



HAL
open science

La construction du réseau Natura 2000 en France : une politique publique à l'épreuve des scènes locales

Florence Pinton, Pierre P. Alphanféry, Jean.Paul Billaud, Christian Deverre, Agnès Fortier, Ghislain Geniaux, Nathalie Perrot

► To cite this version:

Florence Pinton, Pierre P. Alphanféry, Jean.Paul Billaud, Christian Deverre, Agnès Fortier, et al.. La construction du réseau Natura 2000 en France : une politique publique à l'épreuve des scènes locales. Ministère de l'écologie et du développement durable. 2005. hal-02831016

HAL Id: hal-02831016

<https://hal.inrae.fr/hal-02831016>

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.



Ministère de l'écologie
et du développement durable

PROGRAMME DE RECHERCHE "ESPACES PROTÉGÉS" DU
MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

RAPPORT FINAL - DÉCEMBRE 2005

LA CONSTRUCTION DU RÉSEAU NATURA 2000 EN FRANCE : UNE POLITIQUE PUBLIQUE À L'ÉPREUVE DES SCÈNES LOCALES

Florence Pinton, Responsable scientifique
(Université Paris 10, Ladyss et IRD Orléans)

Pierre Alphanéry (INRA Ivry)
Jean-Paul Billaud (CNRS, Ladyss)
Christian Deverre (INRA Avignon)
Agnès Fortier (INRA Ivry)
Ghislain Geniaux (INRA Avignon)
Nathalie Perrot (INRA Avignon)

Avec la collaboration de
Catherine Lefebvre et Viviane Rousselle

Table des matières

Préambule et remerciements	5
Introduction	7
1 Un projet européen de mise en réseau de la nature protégée	15
1.1 De la protection ponctuelle au projet de conservation de la biodiversité : un contexte international de redéfinition des politiques de la nature	17
1.1.1 Diversité du vivant et dynamiques biologiques : un changement de perspective	17
1.1.2 Natura 2000 et la Convention sur la diversité biologique	20
1.1.3 Entre incertitudes et normes	22
1.2 Natura 2000 et le réseau écologique européen	23
1.2.1 La directive Habitats : un texte de référence	25
1.2.2 La dimension duale du réseau Natura 2000	30
1.3 La traduction française de la directive	31
1.3.1 Les obligations liées à une directive européenne	31
1.3.2 Une mise à l'œuvre douloureuse en France	34
a. La constitution des premiers inventaires (1993-1996) : argumentation scientifique et contestation par les acteurs du monde rural	34
b. La validation consensuelle des inventaires (1997-2003) : une logique de pacification	37
c. La mise en place des premiers Docob (1999-2004) : une démarche de concertation dans un environnement institutionnel en évolution	38
Conclusion	43
1.4 Des sites aux scènes	43
2. Rendre compte de l'hétérogénéité du réseau écologique en France : du national au local	49
2.1 Orientations méthodologiques	51
2.1.1 Articuler différentes échelles	51
2.1.2 L'enquête postale et l'analyse statistique	57
2.2 Les inégalités régionales de traitement	60
2.2.1 Des sites inégalement répartis et de taille variable	60
2.2.2 Des extensions notables dans les zonages de connaissance	63
2.2.3 Implantation socio-politique des sites	64
2.3 Les territoires des Docob d'une région à l'autre	66
2.3.1 Des régions peu investies dans la protection de la nature (NPC et Bourgogne)	67
a. L'alliance des milieux sylvicoles, agricoles et cynégétiques contre la directive en Nord-Pas-de-Calais	67
b. Une DIREN très présente et insérée dans un réseau de compétences en Bourgogne	69
2.3.2 Deux régions déjà fortement impliquées dans des politiques de protection de la nature (Poitou-Charentes et région PACA)	73
a. Une volonté de négociation entre naturalistes et élus en région PACA	74
b. Des enjeux environnementaux forts en Poitou-Charentes	75
2.4 Conclusion	78

3. Les scènes locales des sites Natura 2000 : entre cadrage et délibération	79
3.1 Statut, enjeux et cadre d'analyse des scènes locales	81
3.1.1 Le vivant, l'action collective et l'obligation de résultat	82
3.1.2 Les scènes locales de la biodiversité, un espace public de débat autour de la nature	84
3.1.3 Les scènes locales comme cadre d'interaction	87
3.1.4 Méthodologie	90
3.2 Morphologie des scènes locales	92
3.2.1. Choix et rôle des opérateurs	92
3.2.2. La constitution de collectifs : comité de pilotage, groupe de travail, etc.	104
3.3 Les débats : interactions et production de connaissances	115
3.3.1: Typologie des débats et enjeux de connaissance : le cas du Marais Poitevin	116
3.3.2 Interactions autour d'un objet en Puisaye	126
3.3.3 L'évitement ou l'exemple du Nord-Pas-de-Calais	136
3.4 Conclusion	148
4. Les connaissances mobilisées : formes, domaines et réseaux de compétences	152
Introduction	154
4.1 Les connaissances disponibles mobilisées sur les habitats et espèces	155
4.2 Les connaissances mobilisées pour l'analyse socio-économique	162
4.3 Les nouvelles études sur les habitats et les espèces	165
4.4 Les nouvelles études sur les activités socio-économiques	172
4.5 Le recours aux experts	175
Conclusion	183
5 Conclusion	187
Un dispositif en vue de construire des interactions	189
La dimension cognitive de la procédure	191
Une nouvelle administration de la nature dans les campagnes ?	193
Liste des sigles	197
Bibliographie	199
Annexes	205
Lettre d'accompagnement du questionnaire	207
Questionnaire aux opérateurs et aux chargés de mission	209
Les activités d'un chargé de mission Docob	218

PREAMBULE ET REMERCIEMENTS

Ce document s'appuie sur les résultats d'une recherche conduite par le réseau GREMAT (Groupe de recherches sociologiques sur la nature), coordonné par F. Pinton depuis 2000. Les chercheurs (Pierre Alphandéry, Jean-Paul Billaud, Christian Deverre, Agnès Fortier, Ghislain Geniaux, Nathalie Perrot, Florence Pinton) qui y ont participé sont des sociologues engagés depuis plus de huit ans dans le suivi de l'application de la directive Habitats en France. Leur projet a reçu le soutien du Ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD, appel d'offre "Espaces protégés" de janvier 1999) et de l'Institut français de la biodiversité (IFB, appel d'offre "Dynamique de la biodiversité et modalités d'accès aux milieux et aux ressources" de septembre 2000). Il a également bénéficié de l'appui logistique de Viviane Rousselle pour les enquêtes postales, et de la collaboration de Catherine Lefebvre qui a pris en charge la présentation cartographique et le travail d'édition de ce document. Nous tenons aussi à remercier Geneviève Decrop et Nicolas Dodier qui ont bien voulu venir débattre, au sein de notre équipe, de thématiques convergentes. Enfin, nous savons gré à Lucie Dupré et Bertrand Sajaloli d'avoir accepté de relire ce document dans des délais très inconfortables.

Nous avons pris le parti dans ce travail, de nous intéresser à un objet d'environnement en construction, la biodiversité, à travers une politique européenne de conservation de la nature, la directive Habitats, adoptée en 1992 par la CEE. Présentée comme une politique innovante dans la mesure où son objectif est de participer à la lutte contre l'érosion de la biodiversité, elle est fondée explicitement sur la connaissance scientifique. Mais la conservation de la "biodiversité" soulève un certain nombre de problèmes scientifiques, techniques et sociaux qui en font un objet multidimensionnel relevant à la fois des modalités de la production de connaissances scientifiques dans le domaine de l'écologie (contenus scientifiques et techniques de la procédure), des formes d'intégration de ces connaissances dans l'action publique (dispositifs globaux, procédures de négociation et cadres d'action collective) et enfin de l'analyse des conflits d'intérêts et de légitimités que suscite la conservation de la nature dans l'espace rural. Ancré dans la sociologie, ce travail est donc la résultante de l'intégration de réflexions et d'outils empruntés à différents champs de la discipline : sociologie rurale, sociologie de l'action publique, sociologie des sciences, sociologie de l'environnement. Notre démarche analytique est fondée sur le croisement entre une analyse quantitative et une analyse qualitative et repose sur un temps d'observation relativement long. Enfin, les méthodes d'investigation comme les concepts utilisés facilitent une approche multi-scalaire (intégration des différents niveaux de décision et d'action de l'Europe au local).

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

Coordonnées des chercheurs du réseau GRENAT

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

Jean-Paul Billaud, sociologue, directeur du LADYSS, CNRS/Université Paris 10.
billaud@u-paris10.fr

Christian Deverre, sociologue, directeur de l'unité Ecodéveloppement, INRA/SAD Avignon.
deverre@avignon.inra.fr

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

Ghislain Geniaux, économiste, chargé de recherche, INRA/SAD Avignon, Unité Ecodéveloppement.
geniaux@avignon.inra.fr

Nathalie Perrot, sociologue, rattachée à l'INRA/SAD, Avignon.
perrotnathalie@caramail.com

Florence Pinton, sociologue, Maître de conférence, Université Paris 10, LADYSS et IRD Orléans.
pinton@orleans.ird.fr

INTRODUCTION

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

La DH associe donc de manière complexe la production d'un savoir scientifique et son application territoriale. La Commission européenne laisse aux Etats membres le choix des modalités d'articulation de ces deux dimensions, en particulier pour l'identification des sites comme pour les modes de gestion à adopter. En France, la délimitation des périmètres des sites s'est révélée problématique et le dispositif initial d'application de la DH a largement été transformé sous l'effet des conflits et de la nécessité de faire face à des questions inédites¹. L'adoption du Document d'objectifs (Docob), outil d'action collective laissant une place importante à la concertation pour gérer les sites du réseau Natura 2000, participe de cette dynamique faite de tensions mais aussi de formes originales de coopération. Ainsi, après avoir été fortement critiqué, de 1995 à 1997, le dispositif français de mise en oeuvre du réseau Natura 2000 a été modifié et peu à peu accepté par la plus grande partie des acteurs concernés. Ceci a permis l'élaboration, depuis 1999, de plusieurs centaines de Docob qui constituent la traduction en mesures de gestion territoriale des objectifs de la directive Habitats. En centrant cette recherche sur la construction des Docob, nous avons privilégié une approche qui met l'accent sur le processus de mise en oeuvre de cette directive et sur son impact socio-politique.

L'équipe Grenat, à l'origine des travaux que l'on va lire, est composée de sociologues déjà familiarisés avec ce type d'approche, en particulier pour avoir réalisé des recherches consacrées aux Mesures Agri-Environnementales (MAE) dès les années 1990. A bien des égards, ces dispositions issues de la Politique Agricole Commune (Pac)² ont préfiguré des questions que la mise en oeuvre en France de la DH a élargies et rendues plus complexes.

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

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

Nous avons débuté nos travaux en 1997, alors que la DH se trouvait projetée sur l'avant scène par les vifs conflits qu'elle suscitait dans les campagnes. Malgré le gel de son application décidé en 1996, par le Premier ministre Alain Juppé, nous avons entrepris une réflexion sur l'étape initiale de cette politique de la nature, l'inventaire des sites susceptibles de faire partie du futur réseau Natura 2000. Cet inventaire construit par les scientifiques était, en effet, soumis à un feu nourri de critiques qui avait abouti à la constitution d'un front du refus de la directive associant au sein du "Groupe des 9" des représentants des intérêts forestiers, agricoles, cynégétiques et halieutiques. A un premier niveau d'interprétation, on pouvait y voir la manifestation d'une résistance de secteurs importants de la société rurale à une tentative de "naturalisation" des territoires sur lesquels ces acteurs déployaient leurs activités de production et de loisirs. Production et usages contre protection de l'environnement, ruralité contre urbanité, ces classiques couples d'oppositions pouvaient sembler servir de grille d'analyse de cette crise politique, sans doute la plus importante dans le domaine des politiques de conservation de la nature conduites jusqu'alors en France.

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

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

Notre recherche s'est déclinée en deux objectifs complémentaires. Le premier a consisté à décrire les phénomènes d'interaction entre les différents participants aux scènes locales et à en caractériser la portée. Il s'agissait de rendre compte de ce qu'il advient de la rencontre et de la confrontation de points de vue différents sur la nature ainsi que des formes de savoirs (techniques, ordinaires, scientifiques) mobilisés par les acteurs. Nous avons fait l'hypothèse que l'existence de dimensions prescrites par les normes administratives n'empêchait pas les acteurs de s'approprier ces espaces de débat à travers un processus de confrontation publique mettant en présence des formes diverses de légitimité³. Le second objectif a traité plus particulièrement des formes d'expertise qui accompagnent l'élaboration des Docob, du type de connaissances mobilisées et du redéploiement des réseaux qu'elles ont suscités. Nous avons en effet supposé que la constitution du réseau Natura 2000 s'appuierait sur la constitution d'un réseau de compétences assurant la circulation et la validation des savoirs.

L'examen des modalités de l'action collective s'inscrit dans le premier objectif que nous nous sommes fixés. A cette fin, nous nous sommes investis, de 2001 à 2005, dans le suivi de l'élaboration de Docob dans plusieurs régions⁴. Nous avons ainsi cherché à analyser avec précision les séquences d'interaction associant divers participants, en nous attachant au rôle joué par les objets naturels dans la construction des accords qui fondent les mesures de gestion. Il s'agissait de comprendre ce qui se passe dans les multiples réunions suscitées par cette procédure privilégiant la concertation, en particulier d'analyser jusqu'à quel point les principaux usagers de l'espace rural acceptent de mettre leurs pratiques en débat et comment les énoncés des experts sont mis à l'épreuve du savoir pratique de ces mêmes acteurs. Nous avons ainsi supposé que les interactions pouvaient donner lieu à des processus d'apprentissage susceptibles de recomposer le contenu et les formes des échanges et, au-delà, étaient susceptibles de déboucher sur la production de nouveaux types de savoirs que l'on pourrait qualifier d'hybrides. Toutefois, nous avons conscience qu'il ne suffit pas de décréter la mise en place d'espaces de débats pour qu'émerge un véritable travail d'échange ou d'apprentissage. Nous nous sommes donc attachés à cerner le rôle des opérateurs et des chargés de mission, responsables de l'élaboration des Docob, dans la construction de ces espaces publics de débat sur la gestion de la nature.

Nous avons par ailleurs cherché à questionner le statut des scènes locales comme modalité de démocratie participative. En quoi constituent-elles des espaces publics qui rendent légitime la construction de mesures de gestion de la nature ? Jusqu'où peut aller la concertation dans une procédure soumise à obligation de résultats ? Ces procédures de concertation annoncent-elles l'émergence d'une "mise en politique" de la nature détachée de l'action de l'Etat ou celui-ci continuera-t-il à jouer un rôle décisif dans ce processus ? Quel est le statut du savoir construit dans le cadre des scènes locales par la confrontation de savoirs scientifiques, de savoirs de l'action et de savoirs locaux ? A quel type d'expertise a-t-on ainsi à faire ? Toutes ces questions n'appellent pas de réponses

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

4 Nord/Pas-de-Calais, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bourgogne.

simples concernant une directive marquée par la diversité des situations. Comme on le verra, en effet, à travers les exemples issus de nos terrains d'enquêtes, les modalités de l'action collective sont susceptibles de prendre des formes variées selon les sites, l'état des rapports de force locaux ou encore le rôle joué par les opérateurs et les chargés de mission. C'est cette diversité que nous cherchons à analyser dans le cadre d'enquêtes de type qualitatif.

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

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

Pour répondre à ces questions et disposer d'une information exhaustive – étant donné la multiplicité des sites en jeu et la variété des opérateurs impliqués – nous avons eu recours, en parallèle aux enquêtes de terrain, à une démarche quantitative à l'échelle nationale. Nous avons ainsi constitué une base de données réalisée à partir d'une enquête postale portant sur les modalités d'élaboration des documents d'objectifs. Les informa-

tions fournies par cette base nous ont notamment permis de mesurer l'emprise de la DH dans les différentes régions françaises et, en particulier, d'interroger les déterminants écologiques et sociaux de l'inégale répartition des sites sur le territoire national. De plus, les apports de nos enquêtes quantitatives et qualitatives nous ont conduit à relativiser l'importance accordée, notamment par la Commission européenne, aux chiffres bruts évaluant l'emprise de la DH sur les territoires des différents Etats membres. Le réseau français peut paraître modeste avec ses 7 % (1200 sites) de superficie consacrée à Natura 2000 (hors directive Oiseaux), comparé aux chiffres affichés par d'autres pays de l'Union européenne. Mais l'analyse des modalités de découpage des sites et d'application des mesures de gestion fait apparaître des réalités différenciées qui rendent peu pertinente la comparaison des superficies proposées au titre de la DH.

En définitive, en centrant l'analyse sur l'élaboration des Docob, notre objectif n'est pas de mesurer les résultats observés, autrement dit de procéder à une évaluation du travail réalisé, mais d'interroger la dimension procédurale de la démarche, son contenu, ses effets et le rôle qu'y jouent les acteurs divers. Cela nous a conduit à travailler sur une politique de la nature "en train de se faire" qui a connu (et connaît encore) de nombreuses inflexions et ajustements institutionnels. Ainsi, les changements introduits en février 2005 par la loi de Développement des territoires ruraux (DTR) illustrent une fois de plus combien les procédures de cette politique de la nature sont sujettes à redéfinition. Ces transformations permettent également de s'interroger sur le rôle croissant joué en France par les collectivités locales dans la gestion de la nature. La DH constitue ainsi un excellent observatoire de l'évolution des modalités de l'action publique territorialisée, transversale et consacrée au développement durable. Mais l'analyse de l'impact de la procédure d'élaboration des Docob conduit aussi à se demander en quoi celle-ci contribue à des formes de recompositions sociales et territoriales dans un espace rural français marqué par la multiplication des dispositifs mis en œuvre pour sauvegarder les ressources naturelles. Dans ce contexte de production de normes encadrant les pratiques des usagers de l'espace, l'élaboration des Docob ne constitue-t-elle pas l'une des manifestations de l'existence d'un processus d'écologisation à l'œuvre dans les campagnes françaises ?

Le présent rapport, s'appuyant sur des démarches issues des sociologies du rural, de l'environnement, des sciences, des organisations et de l'action publique, est organisé en quatre parties.

La première présente la genèse, les objectifs et les fondements d'une directive qui ambitionne de renouveler l'approche des politiques publiques de la nature, en alliant conservation et développement durable à l'échelle de l'Europe. Elle aborde les aspects institutionnels et les outils utilisés pour sa mise en œuvre. Puis elle effectue une rétrospective de l'application de la DH en France, en rappelant les temps forts de l'histoire conflictuelle de cette "mise en politique" de la nature et les modifications importantes apportées à la procédure.

La deuxième partie rend compte de l'hétérogénéité du réseau Natura 2000 en France. Elle s'appuie pour ce faire sur l'exposé de notre démarche analytique, en insistant sur l'intérêt de lier une approche qualitative et une analyse quantitative. Outre la présentation des différents sites et de leurs caractéristiques, elle expose les résultats concernant la superficie et l'inégale répartition des sites en France.

La troisième partie aborde tout d'abord les dimensions théoriques et méthodologiques attachées à la notion de "scène locale". Elle examine ensuite leur morphologie (composi-

tion, fonctionnement...) en s'appuyant sur les résultats de l'enquête quantitative. Enfin, à partir du suivi socio-anthropologique des scènes locales, elle rend compte de la nature des débats et de la manière dont les accords et les désaccords se construisent à travers les interactions.

Dans une quatrième et dernière partie, nous nous appuyons sur les résultats fournis par la base de données pour identifier le type de connaissances mobilisées et produites dans le cadre de l'élaboration des Docob. L'objectif étant d'interroger le renouvellement des réseaux d'expertise et plus largement les formes d'administration de la nature mises en place dans le cadre de la DH.

1

**UN PROJET EUROPEEN
DE MISE EN RESEAU DE LA NATURE PROTEGEE**

Adoptée dans le prolongement de trois conventions internationales, celles de Bonn, de Berne et de Rio⁵, la directive Habitats⁶ ne constitue pas un simple élargissement du champ d'intervention de la politique européenne en matière de protection de la nature. Elle représente une proposition nouvelle de traiter le problème, tant par les objectifs qu'elle se donne que par le modèle de protection proposé. En particulier, ses références à la conservation de la biodiversité et à la notion de réseau en font un texte fondateur à l'échelle de l'Europe. Nous allons, dans un premier temps, examiner les contextes institutionnel et scientifique qui ont accompagné son élaboration puis sa mise en œuvre. Nous nous intéressons, dans un deuxième temps, aux énoncés sur lesquels s'appuie la directive ainsi qu'aux outils qu'elle mobilise. Nous retraçons, enfin, l'histoire de cette politique de la nature et plus spécifiquement, sa progressive immersion dans le contexte français, en tentant de repérer les moments clés de son évolution, les crises que son application déclenche et les réponses qu'elle tente d'y apporter.

1.1 DE LA PROTECTION PONCTUELLE AU PROJET DE CONSERVATION DE LA BIODIVERSITE : UN CONTEXTE INTERNATIONAL DE REDEFINITION DES POLITIQUES DE LA NATURE

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

1.1.1 DIVERSITE DU VIVANT ET DYNAMIQUES BIOLOGIQUES : UN CHANGEMENT DE PERSPECTIVE

Jusqu'aux années 1980, la diversité biologique est une notion confinée aux milieux scientifiques qui se préoccupent d'écologie ou d'évolution⁷. Notion relativement abstraite, le grand public ne s'y intéresse pas tandis que les associations de protection de la nature l'assimilent à la richesse spécifique (nombre d'espèces présentes dans un écosystème) ou aux attributs de certaines espèces comme la rareté ou l'endémisme. Depuis la création des premiers parcs nationaux en Afrique et en Amérique du Nord, et jusqu'à une époque récente, les politiques de protection de la nature étaient marquées par un souci de *préservation* des qualités

5 La convention de Bonn du 23 juin 1979 est relative à la conservation des espèces migratrices d'oiseaux appartenant à la faune sauvage. La convention de Berne est une convention régionale qui fonctionne sous les auspices du Conseil de l'Europe. Signée le 19 septembre 1979 et entrée en vigueur le 1er juin 1982, elle est relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. Elle vise précisément à protéger les habitats naturels comme éléments essentiels de la protection de la faune et de la flore sauvages. J.O.L. n° 38 du 10/2/1982, pp. 3-9.

6 J.O. N° L206/7. 22.7.92, p. 104. Directive 92/43/CEE du Conseil.

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

originelles de celle-ci et s'appuyaient essentiellement sur des outils de réglementation⁸. L'objectif de préservation affiché répondait alors à des motivations d'ordre éthique (devoir moral vis-à-vis d'autres formes de vie menacées) ou esthétique (classement de monuments naturels) et nombre d'inventaires publiés par les institutions internationales concernaient les espèces en voie d'extinction. S'inspirant en grande partie des conceptions de l'écologie scientifique naissante (Worster, 1994), les mesures de protection cherchaient à exclure toute activité humaine des espaces et des objets dont la virginité et le sublime étaient assurés par les équilibres inhérents aux fonctionnements naturels. Dans le cadre des applications issues de la théorie de la biogéographie insulaire, le processus majeur qui préside à la coexistence des espèces dans un même habitat est identifié comme fonctionnant en vase clos : il est inhérent à ses propriétés intrinsèques et donc peu sensible aux influences extérieures. Pour Fabiani (1995), cette politique de mise en réserve était liée à une représentation de la nature fondée sur une hiérarchisation des espaces et des espèces. Elle aboutissait ainsi à distinguer une nature ordinaire que l'on peut sacrifier d'une nature qui vaut la peine d'être préservée. Elle était aussi le produit de recherches expérimentales ou comparatives fortement inscrites dans le local ou le temporaire (Barbault et al, 2005, p. 13). Les travaux plus récents sur l'impact de la fragmentation des habitats sur la diversité génétique modifient de façon radicale la manière de concevoir les espaces protégés et leur insertion dans un territoire. A une logique protectionniste centrée sur des milieux remarquables et des espèces emblématiques, va se substituer progressivement une approche reposant sur la diversité du vivant. Les Ong environnementalistes, très impliquées dans ces débats, ne se satisfont plus de la préservation ou de la conservation d'îlots de nature et étendent leur ambition de protection à des territoires et objets plus ordinaires.

Le séminaire co-organisé en 1980 par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature et de ses ressources (UICN) et le *World Resources Institute* marque la première rupture conceptuelle en consacrant la diversité biologique comme un bien global indépendant dont la vulnérabilité exige une attention particulière⁹. L'influent rapport souligne la valeur des ressources génétiques et insiste sur la nécessité d'établir au niveau mondial une stratégie de coordination entre les Etats. Véritable concept en émergence, la biodiversité marque un changement important de perspective. Elle "*déborde le champ de la biologie pour interpeller l'homme - l'Homme espèce biologique, l'Homme dépendant de la biodiversité et cause de son érosion accélérée, l'Homme responsable devant les générations futures de sa gestion des ressources de la planète*"¹⁰. La Convention sur la biodiversité la définit comme "*la variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, et des complexes écologiques dont ils font partie. Cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes*". Après le niveau des espèces, les deux niveaux d'organisation du vivant que représentent les gènes (diversité génétique) et les écosystèmes (diversité écologique), peu connus du grand public, vont être portés dans la sphère publique avec la signature de la Convention.

8 Adel Selmi (2005) rappelle que les premiers parcs nationaux ont été expérimentés au début du 20^{ème} siècle dans les colonies françaises, avant leur création sur le territoire métropolitain. Les associations de protection de la nature et l'administration forestière en sont les promoteurs.

9 Christophe D. Stone, "La Convention de Rio 92 sur la diversité biologique", *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement, Stratégies énergétiques, SEBES, Genève, 1996, p.119-133*

10 Barbault Robert., *Biodiversité*. Hachette, Paris, 1997. page 23.

Le recours à la notion de biodiversité a l'avantage de faire apparaître de nouvelles problématiques dans le champ du vivant. Le courant théorique relevant de l'approche écologique classique qui s'intéresse au niveau d'organisation que représente la population (sciences de l'habitat¹¹) se rapproche du courant systémique¹² qui privilégie l'analyse fonctionnelle des unités écologiques considérées comme des systèmes. Cette convergence des deux branches maîtresses de l'écologie va les faire progresser vers une écologie évolutive et fonctionnelle (Blondel, 1990) mieux armée pour rendre compte des propriétés du vivant et de la dimension planétaire des phénomènes observés. Dans ce cadre de pensée qui cherche à intégrer les différents niveaux d'organisation du vivant, la diversité biologique n'est plus abordée uniquement en terme d'inventaires et de façon statique : son rôle fonctionnel entre les différents niveaux d'organisation biologique est mis en avant. Elle devient progressivement une notion dynamique du monde vivant, une version moderne des sciences de l'évolution qui emprunte à la fois aux progrès de l'écologie et aux acquis récents de la biologie moléculaire¹³.

Considérée par ces scientifiques comme la matière de base du potentiel d'adaptation de la nature, la biodiversité est en effet présentée comme une propriété fondamentale du vivant. Au-delà de son identification à des ressources ou à des biens naturels, elle est considérée par les biologistes comme un effet émergent du fonctionnement de systèmes écologiques en interaction. Définie comme le produit de l'évolution biologique qui s'est constituée au cours de milliers d'années¹⁴, la biodiversité se déploie pour certains à l'échelle des populations, dans la variabilité individuelle qui garantit aux espèces une capacité d'adaptation aux perturbations de l'environnement. Cette variabilité est alors considérée comme un facteur de pérennité dans la mesure où elle permet de mieux résister aux agressions et aux accidents. Pour d'autres scientifiques, la biodiversité s'exprime dans la structuration et la dynamique des systèmes écologiques complexes qui constituent la biosphère et auxquels on reconnaît un rôle essentiel dans les processus globaux de régulation¹⁵. L'avancée des connaissances dans ce domaine permet certes de sortir des catégories descriptives habituelles mais ne signifie pas pour autant qu'on maîtrise les conditions d'expression et de maintien de cette biodiversité. On appréhende mal par exemple les conséquences de la simplification des écosystèmes et l'identification d'éléments pertinents pour le maintien d'un système et les exigences de régulation de systèmes complexes restent soumises à controverses. Force est ainsi de constater que les connaissances scientifiques ne sont pas unanimement partagées. Elles ne sont encore associées que très partiellement à des savoirs techniques susceptibles d'apporter des solutions aux problèmes soulevés. Ce qui permet de dire que l'argumentation scientifique de la conservation de la biodiversité ne repose pas sur des certitudes mais essentiellement sur l'évaluation des risques que son érosion ferait encourir à l'espèce humaine.

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

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

13 C. Lévêque, La biodiversité, Que sais-je ? n°3166, 1997.

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

15 R. Barbault ; Des baleines, des bactéries et des hommes, éd. O. Jacob, 1994.

1.1.2 NATURA 2000 ET LA CONVENTION SUR LA DIVERSITE BIOLOGIQUE

Les réflexions autour de la conservation de la biodiversité sont devenues aujourd'hui chose courante et le mérite de l'UE est certainement d'avoir anticipé la montée en puissance et l'appropriation de cet objet par les secteurs public et privé. Poursuivant les objectifs de la convention de Berne (1979) et de Rio (1992), la directive Habitats a été élaborée au moment des travaux préparatoires de la Conférence de Rio. Tout en bénéficiant de ses retombées politiques, elle a été marquée, au cours de son élaboration, par le contexte scientifique, économique et politique des vingt dernières années que l'on peut schématiser de la façon suivante : critique du paradigme du développement et diffusion de la notion de développement durable, forme de mise en garde contre les destructions irréversibles engendrées par les activités humaines ; progression des sciences écologiques et identification de grands problèmes d'environnement global porteurs de controverses scientifiques. Dans les deux cas de figure, le mouvement observé s'accompagne d'un renouvellement du cadre cognitif qui inspire l'énoncé de nouveaux grands principes. Plus précisément, ce qui est mis en cause est le rapport des sociétés humaines à la nature. Dans son 5^{ème} programme pour l'Environnement qui prône la voie du développement durable, la Commission européenne justifie son action en faveur de la protection de la nature comme répondant au "*désir fondamental de l'humanité de vivre en harmonie avec la nature et d'en jouir*"¹⁶. Mais elle considère en même temps que "*le problème de la préservation de la nature va plus loin car il s'agit tout d'abord d'un élément nécessaire au maintien global de l'équilibre écologique ; en outre la nature constitue une banque génétique inestimable et essentielle pour le progrès de la médecine, de la biologie, de l'agriculture et des sciences en général*". La nécessité d'une autre façon de penser la nature est ainsi renforcée par l'évolution des connaissances. Le principe de "conservation de la diversité biologique" est une solution prônée parmi d'autres pour garantir un développement durable à la planète. Le texte de la directive fait bien le lien entre les deux notions puisque "*en favorisant le maintien de la biodiversité, elle contribue à l'objectif général d'un développement durable*". Autrement dit, les mondes scientifique et politique s'accordent sur la possibilité d'une compatibilité entre la préservation des ressources biologiques de la planète et les exigences du développement des sociétés humaines. Ces nouveaux référentiels touchent fondamentalement la manière de poser les problèmes d'environnement.

