
PIMP : Parc interdépartemental du Marais Poitevin
PNRZH : Programme national de recherche sur les zones humides
PNR : Parc naturel régional
RNF : Réserves naturelles de France
SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SIC : Sites d'intérêt communautaire
SIG : Système d'Information Géographique
SMI : Surfaces minimales d'installations
SPFY : Syndicat des propriétaires fonciers de l'Yonne
SPN : Service du Patrimoine Naturel
UGB : Unité Gros Bétail
UNFDC : Union nationale des fédérations départementales de chasse
VNF : Voies navigables de France
ZICO : Zone d'intérêt communautaire pour la conservation des oiseaux
ZNIEFF : Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZPS : Zones de protection spéciales
ZSC : Zones spéciales de conservation