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

16 Cinquième programme pour l'Environnement intitulé "Programme communautaire de politique d'action en matière d'environnement et de développement durable". J.O.C.E. n° 138, 17.mai.1993.

habitats d'oiseaux migrateurs non listés. La directive Habitats entend aller plus loin dans ce processus d'intégration par la mise en place d'un réseau écologique baptisé Natura 2000.

L'approbation par l'Union Européenne de la Convention mondiale sur la diversité biologique (1993) sitôt son entrée en vigueur, réitère sa participation active à *"la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques"*. Néanmoins, si la CDB constitue un texte important permettant d'aboutir à des accords internationaux, l'adhésion des Etats ne signifie pas pour autant qu'ils coopèrent efficacement à sa mise en œuvre. Ce n'est que dix années plus tard que le Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, 2002) assoit véritablement la légitimité de cet outil politique en appelant à promouvoir la création de réseaux écologiques, tandis que le V^{ème} congrès mondial sur les parcs de l'UICN (Durban, 2003) souligne l'importance des aires protégées et des réseaux écologiques pour le développement durable et l'éradication de la pauvreté. Les aires protégées sont devenues en une décennie la clé de voûte des politiques de conservation *in situ* de la biodiversité. Aux yeux des grandes organisations internationales, il convient de les intégrer dans des réseaux écologiques plus étendus pour qu'elles puissent remplir efficacement leur rôle. Elles sont d'ailleurs en pleine expansion¹⁷. Elles représentent environ 12 % des terres émergées et moins de 1 % des mers et des océans. Le réseau mondial est estimé à environ 100 000 aires protégées, trois fois plus qu'il y a 20 ans. L'Europe, qui abrite 43 000 aires protégées répertoriées, est en tête de file, au point d'être considérée par certains comme la force politique à l'origine de la décision de créer un réseau mondial d'aires protégées.

Presque quinze ans après le Sommet de la terre, la CDB a été entérinée par 188 parties¹⁸. Présentée comme une préoccupation commune de l'humanité, l'utilisation et la gestion de la biodiversité restent sous le contrôle des Etats signataires. Chaque partie est en effet tenue d'*"intégrer les considérations relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources biologiques"* dans le processus décisionnel national (art. 10). Face à la difficulté qu'éprouvent les pays à mettre en place de véritables outils de conservation, et pour enrayer le déclin continu de la biodiversité, un plan stratégique est adopté en 2002 dans le cadre de la Conférence des parties, avec pour objectif de réduire de manière significative son érosion d'ici 2012. La France répond à son engagement en se dotant en 2004 d'une Stratégie nationale pour la biodiversité qui définit *"un cadre cohérent et mobilisateur qui permette d'apporter une réponse à la hauteur des enjeux et des difficultés de la démarche"*. La biodiversité est présentée au grand public comme une dimension essentielle du vivant, porteuse du potentiel évolutif qui garantit la capacité d'adaptation des espèces et des écosystèmes face au changement global. Investie de valeurs symboliques, culturelles et identitaires, elle devient un enjeu vital pour les sociétés humaines. La même année, toujours dans le même cadre, les experts tentent de se mettre d'accord sur le rôle et le statut à accorder aux aires protégées. Ils soulignent aussi l'importance de conserver la biodiversité à l'extérieur de ces espaces et de respecter le droit des populations autochtones et locales dans l'instauration et la gestion

17 "Depuis 1962, l'année du premier Congrès mondial sur les parcs, les sites ont connu une croissance exponentielle, allant d'une superficie de quelques deux millions de km² à plus de 18 millions de km² actuellement" (5^{ème} congrès mondial sur les parcs de l'UICN, Durban, septembre 2003). Selon les données du WCMC (PNUE), les aires protégées couvrent en 2004, 19,6 millions de km², soit une surface plus importante que celle des terres arables cultivées.

18 Moins de dix pays n'ont toujours pas entériné la CDB en 2004 dont les Etats Unis.

de ces ressources. Des territoires de plus en plus diffus et pouvant être le cadre d'activités humaines soumises à d'autres logiques sont concernés. Cette extension de la protection à des espaces jusque là dévolus aux activités productives ou ludiques concerne dorénavant la nature ordinaire. Elle se heurte néanmoins aux formes juridiques et techniques traditionnelles d'appropriation des ressources naturelles et aux représentations qui les accompagnent. On peut déjà s'interroger sur le statut des propriétés privées qui sont ou seront intégrées à des zones de conservation. Elles se trouveront de fait dépositaires d'une partie du patrimoine naturel commun de l'humanité, de manière presque intangible. Pour le moment, aucun statut juridique clair n'est en mesure d'accompagner l'émergence de cette nouvelle catégorie de "propriété privée de bien commun".

Ces évolutions provoquent d'importantes controverses dans les pays du Nord comme dans les pays du Sud, au sujet des milieux à protéger, de la participation des populations locales à la gestion des ressources naturelles, du partage des avantages tirés des ressources génétiques, des modèles de gestion à construire, des indicateurs à mettre en place ou enfin des modes de financement à instaurer. Si le monde politique a progressivement repris à son compte cette notion de biodiversité, les énoncés scientifiques sont loin d'être stabilisés et les procédures susceptibles de freiner son érosion ne font toujours pas l'unanimité. On estime que l'on ne dispose pas encore d'un état des lieux satisfaisant¹⁹, tandis que presque la moitié des Etats n'ont pas proposé de plan national d'action. A l'évidence, on peine à définir un système homogène de régulation à l'échelle planétaire et il n'existe toujours pas d'articulation satisfaisante entre actions locales et enjeux globaux (Godard, 2004).

1.1.3 ENTRE INCERTITUDES ET NORMES

Si le recours à la notion de biodiversité s'est progressivement généralisé, son interprétation reste la source d'incompréhensions et/ou de malentendus et son érosion constitue une menace sans grande visibilité sociale. Comme le soulignait déjà M.H. Parizeau en 1997, on doit reconnaître que l'opinion publique partage la conviction qu'il est bien de protéger la biodiversité. Mais le consensus s'arrête toujours là, car nul ne sait de manière certaine à quoi sert la diversité biologique ni comment la protéger de façon efficace. Elle apparaît comme une valeur en soi qui ne se discute plus, le monde scientifique et politique s'accordant tout au moins sur le mouvement général d'extinction des espèces à l'échelle de la planète. Si, par ce qui la définit, la biodiversité ne paraît pas non plus pouvoir entrer techniquement dans les catégories économiques ou juridiques du bien (Godard, 2004), elle peut, par contre, être rapprochée de ce que Nicolas Dodier définit comme des biens en soi : "Ils désignent les objectifs que l'on estime dignes d'être poursuivis en tant que tels" (2003, p 19). Pour Raphaël Larrère (1999), la biodiversité doit être posée "en norme, en critère d'évolution positive des systèmes écologiques" ainsi que le reconnaît la Convention. C'est parce qu'elle est menacée ou considérée comme telle qu'elle s'impose dans la rhétorique collective et rejoint la liste des objets de négociations entre grandes puissances. Appropriée par de nombreux acteurs, elle est ainsi investie de multiples valeurs qui mêlent normes scientifiques, économiques et éthiques. Garante de la poursuite de l'évolution biologique pour les scientifiques, elle acquiert

19 En 2004, 137 pays sur les 188 ont fourni un rapport national, 105 un deuxième rapport et 97 ont établi un plan national d'action et de stratégies (Guillaud, 2005). Il n'existe pas non plus d'indicateur synthétique de l'état de la biodiversité.

pour d'autres le statut de patrimoine naturel dont l'homme a l'entière responsabilité. Soulignant cette hétérogénéité de représentations, André Micoud (2005) identifie trois registres d'interprétation de la biodiversité renvoyant simultanément à notre dimension affective, notre dimension rationnelle et notre dimension sociale. La biodiversité est à la fois une figure, un concept et une catégorie écrit-il et c'est parce qu'elle est tout cela à la fois que tout le monde peut s'entendre à son sujet.

Dans un climat d'incertitude scientifique où se mêlent une multitude d'enjeux qui dépassent largement le champ de la biologie, l'élaboration d'une politique de conservation s'avère délicate dès lors qu'il s'agit de l'inscrire dans l'action. Les diagnostics sur lesquels elle s'appuie n'en conduisent pas moins à la mise en œuvre d'interventions et de mesures politiques au nom du principe de précaution. Cependant, l'ampleur du débat mondial sur la conservation, l'effet en "cascade" des différents outils d'intervention et l'accumulation progressive de dispositifs de gestion à l'échelle des territoires multiplient les références et les normes auxquelles se réfèrent les acteurs sans que personne n'ait l'autorité pour réorganiser l'ensemble de ces outils.

1.2 NATURA 2000 ET LE RESEAU ECOLOGIQUE EUROPEEN

La directive Habitats est ainsi progressivement rattrapée, voire absorbée, par une myriade de décisions politiques qui renforcent sa raison d'être, car aucune justification explicite n'a été énoncée dans les attendus ou le texte de la directive, sinon un renvoi à l'article 130 R du traité communautaire relatif à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement. Il est clair pour la Commission que l'enjeu capital de la directive est l'intégration de la protection de la nature dans les autres politiques sectorielles, notamment l'aménagement du territoire.

"Cette directive représente un des cadres juridiques les plus importants des quinze dernières années dont les implications sont majeures pour l'utilisation des sols et l'aménagement du territoire en Europe, et ce, dans une perspective de mener une politique de conservation de la nature sur tout le territoire européen de l'UE."²⁰

Reconnaissant l'importance d'une approche intégrée de la conservation à cette échelle, le Conseil de l'Europe se dote d'un plan d'action afin de soutenir le développement d'un réseau pan-européen (encadré 1). Il ne s'agit plus seulement de protéger des espaces isolés les uns des autres mais de les gérer en les reliant par des corridors ou des connections. Ce réseau, doublement innovant en tant que concept politique et concept de gestion (Conseil de l'Europe, 2001), s'appuie sur la convention de Berne et la directive Habitats. Cette dernière doit contribuer à ce réseau écologique européen en désignant de nouvelles zones de protection sur des propriétés privées où s'exercent des activités à finalité de production ou de loisir, davantage que sur la construction des infrastructures écologiques de connexion entre les espaces protégés.

20 Diana Olivier, Colloque Habitats 2000, 17-18 octobre 1995, Strasbourg, p 1.

Encadré 1

Le réseau écologique paneuropéen

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

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

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

Le plan d'action de la stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère (résolution de Kyiv sur la biodiversité, 2003) repose sur l'identification et la représentation cartographique du Réseau écologique paneuropéen d'ici 2006, ce qui représentera une contribution de l'Europe à la création d'un réseau écologique mondial. Les zones noyaux devront bénéficier d'un niveau de protection adapté d'ici 2008. Les Etats participants au processus de la SPDBP sont invités à mettre en place des réseaux écologiques nationaux et à favoriser le lancement de réseaux transfrontaliers tandis que les Etats d'Europe centrale et orientale et les nouveaux Etats indépendants sont encouragés à accorder une attention particulière à la mise en œuvre du REP en synergie avec le réseau Emerald et le réseau Natura 2000 pour protéger leur grande diversité biologique et paysagère. (Troisième conférence intergouvernementale "La biodiversité en Europe", 2004).

La mise en place de cette politique de réseaux repose donc sur la création de nouveaux outils et de nouveaux équipements susceptibles de doter l'Europe de références communes. Il nous paraît important de revenir sur le contenu même de la directive pour comprendre comment cette notion de réseau organise sa mise en œuvre et sur quels outils s'appuie la réalisation de cet ambitieux projet.

1.2.1 LA DIRECTIVE HABITATS : UN TEXTE DE REFERENCE

Fondée explicitement sur la connaissance scientifique, la directive Habitats a pour objet "de contribuer à assurer la biodiversité et prône comme moyen la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen" (art. 2) à travers un certain nombre de mesures, dont la première est "la constitution d'un réseau écologique européen cohérent de zones de conservation, dénommé Natura 2000" (art. 3). Ce réseau est formé "par un ensemble de sites abritant des types d'espaces naturels (annexe 1) et des habitats des espèces" (annexe 2). Il comprend également les zones de protection spéciale classées par les Etats membres en vertu des dispositions de la directive 79/409/CEE²¹". Le texte fait référence à des concepts marquant une rupture certaine avec la vision classique de la protection de la nature et dénote une volonté politique de faire admettre de nouvelles règles de conservation. On y retrouve différents outils théoriques développés par la biologie de la conservation et plus précisément les méthodes récentes auxquelles elle se réfère pour asseoir les fondements de la gestion des paysages fragmentés²². Les notions d'habitats et de réseau en constituent un aspect majeur car elles permettent de dépasser l'approche exclusivement fondée sur des listes d'espèces emblématiques ou de milieux remarquables défendus classiquement par les institutions internationales ou les organisations de protection de la nature. Ainsi, le *réseau écologique* met fin à la notion d'îlots, espaces clos déconnectés d'autres milieux. Sa fonction est de donner à la gestion des espaces protégés une cohérence d'ensemble qui confère au maillage environnemental une place centrale dans la gestion des territoires. Le modèle préconisé et repris par l'UICN²³, se présente comme un réseau ouvert aux influences extérieures afin de favoriser le maintien de toute une gamme d'habitats, ainsi que l'échange de gènes entre des individus issus des milieux les plus diversifiés²⁴. Les mesures à prendre ne se limitent pas aux sites sélectionnés, c'est le fonctionnement d'un réseau au sein d'une région biogéographique qui doit être favorisé :

*"Les articles 3.3 et 10 de la directive font état des éléments structurels du paysage dont le maintien et le développement peuvent jouer un rôle essentiel de relais à la migration, à la distribution géographique et à l'échange génétique des espèces sauvages. Il s'agit ainsi de promouvoir les corridors écologiques entre les sites et donc de se soucier également des autres territoires dont ils dépendent étroitement."*²⁵

Comme le soulignaient les responsables du Centre thématique européen (CTE)²⁶, la directive s'inscrit dans un processus biogéographique qui représente une avancée par rapport à la directive Oiseaux : "La grande originalité de la directive Habitats, c'est de travailler par

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

22 Voir Blondel, op.cit.. Ce courant de pensée, qui part du principe que les communautés vivantes sont ouvertes et traversées par des flux de matière et de propagation, prend l'échelle du paysage ou de la région comme unité cohérente de conservation de la diversité. Dans cette perspective, les auteurs montrent que les perturbations sont un mécanisme essentiel au maintien de la diversité spécifique.

23 Halle Mark. Biodiversité et parcs nationaux. UICN, "Les parcs nationaux demain". Juillet 1993. 51-53.

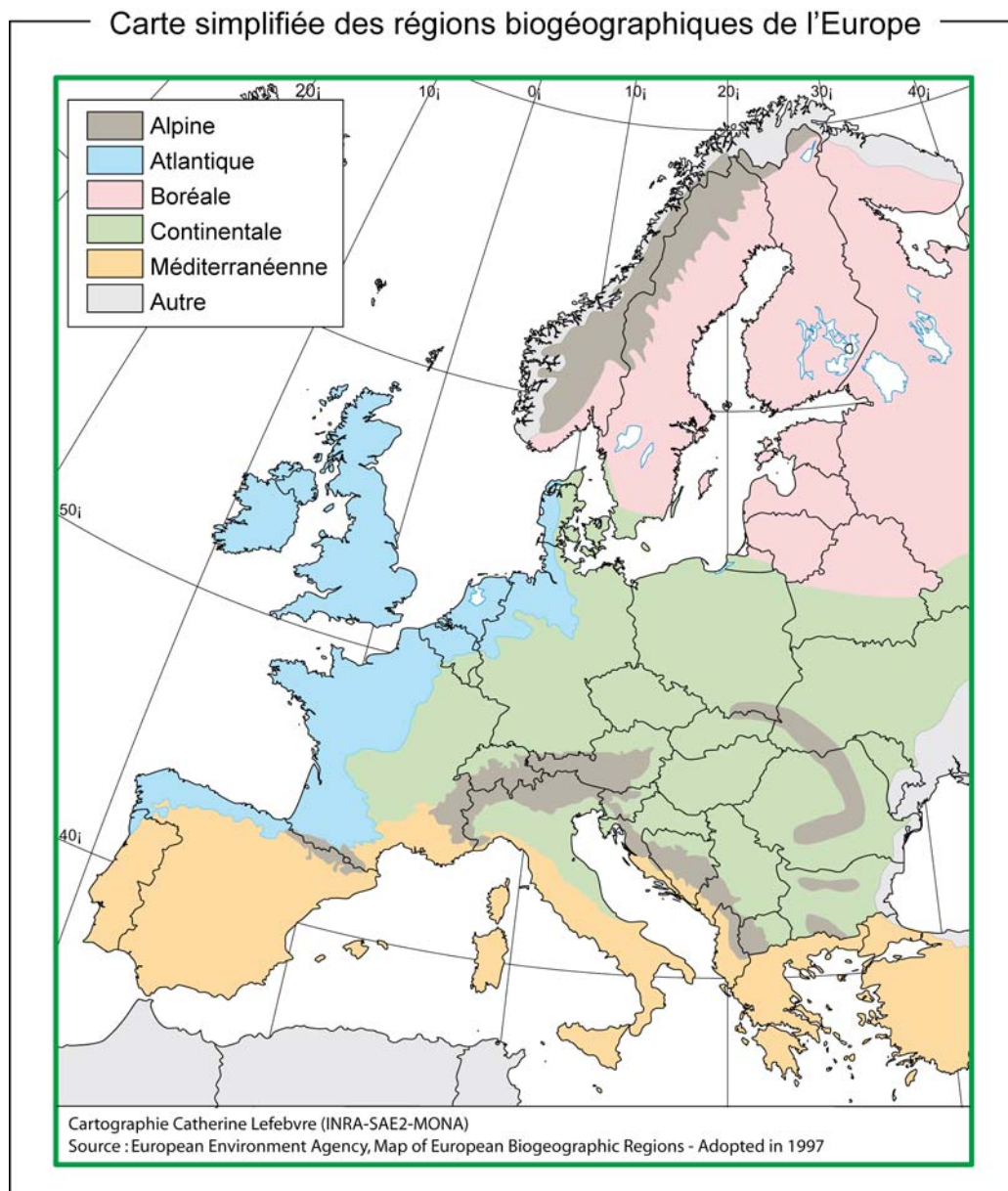
24 Divers travaux de scientifiques abordent ces questions. Voir Blondel Jacques. Du théorique au concret. La biologie de la conservation. NSS ; vol 3 ; 1995 ; hors-série ; pp. 10-18. Ramade François. La conservation de la diversité spécifique. Le courrier de la nature ; n° 130. Chauvet Michel et Olivier Louis. La biodiversité enjeu planétaire. Sang de la terre. Paris. 1993.

25 Diana Olivier, Séminaire ONG Nature. Colloque Habitats 2000; 17-18 octobre 1995 à Strasbourg. p. 14.

26 Entretien au CTE le 12/04/01.

région biogéographique, ce qui veut dire qu'un pays risque d'être obligé de modifier sa propre stratégie d'inventaires". La mise en place de ce dispositif de protection et de conservation de la diversité biologique se fait à partir d'un diagnostic taxinomique à l'échelle de l'Europe, c'est à dire à partir des "modes d'organisation spatiale de la diversité biologique sur la base de la distribution actuelle et des connaissances historiques concernant la mise en place des flores et des faunes"²⁷. Cette lecture typologique permet aux scientifiques de découper l'Europe continentale en cinq régions biogéographiques²⁸ (carte 1), chaque région correspondant à un grand ensemble caractérisé par une homogénéité de milieux, de climat, etc. C'est à cette échelle que la cohérence des listes nationales peut s'apprécier.

Carte 1



27 Levêque et Mounolou, 2001.

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

On voit bien ici que la directive Habitats est d'abord perçue comme un outil permettant de reconsidérer la géographie des espaces protégés à l'échelle européenne. Un processus de sélection en deux étapes, nationale et par région biogéographique, est ainsi proposé. L'animation de séminaires biogéographiques coordonnés par la Commission permettra d'évaluer collectivement les propositions nationales. Les deux critères retenus sont les aires de distribution des habitats et l'état des connaissances. Les propos de ce responsable du Ministère de l'environnement en illustre le principe en prenant comme exemple les écrevisses à pattes blanches :

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

Pour le responsable de Natura 2000 au Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD), l'ensemble des 1200 sites français retenus par la Commission garantit le fonctionnement du réseau : *"(...) Moi, j'emploie souvent le terme d'assurance vie, pour dire que le réseau Natura 2000, vis-à-vis de la préservation de la biodiversité globale (...), est bien pris en compte. Ca c'est justement tout l'enjeu, (...) faire en sorte que le contenu même du réseau quand on aura arrêté les comptes, soit vraiment un réseau, c'est-à-dire qu'on ait suffisamment d'habitats et d'espèces répartis, non seulement entre les Etats mais aussi par rapport à leur distribution naturelle. Ce n'est pas parce que la France ou l'Italie ont fait des propositions optimales pour tel habitat que le réseau fonctionne : si un autre pays à côté n'en a pas fait, ça ne marche pas le réseau, il n'y a pas de réseau"* ²⁹.

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

29 Entretien du 5/11/2002.

continues, comme les rivières ou le système bocager, ou ponctuelles, comme les étangs ou les petits bois³⁰.

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

La définition dans l'article premier des types d'habitats ou d'espèces d'intérêt communautaire n'est guère éclairante. Il y est question, pour les habitats, de *rareté*, de *aire de répartition restreinte* et de *remarquabilité* ; et pour les espèces, de *danger*, de *vulnérabilité*, de *rareté* et de *endémisme*. Les témoignages recueillis au moment de la constitution des inventaires auprès des scientifiques français nommés par le MATE, montrent la perplexité de ceux-ci quant à la mise en pratique des principes de gestion³¹ :

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

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

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

Quoi qu'il en soit, cette phase d'inventaire permet à la Commission de réaliser un état des lieux attendu depuis longtemps. Il y avait déjà eu quelques tentatives de recensement et de classification du patrimoine naturel communautaire – le projet Corine biotope constituait une première étape dans ce sens³² – mais les connaissances demeuraient encore hétérogènes et parfois défaillantes. Cette lacune doit enfin être comblée grâce au réseau Natura 2000 qui constitue, aux yeux de la Commission, l'outil scientifique de la politique environnementale

30 Pour rendre compte de ces évolutions, l'UICN a dû réviser sa typologie en proposant six grandes catégories de protection.

31 Rémy et al, 1999, p. 138.

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

européenne. Les responsables du CTE reconnaissent volontiers la lourdeur de la directive Habitats en tant qu'instrument politique mais, à leurs yeux, elle a permis de faire évoluer efficacement nombre de questions. Comment faire des inventaires ? Comment délimiter les sites ? Sur quels critères ? Comment les gérer ? Et ils ajoutent : "Toute cette réflexion est très récente puisqu'elle a moins de 10 ans".

Ce survol rapide des caractéristiques de la directive illustre bien la difficulté de l'entreprise. Si la connaissance scientifique doit en constituer le socle, son contenu (habitats, espèces) comme les contenants (sites, corridors) sont difficiles à appréhender : les définitions restent floues et sont loin de faire l'unanimité chez les scientifiques. Une première question tient à la nature même des disciplines scientifiques mobilisées dans les divers comités d'expertise. Toutes les enquêtes ou analyses bibliographiques que nous avons fait à ce sujet conduisent à reconnaître que les savoirs de ces disciplines scientifiques sont loin d'être stabilisés, qu'ils sont inégalement développés selon les pays européens, qu'ils sont l'objet de profondes lacunes et qu'ils ouvrent de nombreuses controverses. La constitution des inventaires, en l'occurrence, fait appel à un champ scientifique qui concerne l'écologie de terrain et engage diverses spécialités³³ autour de concepts qui ne font pas l'unanimité. Ce n'est pas faire injure aux scientifiques engagés dans les comités d'experts que de mentionner ces faits, ils le reconnaissent volontiers eux-mêmes. Dans le cas français, l'écologie de terrain est en position de faiblesse par rapport à d'autres disciplines comme les sciences de l'univers ou la biologie moléculaire. *"Vous connaissez le problème de la non-reconnaissance de ces travaux vis-à-vis de la hiérarchie des chercheurs"* commente un scientifique du Muséum pour justifier la modestie des travaux développés dans l'hexagone. *"La communauté scientifique est beaucoup trop déconnectée de ces questions et on manque considérablement de réflexion dans ce domaine"* précise le chargé de mission du CTE. Enfin, la méthode de classification sur laquelle s'appuient les inventaires³⁴ est perçue comme difficile à mettre en œuvre, ce qui rend délicate l'identification sur le terrain d'un certain nombre d'habitats : *"Cette culture phytosociologique n'est pas partagée, nous sommes peu nombreux, débordés et avons des difficultés pour faire de grosses enquêtes"*. Le caractère embryonnaire de la biologie de la conservation est mentionné de façon récurrente au cours des entretiens. *"On a un blocage institutionnel et on connaît un vrai trou de génération. On trouve au Royaume Uni, en Allemagne, en Autriche des équipes de recherche qui ont travaillé sur ces notions et qui publient. En France, on a du mal. On subit un manque de compétences et de structures sur lesquelles s'appuyer"*³⁵. Les attendus du texte de la directive lui-même reconnaissent cet état de fait en *"considérant que l'amélioration des connaissances scientifiques et techniques est indispensable pour (sa) mise en œuvre (et) qu'il convient par conséquent d'encourager la recherche et les travaux scientifiques requis à cet effet"*.

On peut donc constater que, bien que se donnant des objectifs ambitieux, la directive Habitats s'appuie sur des outils relativement classiques et peu performants pour produire les inventaires attendus. Pour la directrice du CTE, *"il est probable que l'on n'a pas encore utilisé tous les outils qui pouvaient l'être. Je pense à l'interprétation photosatellite, aux photos aériennes. Cela permet-*

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

34 La typologie utilisée s'appuie sur la phytosociologie, branche de l'écologie (dictionnaire de l'Environnement).

35 Entretien au CTE, avril 2001.

trait au moins d'avoir une délimitation cartographique à peu près homogène". Néanmoins, selon elle, une véritable réflexion scientifique est en train d'émerger autour du concept de corridor ou de network : "Comment assurer une connectivité écologique ? Certaines espèces ont besoin d'un couloir physique, d'autres ont les moyens de sauter... cela demande une réflexion sur les besoins écologiques de chaque espèce, c'est un concept sur lequel on travaille"³⁶. Ces différents propos soulignent en même temps la nécessité de développer et d'organiser les compétences mobilisées dans la constitution de ce réseau d'aires protégées pour le faire exister. C'est l'intime conviction de notre interlocuteur au MEDD : "le terme de réseau Natura 2000 fait penser au moins à deux notions : (celle de réseau écologique)... et la notion qui est liée à sa gestion ultérieure, c'est-à-dire au réseau de responsables, d'opérateurs sur le terrain et de gens qui vont s'occuper de chacun de ces éléments, et qui eux-mêmes formeront un réseau de savoir-faire, un réseau d'expériences, un réseau d'objectifs, poursuivis par les uns et les autres ". La constitution et le maintien du réseau Natura 2000 apparaissent ainsi fortement liés à la consolidation d'un nouveau réseau de compétences : des savoirs sont mobilisés et participent au renouvellement des institutions garantes de la conservation. Ils n'existent que par les réseaux qui les soutiennent. Nous verrons qu'il s'avère difficile de les construire.

1.2.2 LA DIMENSION DUALE DU RESEAU NATURA 2000

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

Le MEDD se félicite aussi de la démarche impulsée par la mise en place du réseau : *"Rompant avec une tradition de protection stricte des espaces et des espèces, ce réseau représente une approche nouvelle et dynamique de la préservation des milieux de haute valeur écologique, fondée sur une adaptation la plus étroite possible aux réalités locales des activités humaines"³⁷. Une des hypothèses centrales de notre recherche a été que le développement de structures de gestion doit passer par l'émergence de nouveaux réseaux socio-techniques (régionaux, nationaux, internationaux, thématiques ou biogéographiques) où s'élaborent et circulent les bases d'une expertise dans le champ de la conservation de la diversité biologique, et plus généralement dans celui des politiques de la nature. Dans un domaine marqué par une interaction permanente entre la production de connaissance et l'action, on peut admettre que le fonctionnement et la mise en*

36 Entretien de novembre 2003.

37 Entretien de janvier 2005.

réseau des 1200 sites sont tributaires de la dimension sociale de ce réseau. Quels moyens ont été mis en oeuvre à ce stade pour atteindre cet objectif ?

1.3 LA TRADUCTION FRANÇAISE DE LA DIRECTIVE

1.3.1 LES OBLIGATIONS LIEES A UNE DIRECTIVE EUROPEENNE

Absente du traité de Rome de 1957, la politique européenne de l'environnement connaît ses premiers balbutiements en 1972. Rapidement, la Commission européenne invite les Etats Membres (EM) à adhérer à la convention de Paris du 18 octobre 1950 pour la protection des oiseaux et à la convention de Ramsar du 2 février 1971 sur les zones humides d'importance internationale. Pour faire face à des contextes institutionnels et environnementaux très contrastés d'un Etat à l'autre, la Commission s'est appuyée jusqu'en 1986 sur les articles 100 et 235 du traité de Rome pour asseoir sa politique commune de l'environnement. Ces articles lui permettaient d'émettre des directives visant à rapprocher les législations et réglementations des Etats Membres³⁸. Avec la signature en 1986 de l'Acte unique européen, l'environnement devient une compétence explicite de la Communauté. Enfin, le traité de Maastricht (1993) vient parachever l'édifice en mentionnant dans son article 2 la nécessaire promotion d'une "croissance durable et respectueuse de l'environnement". Il introduit par ailleurs le principe de subsidiarité afin que "*l'action se place au niveau le plus approprié dans les domaines où la compétence est partagée entre Etats membres et Union européenne*". Une directive permet ainsi de lier "*tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens*"³⁹. Les EM acceptent de promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable dans le respect de l'environnement. Le conseil prévoit un soutien financier aux pays dont le PIB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire afin de les encourager aux mêmes exigences environnementales. De fait, les Etats sont confrontés à une véritable obligation de résultats, sous peine de condamnation par les tribunaux européens. Ils sont tenus de transposer juridiquement les directives afin de pouvoir les appliquer dans le cadre de leur législation nationale. Il n'existe donc pas de traductions unifiées et de grandes différences peuvent apparaître d'un pays à l'autre.

En France, la directive Habitats s'inscrit dans la politique environnementale de droit public. La protection des espèces avait déjà trouvé un fondement juridique par l'intermédiaire de la loi de 1976 sur la protection de la nature⁴⁰. Mais celui-ci ne s'appliquait pas au zonage des habitats, ce qui posait d'autant plus de problèmes que la directive incorpore des propriétés privées dans ses sites. Or, selon l'article 6 de la directive Habitats, il revient à chaque 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*

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

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

40 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 sauvages (CRIDEAU, 1999). Cependant, si les résultats de l'étude d'impact qu'elle instaure à la suite d'une demande d'autorisation sont négatifs, elle ne prévoit pas l'obligation de refuser la demande.

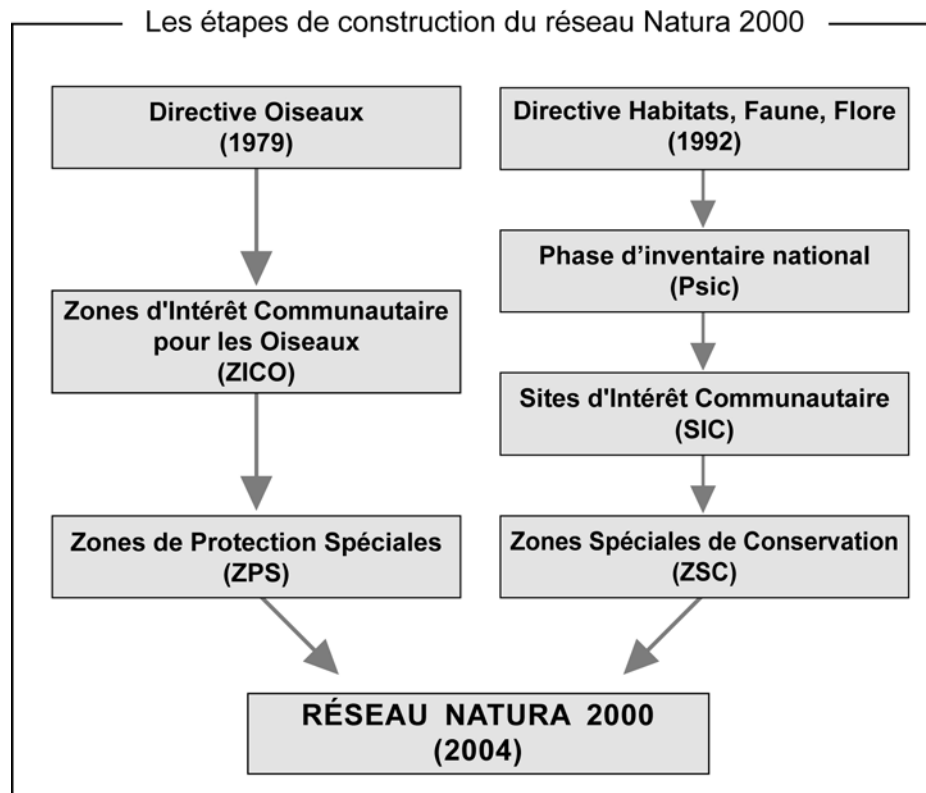
des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II", la date limite pour transposer l'article 6 dans le droit national imposée étant le 10 juin 1994⁴¹. Cet article a fait l'objet d'un important travail d'approfondissement par des experts de la Commission et a donné lieu en avril 2000 à la publication d'un document présenté comme un "guide d'interprétation" qui illustre bien la complexité des relations entre savoir scientifique et décision publique. 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 zones spéciales de conservation (ZSC). Mais les difficultés de mise en oeuvre et les retards conséquents liés à la transposition de la directive Habitats et de la directive Oiseaux dans l'hexagone ont abouti à un arrêt de condamnation⁴² par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE). Celui-ci sera levé par l'ordonnance de transposition prise le 11 avril 2001⁴³ grâce à l'intégration d'un chapitre nouveau relatif à la "Conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages" dans le Code de l'Environnement (articles L.414-1 à L.414-7). Deux décrets d'application complètent l'ordonnance. La tension vécue à cette époque en France avait d'ailleurs été qualifiée de "psychodrame" par le sénateur Le Grand, auteur d'un rapport d'information sur "La difficulté de mettre en oeuvre une directive européenne" (Sénat, n°309, avril 1997). En janvier 2004, le nombre de sites proposés par la France est encore jugé insuffisant et la Commission annonce son intention d'engager des poursuites judiciaires pour le retard persistant dans l'application des directives Oiseaux et Habitats.

A l'origine, le dispositif avait été programmé pour se dérouler en trois étapes successives.

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

42 6 avril 2000.

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



Chaque étape nécessite 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 (Psic). Il est libre d'utiliser la méthode qui lui convient sous réserve de se conformer aux annexes I, II, et III de la directive. Cette liste doit être ensuite transmise à la Commission dans un délai de trois ans après la notification de la directive, soit théoriquement en juin 1995 ;
2. La Commission établit, en accord avec chaque EM, et à partir des propositions recueillies par chacun d'entre eux, un projet de liste de sites d'importance communautaire au sein de chacune des régions biogéographiques de l'Union européenne (SIC). Le choix définitif et la délimitation des sites se font à cette étape.
3. La dernière étape prévoit la désignation officielle, par chaque EM, des sites reconnus d'importance communautaire et leur classement au titre de ZSC. Dans le cadre de cette opération programmée sur six ans, de 1998 à 2004, les Etats sont tenus de prévoir les mesures de gestion indispensables à la sauvegarde des sites.

Nous allons reconstituer la chronologie des différents événements qui ont ponctué la mise en place de la directive en France. Si la succession de nombreuses circulaires traduit une transposition irrégulière et partielle sur le plan juridique, elle témoigne aussi des difficultés scientifiques, sociales et institutionnelles que soulève la construction d'un réseau d'espaces protégés⁴⁴.

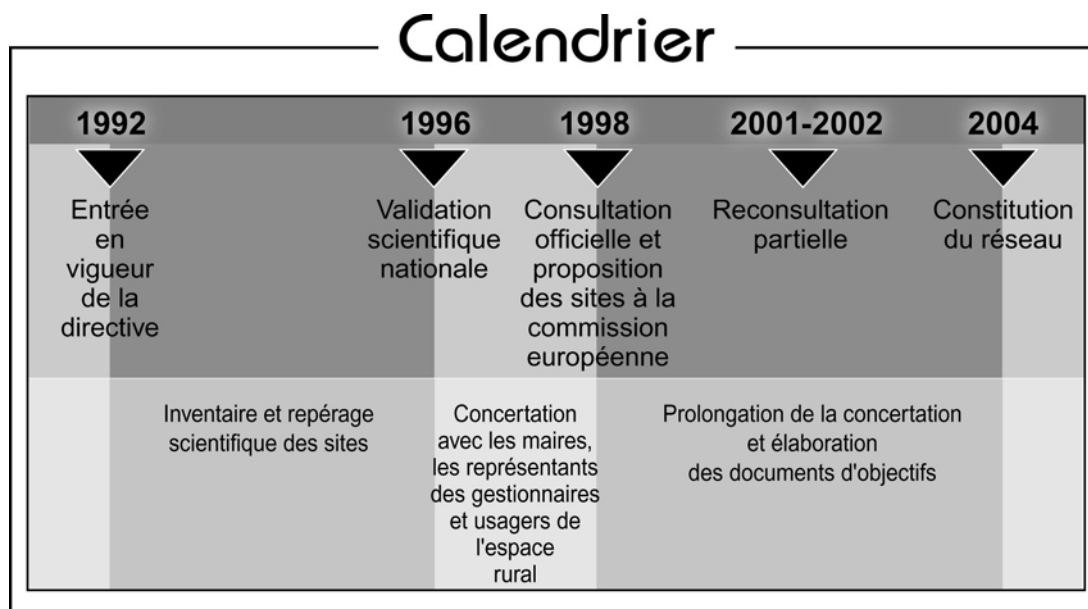
44 Voir le rapport Pinton (coord.) et al, 2003, qui traite spécifiquement de ces questions.

1.3.2 UNE MISE A L'ŒUVRE DOULOUREUSE EN FRANCE

Les deux premières étapes correspondent à la constitution des inventaires nationaux et à leur validation à l'échelle européenne. En France, la Direction de la Nature et des Paysages (DNP) du Ministère de l'Environnement en a la charge et déclenche la procédure par la circulaire de janvier 1993. La réalisation des inventaires est confiée aux scientifiques. Le Service du Patrimoine Naturel (SPN) (baptisé à l'origine Service Faune Flore) du Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) assure la coordination scientifique des opérations. Cette phase s'est révélée très conflictuelle, tout au moins au cours des années 1995 à 1997, au point de modifier les modalités de son application en remettant en cause le cadre institutionnel et procédural proposé par le Ministère de l'environnement (figure 1). Outre la complexité juridique de sa traduction, la difficulté de l'application de cette directive tient en partie au fait qu'elle se réclame de la science tout en prévoyant de tenir compte des exigences sociales et économiques. On peut caractériser cette période par une démarche tant procédurale que politique, dont la principale difficulté est de relier les différents échelons du processus institutionnel (Europe/Etat/Région/local).

Dans la prolongation de ces deux premières étapes, celle de la désignation officielle des sites a pour enjeu l'appropriation collective 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.

Figure. 1. **Programmation officielle de la directive Habitats**



Source : DIREN Bourgogne

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

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 usagers de l'espace étant réservée à la

dernière phase de définition des mesures de gestion. Ce rôle d'évaluation scientifique est confié au SPN du MNHN. Il est chargé, à partir des données recueillies dans le cadre des inventaires ZNIEFF, de délimiter le champ d'application de la directive. Autrement dit, de répertorier les sites susceptibles de figurer sur la liste nationale. 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 préfectoraux⁴⁵. Ces derniers doivent être composés "*de spécialistes choisis intuiti personae pour leur compétence scientifique et leur connaissance de terrain, dans les universités, les sociétés savantes, les muséum régionaux etc. Le CSRPN couvre autant que possible toutes les disciplines naturalistes et tient compte des spécificités régionales*". Pour l'administration, il s'agit d'établir des inventaires les plus complets possibles pour ensuite procéder à des tris. Cette démarche est rapidement perçue comme une menace par les représentants de la forêt privée, les premiers à dénoncer l'absence de consultation, d'autant plus que la directive prévoit dans son article 2 "*la prise en compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales*". Début 1994, Leclerc de Hautecloque alors président de la Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylvicoles (FNSPFS), s'était déjà emparé du dossier Natura 2000 pour émettre un certain nombre de réserves. Un article signé par J.M Barbier, alors directeur du Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF) du Limousin, en reprenait les principaux éléments, en particulier la " *Crainte du zèle intempestif de certains pour constituer de vastes zones où les actes normaux de gestion seraient strictement réglementés voire peut-être interdits*"⁴⁶. L'auteur dénonçait aussi "*l'absence de concertation avec la forêt privée, aussi bien pour le choix des sites Natura 2000, que pour la détermination des mesures de protection à appliquer*".

Cette revendication est alors reprise par tous ceux qui contestent la procédure élaborée par le MATE. Mais c'est la diffusion d'informations en mars 1996 concernant les premières propositions sur la délimitation et le nombre de sites qui provoque le véritable tollé et révèle l'existence de la directive Habitats à beaucoup d'acteurs du monde rural. Le Muséum, après validation par le Conseil National de Protection de la Nature (CNPN), rend en effet publique une liste de 1316 sites correspondant à 13 % du territoire. L'ampleur des superficies, associée au flou qui accompagne les obligations liées aux ZSC ou à ce qui apparaît à certains comme leur manque de légitimité scientifique, contribue à élargir le mouvement de contestation aux associations de chasseurs puis d'agriculteurs. Le président de l'Union Nationale des Fédérations Départementales de Chasse (UNFDC), Pierre Daillant, comme celui de la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), Luc Guyau⁴⁷, avaient pourtant apporté leur "soutien" à la mise en œuvre de cette directive en adressant en 1994 leur contribution respective à la lettre d'information du Ministère de l'Environnement⁴⁸. Mais si, jusqu'alors, le représentant national de la chasse se déclarait plutôt favorable à la directive, des organisations départementales ou régionales de chasseurs se montraient, quant à elles, très inquiètes. Le précédent de la directive Oiseaux leur faisait craindre en effet l'interdiction

45 D'après Prieur (op. cit.), 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. C'est la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui donne une véritable assise juridique à cette structure.

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

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

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

de la chasse dans les futures zones spéciales de conservation. Par ailleurs, les notions de "perturbation" et de "dérangement" contenues dans la directive leur semblaient particulièrement menaçantes et sujettes à caution. Cela se traduisait par des demandes de précision et d'éclaircissement adressées non seulement à l'UNFDC et à son président, mais également à Corinne Lepage, alors ministre de l'Environnement. Les représentants du groupe Chasse, Pêche, Nature et Tradition (CPNT) donnaient aussi de la voix et lançaient un appel à tous les "élus de la Nation" afin qu'ils interviennent auprès du gouvernement.

Ces contestations ont alimenté, en avril 1996, la constitution d'un front uni d'opposition surnommé le "groupe des neuf"⁴⁹, composé des divers représentants de la gestion de l'espace rural. De façon générale, ceux qui veulent être reconnus comme les représentants du monde rural condamnent un déficit d'information. La mise en œuvre de la directive ne doit pas "se faire contre, mais avec les propriétaires et les utilisateurs de la nature"⁵⁰. "Nous regrettons l'absence quasi totale de concertation qui a caractérisé la définition des futures ZSC par les seuls représentants des CSRPN"⁵¹. La dramatisation des enjeux et le poids politique du groupe des neuf conduisent le Premier ministre Alain Juppé à geler la procédure. Les revendications sont en partie exaucées puisque la relance de la procédure est associée à la définition de nouvelles modalités de concertation⁵² qui prévoient l'instauration d'un Comité national de suivi comprenant des acteurs socio-professionnels 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"⁵³. Les échanges avec la Commission aboutissent en janvier 1997 à la rédaction d'un mémorandum par la France qui met en avant l'importance du consensus local face à la délimitation de zones de conservation. Celles-ci ne sont en rien comparables à des "sanctuaires de nature", des plans de gestion devant être négociés. A ce titre, le décret du 5 mai 1995 qui décrit les procédures destinées à engager le processus d'inventaires et d'élaboration de propositions, impose aux DIREN de consulter les élus locaux au minimum pendant quatre mois. Mais contrairement à la première circulaire de 1993, il envisage la consultation des maires, non plus seulement sur les mesures de gestion à mettre en œuvre, mais également à propos des périmètres des sites. Cette possibilité de discuter les périmètres constitue une évolution de la procédure qui n'est pas sans rapport avec les premières contestations. C'est ainsi que l'objet de la concertation, initialement réservé aux mesures de gestion, s'est étendu à la faveur des événements politiques et sociaux à la nature des sites retenus et à leur périmètre. Les Associations de Protection de la Nature à travers France Nature Environnement (FNE) se montrent hostiles à cette évolution qu'elles voient comme le

49 Composition du groupe des neuf : Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA), Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs (FNSPFS), Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCF), Association Nationale des Centres Régionaux de la Propriété Forestière (ANCRPF), Union Nationale des Fédérations Départementales de Chasse (UNFDC), Fédération Nationale de la Propriété Agricole (FNPA), Union Nationale des Fédérations Départementales de Pêche et de Protection du Milieu Aquatique (UNFDPPMA).

50 Communiqué de presse du 10 avril 1996, Union Nationale des Fédérations Départementales de chasse.

51 Idem.

52 Lettre de C. Lepage du 28 avril 1996.

53 J.M. Barbier, Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs (FNSPFS), 1996, n° 394.

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'elle 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. 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 important qui voit l'institutionnalisation des procédures de négociation, l'enjeu étant d'articuler la production d'outils scientifiques à un cadre délibératif.

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

L'adoption d'un cadre délibératif plus élargi marque la reprise de la procédure à l'issue du changement de gouvernement de 1997. Mais les deux années de retard accumulées placent la France dans une situation délicate car elle n'a pas été en mesure de constituer sa liste en respectant les formes de la consultation. Il s'agit donc pour le nouveau gouvernement de rattraper le temps perdu, ou du moins, de ne pas l'accroître. La ministre de l'Environnement, Dominique Voynet, reprend le dossier afin d'obtenir rapidement une première liste des sites⁵⁴ ne posant pas de difficultés pour permettre à la France d'être présente dans les travaux de mise en cohérence biogéographique. Sur le terrain, la multiplication et la diversification des instances de concertation locale contribuent à pacifier les rapports avec le groupe des neuf, à l'exception des associations de chasseurs qui relèvent que les fameux sites dits "sans 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 s'empare en effet 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. "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"⁵⁵. Les autres sites sont l'objet des consultations prévues par le décret de 1995 et sont transmis progressivement à la Commission. Faits sans vice de forme, leurs limites ont été ajustées. La Commission reçoit ainsi 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 exige qu'ils couvrent un minimum de 10 % du territoire en mettant en avant des critères d'insuffisance de représentation des habitats. La transmission de sites par la France à Bruxelles doit donc se poursuivre. Pour mener à bien ce

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

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

"formatage du réseau Natura 2000", le Centre thématique européen, les Commissions biogéographiques et les experts scientifiques de chaque pays sont sollicités⁵⁶.

En parallèle à ces événements, la loi d'habilitation votée le 21 décembre 2000 par le Parlement, autorise le gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer la DH en droit français. Le choix de procéder par ordonnance permet au gouvernement de simplifier, et donc d'accélérer la procédure. Le Parlement a apporté une précision par rapport au décret de 1995, en demandant que la consultation ne soit pas seulement menée auprès des maires mais aussi auprès des organes délibérant des communes et des établissements publics intercommunaux (conseils communaux). Cette procédure a ainsi été appliquée par les préfets à l'occasion de la "revalidation" des sites annulés. Dans une autre circulaire adressée aux préfets (6 août 2002), Roselyne Bachelot, en charge de ce qui est devenu entre temps le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD), les enjoint de proposer rapidement d'autres sites tout en renforçant la concertation. 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 à la suite des ajustements issus des nouvelles négociations. Si, dans certains cas, les surfaces ont diminué, le solde est globalement positif, nous confie un responsable du MEDD : "*Ce sont des demandes qui sont venues logiquement, notamment du travail qui était fait dans les Docob lorsque ces sites étaient sous chantier de Docob, mais pas exclusivement...*"⁵⁷. A la fin de l'année 2003, le nombre de sites (ZSC) proposés se stabilise autour de 1200⁵⁸.

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

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

La phase d'élaboration des "documents d'objectifs", relève d'"*une conception décentralisée de l'application de la directive Habitats*"⁵⁹. C'est une initiative française qui obéit à une procédure spécifique, "*la réponse française à l'article 6 de la directive*"⁶⁰. Cette initiative a en fait débuté en 1995 avec la mise en chantier de 37 sites pilotes aboutissant à la définition de plans de gestion

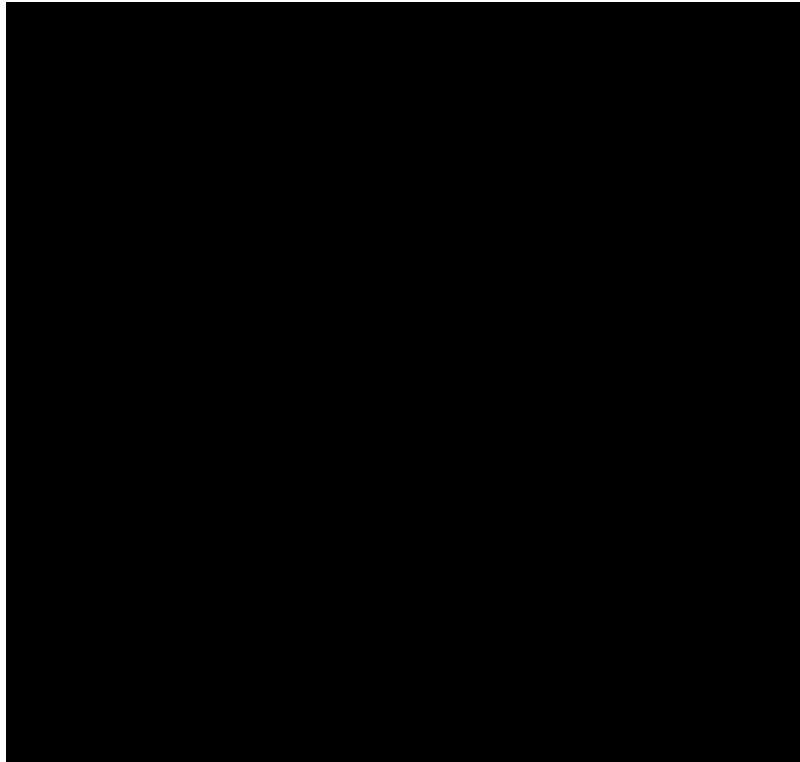
56 Entretien du 12/04/01 au Centre Thématique Européen (CTE). Certains pays, comme l'Espagne ou la Grèce, avaient déjà proposé plus de 20% de leur territoire.

57 Entretien du 5/11/02 au MEDD.

58 Lors du colloque organisé au Sénat le 25 juin 2003, il est fait état de l'existence de 1202 sites proposés par la France, soit 7,6% du territoire (environ 4 millions d'hectares). Fin 2004, 1207 sites étaient proposés.

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

60 Schwoehrer, 2001, Actes du colloque de Metz.



Source : GRENAT

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 d'élaborer, à l'échéance de 1998, une méthodologie transposable à tous les sites français : *"Avec l'aide de gestionnaires et d'usagers, nous avons mis au point des documents d'objectifs, c'est à dire des documents cadre de référence, d'orientation de la gestion des sites"*⁶¹. 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 conviés 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 concernés par la Directive"* (ouverture du séminaire). Ces derniers ont été publiés par la Documentation française à partir de juillet 2002 et sont consultables sur le site Internet du Ministère.

Les documents d'objectifs, établis sous la responsabilité de l'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"*⁶². Une fois élaborés, ces Docob sont approuvés par arrêté pour donner lieu ensuite à une contractualisation avec les partenaires engagés. Pour les responsables français de la mise en œuvre de la directive, *"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"*⁶³. La logique procédurale implique de laisser une place importante à la concertation

61 J.M. Michel, 2001, Actes du colloque de Metz.

62 Op. cit.

63 Entretien du 19/01/01 au Mate

locale dans la définition des moyens à mettre en place pour répondre aux objectifs environnementaux. Dans cette nouvelle étape, le rôle des services déconcentrés auprès des préfets s'amplifie. Leurs interlocuteurs sur le terrain se sont potentiellement élargis à tous les acteurs et usagers de l'espace rural. Face à la complexité de la démarche et aux compétences qu'elle exige, le Ministère charge l'Atelier Technique des Espaces Naturels (ATEN) 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.

Le changement de gouvernement n'affecte pas, cette fois-ci, le déroulement de la procédure. Intervenant au sein du Comité national de suivi Natura 2000 (18/12/02), Roselyne Bachelot se réfère à la notion de "labellisation Natura 2000" pour mettre en valeur l'originalité de son application sur le terrain. Celle-ci nécessite, précise-t-elle, d'agir au plus près, dans la transparence et la concertation, en associant toutes les parties prenantes qui exercent des activités sur ces territoires à tous les stades de la procédure⁶⁴. En juillet 2003, environ 600 sites sont en chantier⁶⁵.

Le lancement des Docob s'inscrit néanmoins en France dans une période de réformes et de changements institutionnels significatifs. L'adoption de la loi relative à la démocratie de proximité (2002) est suivie de la mise en place d'un nouveau cadre législatif dont le but est "*d'ouvrir le partenariat avec les collectivités territoriales et de renforcer la transparence et la qualité du dispositif de collecte et de valorisation des données sur la nature*". L'engagement dans ce processus de décentralisation ne doit pas affaiblir la capacité régionale d'expertise scientifique. Le nouveau cadre officialise l'existence des CSRPN définis comme des "*instances consultatives à compétence scientifique*", ce qui donne à ces derniers l'assise juridique qui leur faisait défaut et élargit leurs prérogatives (Circulaire du MEDD, 25 oct. 2004). Sous l'impulsion de la "Stratégie nationale pour la biodiversité" adoptée en 2004, tout le dispositif national de collecte et d'organisation de l'information relatif à la protection du patrimoine naturel est reformulé. Sa principale innovation réside dans la volonté d'associer plus fortement les régions et leurs élus aux processus de décision. Il est demandé aux CSRPN de fonctionner comme un "*conseil de proximité tant au service de l'Etat que des collectivités territoriales*", en liaison étroite avec les DIREN et le MNHN. Celui-ci est considéré comme le centre national de référence pour la nature ; il a la possibilité de donner un avis scientifique sur toute question relative à la conservation du patrimoine naturel de la région, et c'est à titre d'expert qu'il doit être consulté sur la constitution, le fonctionnement et le suivi du "réseau régional des sites Natura 2000".

La loi sur le développement des territoires ruraux (DTR) approuvée en février 2005 appuie ces tendances en dotant les collectivités territoriales de nouveaux outils de gestion de leur patrimoine. Dorénavant, elles auront la charge de piloter l'élaboration des documents d'objectifs des sites Natura 2000 de leur région. Par ailleurs, une charte Natura 2000 s'ajoute au contrat proposé par les Docob. Elle formalise un "engagement non rémunéré" de la part du signataire qui bénéficie, en contrepartie, d'une exonération fiscale de la taxe foncière sur le non bâti (TFNB). Le sénateur J.-F. Le Grand se réjouit de l'ensemble de ces dispositions qui vont dans le sens de la proposition de loi qu'il avait déposée. "Environnementaliste pragmatique", il considère en effet que c'est aux élus de prendre en charge la responsabilité de la gestion territoriale (Journal des Maires, mai 2005, p.54), l'Etat restant le garant des objectifs.

64 Source : [http://natura2000. environnement.gouv.fr/actualités](http://natura2000.environnement.gouv.fr/actualités)

65 Colloque du 25 juin 2003, Sénat.

La nouvelle planification stratégique d'aménagement du territoire prend en compte ces enjeux par la définition de huit schémas de services collectifs que les régions se doivent d'identifier et de valoriser. Dans le cadre de la fonction environnementale attribuée aux "services ruraux"⁶⁶, on peut lire que le maintien et le développement de la biodiversité sont assurés "en intégrant notamment les objectifs de la directive Habitats et la mise en place du réseau Natura 2000" (SENR, 1999). Ce qui est en jeu à travers ce transfert aux régions, c'est bien la pérennisation du réseau à l'échelle nationale. "En fait, la notion de réseau écologique est incluse dans la loi de développement durable du territoire, comme vous le savez, puisqu'il est dit qu'il faut créer un réseau écologique. Ce qui s'en approche le plus actuellement est le schéma des espaces naturels et ruraux, dans les schémas de services collectifs de la dite loi" (MEDD, 2005).

Pour suivre ces évolutions, l'équipe ministérielle du bureau des "Habitats naturels" de la DNP, en charge de Natura 2000, s'est progressivement élargie pour se doter d'une nouvelle organisation de type projet afin de renforcer l'animation, la communication et le suivi de Natura 2000, et surtout de porter ces projets à un niveau interministériel. Pour rendre ses actions à la fois plus visibles et efficaces, il lui apparaît indispensable d'associer les autres Ministères (en charge de l'agriculture, de la forêt, de l'eau, de l'équipement) au traitement de ces questions, de façon plus formelle. Ses membres sont bien conscients que le transfert de compétences aux collectivités locales ne va pas de soi : la faible adhésion de certains élus à la directive peut rendre problématique la réalité de leur engagement⁶⁷.

Le nouveau contexte institutionnel de la directive Habitats en France permet à Serge Lepeltier, cinquième ministre en charge de l'environnement depuis la mise en œuvre de Natura 2000, de s'engager sur un calendrier (lettre de relance du 23 novembre 2004) : "que la France dispose d'un réseau de sites complet en 2006". L'achèvement de la constitution du réseau écologique européen est présenté comme une action prioritaire du plan d'action pour le patrimoine naturel qui trouve dorénavant sa place au sein de la Stratégie française pour la biodiversité. Il est nécessaire de stabiliser le réseau à la fois pour apaiser les différents partenaires et par crainte des sanctions annoncées par Bruxelles face à l'insuffisance des sites qui ont été transmis. Deux régions biogéographiques sont largement déficitaires – la région continentale et la région atlantique – et certains espaces doivent être ré-investis. Si le réseau est considéré comme presque complet pour la directive Habitats⁶⁸, la directive Oiseaux continue à susciter de sérieuses inquiétudes au MEDD : l'évaluation scientifique confiée au Muséum a montré que 87 espèces d'oiseaux étaient mal représentées. Il est demandé aux préfets de lancer des procédures de consultation et de faire les dernières propositions au plus tard le 15 octobre 2005. Ils doivent veiller à ce que la définition des périmètres respecte les critères scientifiques prescrits tout en déployant leur talent de persuasion auprès des nombreux récalcitrants.

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

67 Réunion au MEDD du 3 juin 2005.

68 Quarante-cinq habitats naturels et 54 espèces ont cependant une représentativité insuffisante

Tableau 1. La procédure dans les faits (1993-2004)

JANVIER 1993	JANVIER 2001
Circulaire DNP sur la mise en place de la directive Habitats	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
1995	Circulaire du 27 février 2001 relative à la mise en œuvre des directives "Habitats" et "Oiseaux"
MAI : Décret fixant la procédure d'élaboration de l'inventaire national des sites	AVRIL : Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril relative à la transposition en droit français des directives "Oiseaux" et "Habitats". Elle donne un cadre juridique à la gestion des sites Natura 2000. Deux décrets publiés en application : - le décret n° 2001-1031 du 08 novembre 2001 (procédure de désignation des sites) - le décret n°2001-1216 du 20 décembre 2001 (gestion des sites Natura 2000)
JUIN : Premières propositions sur la délimitation des sites. Mise en place des sites pilotes	JUIN : 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.
1996	2002
Inventaire national des sites présenté au CNPN	⇒ Adoption de la loi de proximité Anniversaire des dix ans de la directive commémoré à Tenerife (Canaries). " <i>Natura 2000 : un partenariat pour la nature</i> " (Mai) Relance de la procédure par R. Bachelot à la suite du changement de gouvernement Lettre aux préfets (août) <i>Condamnation de la France par la CJCE pour non respect de la procédure (novembre)</i>
AVRIL : <i>Déclaration du "groupe des 9" au Premier ministre</i> <i>Création du Comité national de suivi</i>	2003
JUILLET : <i>Gel de la procédure annoncé par A. Juppé, Premier ministre</i>	Année prévue de la stabilisation des sites. Environ 600 documents d'objectifs en cours
1997	2004
Relance de la procédure par C. Lepage, ministre en charge de l'environnement (février) <i>Mémoire de la France (juin)</i> Poursuite de la procédure par D. Voynet, ministre en charge de l'environnement (août) Envoi d'une première liste de sites à la CE (octobre) Est annulée en décembre par le Conseil d'Etat pour absence de consultations (décret 1995)	⇒ Adoption de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité Décret n°2004-292 du 26 mars relatif au conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) et modifiant le code de l'environnement Circulaire DNP/CC n° 2004-1 adressée aux préfets de région (CSRPN) Circulaire DNP/SDEN n°2004-2 adressée aux préfets (Achèvement du réseau et relance du processus de désignation des sites)
JUIN 1998	2005
Séminaire de présentation du guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000	⇒ Adoption de la loi sur le développement des territoires ruraux (février) ⇒ Adoption de la charte de l'environnement
1999	
Lettre d'invitation de la ministre aux préfets à engager la 2 ^{ème} étape du processus (février) Nouvelle liste de sites (534) adressés à la CE (juin) (Fin prévue de la transmission des sites reportée) <i>Condamnation de la France par la CJCE pour défaut de transposition de l'article 6</i> Le gouvernement doit saisir le Conseil d'Etat (novembre)	
DECEMBRE 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.	

CONCLUSION

Malgré ces avancées récentes susceptibles de renforcer la légitimité du réseau Natura 2000 en France, la crise financière que connaît le MEDD depuis le début de l'année 2004 fragilise le travail effectué durant ces dernières années par les DIREN et les opérateurs de terrain dans la réalisation des Docob et le lancement des premiers contrats. De nombreux retards dans la définition et l'évaluation du coût des mesures de gestion⁶⁹, préalable indispensable à la finalisation des Docob, ont ralenti les procédures au risque de donner raison aux détracteurs de Natura 2000. Face à ces difficultés financières, aucun nouveau Docob ne sera engagé avant 2005, précise-t-on au MEDD. Au niveau européen, la situation n'est guère plus favorable si l'on en croit les propos tenus par un responsable européen qui dénonce un manque de clarté évident : *"le projet Natura 2000 est très ambitieux mais n'ont pas été étudiés de A à Z tous les instruments financiers nécessaires"*. *"En France, cela revient à demander aux propriétaires d'accepter une classification prospective sans expliquer ce que cela veut dire"*⁷⁰. Dans le cadre du changement de Commission qui a eu lieu en 2004 et surtout de la "remise à plat" des financements à partir de 2006⁷¹, il faut pouvoir faire des propositions financières et en justifier les montants, ce qui est loin d'être évident si les pays eux-mêmes ne fournissent pas de chiffres clairs et ne se mettent pas d'accord sur la politique financière à adopter. "Nous", précise notre interlocuteur à Bruxelles, *"on prônera l'intégration de Natura 2000 dans la PAC pour tous les sites qui ont un caractère forêt ou agriculture et on prônera l'utilisation de fonds structurels pour tout ce qui peut être défini comme investissement d'infrastructures"*. Ce n'est pas la position de l'Espagne qui a désigné d'importantes surfaces et a tout intérêt à militer contre l'intégration de Natura 2000 dans les outils financiers déjà en place⁷². Au-delà des choix effectués par les différents EM dans leur transcription nationale, l'affirmation de la dimension européenne de la directive Habitats fait de son apport financier un élément clé de la pérennisation du réseau Natura 2000.

1.4 DES SITES AUX SCENES

Le suivi de l'application de la directive Habitats nous a permis de conclure que le dispositif mis en place pour réaliser les inventaires et constituer les listes nationales de sites avait été pensé sur le plan politique comme associé à un univers stabilisé, c'est-à-dire exempt de controverses scientifiques et sociales (Godard, 2002). Sa conception n'était finalement pas si éloignée des politiques de conservation traditionnelles puisqu'elle imposait des normes standardisées grâce à une autorité politique légitimée par la science. C'est son application qui provoque, en France, une double crise, à la fois scientifique et politique. La procédure, telle qu'elle avait été conçue par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), prévoyait en effet de confier la réalisation des inventaires aux

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

70 Entretien novembre 2003.

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

72 Réunion au MEDD, juin 2005.

scientifiques de façon à garantir la qualité du travail de délimitation des sites. Nous avons considéré, en reprenant les termes de Nicolas Dodier, que cette démarche s'apparentait à une volonté d'enclavement des institutions naturalistes, c'est-à-dire à "*un travail qui consiste à mettre l'intérieur d'une institution à l'abri des pressions émanant de son extérieur*"⁷³. Le temps réel, investi dans l'identification des sites, beaucoup plus long que la programmation européenne, 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.

Nos premiers travaux, relatifs à l'analyse des controverses scientifiques ayant ponctué la constitution des inventaires, ont montré que, pour une partie des scientifiques, la première priorité aurait été sans doute de faire un état des lieux (Rémy et al, 1999) : sur qui et quoi pouvait-on compter en France pour une première recension ? A quels réseaux de compétence pouvait-on avoir recours ? Face à ce déficit de connaissances et de savoirs mobilisables, il semblait évident à ces scientifiques que la Commission, comme le Ministère de l'Environnement, avaient mal évalué les références cognitives sur lesquelles reposait la directive. "*Les gens qui ont signé le document ont surestimé l'état des connaissances en France ...*"⁷⁴. Sur le terrain, les opérateurs s'étaient appuyés faute de mieux sur l'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), entrepris à partir de 1982 par le Muséum pour réaliser une première recension du patrimoine naturel. Le recours à cet unique outil de capitalisation de connaissances comme base de départ a été un élément de contestation supplémentaire repris par les acteurs locaux. Des représentants des forestiers et des chasseurs ont dénoncé son manque de rigueur scientifique⁷⁵ – "*Les ZNIEFF ne sont pas fiables, c'est une erreur d'avoir pris appui sur ces inventaires*" – et ont rappelé les nombreux contentieux liés à l'utilisation de ces inventaires par des Associations de Protection de la Nature (APN). Ce qui nous est apparu alors, c'est la double faiblesse du seul recours à la science pour réaliser ces inventaires : manque d'outils et de moyens à l'échelle nationale d'une part, et manque de légitimité pour réaliser seule l'expertise aux échelles locales d'autre part.

Les conflits suscités par la première étape ont entraîné une modification en profondeur de la procédure, avec l'ouverture d'un espace de concertation dont la conséquence principale a été de rendre négociables les périmètres des sites avec les acteurs. En cela, l'action politique qui s'est développée ne s'est pas arrêtée à la contestation de la procédure, mais est allée plus loin en mobilisant d'autres connaissances en vue de la redéfinition des périmètres. Au final, le désenclavement institutionnel paraît évident : les "acteurs ruraux" ont acquis un droit de regard sur l'ensemble de la procédure et non plus sur le seul champ de compétence qui leur était initialement attribué. La mise à l'épreuve par le terrain a ainsi amené les responsables politiques en France à admettre que la directive Habitats ne pouvait être réduite à sa seule dimension écologique et donc spatiale mais qu'elle s'inscrivait bien dans des territoires ruraux contrôlés par des groupes sociaux historiquement constitués : les agriculteurs, les forestiers et les chasseurs pour n'en citer que quelques uns. Les effets de cette évolution ont été notables.

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

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

75 Idem

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. L'épreuve a été douloureuse pour une partie des scientifiques qui ont eu l'impression de voir se réduire les superficies comme si ils avaient fait n'importe quoi. Le responsable de l'équipe du MEDD décrit avec humour cette évolution en se référant au "miracle français": "*le ratio surfacique de la France reste faible par rapport aux autres pays. C'est évidemment lié à la procédure. On avait vu large avec les zones tampons. On a subi une cure d'amaigrissement et les DIREN ont essayé de sauver le cristallin*"⁷⁶. Mais l'ensemble de ces modifications, comme les controverses politiques et scientifiques qui les ont alimentées, ont contribué à stigmatiser la France auprès de la Commission au nom du "retard" accumulé dans la transmission des sites et de la faiblesse relative des surfaces proposées par rapport aux autres pays. Le baromètre Natura 2000 publié dans la lettre d'information de la Commission pour rendre compte de la situation de chaque pays souligne ce retard (encadré 2). Dans son examen de l'environnement en France (février 2005), l'OCDE a été dans le même sens en insistant notamment sur la nécessité d'améliorer la mise en œuvre des directives européennes Habitats et Oiseaux, et cela au niveau national et local (encadré 3). Les travaux publiés récemment par Dubois et Maljean (2005) reprennent à leur compte cette thèse du retard français, qui nous semble établie de façon trop superficielle si l'on a en mémoire l'expérience des Docob qui, comme nous allons le voir, méritent un examen plus approfondi.

Ces situations controversées ont donc connu des dynamiques d'évolution extrêmement hétérogènes, au carrefour d'exigences et d'incertitudes scientifiques, politiques ou économiques. Le temps des documents d'objectifs est celui de l'épreuve de la concertation encadrée devant aboutir à des propositions de gestion adoptées collectivement. Comme nous allons le montrer dans la suite du texte, jamais une politique de protection de la nature n'aura mobilisé dans autant de lieux un nombre aussi important de participants. La contrepartie en est la difficulté à faire coexister des registres de connaissances et de valeurs extrêmement hétérogènes : conservation de la biodiversité d'un côté, expression des intérêts et diversité des conceptions locales de l'autre. Les procédures de concertation, de débats ou de négociations traduisent le mouvement d'inscription à l'échelle des territoires ruraux de cette politique spatialisée – fondée sur l'identification de sites –, autrement dit sa *territorialisation*. Nous aurons recours à la notion de "scènes locales" pour désigner ce basculement dans l'action et son ancrage dans des contextes très divers. Au temps des administratifs et des scientifiques vient s'ajouter celui des socioprofessionnels et des usagers des milieux, puis des collectivités locales et de leurs représentants. Leur implication contribue à faire de la directive un important outil d'expérimentation sociale dans le champ des politiques de la nature.

76 Réunion au MEDD, janvier 2004.

Encadré 2

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

Etat membre (non exhaustif)	Nombre de sites proposés	Superficie totale proposée (km ²)	Pourcentage du territoire national
France	1.202	41.295	7,6
Royaume Uni	567	24.064	9,9
Belgique	270	3178	10,4
Suède	3420	57.476	12,8
Italie	2369	41.261	13,7
Luxembourg	38	352	13,7
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.

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

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

Source : lettre d'information, commission européenne DG ENV, n°18.

Encadré 3. Le réseau européen et le "retard" français

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

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

Situation de la France au 1er janvier 2005 :

- 1220 sites ont été transmis au titre de la directive Habitat s représentant 4 224 000 hectares, soit 7,7 % du territoire national. Environ une centaine de sites sont nécessaires pour compléter la liste
- 174 zones de protection spéciales (ZPS) ont été notifiées au titre de la directive Oiseaux représentant 1 438 000 ha soit 2,62 % du territoire. Il en manque à peu près la même quantité, les lacunes étant manifestes pour 85 espèces
- Près de 850 documents d'objectifs sont en cours ou achevés. 310 sont considérés comme achevés.

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

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

2.
RENDRE COMPTE DE L'HETEROGENEITE
DU RESEAU ECOLOGIQUE EN FRANCE :
DU NATIONAL AU LOCAL

Les listes de sites proposées par la France aux commissions biogéographiques pour constituer le futur réseau Natura 2000 présentent des disparités évidentes, au moins dans les superficies engagées d'une région à l'autre. Avant de nous intéresser à la phase de construction des Docob, il est nécessaire de rendre compte, dans ce chapitre, des contextes régionaux dans lesquels ceux-ci vont être formulés en explorant la diversité de situations observées. Cette approche nous amène à préciser nos choix méthodologiques et la façon dont nous allons approfondir cette hétérogénéité. Pour suivre l'élaboration des documents d'objectifs au niveau national sans négliger l'approche locale des différentes modalités d'action, nous avons choisi de croiser une approche qualitative de type ethnographique, que nous avons appliquée dès la première phase d'inventaire de la directive, avec une approche quantitative de suivi des Docob au niveau national et fondée sur l'exploitation de plusieurs bases de données. Les données recueillies et traitées en complément de nos propres enquêtes ont apporté des éléments d'information qui constituent des premiers résultats d'analyse.

Après avoir présenté les éléments de méthodologie et les résultats liés à la démarche proprement dite, nous passons à la traduction cartographique de différentes données qui apportent des éléments inédits en termes d'impact de la procédure sur le territoire français. Enfin, la présentation des quatre régions françaises dans lesquelles nous avons travaillé permet de mieux appréhender les disparités qui ont été soulignées.

2.1 ORIENTATIONS METHODOLOGIQUES

2.1.1 ARTICULER DIFFERENTES ECHELLES

Le début de nos travaux a été marqué par une approche essentiellement qualitative de la constitution des inventaires aux échelles nationales et régionales. Pour suivre ensuite le travail d'élaboration et de mise en place des documents d'objectifs, rendre compte des éventuelles "tensions" existant entre les différents niveaux d'action, ne pas effacer les particularismes face à un modèle plus global, nous avons adopté une double approche afin de saisir ces jeux d'interactions, ce va et vient permanent entre le local et le national :

1. Une approche régionale, à la fois localisée et qualitative des modalités de l'action collective et de l'analyse de "scènes locales", autrement dit des procédures, des débats et des négociations impliquant une diversité de partenaires.

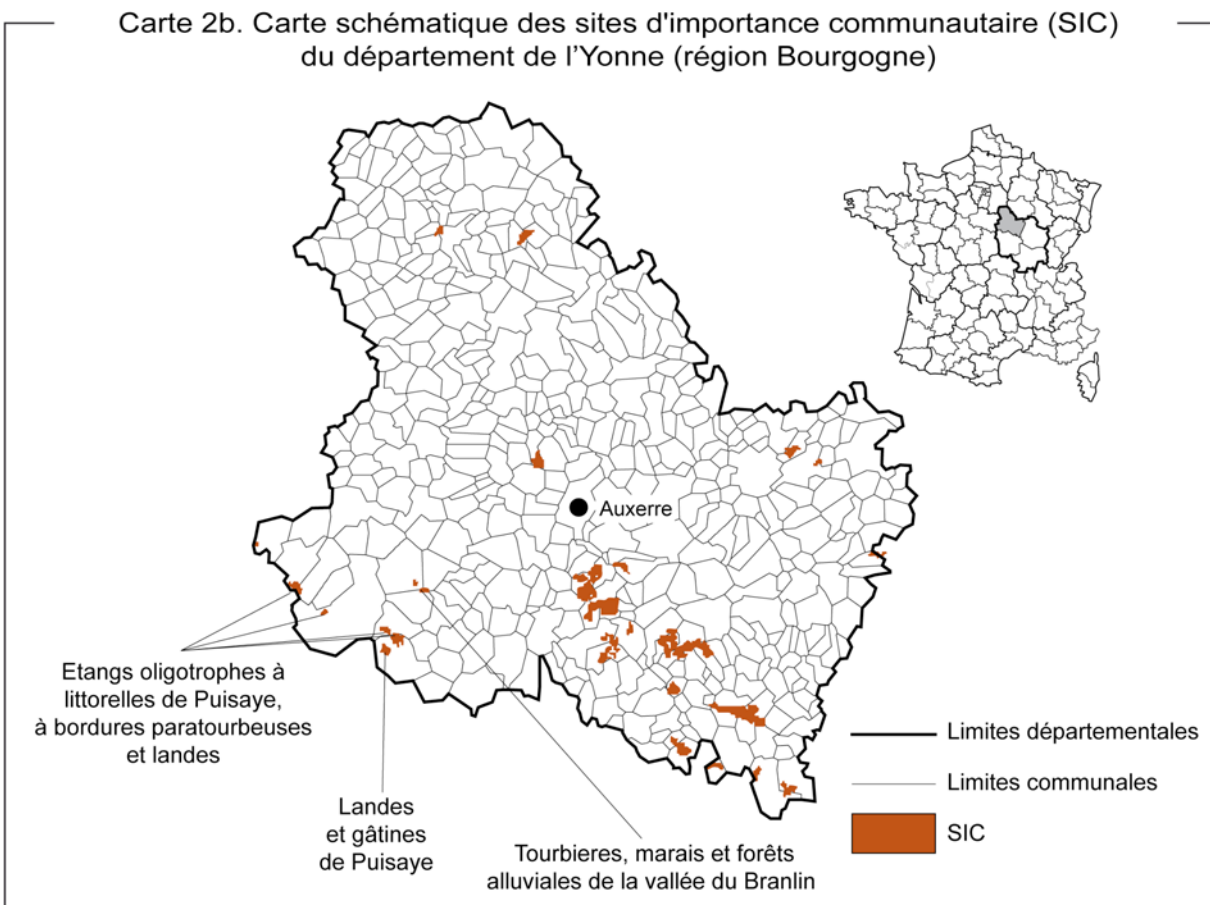
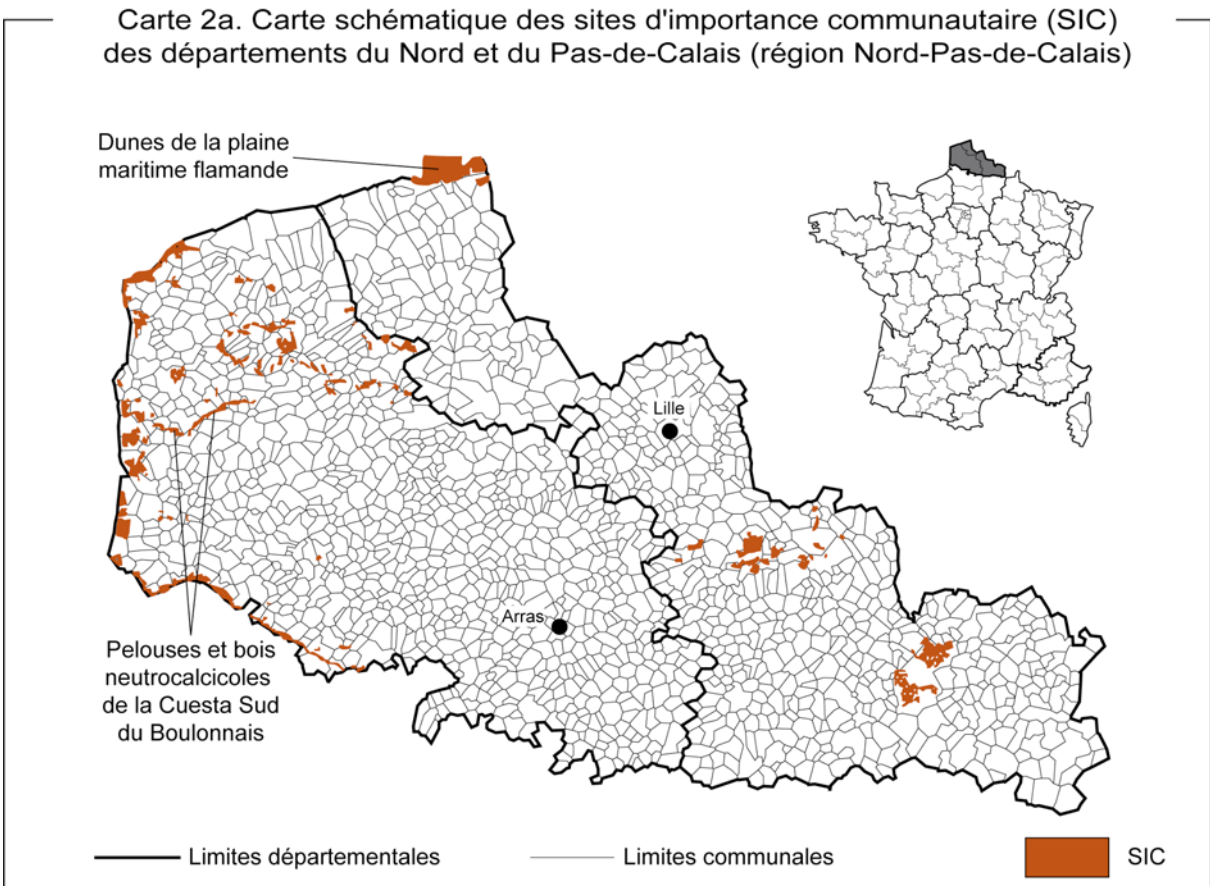
La recherche menée au cours de la phase d'inventaire avait fait apparaître l'existence de lieux de débats et de confrontations, à différentes échelles territoriales, et dont le fonctionnement et la composition différaient fortement d'une région à l'autre. Nous avons aussi montré que cette phase d'identification des sites, basée sur l'utilisation d'inventaires et la cartographie d'enveloppes de référence, s'était essentiellement appuyée sur des connaissances issues de la phytosociologie et de la systématique⁷⁷. L'élaboration des

77 Remy et al, 1999.

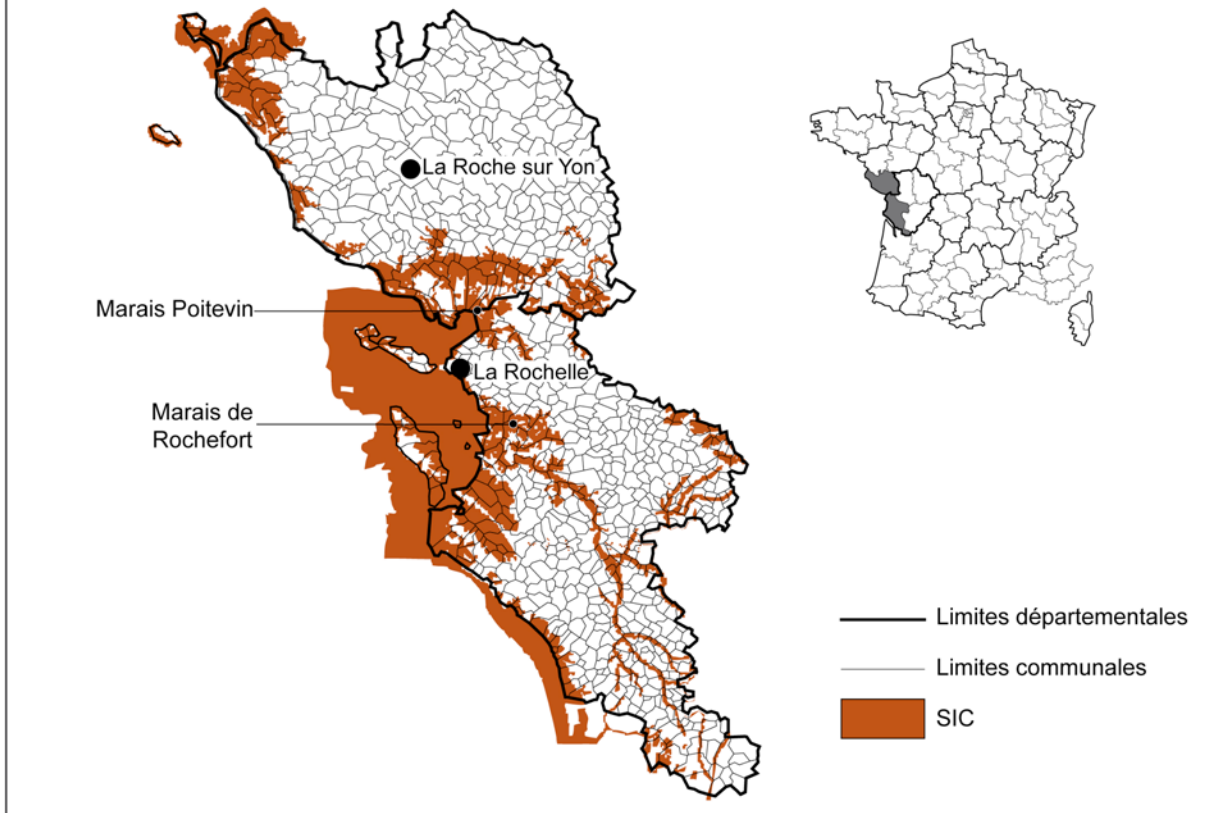
documents d'objectifs et des plans de gestion implique par contre la mobilisation d'autres formes de savoirs, davantage tournés vers la dynamique et l'action (dynamique des populations, écologie du paysage, biologie de la conservation et également savoirs liés aux pratiques locales).

Ces différents résultats nous ont conduit à privilégier le suivi de plusieurs sites répartis dans les régions déjà investies. Ces régions avaient été choisies, à l'origine, pour la diversité de leur configuration. Dans chacune d'entre elles, nous avons retenu deux sites, choisis en fonction de différents critères (taille, diversité des opérateurs, types de milieu naturel, degré d'avancement de la procédure, diversité des enjeux socio-économiques). Ce type d'approche inscrite dans le temps long nous a permis, non seulement d'accumuler une somme importante d'informations sur les régions et d'en connaître leur histoire, mais aussi de nouer des relations de confiance avec les représentants des différentes institutions impliquées. Les sites d'études proposés se répartissent dans les quatre régions suivantes : Nord-Pas-de-Calais (NPC), Bourgogne, Poitou-Charentes (PC) 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 (Carte 2 a, b, c, d et tableau 2).

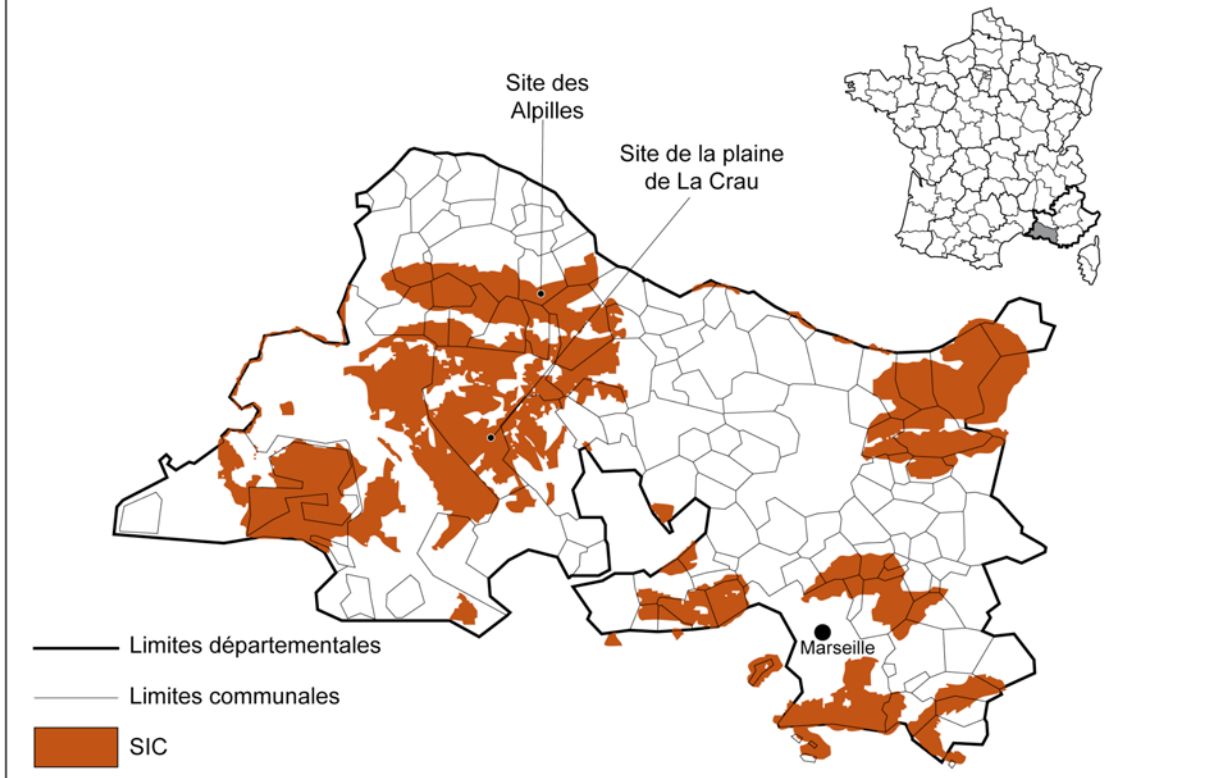
La confrontation d'expériences au sein du groupe Grenat nous a montré que nous pouvions difficilement élaborer une grille d'enquête commune. Chaque site comporte en effet des spécificités qui induisent des questionnements particuliers. De plus, le poids donné à la concertation et à la négociation dans l'élaboration des mesures de gestion locales produit une très grande diversité de situations. Notre objectif n'est donc pas tant la comparaison des procédures en tant que telles mais bien l'approfondissement de l'analyse des situations d'interaction qu'elles engendrent. Par ailleurs, si ce type d'approche qualitative nous renseigne sur les arbitrages politiques, les oppositions ou les alliances qui se jouent aux échelles régionales et locales, elle est difficilement généralisable à l'ensemble de la France pour des raisons à la fois technique (nombre de sites en jeu) et d'intérêt. Il nous a donc semblé judicieux d'enrichir ces analyses par une approche quantitative des processus observés au niveau macro-sociologique. Car si les observations réalisées sur les terrains nous aident à construire nos hypothèses, les statistiques nous permettent de les mettre à l'épreuve dans un contexte élargi.



Carte 2c. Carte schématique des sites d'importance communautaire (SIC) des départements de la Charente-Maritime et de la Vendée (région Poitou-Charentes)



Carte 2d. Carte schématique des sites d'importance communautaire (SIC) du département des Bouches-du-Rhône (région PACA)



2. Une approche quantitative qui rend compte de l'application de Natura 2000 en France et de l'avancée des travaux dans l'ensemble des régions. Nous avons pour cela utilisé trois sources d'informations :

- La base de données du Ministère de l'Environnement. Le Ministère a mis à notre disposition sa propre base comportant des informations sur les caractéristiques des sites et l'état d'avancement des Docob. Ce qui nous a permis d'avoir une vision d'ensemble de la répartition des sites validés, de connaître les superficies concernées et de repérer les opérateurs au fur et à mesure de leur nomination. Le recueil de ces données nous a également permis de vérifier la représentativité de notre propre enquête postale et de présenter des résultats cartographiés. La dernière base que nous avons consultée date de juillet 2004. 729 sites y sont référencés, chacun d'entre eux ayant un opérateur attribué et identifié ;
- La base de données géographiques sur les zonages environnementaux et notamment sur les sites Natura 2000 (localisation et structuration). Nous avons eu accès à ces informations géographiques, d'une part grâce aux DIREN les ayant mises à disposition du public, et d'autre part via le MNHN qui a nous a donné accès, plus récemment, à l'intégralité de la base ;
- Notre propre base de données centrée sur les formes d'expertise liées à l'élaboration des Docob.

La constitution de cette base de données nous est apparu comme le moyen de comprendre et mesurer la place occupée par ces savoirs "profanes" à l'échelle nationale et la façon dont ils composent avec les autres savoirs. La première phase de la directive avait en effet opposé les connaissances scientifiques naturalistes aux savoirs pratiques, qu'ils soient portés par des groupes organisés au plan national ou régional comme les associations de chasseurs, de forestiers, d'agriculteurs ou plus simplement locaux. La phase de réalisation des Docob mobilise quant à elle différents registres de savoirs, afin de les associer dans la définition des mesures de gestion. Notre objectif est de procéder à un recueil systématique d'informations à l'échelle de l'ensemble des sites.

Nous avons constitué notre base de données au fur et à mesure de l'élaboration des documents d'objectifs propres à chaque site. Nous l'avons 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 nous permettre de caractériser l'évolution des responsabilités dans l'élaboration des documents d'objectifs, de cerner les contours des groupes chargés de leur mise en œuvre et de les comparer avec le réseau constitué autour des sites pilotes. Sa construction repose sur une *enquête postale* menée auprès des maîtres d'ouvrage et des chargés de mission afin d'identifier la dynamique des relations qui se développent entre eux et avec les agents de structures extérieures à cette étape de la procédure. L'objectif du questionnaire est d'analyser les éléments moteurs des réseaux qui se mettent en place (méthodes, paradigmes scientifiques et techniques, énoncés, outils, formations, institutions) et d'identifier les points de passage obligés (acteurs, manuels, données, enseignements), bases de leur stabilisation. Les questions se concentrent donc essentiellement autour des ressources et des acteurs que les opérateurs ont mobilisés durant la procédure. Par ailleurs, les informations sur les connaissances et les réseaux de connaissance susceptibles d'être identifiés au travers des questionnaires ont été complétées par des entretiens approfondis 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. Les éventuels conflits, débats, négociations et controverses, peu accessibles à travers ce mode de collecte de l'information, sont suivis localement à l'échelle des sites.

Notre enquête postale a débuté en septembre 2000. Malgré le caractère échelonné de la réalisation des Docob et leur degré d'avancement variable, nous espérons, si l'on s'en tenait au calendrier officiel qui prévoyait la fin de la procédure pour 2004, mener l'analyse quantitative à son

terme. En réalité, à la fin de l'année 2004, moins de la moitié des sites sur les 1220 sites répartis sur l'ensemble du territoire français ont fait l'objet d'un Docob. Plusieurs inflexions marquent une rupture importante entre la réalisation des premiers Docob que nous avons suivis entre 2000 et 2004 et la poursuite de la procédure à partir de 2005. Cette dernière phase se caractérise par la perte d'individualité de la directive et son articulation à d'autres programmes ou politiques publiques : intégration accentuée dans le cadre de politiques sectorielles (services forestiers, agriculture), relance de ses objectifs avec la "Stratégie nationale pour la biodiversité", processus de décentralisation, implication plus importante des élus dans le cadre de la loi de Développement des territoires ruraux. Les Docob qui inspirent nos travaux peuvent être considérés de ce point de vue comme reflétant une *première génération de documents d'objectifs*. Ils correspondent aussi aux premières expériences régionales. Cette période de lancement concerne, de plus, les sites ne posant pas ou peu de difficultés.

Tableau 2. Les régions et les sites suivis

Opérateur (s)	Caractéristiques
Nord – Pas-de-Calais (suivi par A. Fortier)	
Site Pelouses et bois neutrocalcicoles de la Cuesta Sud du Boulonnais	429ha
Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF), PNR des caps et des marais d'Opale, Chambre d'Agriculture, Eden 62.	Première rencontre entre co-opérateurs fin 2000. Premier Comité de pilotage (Copil) en mai 2001. Docob finalisé au printemps 2005
Site Les dunes flamandes	4384 ha
Conseil Général du Nord	Premier Copil en novembre 2001. Arrêt de la procédure jusqu'en juillet 2005
Bourgogne (suivi par P. Alphanbéry et F. Pinton).	
Etangs oligotrophes à littorales de Puisaye, à bordures paratourbeuses et landes	503 ha
Landes et gâtines de Puisaye	118 ha
Tourbières, marais et forêts alluviales de la vallée du Branlin	43 ha
Conservatoire des Sites Naturels Bourguignons (CSNB), Voies Navigables de France (VNF)	Elaboration d'un Docob unique pour les 3 sites entre septembre 2001 et novembre 2003
Vallée de la Loire de Fourchambault à Neuvy-sur-Loire	2683 ha
Vallée de la Loire de Neuvy au bec d'Allier	5228 ha
Conservatoire des sites Naturels Bourguignons (CSNB) / Biotope (bureau d'étude)	Docob Côté Bourgogne élaboré entre 2001 et 2003 Côté Centre élaboré entre 2003 et 2004
Poitou-Charentes (suivi par J.-P. Billaud)	
Site du Marais Poitevin : Prairies semi-naturelles humides ou mésophiles améliorées (46 %) ; Autres terres arables (32 %) ; Vasières (12 %) Marais salants et Prés salés (3 %)	61 000 ha
Parc Interrégional	Sur 2 régions et 3 départements Docob élaboré de janvier 2001 à décembre 2003
Site des marais de Rochefort : Prairies semi-naturelles humides et mésophiles améliorées (65 %) ; Vasières (27 %) ; Eaux douces intérieures (3 %) ; Tourbières (2 %)	8 977 ha
Chambre d'Agriculture et Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO).	Docob élaboré de février 2002 à avril 2005
PACA (suivi par C. Deverre et N. Perrot)	
Site de la plaine de la Crau (Crau centrale-Crau sèche) : ancien delta de la Durance partagé entre steppe et prairies irriguées	25 850 ha
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 ha
Agence Publique du Massif des Alpilles (représentants des communes, Conseil Général des	Elaboration du Docob d'octobre 1999 à février 2002 (validation par Copil)

2.1.2 L'ENQUETE POSTALE ET L'ANALYSE STATISTIQUE

L'enquête postale repose sur un questionnaire adressé aux opérateurs des différents sites (encadré 4). Les envois sont effectués au fur et à mesure de l'avancement dans la réalisation des Docob de chaque site, avec des séries de relances.

Encadré 4. L'enquête postale

Enquête : Le démarrage d'un Docob est ponctué par la nomination de l'opérateur. Nous adressons à ce dernier un courrier dès que la réalisation du Docob est bien avancée. Il contient le questionnaire à nous renvoyer, une lettre d'explication et un courrier de sollicitation du Ministère de l'Environnement. Nous avons recours si nécessaire, à une lettre de relance deux mois après et à un appel téléphonique. Toutes les précautions sont prises pour maximiser la probabilité de réponse de l'opérateur.

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

Les envois postaux et les taux de retour : le premier envoi a eu lieu en septembre 2001 et le dernier pris en compte dans cette analyse le 18 février 2005. Sur 473 courriers envoyés, nous avons obtenu 326 réponses correspondant à 363 observations, soit un taux de réponse de 77 %.

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

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

Le questionnaire adressé par voie postale comporte 31 questions organisées en 10 volets (annexe 1). Les dix volets sont organisés de la façon suivante :

1. **L'opérateur et la cellule d'élaboration du document d'objectifs**. Six questions relatives à la procédure de désignation de l'opérateur, aux motifs ayant conduit à sa désignation, à la formation et au statut du répondant et du chargé de mission et aux éventuels experts et personnels recrutés pour la réalisation du Docob.
2. **Le site et le Docob**. Trois questions visant à renseigner le statut foncier du site et son histoire.
3. **L'élaboration du Docob**. Trois questions relatives à la définition de la méthode d'élaboration du Docob, aux ressources et aux sources de financement mobilisées pour permettre l'élaboration de la méthode.
4. **Les connaissances mobilisées pour la connaissance du site et la définition des objectifs**. Nombreuses questions ouvertes, généralement sous forme de tableaux à remplir. Les répondants étaient invités à énumérer les connaissances existantes sur lesquel-

les ils s'étaient appuyés et les nouvelles études réalisées, en faisant bien la distinction entre le domaine des habitats, et celui des enjeux socio-économiques. Une question portait sur les experts et les personnes ressources consultés.

5. Le **Comité de pilotage (Copil)**. Deux questions sur le nombre de réunions passées et prévues et sur l'identification des différentes phases du Copil.
6. Les **groupes de travail** et la façon dont ils ont été constitués. Questions sur l'organisation de ces groupes.
7. L'**information et la consultation du public**. Une liste d'une dizaine de modes d'information et de consultation du public étaient proposées.
8. Une question ouverte sur **les difficultés** rencontrées par l'opérateur durant l'ensemble de la phase d'élaboration du Docob.
9. Une question ouverte sur les souhaits du répondant.
10. Quelques **informations complémentaires** ainsi que d'éventuels commentaires. Une description des documents transmis en plus de la composition des Copil.

Les questionnaires réceptionnés ont été saisis sous ACCESS. 291 champs ont été saisis, avec un nombre important de champs "texte" pour les questions ouvertes et les "précisez". L'ensemble de la base de données a ensuite fait l'objet d'analyses statistiques descriptives sur SAS 8.0 et a été couplé à la base de donnée du Ministère (version décembre 2004) fournissant une série d'informations complémentaires.

Une partie des questions ouvertes et champs "précisez" ont fait l'objet d'une analyse textuelle sous Prospero afin de procéder à un traitement quantitatif des questions et de permettre une procédure de typologisation des différents éléments. Dans cette optique, les différentes dénominations auxquelles font référence les répondants lorsqu'ils mentionnent certains acteurs ou éléments impliqués dans la réalisation du Docob (acteurs, formation, type d'études, des guides techniques, etc.) ont été relevées.

Certains opérateurs ont produit un seul Docob pour plusieurs sites et un questionnaire peut se référer à plusieurs sites. Ainsi, parmi les 326 questionnaires reçus, 305 concernent un seul site et 21 sont multi-sites. Ces 21 multi-sites représentent au total 58 sites, avec une majorité de cas où ils concernent 2 ou 3 sites. Les résultats tirés de l'analyse de l'enquête postale s'appuient donc en réalité sur les réponses concernant 363 sites, sachant qu'à une observation correspond un seul site Natura 2000. 110 opérateurs de site n'ont pas répondu malgré nos relances. La base de données du Ministère (décembre 2004) se réfère à 759 sites dont les opérateurs sont désignés. Parmi ceux-ci, 286 sites n'étaient pas suffisamment avancés dans la procédure pour faire l'objet d'un envoi de questionnaire. Ils seront enquêtés dans les années à venir.

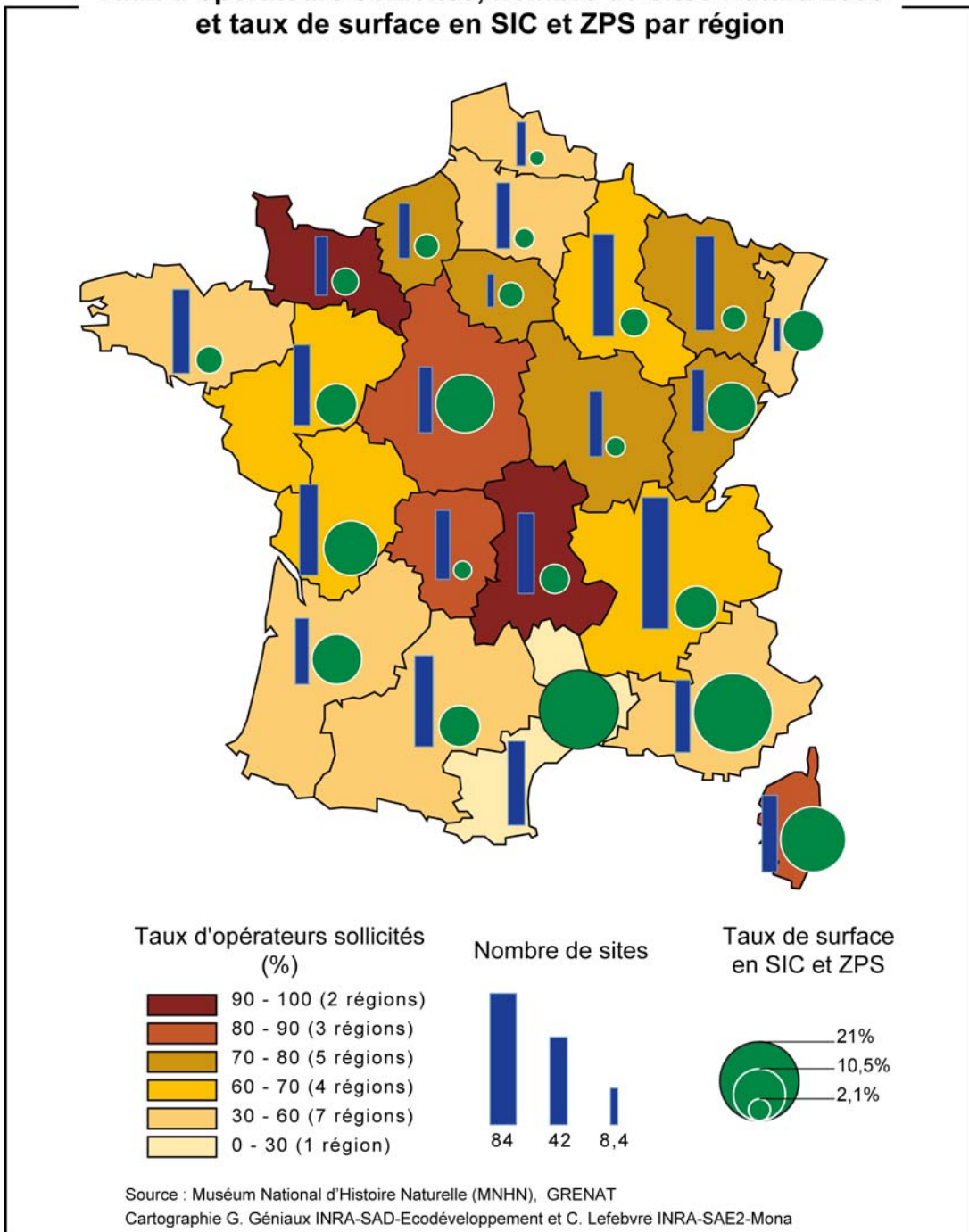
Le taux de questionnaires envoyés par rapport au nombre de sites inclus dans la base du Ministère est représenté sur la Carte 3 (Taux d'opérateurs sollicités). Ce taux traduit aussi l'état d'avancement de la procédure. On constate que la promptitude des régions à mettre en œuvre les Docob dont l'opérateur a été désigné est extrêmement variable : les régions ne s'engagent pas selon le même rythme. De fait, la procédure est beaucoup plus avancée autour de la région Centre, à l'ouest et au sud de la région parisienne. Dans 8 régions, moins de 60 % des sites ont fait l'objet d'envoi. On remarque que pour les régions du sud du pays, et particulièrement celle du bassin méditerranéen, le nombre et la surface des sites à gérer peuvent expliquer ce retard. Cette relation entre, d'un côté l'état d'avancement de la procé-

de l'autre, le nombre et la surface des sites Natura 2000 (SIC + ZPS) d'une région, semble avérée. Elle demande néanmoins des compléments d'analyse pour quelques régions (Centre, Corse, Franche-Comté, Nord-Pas-de-Calais).

Le taux de retour des questionnaires est satisfaisant, avec une moyenne nationale de 77 %. Seules, deux régions ont des taux de retour inférieur à 50 % (Nord-Pas-de-Calais, Basse-Normandie).

Carte n°3

Taux d'opérateurs sollicités, nombre de sites Natura 2000 et taux de surface en SIC et ZPS par région



2.2 LES INEGALITES REGIONALES DE TRAITEMENT

2.2.1 DES SITES INEGALEMENT REPARTIS ET DE TAILLE VARIABLE

La prise en main par les DIREN d'une procédure qui se voulait à la fois déconcentrée mais aussi guidée par des principes de rationalisation n'a pas gommé l'inégalité de la répartition des compétences naturalistes d'une région à l'autre, pas plus qu'elle n'a pu s'abstraire des rapports de force locaux antérieurs. Si on doit admettre que la nature est distribuée de façon inégale sur le territoire, doit-on pour autant s'en tenir à cette inégalité écologique pour comprendre la répartition et la morphologie des sites ? C'est à cette délicate question que nous allons tenter de répondre à partir des éléments dont nous disposons. Nous faisons l'hypothèse que l'ampleur des différences observées d'une région à l'autre ne relève pas seulement de réalités écologiques objectives.

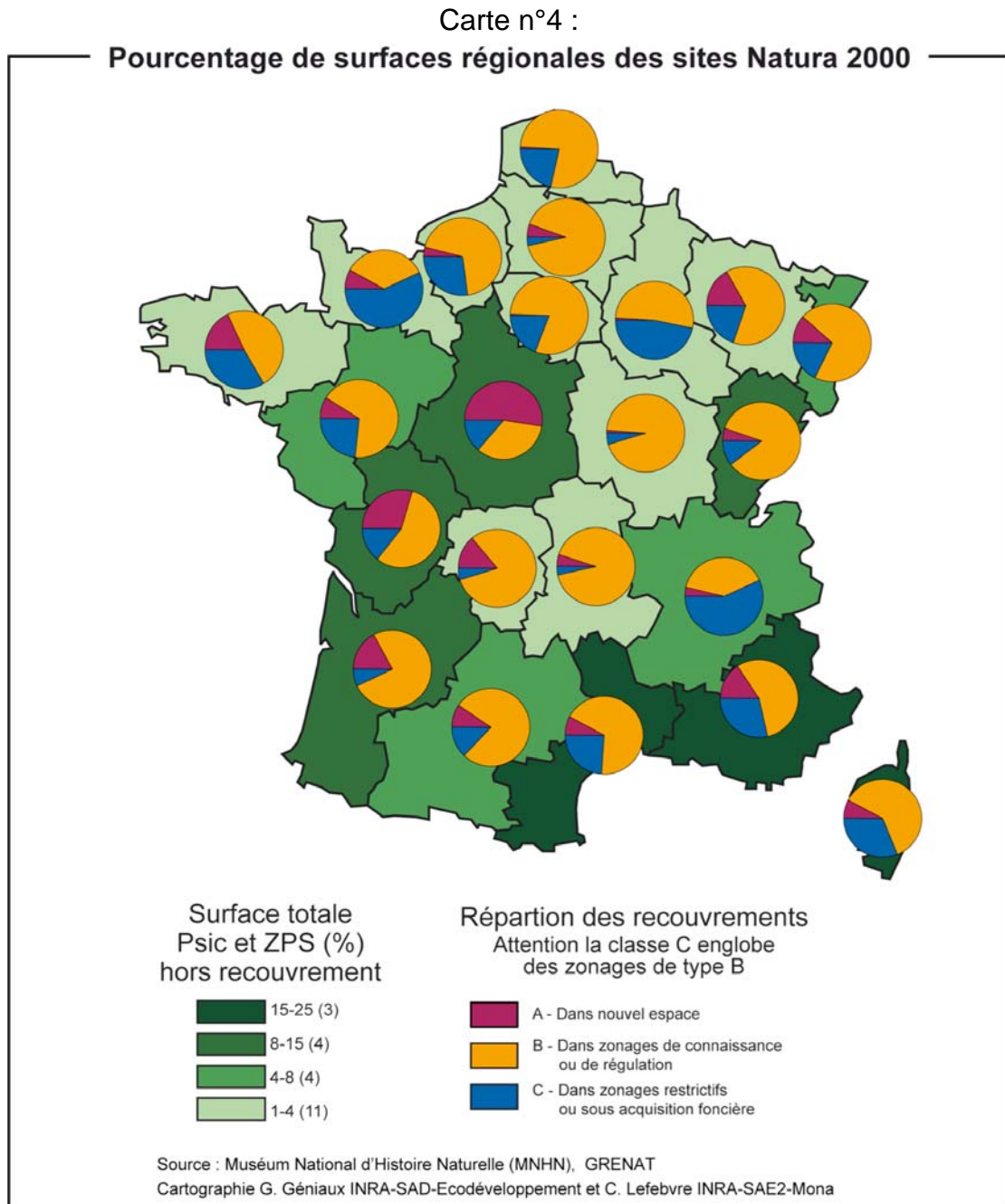
Si l'on s'en réfère à la version du premier trimestre 2005 de la base d'information géographique que gère le MNHN sur les sites Natura 2000 (ZSC et ZPS), on compte 1215 sites relevant de la directive Habitats (ZSC) et 153 sites relevant de la directive Oiseaux (ZPS). Certains des ZSC et des ZPS se recouvrent totalement ou en partie. La superficie des ZSC engagée dans chaque région est très variable, allant de 0,01 à 100 000 hectares pour une moyenne nationale de 3771 hectares et une médiane de 936 hectares. La superficie des ZPS est généralement plus importante, avec une moyenne de 8088 hectares pour une médiane de 2282 hectares.

La carte 4 présente la répartition régionale des superficies en zonage Natura 2000, une fois éliminés les recouvrements entre les deux types de zonage (ZSC et ZPS) et les zonages maritimes.

On repère une "diagonale du vide"⁷⁸ traversant le pays du sud-ouest au nord-est où la part régionale de sites reste faible, inférieure à 7 %. L'ensemble des régions au nord d'une ligne Brest-Paris affiche une surface en zonage Natura 2000 inférieure à 4 %. En revanche, les régions dont la superficie est relativement importante – entre 9 à 21 % de surface régionale concernée – se concentrent sur la façade océanique sud et sur la côte méditerranéenne. On peut ainsi supposer que les superficies déclarées – et ceci est encore plus vrai à l'échelle européenne – ne sont pas seulement représentatives de l'intérêt des habitats mais aussi de rapports de force ou de stratégies locales. Selon les régions, et en fonction des choix effectués par les experts régionaux rassemblés au sein des CSRPN, les superficies retenues représentent en effet de vastes enveloppes dont les contours définitifs ont été mis en discussion ou au contraire se sont limités à des noyaux durs aux frontières plus difficilement négociables. Ainsi, par exemple, dans le massif des Alpilles ou en Sologne, de grands sites ont été désignés avec le choix de concentrer le Docob sur seulement une ou plusieurs parties du site. En revanche, dans les Volcans d'Auvergne, la logique des "confettis" a abouti à délimiter de faibles surfaces faisant intégralement l'objet d'un Docob. Cette variabilité dans le mode de délimitation des sites peut également être illustrée à travers l'analyse du ratio périmètre/surface qui constitue un indicateur de la forme des sites : plus ce ratio est faible, plus la forme est simple et "ramassée", souvent circulaire dans le cas des sites Natura 2000 (fi-

78 Concept proposé par Roger Bêteille pour désigner l'espace des faibles densités humaines allant des Pyrénées Centrales au plateau de Langres.

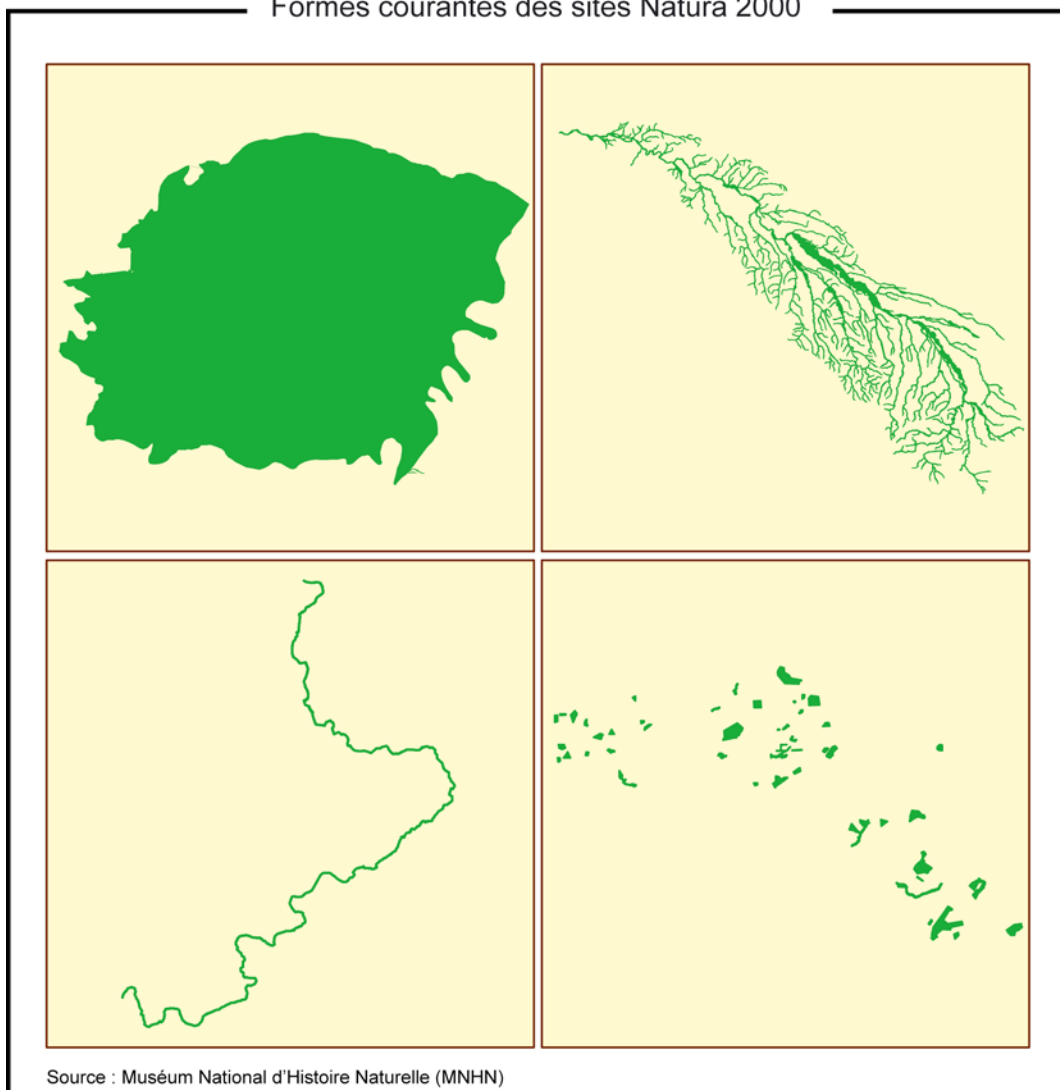
gure 3). Six régions se distinguent de ce point de vue, avec un ratio maximum inférieur à 5 et une médiane inférieure à 0,5 : la région PACA, le Languedoc-Roussillon, la Franche-Comté, l'Alsace, la Picardie, Midi-Pyrénées et la Bretagne sont pour la plupart des régions où les superficies des sites sont importantes (médiane importante et/ou surface cumulée régionale importante). Ces régions ont eu tendance à privilégier les sites de taille importante avec des formes simples de type "patatoïde".



Si, après le dégel de la procédure en 1997, on a pu observer une tendance au resserrement des surfaces retenues, les stratégies locales n'ont pas été pour autant similaires. On a assisté, dans certains cas, à l'élimination de sites considérés comme trop problématiques. Dans d'autres cas, la réduction négociée des superficies s'est imposée, alors que dans d'autres encore, l'intégralité de ceux ne soulevant pas d'opposition a été maintenue. Mais, selon les

situations, les enjeux en présence n'ont pas produit les mêmes modes de hiérarchisation des critères d'éligibilité ni les mêmes compromis. Ont été mis en discussion, soit des espaces à gérer, soit de stricts 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. En se référant uniquement à la superficie que chaque pays engage dans la directive Habitats ou la directive Oiseaux pour repérer les bons élèves (baromètre Natura 2000), et en la rapportant à la superficie nationale, la commission européenne agglomère des choses très différentes comme des sites "confettis", des sites "patates" ou encore des sites "spaghettis". Elle confronte des pourcentages nationaux qui restent, à notre avis, insuffisants et biaisés. En l'occurrence, ils ne disent rien de l'évolution du taux réel de surfaces protégées dans chaque pays, des répercussions sociales du zonage, ni de l'ampleur ou de l'efficacité des mesures de gestion qui seront appliquées.

Figure 3
Formes courantes des sites Natura 2000



Comme nous le verrons plus tard, le nombre de communes ou d'habitants directement ou indirectement concernés par la procédure est très variable selon les sites et en fonction des régions. Les conséquences sociales des répartitions ne sont donc pas les mêmes. Qu'en est-il de la justesse des choix sur le plan écologique et sur le plan de l'équité sociale ? Le

responsable de la directive au MEDD en est bien conscient lorsqu'il affirme : *"il y a une double inégalité allant de Narbonne à Strasbourg, entre le Nord et le Sud, une double inégalité à la fois écologique et sociale"*⁷⁹.

Quoi qu'il en soit, deux régions – contrairement aux autres – sont considérées comme déficitaires par les commissions biogéographiques qui pourtant ont validé les propositions régionales. Il s'agit des régions atlantique et continentale. Pour le représentant du MEDD, les échanges d'arguments entre scientifiques et représentants de chacun des pays au sein des commissions ont été déterminants : *"On a les éléments – ou non – pour défendre un point de vue. C'est l'exercice de l'examen et de l'avocat. Ce n'est pas pipé par de la négociation"*⁸⁰.

2.2.2 DES EXTENSIONS NOTABLES DANS LES ZONAGES DE CONNAISSANCE

Malgré l'ambition de la directive d'élargir les mesures de conservation à de nouveaux espaces, en l'occurrence ceux qui n'avaient pas encore été touchés par une mesure de protection, les extensions semblent modestes en première analyse. Notre enquête postale montre ainsi que 77 % des sites sur lesquels nous travaillons ont déjà fait l'objet d'au moins une mesure de protection.

A partir de la base de données géographiques sur les zonages environnementaux du MNHN, nous avons procédé à une analyse des recouvrements des zonages Natura 2000 avec l'ensemble des autres zonages environnementaux, afin d'identifier d'éventuelles spécificités régionales dans le mode de désignation des sites. Pour cela, nous avons classé en trois catégories les espaces au sein desquels les sites Natura 2000 peuvent s'inscrire : a) les espaces étrangers à tout zonage environnemental, b) les espaces répertoriés qui correspondent à des espaces de connaissances (inventaires comme les ZICO⁸¹ ou les ZNIEFF) et/ou sous régulation environnementale non restrictive (Parc naturel régional (PNR), zones périphériques des Parcs nationaux, réserves de biosphère, ...) non restrictifs, c) les espaces restrictifs (zone centrale des Parc Nationaux, Réserves naturelles, Réserves biologiques, convention Ramsar, arrêtés de biotope, Réserve naturelle volontaire, Réserve de chasse et de faune sauvage, ...). On notera que quasiment l'ensemble des zonages restrictifs sont intégrés aux zonages de connaissance ou de régulation de la catégorie b, mais il nous a semblé intéressant de distinguer les espaces sans contraintes réglementaires spécifiques. Ainsi, on remarque sur la carte 4 que les sites Natura 2000 sont majoritairement présents dans ce type d'espace, élargissant ainsi notablement les surfaces où des contraintes de gestion fortes peuvent voir le jour. Cette information est à mettre en contrepoint de celle indiquant que la majorité des sites ont déjà fait l'objet d'une mesure de conservation.

L'implantation de sites dans des zonages environnementaux restrictifs est relativement faible. Seules les régions Rhône-Alpes et Seine-Maritime affichent l'essentiel de leur surface de sites Natura 2000 dans des zonages restrictifs ou assimilés à de l'acquisition foncière. Pour la région Rhône-Alpes, l'importance de ce zonage environnemental pré-existant à Natura 2000 peut expliquer ce choix prudent. Il dénote une volonté d'éviter les

79 Réunion au Medd, janvier 2004

80 Réunion au Medd, janvier 2004

81 Zone d'Importance Communautaire pour les Oiseaux

conflits en privilégiant les zones où s'appliquent déjà des restrictions environnementales fortes ou qui sont déjà dotées d'un statut foncier permettant une liberté de gestion plus importante.

A l'inverse, le choix de privilégier de nouveaux espaces peut indiquer à la fois une politique de conquête et/ou une volonté d'ajustement des normes de protection à des espaces naturels. Ce qui supposerait, dans le premier cas, que les espaces déjà répertoriés ne couvrent pas de façon satisfaisante le territoire. On constate donc que la procédure Natura 2000 peut être utilisée pour étendre les aires protégées vers des milieux déjà inventoriés comme intéressants mais aussi vers des espaces jusque là ignorés des politiques de protection de la nature. On retrouve cette situation dans les régions côtières⁸² et dans les régions ayant une part de superficie régionale importante de zone Natura 2000. Ainsi, à l'exception de la région Rhône-Alpes, ces régions n'ont pu le faire qu'à condition d'étendre les superficies hors des zonages environnementaux déjà existants d'au moins 15 %.

2.2.3 IMPLANTATION SOCIO-POLITIQUE DES SITES

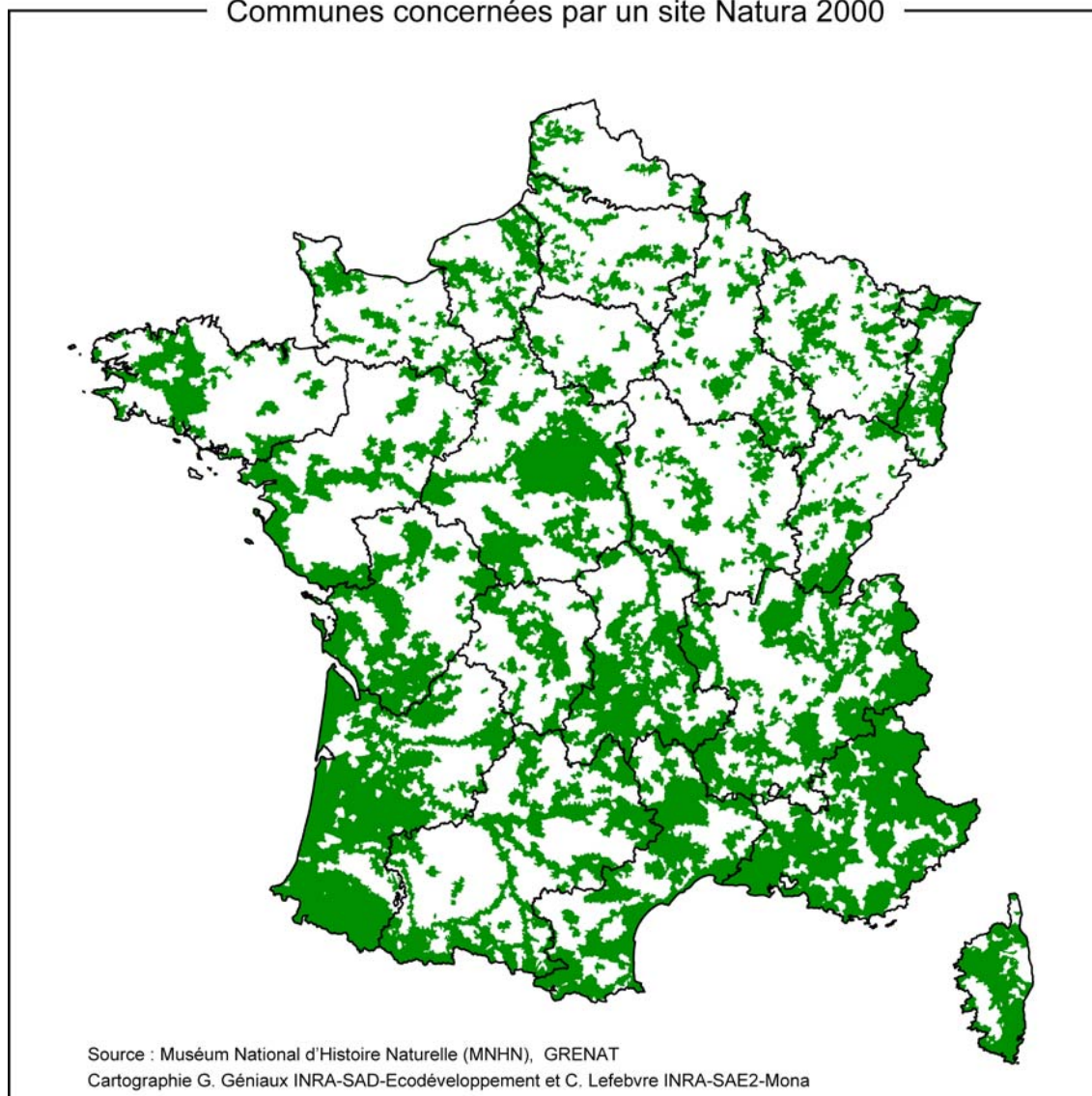
Si l'on raisonne maintenant à partir d'indicateurs sociaux et politiques, on s'aperçoit que l'emprise spatiale des sites n'a plus la même signification. Il nous a semblé intéressant de faire figurer en contrepoint à ces surfaces brutes par région, le nombre de communes concernées par la procédure Natura 2000, en identifiant à partir des délimitations des sites, les communes qui avaient sur leur sol un site ou une partie d'un site Natura 2000. Ce travail a pu être effectué à partir des sources d'informations géographiques proposées par les DIREN.

Les élus locaux ayant une partie de leur commune sur un site Natura 2000 sont systématiquement sollicités pour être membre du Comité de pilotage lié à ce site. On dispose ainsi, par croisement des limites des communes et des sites Natura 2000, d'un "espace social concerné" qui peut être exprimé soit en termes de nombre de communes, soit en termes de population résidente (Recensement Général de la Population de 1999). La carte 5 présente une simple délimitation de ces communes qui donne une idée de l'importance de cet espace social concerné. 13 696 communes ont sur leur sol un site ou une partie d'un site Natura 2000, ce qui représente plus du tiers des communes métropolitaines et plus de la moitié de la superficie du territoire national (environ 300 km²). La carte 6 propose une analyse régionale de cet espace social. Elle permet de mettre en évidence des disparités non négligeables entre la surface et la population concernée. La région PACA, la Corse et l'Aquitaine affichent à la fois une surface importante et un espace social concerné important : 50 % des communes et 60 % de la population sont impliquées. En Auvergne, Champagne-Ardenne et Picardie, l'espace social concerné est important malgré une part modeste de surface en site Natura 2000. On observe le phénomène inverse en région Rhône-Alpes où le choix des sites implique un nombre limité de communes et/ou de population résidente. On doit noter que les sites suivant le tracé des rivières ou des fleuves, impliquent mécaniquement par leur forme filaire et ramifiée un espace social concerné important.

⁸² Les régions côtières sont cependant susceptibles d'abriter des sites Natura 2000 maritimes et donc forcément hors de tout zonage terrestre pré-existant.

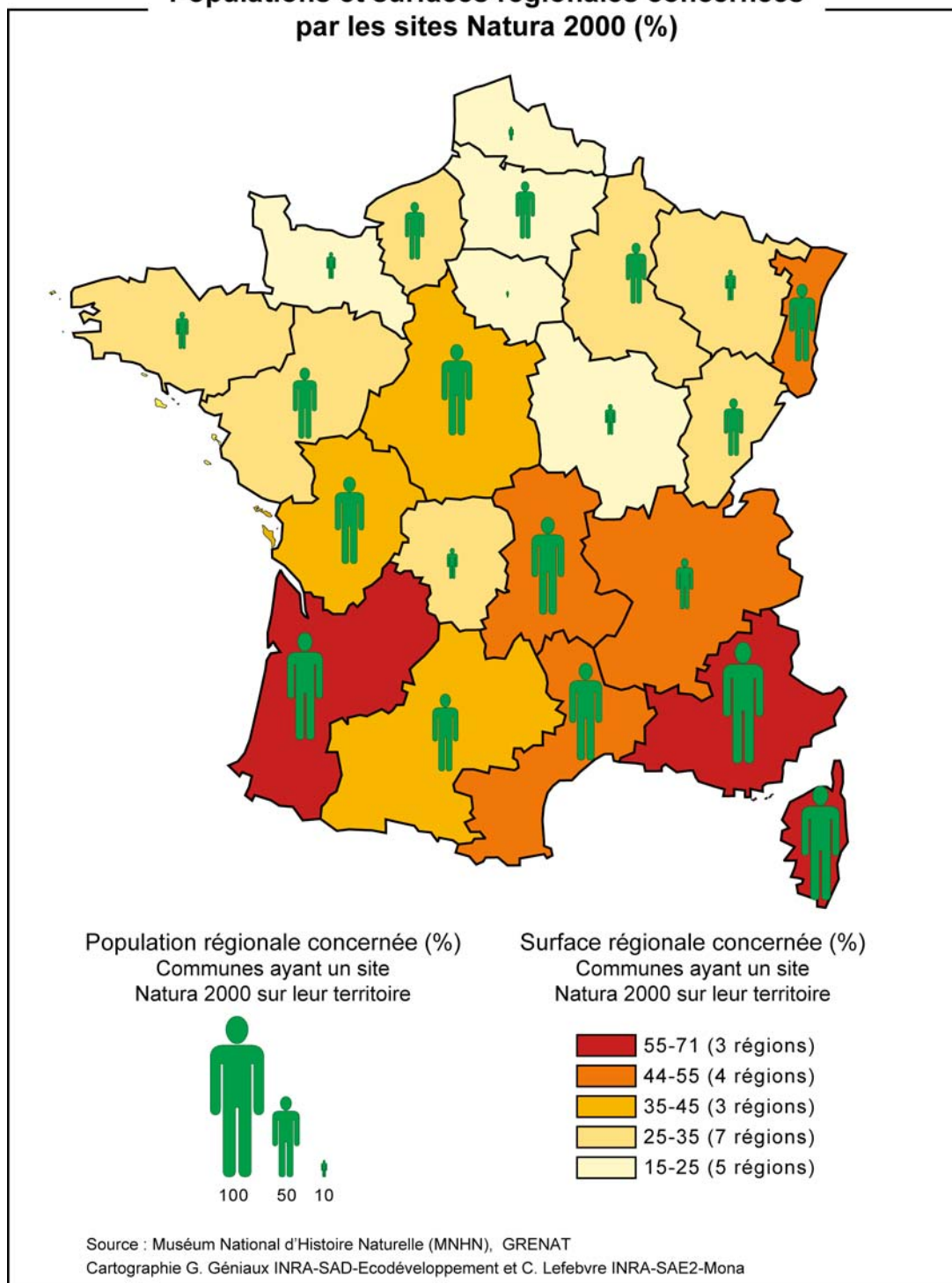
Carte 5

Communes concernées par un site Natura 2000



Carte 6

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



2.3 LES TERRITOIRES DES DOCOB D'UNE REGION A L'AUTRE

En dépit de la faiblesse de leurs moyens, les DIREN des quatre régions étudiées, fortement appuyées par les Préfets, se sont attachées à respecter les règles successives édictées par leurs autorités de tutelle : souci d'assurer le caractère purement scientifique de l'identification des sites

proposés en confiant les choix et les arbitrages aux CSRPN ; vigilance dans l'observation des instructions, parfois contradictoires, concernant la mise en forme de la présentation des sites puis celle des structures d'information et de concertation accompagnant le déroulement de la procédure ; respect des orientations données par le Ministère à la suite du dégel de la procédure pour la rendre acceptable socialement. Dans la pratique, nous venons de voir que les résultats sont très contrastés, à commencer par les superficies engagées avant et après le dégel. Le Nord-Pas-de-Calais (NPC) et la Bourgogne rejoignent les régions affichant une superficie en dessous de la moyenne nationale tandis que le Poitou-Charentes et la région PACA affichent au contraire des pourcentages élevés. Dans le premier cas, les sites choisis se limitent aux noyaux durs alors que dans le deuxième cas, ce sont bien des "patates" qui ont été retenues.

SITES PROPOSES	BOURGOGNE		NORD-PAS-DE-CALAIS		POITOU-CHARENTE		PACA	
	avant	après	avant	après	avant	après	avant	après
Nombre	56	46	32	28	71	53	103	75
% superficie régionale	5	1,74	13	1,47	?	?	38,5	19

Ces choix méthodologiques ne relèvent ni de l'aléatoire ni de déterminations écologiques mais bien plus d'histoires collectives de protection de la nature extrêmement contrastées d'une région à l'autre et dont les acquis ont permis aux différents acteurs de porter plus ou moins loin le processus de concertation.

2.3.1 DES REGIONS PEU INVESTIES DANS LA PROTECTION DE LA NATURE (NPC ET BOURGOGNE)

Si ces deux régions ont en commun une superficie proposée relativement faible, les stratégies et les rapports de force locaux s'expriment de façon différenciée. Dans le NPC, les principaux gestionnaires de l'espace rural ont écarté les milieux naturalistes de la constitution des inventaires et des Docob alors qu'en Bourgogne, la DIREN est restée très présente tout au long de la procédure avec le souci d'en garder la maîtrise. Dans la région NPC, la présence du Conservatoire botanique national de Bailleul en tant que caution scientifique n'a pas permis d'atténuer les oppositions à Natura 2000.

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

Avec ses 28 sites qui couvrent environ 18000 hectares, soit 1,47 % du territoire régional, le NPC arrive en queue de peloton des régions pour l'étendue des superficies proposées au titre de la DH. Cette faible emprise territoriale tient en partie au caractère relictuel des habitats naturels qui, tout en présentant une certaine diversité, sont relativement restreints en superficie. Le passé industriel de ces départements, fortement urbanisés et traversés de multiples infrastructures et le développement d'une agriculture intensive dans le Pas-de-Calais en particulier, ont contribué à réduire l'importance des milieux naturels. Quatre grands types d'habitats sont aujourd'hui répertoriés : les milieux littoraux (dunes, falaises et prés salés), les pelouses et les forêts calcaires, les rivières et leur bassin versant, les marais et tourbières. Dans cette région richement dotée en PNR (3 structures réparties sur deux départements) les sites inventoriés sont, pour une grande partie d'entre eux, inclus au sein de ces territoires.

Cependant, la faiblesse des propositions adressées par le NPC à la Commission européenne ne tient pas uniquement à ses caractéristiques écologiques et aux impacts des activités humaines sur les milieux naturels. Elle est également le reflet d'un véritable bras de fer entre les principaux gestionnaires de l'espace rural hostiles à Natura 2000 et les acteurs chargés d'appliquer la directive, c'est à dire la DIREN et les scientifiques du Conservatoire Botanique de Bailleul. Parler de concertation à propos de la renégociation des périmètres dans le cas du NPC serait pour le moins excessif ; c'est bien plutôt de rapports de force dont il est question. Les opposants à la DH fédérés en association⁸³, à l'image du "groupe des neuf" au niveau national, ont exercé un pouvoir de lobbying auprès de la préfecture au point d'imposer les partenaires de la négociation. C'est ainsi que les associations de protection de la nature, en particulier le Conservatoire des sites et les scientifiques dans un premier temps, ont été écartés des réunions de concertation. Les membres des associations Natura 2000 ont en outre obtenu du Préfet que la transmission des sites soit subordonnée à l'autorisation des propriétaires. Cette double offensive conduite principalement par les forestiers, les agriculteurs et les chasseurs s'est avérée lourde de conséquences. Sur le pourcentage du territoire régional proposé par le MNHN en 1996 (13 %), une infime partie, de l'ordre de 1,5 %, a subsisté. La quasi-totalité des sites ont vu leur surface réduite dans des proportions importantes et dans les zones à forts enjeux cynégétiques, comme les milieux humides et les marais arrière littoraux, aucune proposition n'a été adressée.

Le lancement des premiers Docob a débuté tardivement dans la région. C'est seulement au cours de l'année 2000 que sont signées les premières conventions entre les services de l'Etat et les opérateurs après une période marquée, là encore, par d'importants conflits. La procédure d'appel d'offres privilégiée dans un premier temps par la DIREN pour désigner les opérateurs a déclenché un vif tollé de la part des PNR qui s'estiment légitimes pour être mandatés sur leur territoire. Les représentants locaux du "groupe des neuf" ont été, eux aussi, hostiles à une telle procédure jugée favorable aux bureaux d'études environnementaux et aux associations de protection de la nature. Mais par-delà les arguments avancés se profile un conflit de légitimité entre les structures candidates qui n'a pu être résolu qu'à la suite de nombreuses tractations entre les diverses parties en présence. Pour mettre fin à ces conflits, la DIREN s'est vue dans l'obligation de répondre aux exigences d'un certain nombre de concurrents dont les membres des associations Natura 2000 et les PNR, en permettant le regroupement de plusieurs établissements publics (incluant les collectivités locales) pour réaliser un même Docob. Si une telle décision satisfait aux règles du marché public, elle n'est pas sans conséquences puisqu'elle exclut les acteurs privés, y compris les associations, du statut d'opérateur. Cette démarche inédite de coopération a été conçue pour être expérimentée sur les sites implantés en zone de PNR. La DIREN envisageait toutefois de confier la réalisation du Docob de quelques sites localisés hors zone de parc, à des structures associatives déjà gestionnaires, dans le souci de briser le monopole. Au printemps 2005, 13 sites sur les 28 que comporte la région sont en cours d'élaboration. Six d'entre eux sont achevés ou en voie de l'être. Le nombre restreint de sites engagés à ce jour tient également au coût très élevé de la procédure de coopération qui a contraint la DIREN à se limiter à quelques sites, faute de disposer de moyens financiers suffisants.

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

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 laissé une marge de manœuvre réduite quant au choix des sites. Notre intention initiale de privilégier des secteurs à enjeux socio-économiques importants s'est heurtée à toute une série de déconvenues. Un premier travail d'investigation engagé sur le site NPC22 (marais Audomarois) implanté dans le parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale, n'a pu être mené à terme en raison du refus des propriétaires d'inscrire leurs terrains dans le périmètre. Et ce, en dépit du lancement d'une étude socio-économique qui, selon l'avis de la DIREN, devait permettre de rallier bon nombre d'entre eux à la démarche. A l'issue de cette première tentative avortée, nous avons donc choisi d'investir le site NPC11 composé principalement de pelouses et de forêts calcaires. Ce site dépourvu d'enjeux majeurs était l'un des rares à avoir été engagé et présentait la particularité d'expérimenter la démarche de coopération adoptée dans la région. Enfin, on soulignera également notre souhait de suivre le travail d'élaboration du Docob du site NPC1 "dunes de la plaine maritime flamande" pour lequel un Comité de pilotage et un opérateur avaient été désignés à l'automne 2001. Là encore, nous avons été contraints d'y renoncer pour cause d'arrêt de la procédure. Ce site caractérisé par la coexistence de multiples usages sur le littoral dont la pratique cynégétique, s'est révélé délicat à engager, suite aux nombreux avis défavorables rendus par les conseils municipaux lors des consultations. Le conseil général gestionnaire et opérateur a, dès lors, préféré reporter à une date ultérieure le lancement du Docob. Au printemps 2005, soit cinq ans après la désignation de l'opérateur, les travaux semblent reprendre à travers le lancement du second Comité de pilotage.

Nos observations dans la région portent donc principalement sur le site NPC11 "Pelouses et bois neutrocalcicoles de la Cuesta Sud du Boulonnais" qui s'étend sur 429 hectares. Elles ont été par ailleurs complétées et confrontées avec une expérience de coopération similaire conduite à la même période dans le département du Nord. Inclus dans le PNR des Caps et Marais d'Opales, le site NPC 11 associe plusieurs opérateurs : le Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF), le PNR des Caps et des marais d'Opale, la Chambre d'Agriculture du Pas-de-Calais et enfin, Eden 6284, désignés par le Préfet pour élaborer conjointement le Docob. Situé en terrain accidenté, le long d'un cordon d'environ 20 kilomètres de long sur 350 mètres de large, ce site ne présente pas d'intérêts économiques majeurs ; les terrains les plus "productifs" ont été exclus du périmètre. Il est composé à 60 % de forêt (mélange de taillis et de futaie) et 40 % de milieux ouverts conquis en partie par la friche. La propriété est à dominante privée (85 %). Les terrains publics sont en partie détenus par le Conseil général du Pas de Calais au titre des Espaces Naturels Sensibles et font l'objet d'un arrêté de protection de biotope ; la fraction restante appartient à des collectivités locales et est classée au titre de réserve naturelle.

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

La Bourgogne se rattache pour l'essentiel à la région biogéographique continentale. Après les négociations d'octobre 1997, 46 sites ont été transmis à l'UE via le MATE, soit 1,7 % de la surface régionale. Ce résultat modeste a d'abord été justifié par les responsables de la DIREN en arguant de la banalité relative des milieux naturels. La région compte en effet peu

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

d'espaces naturels qualifié de "remarquables" et la plupart des milieux sont anthropisés et exploités. Le poids de cet argument est cependant à mettre en relation avec la pression exercée par les utilisateurs de l'espace agricole et forestier, l'influence des chasseurs et des pêcheurs et la réticence du Conseil Régional vis-à-vis de la directive Habitats. Les rapports de force en présence ont largement encouragé l'administration à adopter dès le départ une position de prudence et à privilégier ensuite la recherche de compromis avec leurs représentants. Ainsi, un responsable de l'ONF Bourgogne nous confie que *"la surface réduite de Natura 2000 en Bourgogne résulte d'une volonté de la DIREN pour laquelle mieux vaut faire bien sur de petits sites. Ce n'est pas une question de pauvreté des milieux ; on a évité des sites en AOC et dans la forêt privée, pour empêcher les conflits"*⁸⁵. Ce choix s'explique aussi par le caractère lacunaire des connaissances régionales en matière de gestion de la nature. En effet, l'expérience et les références en la matière étaient faibles en Bourgogne (à l'exception du Morvan) au début de la mise en œuvre de la DH. L'inventaire des milieux naturels effectué dans le cadre des ZNIEFF s'averrait hétérogène et inégal selon les départements⁸⁶.

Pour délimiter ses ZNIEFF, la Bourgogne disposait de quelques études scientifiques référencées, mais les données naturalistes dominaient et les carnets de terrain des bénévoles ont été largement exploités comme dans beaucoup d'autres régions françaises. L'une des difficultés rencontrées, explique un membre de la DIREN de Bourgogne⁸⁷, résidait dans l'absence de formalisation de la méthode : *"les notices existaient, mais on ne savait pas comment on inventait une ZNIEFF"*. Il y avait bien un bordereau commun au niveau national, mais chaque groupe travaillait comme il l'entendait, en particulier pour fabriquer le contour des zones. La carte des ZNIEFF de Bourgogne présente donc de grandes disparités d'un département à l'autre qui, au-delà de la répartition de la diversité biologique, sont liées aux modalités de réalisation des inventaires⁸⁸. En contrepartie de ces faiblesses, le responsable de Natura 2000 à la DIREN a cherché à rompre avec les pratiques qui avaient vu son administration s'appuyer essentiellement sur le secteur associatif local. Usant de sa compétence largement reconnue dans la région, il a défini une méthode de travail qui se voulait suffisamment rigoureuse et cadrée pour imposer sa légitimité et a fait le choix d'un dispositif régional cohérent (approches scientifiques, procédure administrative, coûts, outils de gestion). Enfin, il s'est appuyé sur un petit nombre de personnes, souvent issues de la formation en écologie de l'Université de Dijon, et bien insérées dans les institutions régionales gestionnaires d'espaces naturels.

Il résulte de la révision de ces inventaires, des surfaces volontairement réduites qui présentent l'avantage, aux yeux de ses auteurs, de susciter moins d'incertitude quant au "niveau de connaissance" à mobiliser. La notion de noyaux durs a servi de référence pour délimiter les

85 Entretien de juillet 2003.

86 Se reporter à Alphandéry et Pinton, L'application de la directive en région Bourgogne In Rémy et al, 1999.

87 Entretien de novembre 1997.

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

périmètres. *"Les outils existent, mais doivent être adaptés à chaque situation. La dualité zone tampon/noyau dur convient aux réserves mais pas au zonage Natura 2000, car on ne peut rien répondre aux demandes formulées sur les délimitations et les contrats d'objectif. J'aurais aimé reprendre la notion de corridors mais elle s'est avérée difficile à gérer avec les élus. Nos sites sont donc des noyaux durs. Le site est une aire d'application pouvant bénéficier de différents outils"* précise le responsable de la DIREN⁸⁹. Il s'agit en définitive d'élaborer des propositions fondées sur une démarche "scientifique consensuelle" caractérisée par la coexistence d'un cadrage méthodologique rigoureux et d'un réalisme social tenant compte des rapports de force régionaux.

Les sites retenus concernent essentiellement des secteurs d'agriculture extensive, pour certains menacés de déprise, et des zones forestières. Malgré la faiblesse des surfaces proposées en 1996, les oppositions locales ont été virulentes et à la hauteur des conflits nationaux. Au nom de la recherche du consensus, la DIREN a accepté une réduction des sites en surface et en nombre (de 56 à 46) tout en s'attachant à roder sa méthode. Elle a choisi ensuite de rester présente à tous les moments de la procédure d'élaboration de la première génération de Docob pour en garder la maîtrise. *"Chaque fois qu'il y a un enjeu à valider, l'Etat doit être là pour discuter avec les acteurs du Copil et rappeler les règles du jeu"*⁹⁰. Dans la continuité de la constitution des inventaires, le Docob doit être élaboré suivant un ordonnancement unique à toute la Bourgogne. *"Il y a moins de surfaces retenues en Bourgogne, en comparaison avec d'autres régions, mais le travail y est plus cadré"*⁹¹. Les opérateurs de Docob sont considérés comme des "prestataires de service" qui doivent faire partie du "tissu local" et être localement légitimes, avoir une expérience et la compétence requise. Ceux des premiers sites traités ont été choisis sur la base de propositions effectuées par les candidats à cette fonction. Mais la DIREN a aussi veillé à ce que les trois principaux opérateurs (PNR, CSNB, ONF) qu'elle souhaitait promouvoir prennent en charge une première vague de sites représentant une palette des divers types de milieux naturels bourguignons. Depuis 2003, la DIREN considère que sa méthode est stabilisée et que sa présence tutélaire s'avère moins nécessaire dans la seconde vague de réalisation des Docob. De plus, depuis la fin des années 1990, elle peut compter sur un réseau de compétences capable de mobiliser les données et les référentiels nécessaires à la gestion des sites Natura 2000.

L'une des conséquences de la mise en œuvre de la DH en Bourgogne est sans doute d'avoir favorisé la constitution de ce réseau qui a contribué, par ailleurs, à marginaliser les associations locales de protection de la nature locale, trop fragmentées et peu outillées pour maîtriser la gestion de la biodiversité. La DIREN s'est appuyée essentiellement sur des scientifiques, dont une partie ont été formés à l'université de Dijon et elle a noué des liens privilégiés avec un certain nombre de structures régionales. Parmi celles-ci se trouvent un bureau d'études localisé à l'Université⁹², le Conservatoire des sites naturels bourguignons (CSNB), le Parc naturel régional (PNR) du Morvan et la toute récente cellule d'expertise naturaliste de l'ONF Bourgogne/Champagne-Ardenne basée à Dijon. Ainsi, le partenariat avec la LPO de l'Yonne, pourtant déjà gestionnaire d'espaces naturels et très active, de 1989 à 1992, au

89 Entretien de novembre 1997.

90 Entretien de juillet 2000.

91 Entretien de janvier 2001.

92 Aujourd'hui rebaptisée Conseil aménagement espace ingénierie, la CAE réalise des études, de l'expertise et du diagnostic écologique.

moment de la construction des ZNIEFF, est resté inexistant, cette association bénévole apparaissant, aux yeux de la DIREN, comme trop militante. Plus généralement, la politique de conservation de la biodiversité a suscité des demandes d'expertise qui exigeait la maîtrise de compétences particulières. Le CSNB a ainsi décroché en 1997 le marché de la "modernisation" des ZNIEFF de Bourgogne dont les données ont été reprises, actualisées et calibrées en fonction de la nomenclature européenne. Aujourd'hui, certains membres du réseau de compétences naturalistes défendent la nécessité de la professionnalisation pour faire face aux nouveaux enjeux des politiques de conservation de la nature. Pour un ancien dirigeant du Conservatoire *"Le carnet de naturaliste est bon pour les inventaires, pas pour les suivis. On est sorti de l'ère du bricolage associatif pour rentrer dans celle de l'expertise. On passe à une gestion professionnelle assurée par des gens payés et formés comme tels"*⁹³. La solution d'avenir pour notre interlocuteur est peut-être de différencier le rôle des associations susceptibles d'incarner des contre-pouvoirs de celui des bureaux d'études appelés à jouer le rôle d'experts. Il cite en particulier la tendance à désigner des collectivités comme opérateurs qui s'adressent ensuite à des bureaux d'études pour traiter du volet scientifique.

En définitive, les changements introduits dans les méthodes de gestion de la nature ont contribué à la recomposition des structures naturalistes bourguignonnes et le Conservatoire lui-même n'échappe pas à ces tensions. Selon certains de ses membres, la tentative de le transformer en bureau d'études "rentable" a échoué, provoquant le départ du directeur. Depuis, l'avenir du Conservatoire, très dépendant des financements extérieurs, s'avère incertain : *"la DIREN souhaite la "disparition" du CSNB comme expert et le pousse vers la gestion des espaces"*⁹⁴. Le directeur suivant nous confie qu'il *"ne veut pas que le CSNB devienne un simple prestataire de services répondant à des appels d'offre. Cela marginalise les adhérents. Mieux vaut rester maître d'ouvrage, c'est-à-dire monter et budgéter des projets ; cela permet d'avoir une offre globale et de se poser en force de proposition par rapport aux communes"*. Remarquant que les Conservatoires avaient permis une certaine professionnalisation du milieu associatif, il s'alarme des difficultés de financement rencontrées et de la concurrence émergente du monde de la chasse en matière de gestion de la biodiversité.

Le premier ensemble de sites suivis a été choisi en Puisaye (Yonne). La Puisaye est un pays de bocage, de bois et d'étangs qui, malgré la spécificité de ses paysages, ne bénéficie pas de mesures particulières de conservation ou de gestion, pas plus qu'elle n'a été le siège de mesures agri-environnementales, les tentatives d'application de ces dernières ayant échoué⁹⁵. Trois sites ont été proposés pour transmission à l'Union européenne, la DIREN ayant volontairement centré ses efforts sur des habitats à la fois très spécifiques et peu étendus, comme les étangs, les landes ou les tourbières, y associant ensuite les habitats forestiers à proximité pour leur rôle fonctionnel. Cette association, a-t-elle argumenté tout au long de la construction du Docob, permet de réduire les surfaces forestières désignées et facilite la conservation de l'habitat mis en avant. Les sites l'ont été pour leur *"patrimoine d'intérêt communautaire qui se situe d'une part, au niveau des milieux humides associés à la*

93 Entretien de septembre 2001.

94 Entretien de juin 2002.

95 Voir P. Alphanéry et F. Pinton, "Territoire, agriculture et multifonctionnalité en Puisaye (France)", in Denis Barthélemy et alii (coord.), La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques, Actes du colloque de la Sfer des 21-22 mars 2002, Educagri éditions, Dijon, 2003, pp. 613-629.

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"⁹⁶. Le Conservatoire des sites naturels bourguignons (CSNB) est propriétaire de plusieurs parcelles qui bénéficient d'opérations de gestion spécifiques, tandis que les parcelles forestières relèvent du domaine privé et sont soumises à des plans simples de gestion (PSG). L'opérateur principal est le CSNB auquel sont associées Voies Navigables de France (VNF) pour la gestion des étangs. La procédure d'élaboration des Docob a été lancée en 2001.

Le second ensemble, réparti sur deux régions le long de la Loire, a une taille plus importante et connaît des enjeux et des usages plus diversifiés et complexes que ceux de Puisaye (un site divisé en trois en Bourgogne et un grand site dans la région Centre). Il bénéficie de diverses mesures réglementaires de protection parmi lesquelles la "Réserve naturelle du val de Loire"⁹⁷, 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 de points de vue des DIREN mais aussi à des difficultés administratives. La première réunion du Comité de pilotage pour la Bourgogne a eu lieu en décembre 2001, le CSNB en étant l'opérateur, alors que la région Centre a finalement retenu en 2003, au terme d'une procédure de mise en concurrence, un bureau d'études bien implanté en France (Biotope).

2.3.2 DEUX REGIONS DEJA FORTEMENT IMPLIQUEES DANS DES POLITIQUES DE PROTECTION DE LA NATURE (POITOU-CHARENTES ET REGION PACA)

Par contraste, ces deux régions se caractérisent par leur ambition territoriale en terme de mesures de conservation. En PACA, plus de 35 % de la superficie régionale ont été dans un premier temps proposés comme zones susceptibles d'être intégrées dans le réseau Natura 2000 et 19 % sont désignés en sites d'intérêt communautaire (SIC) fin 2002, sans compter les ZPS de la directive Oiseaux. Selon les documents de présentation de la DIREN, cette importance des propositions est due à la richesse biologique exceptionnelle de la région qui s'étend sur les régions biogéographiques méditerranéenne et alpine. "*Sur les 205 types de milieux naturels jugés d'intérêt communautaire par l'Union Européenne, la moitié sont représentés dans la région*". Il est vrai aussi que la région bénéficie d'une exceptionnelle concentration de compétences dans le domaine naturaliste (deux conservatoires botaniques nationaux, plusieurs laboratoires universitaires, dont certains spécialisés en phytosociologie, une puissante association régionale de conservation s'appuyant sur des muséums départementaux). 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 sont particulièrement étendus : on y comptait, en 1995, 3 parcs nationaux, 24 réserves naturelles, 14 réserves biologiques domaniales et forestières, 30 espaces soumis à des arrêtés de conservation de biotopes, 8 forêts de protection et 44 terrains acquis par le Conservatoire du littoral.

Seconde zone humide française, situés sur la façade du littoral atlantique, les marais de l'Ouest sont répartis sur deux régions (Poitou-Charentes, Pays-de-Loire) et trois départements (Vendée, Deux-Sèvres et Charente-Maritime). Le Marais Poitevin y occupe la surface

96 Cahiers des charges pour les sites de Puisaye. DIREN de Bourgogne, juillet 2001.

97 Mille cinq cent hectares environ sur 20 kilomètres de Loire.

la plus importante, soit plus de 80.000 hectares. Le département de la Charente-Maritime, qui présente une importante zone humide littorale, est le plus concerné des quatre départements de la région Poitou-Charente, avec plus de 18 % de sa surface proposée comme site. La région abrite la LPO, association à la fois scientifique et militante dont le savoir-faire, déjà mis à l'épreuve lors des mesures agri-environnementales, a pu être remobilisé dans le cadre de Natura 2000.

a. Une volonté de négociation entre naturalistes et élus en région PACA

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

La première proposition par la DIREN en février 1996 de 103 sites "éligibles en vue de l'établissement de la liste nationale" 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. Celui-ci s'est appuyé dans sa tâche sur les Conservatoires Botaniques de Gap-Charance pour la zone alpine et de Porquerolles pour la zone méditerranéenne, ainsi que sur les réseaux du Conservatoire des Espaces Naturels de Provence (CEEP), association issue des milieux ornithologiques mais ayant depuis quelques années ouvert ses centres d'intérêt à la protection de l'ensemble des milieux naturels de la région. C'est le Conservatoire de Gap qui a assuré la coordination de l'ensemble de l'inventaire. Sa principale insuffisance a été sans doute sa déconnexion du débat sur les objectifs et contraintes de gestion.

Si peu de contestations paraissent avoir été émises sur les données proprement naturalistes ayant conduit à la désignation des sites, les critiques ont plutôt porté sur l'interprétation de la directive et sa portée territoriale, ainsi que sur les modalités de gestion ultérieure des sites. 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.

Avec le changement de gouvernement en 1997 et la suppression des notions de plafonnement territorial, les concertations locales ont été relancées en s'appuyant sur différentes structures (groupes départementaux regroupant élus, socio-professionnels, représentants d'associations et d'administrations, groupes de concertation sur chacun des sites dotés chacun d'un animateur administratif et d'un correspondant scientifique généralement membre du CSRPN). Pour les responsables de la DIREN, sur la plupart des sites ainsi mis en concertation, les positions des uns et des autres ont mûri et ont permis finalement de retenir plus de 70 sites, non parfois sans modification importante de l'enveloppe de référence et une forte réduction des surfaces. La DIREN s'est par ailleurs engagée à ce que les dispositions de gestion soient contractuelles et que certaines propositions puissent être retirées si des contraintes trop lourdes apparaissaient.

La recherche a été menée sur deux sites aux superficies importantes, partiellement concernés par les mesures de protection réglementaire antérieures, et où aucun gestionnaire territorial préalable ne s'imposait : la plaine de la Crau et le Massif des Alpilles.

Le site de la plaine de la Crau couvre 25850 hectares sur l'ancien delta de la Durance. Il présente la particularité de recouvrir une ZPS désignée en 1990 au titre de la directive Oiseaux. Cette désignation comme ZPS de la partie sèche de la Crau ne s'était pas traduite par des mesures de protection réglementaires homogènes sur l'ensemble du territoire. Quelques acquisitions foncières avaient été réalisées par des associations naturalistes, le Conservatoire du Littoral ou les collectivités locales, transformées en réserves volontaires. Quelques propriétaires avaient également été incités, par le biais d'un programme Action Communautaire pour l'Environnement (ACE), à respecter des cahiers des charges de protection. Par contre, une des trois premières mesures agri-environnementales françaises (MAE) avait été mise en place dès 1999 pour inciter les éleveurs de troupeaux de moutons transhumants à poursuivre leur pâturage extensif sur les *coussous*. L'initiateur et l'animateur principal de ces mesures de protection a été le CEEP. La Crau humide avait également fait l'objet de MAE encourageant le maintien de l'irrigation par gravitation sur les prairies de foin. L'initiateur et l'opérateur principal de ces mesures a été le Comité du Foin de Crau, organisme professionnel d'organisation de la filière. L'opérateur désigné par la DIREN pour élaborer le document d'objectifs sur l'ensemble du site est le Comité du Foin de Crau, assisté du CEEP qui fait fonction d'expert scientifique.

Malgré sa réputation touristique et patrimoniale, le massif des Alpilles ne faisait jusqu'alors que peu l'objet de dispositifs de protection forts. Sa désignation au titre de site de la DH intervient au même moment que la mise en œuvre d'autres dispositifs de protection, comme la directive Paysages, un arrêté de biotope sur un lieu de nidification d'aigles et enfin un projet d'élaboration de 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. Les collectivités territoriales y jouent un rôle moteur, les associations environnementalistes y sont moins en pointe et plus éparses.

b. Des enjeux environnementaux forts en Poitou-Charentes

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

Le premier document produit est une carte de localisation des zones hébergeant des habitats ou des espèces, à partir d'une analyse bibliographique du fichier ZNIEFF. Elle a été réalisée par le chargé de mission de la LPO, sur commande de la DIREN. Tout le protocole de Natura 2000 repose sur les scientifiques de la LPO, chevilles ouvrières des inventaires Zico puis ZNIEFF dans les vingt années précédentes. Dans cette tâche, la LPO mobilise tout un réseau de petites associations locales ou d'amateurs naturalistes, que le CSRPN rendra visible et d'une certaine façon légitimera. Parmi les grandes 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 ZNIEFF prenant rarement en compte les cours d'eau : leur apport sera notable dans plus d'une dizaine de sites (en particulier pour la présence d'écrevisses).

Avant le gel de juillet 1996, l'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 qui précise ensuite que l'objectif de la concertation est de " *réfléchir aux mesures de gestion les plus appropriées* ". La validation de ces propositions va se heurter aux revendications des représentants du monde rural qui font valoir d'autres registres dans l'argumentaire. La reprise des discussions après le gel va amorcer la construction d'un cadre coopératif face à un étau politique qui s'est desserré. L'objectif territorial négocié au niveau national se limite pour l'essentiel aux espaces naturels bénéficiant d'une protection légale : en passant de 170.882 hectares à 128.198 hectares, la proposition de la DIREN concède 25 % de l'enveloppe initiale, rendant possibles de petits arrangements entre acteurs de la consultation.

La contestation de l'inventaire par les socioprofessionnels mettra à mal une légitimité fondée d'abord sur la proximité du savant ou du militant associatif avec le "terrain", précisément parce que la contre-expertise alors revendiquée fait appel au même registre de légitimation. La profession agricole, forte de son "occupation" du territoire, fait systématiquement usage de l'argument de la proximité pour disqualifier le travail des naturalistes. Lorsque la DIREN et la LPO annoncent aux membres du "collectif naturaliste" que " *les 53 sites régionaux retenus au niveau national seront répartis en 3 listes sur la base de critères non scientifiques* ", celui-ci entre dans une crise profonde. A mesure que le dispositif de l'application de la directive semble s'organiser autour d'une expertise collective des socioprofessionnels, il se défait dans les cercles plus étroits de l'expertise scientifique proprement dite. Ainsi, le collectif scientifique que forme le CSRPN se transforme peu à peu en chambre d'enregistrement des amendements ou des suppressions de sites issus des arrangements entre l'Etat et les socioprofessionnels. Dans ce jeu fortement influencé par les rapports de forces nationaux, jusqu'aux recommandations ministérielles rythmant les consultations, les élus locaux, en tant que représentants des intérêts des propriétaires privés, apparaissent très vite comme l'enjeu du dispositif. De leur adhésion ou de leur refus, dépend l'évolution de la place de la concertation dans la procédure au niveau local.

Les Marais de l'Ouest sont administrés par des instances régionales et départementales différentes. Deux sites particuliers ont été choisis en fonction du type d'opérateurs en action :

le Marais-Poitevin, dont la presse locale aime souligner qu'il est "le plus vaste de France avec plus de 61.000 hectares" (Courrier de l'Ouest, 19/04/01), et les marais de Rochefort.

Le premier site correspond au territoire d'intervention du Parc Interdépartemental du Marais Poitevin (PIMP) et qui a succédé au PNR auquel le Ministère enleva son label il y a une dizaine d'années. Qu'il se soit porté candidat pour être opérateur du premier site est assez compréhensible dans la mesure où sa structure interrégionale le met d'emblée à l'échelle du périmètre. Il faut rappeler que sa candidature s'inscrit dans la stratégie de reconquête du label engagée par les grands élus du Parc depuis quelques années et que la mission Roussel⁹⁸ 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.

Le site de Rochefort situé en Charente-Maritime, d'une superficie de 13.639 hectares, est typique du grand marais arrière-littoral. Sa particularité tient au fait que deux opérateurs, emblématiques des enjeux de la confrontation entre biodiversité et agriculture, le prennent en charge. Contrairement au choix d'une procédure de regroupements qui semble de l'initiative du Préfet et de la DIREN en Nord-Pas-de-Calais, il s'agit ici d'un arrangement entre deux partenaires qui, après 10 ans de collaborations agri-environnementales, ont appris à se connaître et sont en position de pouvoir travailler ensemble. Officiellement, la LPO est l'opérateur principal, mais, de fait et d'un commun accord, la responsabilité de l'entreprise leur revient à part égale. Ils partagent l'un et l'autre le même diagnostic : dans un contexte où la configuration du site en fait une zone particulièrement investie, il est impossible pour un représentant perçu comme porteur d'intérêts, d'occuper une position légitime d'opérateur.

Le mandat donné par la DIREN aux opérateurs reste conforme aux préconisations de l'Etat, du Ministère au Préfet (inventaires écologique et socio-économique, propositions de gestion) et ne va pas au-delà. Sa présence dans les réunions de concertation est loin d'être systématique et il est des situations, hors Comité de pilotage bien entendu, où aucun représentant de l'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"*. 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

98 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.

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.

2.4 CONCLUSION

Le réseau écologique qui se construit sous nos yeux présente de fortes disparités régionales que nous avons tentées de décrire et d'interpréter. Les analyses cartographiques fournissent de nouvelles informations sur la répartition spatiale des sites retenus. Outre son inégale distribution, le réseau Natura 2000 complète ou s'ajoute à des zonages environnementaux dont les implantations et les délimitations reflètent l'histoire et les spécificités écologiques régionales. Les régions possèdent une culture et une pratique environnementale qui leur sont spécifiques. Elles vont y avoir recours pour se positionner vis-à-vis de la directive Habitats et répondre aux sollicitations nationales.

L'emprise spatiale de Natura 2000 n'est certes pas explosive par référence aux zonages déjà en place mais elle est loin d'être négligeable en termes d'effets induits aux échelles locales. S'il est possible de quantifier cette extension relative, les contraintes nouvelles qui lui seront liées sont difficiles à évaluer pour le moment. Plus spécifiquement, nous avons montré l'importance de son emprise sociale si l'on raisonne en termes de communes ou de populations concernées. Il est rare, en effet, qu'une politique de la nature mobilise autant d'acteurs régionaux ou locaux pour débattre collectivement de son statut et des modalités de gestion d'objets naturels. Dans tous les cas présentés, les objectifs construits comme d'intérêt général sont en effet remodelés par la prise en compte d'objectifs, d'intérêts et de compétences techniques locaux tandis que le traitement des problèmes de gouvernance fait émerger de nouvelles configurations sociales, locales ou régionales autour d'objets naturels.

3.
LES SCENES LOCALES DES SITES NATURA 2000 :
ENTRE CADRAGE ET DELIBERATION

3.1 STATUT, ENJEUX ET CADRE D'ANALYSE DES SCENES LOCALES

Dans un document largement diffusé, édité par le MATE pour expliciter sa conception de la mise en œuvre de Natura 2000, la procédure d'élaboration des Docob est ainsi définie : "Le Docob constitue une démarche novatrice. Il est établi sous la responsabilité du préfet du département assisté d'un opérateur technique, en faisant une large place à la concertation locale. Le Comité de pilotage regroupe sous l'autorité du Préfet les partenaires concernés par la gestion du site (collectivités locales, propriétaires, exploitants, associations, usagers...) ou leurs représentants. Ce document définit les orientations de gestion et les mesures de conservation contractuelles et indique, le cas échéant, les mesures réglementaires à mettre en œuvre sur le site. Il précise les modes de financement des mesures contractuelles"⁹⁹.

On peut lire clairement dans ce passage de la brochure d'information du Ministère le statut donné à ce travail d'élaboration collective des Docob qui prend place parmi les instruments d'action publique¹⁰⁰. La concertation est mise au service de l'action, en particulier par la production de données fondant une gestion de la nature conforme à l'obligation de résultat contenue par la directive. On perçoit ainsi que les espaces de débats que nous étudions sont placés entre cadrage et élaboration collective. De plus, le caractère novateur de la démarche, évoqué dans la brochure du Mate, ne tient pas tant au processus de concertation territoriale que l'on a déjà rencontré dans d'autres types d'actions publiques concernant la nature, par exemple les mesures agri-environnementales (Alphandéry et Billaud, 1996) et la gestion de l'eau. Il tient à l'ambition de matérialiser dans les débats un objet complexe et controversé, la biodiversité, qui "intègre des phénomènes appréhendés auparavant comme distincts"¹⁰¹ tout en les mettant en relation avec les pratiques des divers acteurs qu'ils concernent. Cette construction multidimensionnelle et intégratrice confère ainsi à la concertation une ampleur inusitée.

Comment appréhender ces espaces d'élaboration collective tournés vers l'action et destinés à préparer des mesures de gestion de la nature ? S'agit-il seulement d'une procédure destinée à les rendre acceptables ? Dans quelle mesure ces espaces sont-ils travaillés et transformés par la diversité des acteurs mobilisés dans la procédure ? Ne peut-on voir dans la réalisation des Docob une forme de reconfiguration des rapports entre différents utilisateurs de l'espace que leurs activités rendent interdépendants au regard d'une série d'objets naturels ? Pour répondre à ces questions, nous situons d'abord Natura 2000 par rapport aux formes actuelles, territorialisées, de l'action publique. Celles-ci relèvent, en effet, selon les constats effectués par de nombreux chercheurs, d'un véritable "impératif délibératif"¹⁰² qui ne suffit cependant pas à définir les caractéristiques originales des scènes d'action collective de Natura 2000. Dans un deuxième temps, nous exposerons les raisons qui nous ont fait choisir la notion de scène locale, en référence à une fonction d'espace public qui excède la seule dimension procédurale impulsée par l'Etat. Enfin, nous expliciterons le cadre sociologique dans lequel nous nous situons pour appréhender les éléments que nous venons d'évoquer.

99 Natura 2000. Dix questions, dix réponses, Mate, janvier 2003, p. 10

100 "Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur". Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2004, p. 13.

101 Robert Barbault, *Biodiversité*, Hachette, 1997, p. 25.

102 L. Blondiaux et Y. Sintomer, "L'impératif délibératif", *Politix*, n° 57, 2002, p. 18 et 19.

3.1.1 LE VIVANT, L'ACTION COLLECTIVE ET L'OBLIGATION DE RESULTAT

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

A première vue, l'élaboration des Docob semble s'inscrire dans ce contexte qui voit se multiplier les *"politiques procédurales"*. Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis écrivent que celles-ci *"se présentent sous la forme d'énoncés très généraux dont le sens reste à produire par la délibération collective. L'essentiel de leur contenu porte sur l'organisation de dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accords collectifs"* (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, pp. 39-40). Dans cette perspective, le recours à ces procédures conduit à une co-construction de l'action publique localisée et plurielle par opposition aux actions dites "substantielles" où une autorité centralisée définit les buts poursuivis et les moyens pour les atteindre.

Pour de nombreux chercheurs, praticiens et décideurs, la diffusion des formes de co-institution de l'action publique que nous venons d'évoquer signifie qu'on serait passé du gouvernement à la "gouvernance", terme d'origine anglo-saxonne qui rencontre aujourd'hui un succès notable en France et dans le monde. Le domaine de la biodiversité n'y échappe pas comme l'a montré l'intitulé de la Conférence internationale organisée à Paris du 24 au 28 janvier 2005, "Biodiversité : science et gouvernance". Il est ainsi précisé que *"la gouvernance de la biodiversité concerne la définition d'un ensemble de normes et de valeurs sociales nécessaires à la régulation des relations entre acteurs utilisant, contrôlant et gérant les ressources naturelles"*¹⁰³. Cette notion, on le voit très large, est utilisée dans un sens cognitif quand elle vise à décrire les processus de coordination des acteurs publics et privés concernés par une négociation en cours. Mais elle prend souvent un sens normatif quand il s'agit d'indiquer les évolutions souhaitables pour arriver à de "bonnes" prises de décision¹⁰⁴. La notion de gouvernance peut, de plus, être envisagée comme la manifestation du passage

103 Introduction à l'atelier "Gouvernance et biodiversité" organisé par l'Institut de développement durable et des relations internationales (Iddri).

104 Pour une analyse critique du succès de cette notion et de son contenu, voir L. Blondiaux et Y. Sintomer, "L'impératif délibératif", op. cit., p. 29 et suivantes.

d'un système rigide et autoritaire, incapable de répondre aux défis de la complexité, à des scènes décentralisées, souples, capables d'intégrer une pluralité d'acteurs. Cette lecture évolutionniste de l'action publique territorialisée nous paraît trop dichotomique pour être reprise dans le cas du processus d'élaboration des Docob dont les caractéristiques renvoient aussi bien au modèle des politiques substantielles qu'à celui des politiques plurielles. Certes, les Docob sont co-institués au cours de débats mobilisant de nombreux acteurs, mais le poids des pouvoirs publics y reste très important, au moins dans le cadrage et la validation des décisions. L'élaboration des Docob s'opère ainsi à travers la constitution d'un espace où se rencontrent les logiques de politiques globales et celles d'histoires locales, les dynamiques des territoires et celles des réseaux.

En effet, les règles régissant les procédures locales de concertation sont largement encadrées par l'administration centrale, les DIREN et les opérateurs. Tout au long de cette recherche, nous avons pu observer comment s'établissaient les cadres administratifs de la concertation auxquels les acteurs impliqués dans la réalisation des Docob sont tenus de se conformer. Il fallait en effet mettre en œuvre les moyens assurant la réalisation des objectifs de la DH sous peine de rétorsions financières. Du point de vue de plusieurs experts ayant participé à la procédure aux plans national et européen, ce caractère prescriptif a été une bonne chose en permettant des progrès sensibles dans la mise au point des outils de gestion des sites Natura 2000 et dans la coordination des expériences. Mais c'est encore la menace de rétorsions financières, actualisée par l'obligation de hâter l'intégration au réseau des sites de la DO, qui inspirait la teneur de la circulaire adressée le 23 novembre 2004 par Serge Lepeltier aux préfets. Le ministre de l'Ecologie y évoquait trois motifs pour justifier la tâche prioritaire que constitue à ses yeux "*l'achèvement de la constitution du réseau Natura 2000*". D'abord, stabiliser le réseau pour le rendre crédible ; ensuite se préparer à son évaluation pour 2007 ; enfin, éviter des sanctions financières de l'UE contre la France.

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

Les deux textes cités précisent les contours du référentiel d'action publique¹⁰⁵ dont la construction épouse la chronologie de la mise en œuvre de la DH et sur lequel les politiques de la nature françaises fondent de plus en plus leur légitimité. Celui-ci repose d'abord sur l'idée que l'érosion de la biodiversité étant une conséquence du développement technico-économique, est devenue une figure des menaces qui pèsent sur la nature dans le cadre de ce que Ulrich Beck a qualifié de "société du risque" (Beck, 2001, p. 36). On peut ainsi noter que l'appel exprimé par le texte du MEDD, comme par celui de l'UICN, à faire de la gestion de la nature l'affaire de tous, invite les citoyens à considérer la nature comme un patrimoine. Cette notion a connu une diffusion rapide depuis plusieurs décennies parmi les institutions naturalistes et la collection d'objets qu'elle désigne n'a cessé de s'élargir. L'association de la conservation de la nature à la défense du vivant la rend "*susceptible d'être gérée partout et par tout le monde*"¹⁰⁶ et confère encore plus de force au référentiel attaché à la conservation de la biodiversité. La science occupe une place essentielle dans ce référentiel par suite de la nécessité de produire des connaissances pour éclairer les politiques publiques. Selon Ulrich Beck, en effet, la prise de conscience des risques liés à la modernisation et la critique du progrès se traduisent par l'élaboration de connaissances scientifiques dans de nouveaux domaines. "*Pour diagnostiquer les menaces et lutter contre leurs causes, il faut souvent recourir à tout un arsenal d'instruments de mesure, d'expérimentation et d'argumentation scientifiques*" (Beck, 2001, p. 355). Cette production de connaissances et cette patrimonialisation de la nature sont largement mobilisées par l'action publique. D'après Christian Deverre, Marc Mormont et Christophe Soulard (2002, p. 226), "*On pourrait parler d'une légitimité plus affirmée des préoccupations de nature et du début d'une véritable politique de la nature au sens d'un programme d'action qui dispose de concepts, d'un équipement et d'un soutien dans l'opinion tels que l'action publique peut se développer, s'évaluer et se débattre à un niveau de généralité suffisant pour être opposé aussi bien à d'autres objectifs qu'à des résistances locales*".

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

3.1.2 LES SCENES LOCALES DE LA BIODIVERSITE, UN ESPACE PUBLIC DE DEBAT AUTOUR DE LA NATURE

L'élaboration des Docob s'inscrit d'un côté dans un contexte de règles administratives et d'une légitimation croissante de l'action publique au nom de la conservation de la biodiversité. Elle est marquée d'un autre côté par la volonté d'associer des acteurs divers à un processus de concertation d'une ampleur inusitée visant à la définition sur les sites de mesures de gestion de la nature. Nous nous sommes donc interrogés sur le dispositif de concertation

105 Selon P. Muller, un référentiel représente la vision d'un problème ou sa "mise en sens". Voir Pierre Muller, "L'analyse cognitive des politiques publiques", séminaire MESPI du 4 novembre 2003, p. 8.

106 Franck-Dominique Vivien, "Et la nature devint patrimoine...", in C. Barrère et alii, *Réinventer le patrimoine*, L'Harmattan, 2005, p. 65.

adopté au cours duquel la biodiversité se formule, se discute et se met en scène. Quels sont le contenu et la portée des débats qui s'y mènent ? Assiste-t-on à des variations significatives d'un site à l'autre ? Sur quoi se fonde la légitimité des décisions communes ?

Nous avons choisi la notion de scène locale¹⁰⁷ de la biodiversité pour rendre compte de ce processus, en faisant l'hypothèse que l'existence de dimensions prescriptives n'empêchait pas les acteurs d'y exposer aux autres leurs convictions, faisant de cet espace un lieu de confrontation publique. Nous avons également supposé que les arguments échangés relevaient de logiques diverses qu'on ne pouvait rabattre seulement du côté de l'expression d'intérêts économiques. Dans cette démarche, nous avons rejoint le point de vue de Geneviève Decrop, l'un des chercheurs à l'origine de l'élaboration de la notion de "scènes locales du risque". Celle-ci notait ainsi que *"l'idée constitutive de la scène locale est que les objets qui y sont débattus échappent à l'appropriation par un groupe constitué et au gouvernement des experts, c'est-à-dire à la pure gestion en termes fonctionnels. On doit pouvoir poser la question du "sens de ce qui arrive" dans une scène"*¹⁰⁸. Plus généralement, les scènes locales de la biodiversité peuvent être identifiées à un espace public que nous définirons ici comme le lieu où des citoyens s'engagent par la délibération dans la détermination de décisions communes. De ce point de vue, nous sommes aussi proches de la notion de "forum hybride" proposée par M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe pour qualifier les espaces de débats et de controverses où se trouve transgressée la frontière séparant les différentes formes de savoir à propos de questions techniques (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, p. 59).

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

La difficulté à trouver un cadre politique légitime pour lier ces questions n'a pas cessé de déstabiliser les procédures régissant les scènes locales, comme le montre le contenu du rapport rédigé en 2003 par le sénateur Le Grand qui plaide notamment pour que Natura 2000 participe *"d'une mise en valeur concertée du territoire"*¹⁰⁹. L'objectif principal des propositions du sénateur réside dans un approfondissement de la décentralisation de la procédure, par le transfert de la présidence du Copil du Préfet à un élu, la fonction d'opérateur

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

108 Propos recueillis lors d'une réunion de travail avec Grenat, en décembre 2001.

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

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

Cette déclaration prend place dans l'histoire déjà riche de la mise en œuvre de la DH marquée depuis ses débuts par la difficulté de stabiliser les rapports entre les représentants des usagers de l'espace, les porte-parole de la science ou de la nature et les élus des collectivités locales. Dans les scènes locales s'entrecroisent les débats sur les pratiques, les légitimités, les espèces et leurs habitats, les formes de la représentation des usagers de l'espace, la définition de l'intérêt général, etc. Les scènes locales représentent ainsi un espace voué à l'élaboration de compromis engageant tous ceux qui participent à cette confrontation. Dans ses travaux, Marc Mormont évoque ces dimensions en les qualifiant de "jeux transactionnels" qu'il estime fondamentaux dans la gestion environnementale, parce qu'ils concourent à l'élaboration "*de formes de compromis entre des ordres légitimes différents*" (Mormont, 1998, p. 56). C'est pourquoi, nous nous sommes intéressés à la pluralité des points de vue représentés, aux formes d'apprentissage collectif¹¹⁰ et aux accords impliquant des partenaires de l'élaboration du Docob. Car les scènes locales illustrent que les compromis, les accords et les engagements nécessitent une confiance et une volonté minimum de travail collectif qui sont loin d'être automatiques et relèvent d'une lente et patiente construction.

Ces questions ont été aussi abordées par la philosophie politique, en particulier par les travaux d'Hannah Arendt et de Jürgen Habermas, qui portent sur les formes d'agir collectif dans lesquelles s'engagent les individus. Cette approche de l'espace public comme "pouvoir d'agir ensemble" éclaire d'une autre manière la construction des scènes locales. Si l'on suit Hannah Arendt, la confrontation des points de vue et l'élaboration de compromis supposent que les acteurs de la scène locale se reconnaissent "*vivre ensemble dans le monde*"¹¹¹. C'est-à-dire qu'ils acceptent de s'asseoir autour d'une même table qui, "*comme tout entre-deux relie et sépare en même temps les hommes*". Dans ce cadre de réflexion, la légitimité des compromis et des engagements élaborés dans les scènes locales naît directement de la communauté d'action, de la "*mise en commun des paroles et des actes*"¹¹² qui implique la publicité et la visibilité des débats.

Chez Jürgen Habermas, l'espace public est le lieu du pouvoir légitime communicationnel qui entre en tension avec le pouvoir administratif, c'est-à-dire celui des institutions du système politique. L'agir communicationnel est ce processus par lequel "*les acteurs recherchent une entente sur une situation d'action, afin de coordonner consensuellement leurs plans d'action*

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

111 Arendt Hannah, *Condition de l'homme moderne*, Agora, 1988 (1961), p. 92.

112 Op. cit., p. 257.

et de là même leurs actions"¹¹³. Habermas souligne en outre que "*Les institutions politiques ne vivent pas de la force mais de la reconnaissance (.....). Le pouvoir légitime émerge seulement parmi ceux qui se forment des convictions communes dans une communication sans contrainte*" (Habermas, *Mana*, 1996, pp. 28-29). A suivre Habermas, les scènes locales représentent un lieu de décision légitime à condition qu'elles soient autonomes, assurent la publicité des débats et une représentation équitable de tous les acteurs.

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

3.1.3 LES SCENES LOCALES COMME CADRE D'INTERACTION

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

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

113 Habermas Jürgen, "L'espace public, 30 ans après", *Quaderni* n° 18, 1992, p. 102,

lysent les politiques publiques en termes de mobilisation et de compromis¹¹⁴. Cette sociologie s'attache aux procédures, aux questions sur la coopération et l'accord, à la grammaire de l'action en suivant les acteurs au plus près.

L'idée de scène provient des travaux de Goffman pour lequel celle-ci constitue l'unité d'observation pertinente "primitive" de la sociologie. Elle trouve son origine dans le face à face problématique qui caractérise les sociétés égalitaires et place les individus dans des situations d'indétermination, à la différence de ce qui se passe dans des sociétés hiérarchisées où les places et les rangs sont clairement octroyés¹¹⁵. Pour Goffman, la vie sociale pose le problème majeur de l'organisation des apparences où se jouent à la fois le poids des règles et la possibilité du désordre. Sa définition de l'interaction insiste sur la co-présence corporelle : "*Par interaction, on entend à peu près l'influence réciproque que les partenaires exercent sur leurs actions respectives lorsqu'ils sont en présence physique immédiate les uns des autres*"¹¹⁶. Mais il existe plusieurs manières d'accommoder l'interactionnisme. Pour certains auteurs se réclamant du même courant sociologique, il peut y avoir des interactions durables par le biais d'une institution et sans nécessaire rencontre physique entre individus (Becker, 1985, p. 206). Notre utilisation de l'interactionnisme s'est centrée sur les échanges entre acteurs dans un rapport de co-présence, sans pour autant omettre le rôle joué par les institutions et les formes diverses de déterminations sociales dans la construction de la réalité¹¹⁷.

La notion de "scène locale" s'inscrit dans cet ensemble d'approches et contribue par le biais de la métaphore à insister sur la co-présence des acteurs dans un espace où chacun peut exposer ses vues dans le cadre de débats où se confrontent des logiques, des intérêts, des mondes, des justifications. Ces scènes sont ainsi des espaces d'observation de la manière dont les acteurs procèdent par ajustements, ce dernier terme désignant selon Howard Becker le fait que "*les gens prennent ordinairement en compte ce qui se passe autour d'eux et ce qui est susceptible de se passer une fois leur décision prise*"¹¹⁸. Leur suivi diachronique permet de restituer la dynamique des interactions. L'analyse des significations auxquelles se réfèrent les acteurs nous place dans le cadre d'une approche compréhensive, d'inspiration weberienne, dans la mesure où il s'agit de penser la pluralité des valeurs et la complexité des rationalités à l'œuvre. De ce point de vue, nous supposons que chaque personne est susceptible d'avoir recours à des logiques ou à des registres d'action divers qu'elles modifient "*en traversant des scènes successives (...), que ce soit sous la pression des dispositifs rencontrés, sous celle des autres personnes, ou en fonction de leur orientation intérieure*"¹¹⁹. Un acteur des scènes locales peut ainsi passer d'une logique de l'intérêt à une toute autre logique de la conviction qui détermine des formes d'engagement différentes. Notre approche pragmatique implique aussi de porter une attention particulière aux diverses manières dont les objets naturels, qui sont au cœur des débats liés à la conservation des habitats,

114 Dubet François et Martuccelli Danilo, *Dans quelle société vivons-nous ?* Le Seuil, 1998, pp. 54-55.

115 Danilo Martuccelli, *Sociologie de la modernité*, 1999, p. 443.

116 Erving Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne. II. Les relations en public*, éditions de Minuit, 1973, p. 26. Cité par Sylvain Pasquier, "E. Goffman : de la contrainte au jeu des apparences", *Revue du Mauss*, n° 22, 2nd semestre 2003, p. 385.

117 Cf. Berger Peter et Luckmann Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1996, 288 p.

118 Howard Becker, *Outsiders*, édition A. M. Métailié, (1963) 1985, p. 206.

119 Dodier Nicolas, "Les appuis conventionnels de l'action", *Réseaux*, nov/dec 1993, p. 75.

participent à la reconfiguration des liens sociaux. Ils apportent en effet aux personnes des appuis et des repères pour construire des perspectives, des accords et des engagements collectifs.

Comme nous l'avons développé dans la première partie de ce chapitre, notre démarche cherche à appréhender ensemble ce qui se construit dans les interactions des scènes locales et ce qui relève d'une dimension plus globale, celle du système social et de ses institutions, chacun de ces niveaux s'alimentant des dynamiques issues de l'autre. Notre objectif est ainsi de prendre en compte la diversité et l'articulation des échelles, du local à l'Europe, et d'analyser les arguments et les justifications énoncés en situation d'interactions en les replaçant dans un contexte de déterminations socio-historiques qu'on peut qualifier, à la suite de Jean-Pierre Terrail¹²⁰, d'"interactions à distance". Il n'est pas nécessaire d'insister sur l'importance de la dimension historique pour éclairer les scènes locales de Natura 2000. Cela suppose de prendre non seulement en compte le poids d'un passé récent cristallisé pour les acteurs en "épisodes marquants" (Dodier, 2003, p. 32), mais aussi les changements diachroniques des répertoires utilisés au cours des échanges. La sociologie pragmatique ne s'avère ainsi opérante qu'en combinant ces dimensions diverses. En effet, suivant les moments des débats et en fonction des configurations particulières à chacun des sites, l'histoire et le contexte social global jouent un rôle variable dans l'analyse des discours et des relations qui se nouent au sein des scènes locales. Comme l'écrit Dominique Schnapper : "*C'est en confrontant les résultats des enquêtes et la réflexion plus large sur notre société, en tant que société historique particulière, que la compréhension sociologique tire son originalité*"¹²¹. De même, notre cadre d'analyse des scènes locales mobilise successivement ou concomitamment ces approches pour éclairer, sans prétendre l'épuiser, la complexité du réel.

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

Ces éléments concourent à faire des scènes locales un objet aux contours flous, peu stabilisés, agaçant le formel et l'informel. On peut d'ailleurs se demander si ce caractère composite ne constitue pas une condition de leur fonctionnement. C'est le point de vue développé

120 Terrail Jean-Pierre, "Interactionnisme : l'identité paradigmatique d'une constellation floue", in A qui se fier ?, *La Revue du MAUSS*, n° 4, 2^{ème} semestre 1994, p. 66.

121 Schnapper Dominique, *La compréhension sociologique*, Paris, PUF, 2000, p. 1.

par Philippe Corcuff et Max Sanier qui ont insisté sur le fait que les scènes d'action collectives coexistent avec des formes d'échanges officieuses, moins visibles, dans lesquelles les acteurs "*sont pris dans des activités tactiques au sein de situations localisées, tout en ayant accès à des repères stratégiques à plus long terme*"¹²². A suivre ces auteurs, il faut ainsi penser de manière conjointe les dimensions officieuses et officielles des scènes locales en supposant que les acteurs peuvent y combiner plusieurs logiques d'action en fonction des situations.

3.1.4 METHODOLOGIE

Le travail que nous avons mené à l'échelle des sites consiste à les appréhender comme un espace de confrontation doté d'une histoire particulière tout en étant soumis à l'influence d'une politique de gestion de la nature de dimension internationale. Sur chacun des sites que nous avons décidé d'étudier, nous avons privilégié le travail sur la dimension formelle du processus en analysant aussi précisément que possible le fonctionnement et le déroulement des divers espaces de débats. Dans ce but, nous avons mené un travail d'observation participante en assistant aux diverses réunions organisées, sans toutefois prendre part aux discussions¹²³. Nous procédons ainsi à l'analyse de la forme et du contenu des débats en tentant de restituer les processus d'interactions qui s'y déroulent. On s'intéresse notamment à la manière dont les acteurs participant aux débats se définissent et présentent leurs pratiques, à ceux qui restent en marge de la discussion¹²⁴, enfin aux absents, qu'ils soient membres du Copil ou d'un groupe de travail ou non représentés. On analyse les thèmes abordés, les arguments échangés, les conflits et les accords trouvés. Enfin, on participe aux activités qui ponctuent le déroulement de l'élaboration d'un Docob : visites de terrain, réunions d'information, etc.

Notre présence aux réunions n'allait pas de soi : elle a supposé l'existence de relations de confiance avec les principaux responsables du processus de mise en œuvre locale de Natura 2000. En effet, notre posture et la nature de notre travail de sociologue pouvaient poser questions à nombre de participants aux débats. A quoi correspondait notre investissement durable sur les sites ? Etions-nous des auxiliaires de l'administration enrôlés pour mettre de l'huile dans des rouages grippés ? Allions-nous au contraire lui compliquer la tâche en servant de chambre d'écho aux critiques de Natura 2000 ? Risquions-nous de diffuser des informations que beaucoup souhaiteraient ne pas ébruiter ? De plus, si notre présence pouvait rester inaperçue dans le cadre des Copil dont l'assistance est nombreuse, il n'en était pas de même dans les groupes de travail aux effectifs plus restreints. Or, bien souvent, la braise des confits qui ont parsemé la mise en œuvre de la DH n'était pas encore éteinte. Nous nous sommes en général adressés à la DIREN pour obtenir un accord quant à notre participation

122 Philippe Corcuff et Max Sanier, "Comment se prend une décision publique aujourd'hui ?", *Annales Histoire, Sciences sociales*, n° 4, juillet/août 2000, p. 850.

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

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

aux activités liées à l'élaboration du Docob. Cet accord a dû être négocié dans certains cas, mais une fois qu'il nous a été octroyé, nous avons été convoqués et informés au même titre que les membres du Copil.

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

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

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

nécessaires par les aspects qualitatifs et quantitatifs de notre recherche. Tout au long de nos rencontres avec les services de l'Etat, nous avons cherché à maintenir une autonomie indispensable pour mener à bien nos travaux et pouvoir solliciter en confiance, sur un objet riche en conflits, tous les protagonistes du processus de mise en œuvre de la DH. Ce parti pris a impliqué que nous restions en marge de certains groupes de réflexion destinés à améliorer le fonctionnement de ce processus pour conserver une position d'observateurs. En revanche, nous avons participé à toutes les formes de débats de portée générale, y compris les discussions critiques sur nos travaux, car nous considérons que nos recherches doivent servir à alimenter un processus de réflexivité sociale.

3.2 MORPHOLOGIE DES SCENES LOCALES

Nous allons maintenant examiner ces différentes "scènes locales" du point de vue de leur composition et de leur fonctionnement. Leur configuration dépend certes d'un ensemble de facteurs comme la taille et les caractéristiques écologiques des sites mais elle est aussi largement déterminée par l'opérateur. En dehors du Copil qui demeure une instance officielle, les opérateurs locaux disposent d'une certaine latitude dans la manière d'organiser les conditions de la confrontation entre les acteurs. Ce sont eux qui décident de convoquer telle ou telle assemblée (groupes de travail, réunions d'information), qui définissent les finalités et les modalités d'organisation des débats, à savoir qui participe et selon quelle règle du jeu. De ce point de vue, ils ont un pouvoir de décision non négligeable.

Les analyses présentées ici s'appuient sur des matériaux issus pour partie de l'enquête quantitative conduite à l'échelon national par le réseau Grenat et sur le suivi qualitatif des huit sites dans les différentes régions. Compte tenu du caractère échelonné de la réalisation des Docob et des changements institutionnels à venir à travers la mise en œuvre de la loi sur le DTR, les données que nous présentons ici concernent ce que nous avons appelé la première génération de Docob. Au printemps 2005, près de 473 sites répartis sur l'ensemble du territoire ont déjà fait l'objet d'un Docob ou sont en phase de finalisation du Docob. Sur les 473 questionnaires adressés aux opérateurs, 326 nous ont été retournés soit l'équivalent de 363 sites – certains Docob concernent, en effet, plusieurs sites (se reporter à l'encadré 4, page 57).

3.2.1. CHOIX ET ROLE DES OPERATEURS

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 avec 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. Ce dernier joue un rôle clé dans le processus d'articulation des données scientifiques produites sur un site et celui de la définition de projets territoriaux rassemblant les acteurs de ce site. En d'autres termes, en organisant la mise en forme des connaissances concernant la gestion de la biodiversité et la concertation entre les acteurs 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 liés aux habitats. Il peut choisir de mettre en avant ceux qui disposent d'une valeur patrimoniale à l'échelle européenne, mais aussi d'intégrer certains

habitats ou certaines espèces qui ne figurent pas explicitement dans les annexes de la directive mais qu'il cherche à protéger en référence à des considérations locales (caractère emblématique, etc.).

Une grande diversité de structures opératrices

Une première analyse conduite à l'échelle nationale montre que les gestionnaires publics d'espaces protégés stricto sensu (Réserves et Parcs nationaux), bien que toujours présents, n'occupent pas la place principale dans le dispositif Natura 2000.

Répartition des opérateurs par type de structure

OPERATEUR	FREQUENCE
ONF	65
CREN	63
PNR	60
Association environnementale <i>dont LPO</i>	32 12
Syndicat Mixte	24
Bureau d'études	22
CRPF	19
Collectivité territoriale	16
Chambre d'Agriculture	10
ADASEA	9
CPIE	9
PN et réserve naturelle	7
Divers	6
Association locale	4
Mairie	4
Fédération de chasse	3
CDJA	2
ONCFS	2
VNF	2
CAUE	1
Conservatoire botanique	1
Fédération de pêche	1
Office de l'environnement de la Corse	1
Total	363

Source : Enquête GREMAT

En effet, quatre opérateurs se partagent plus de 60 % des chantiers : l'ONF, les Conservatoires régionaux des sites naturels, les PNR et les autres collectivités locales au sens large (conseils généraux, syndicats mixtes, communautés de communes, ...). On trouve ensuite des associations de protection de la nature, des bureaux d'études, des établissements publics (Chambre d'Agriculture, CRPF, etc.), des organisations agricoles, des réserves naturelles, des

parcs nationaux, des fédérations de chasse ou de pêche et même des groupements d'opérateurs. Cette dernière configuration qui associe officiellement plusieurs opérateurs pour réaliser un même Docob est peu répandue en dehors de la région Nord-Pas-de-Calais. Par contre, nous avons pu constater à partir des observations effectuées sur les sites que des associations d'opérateurs de type informel existent. Dans le marais de Rochefort (Poitou-Charentes), par exemple, la LPO désignée comme opérateur principal, collabore en réalité étroitement avec la Chambre d'Agriculture dans un partenariat organisé sur le partage des responsabilités. L'absence de données spécifiques dans la base ne nous permet pas d'évaluer l'importance de ces situations à l'échelle nationale. Cependant, les enquêtes conduites en région donnent à penser qu'elles sont relativement fréquentes.

Le choix de la coopération qu'elle soit ou non officialisée 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 donné satisfaction aux structures hostiles à la directive (CRPF, Chambre d'Agriculture) qui revendiquaient leur participation. Cette démarche vise donc à limiter les phénomènes de concurrence et à aplanir les tensions dans une région où les controverses lors de la phase d'inventaire ont été particulièrement vives. Dans la région Poitou-Charentes, de telles coopérations s'inscrivent dans l'histoire de l'agri-environnement local qui a vu des institutions, jusqu'alors en conflit radical, apprendre à collaborer pour sauvegarder les prairies naturelles humides. Un tel rapprochement n'est pas anodin après que ces acteurs se sont opposés lors de la phase des inventaires biologiques. Cependant, cette collaboration n'est pas sans provoquer des remous au sein des deux organisations : tension entre les "politiques" et les "scientifiques" au sein de la LPO ; nécessité pour le Bureau de la Chambre de s'expliquer auprès de sa base, la profession agricole.

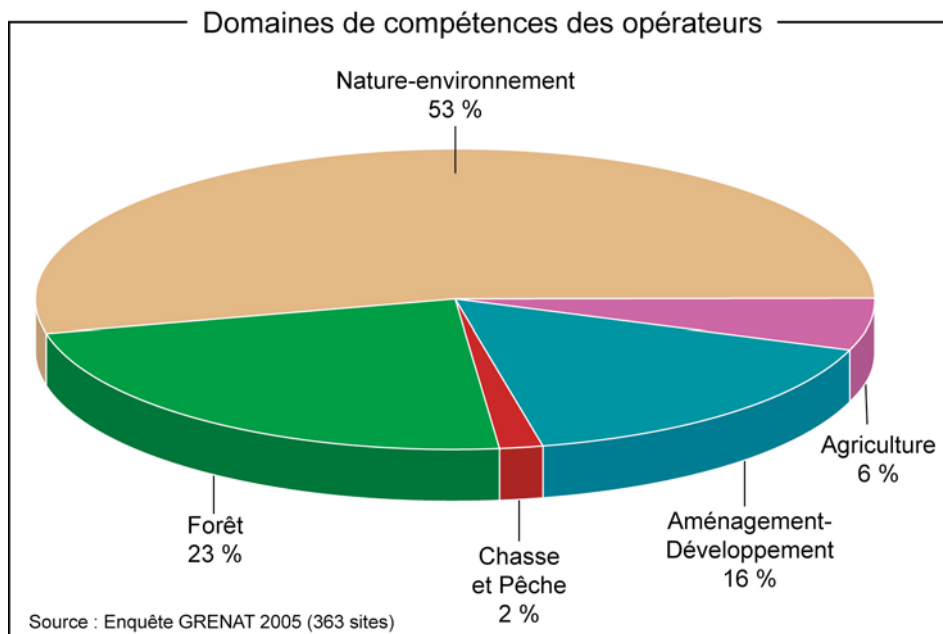
Nous avons regroupé les opérateurs en huit catégories d'activités qui se répartissent comme suit :

- collectivités territoriales (communautés de communes, communes, PNR, syndicat mixte, conseil général),
- organismes publics environnementaux (conservatoire du littoral, parc national) ;
- associations environnementales (association de protection de la nature, conservatoire des sites, centre permanent d'initiation à l'environnement) ;
- chasse et pêche (office national de la chasse et de la faune sauvage, fédération de chasse, fédération de pêche) ;
- agriculture (ADASEA, chambre d'agriculture, centre départemental des jeunes agriculteurs, fédération département des syndicats d'exploitants agricoles) ;
- forêt (centre régional de la propriété forestière, office national des forêts) ;
- bureaux d'études ;
- organismes publics divers (voies navigables de France).

Ce découpage permet de faire émerger trois groupes principaux : les collectivités territoriales (31 %), les associations environnementales (27 %), la forêt (23 %) qui totalisent à eux seuls plus de 80 % des Docob. Viennent ensuite les bureaux d'études (8%) et les opérateurs liés au monde agricole (6 %).

Si on classe maintenant les opérateurs en fonction de leur domaine principal de compétence, on peut dégager cinq catégories qui ne se superposent pas aux catégories précédentes.

tes¹²⁵. La capacité d'expertise directement liée à l'environnement apparaît fortement privilégiée dans le choix des structures opératrices



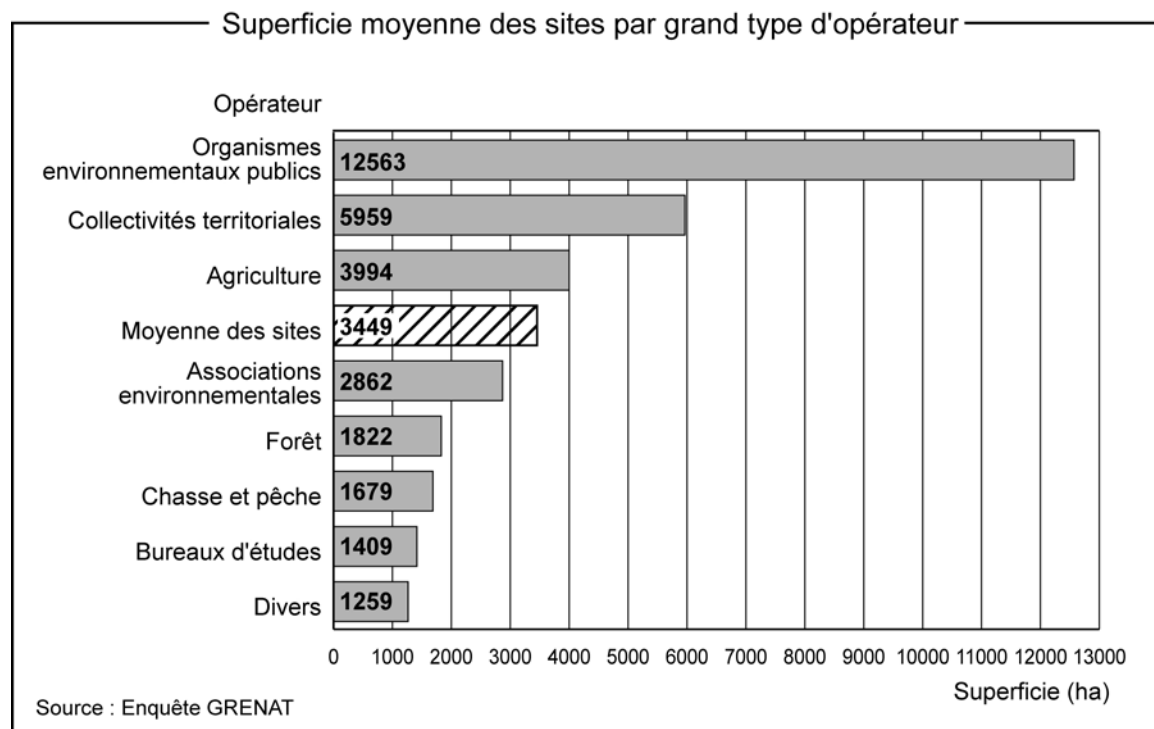
Dans cette première génération de Docob, nous avons testé la représentativité de notre échantillon (363 questionnaires) en le confrontant à la base de données plus large fournie par le MEDD. En juillet 2004, celle-ci fait état de 740 sites pour lesquels un opérateur a été désigné. La confrontation confirme la primauté des trois catégories mentionnées ci-dessus dans des proportions sensiblement équivalentes auxquelles s'ajoute celle des bureaux d'études (13 %) alors qu'ils représentent à peine 8 % de notre échantillon). Ce décalage peut-être interprété de deux façons. La plupart des Docob entrepris par les bureaux d'études ont débuté plus tardivement, ce qui peut vouloir dire qu'ils n'ont pas été choisis parmi la première vague d'opérateurs, d'où leur faible représentation dans notre base. Par ailleurs, les bureaux d'études se montrent peu enclins à répondre aux questionnaires, c'est en effet dans cette catégorie que le taux de non-réponse est le plus élevé (de l'ordre de 20 %).

Des sites de taille plus élevée pour les opérateurs de type "collectivités locales"

La superficie moyenne des sites des trois grands types d'opérateurs identifiés précédemment conduit à distinguer nettement les collectivités territoriales dont la taille avoisine les 6000 hectares, soit deux fois plus que les associations environnementales et plus de trois fois celle des forêts (1800 hectares en moyenne). Les organismes publics environnementaux qui interviennent sur des sites de très grande taille (12500 hectares) forment une catégorie spécifique ; ils sont peu nombreux et présentent un écart à la

¹²⁵ La catégorie "nature/environnement" intègre les PNR et les syndicats mixtes spécialisés dans l'environnement, tandis que celle de "aménagement/développement" inclut les collectivités territoriales hors PNR et les bureaux d'études "généralistes".

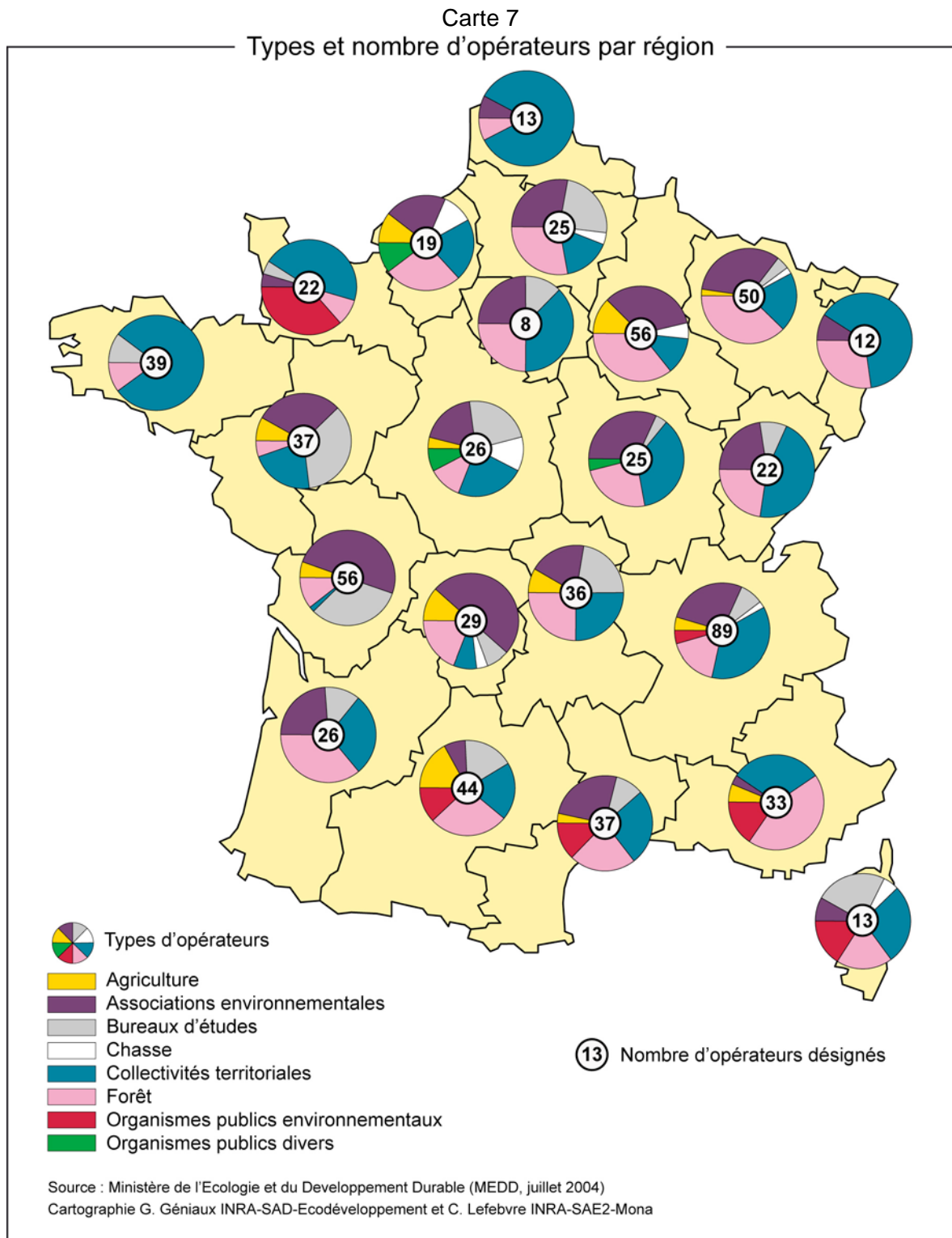
moyenne très important comparé aux autres groupes. Il s'agit principalement de sites implantés dans les zones de Parcs nationaux. A l'exception des organismes publics environnementaux qui sont peu représentatifs, ces résultats tendent à conforter l'importance des collectivités territoriales dans le peloton de tête des opérateurs et à justifier le rôle revendiqué par celles-ci dans la gestion de la nature.



Variétés des opérateurs d'une région à l'autre (carte 7)

On assiste à des variations importantes dans la désignation des opérateurs entre les différentes régions. Certaines ont privilégié un, deux voire trois types d'opérateurs à l'image de la Bretagne qui a eu recours de façon massive à des opérateurs appartenant à la catégorie des collectivités locales, ou la région Poitou-Charentes qui a misé principalement sur les associations environnementales et les bureaux d'études. Dans d'autres régions, en revanche, comme en Midi-Pyrénées, en Haute-Normandie, dans le Centre, en Rhône-Alpes, la diversité des opérateurs retenue est plus importante.

La disparité des situations d'une région à l'autre peut être également analysée à partir des trois catégories majoritaires d'opérateurs désignés. Les collectivités territoriales tout d'abord sont fortement représentées en Bretagne, Alsace, Franche-Comté alors qu'elles sont quasi-absentes en Poitou-Charentes et en Limousin. Les associations environnementales ont été particulièrement sollicitées en Poitou-Charentes, en Limousin et en Basse-Normandie à l'inverse de l'Aquitaine, de la Bretagne ou encore de la région Paca où ce type d'opérateur n'apparaît pas. Enfin, les forestiers sont amenés à jouer un rôle important en Lorraine, PACA, Champagne-Ardenne mais très peu sollicités en revanche dans les Pays de Loire et dans la région Centre qui présente un taux de boisement pourtant élevé. Ces résultats sont bien sûr à nuancer en fonction du nombre de sites présents dans la région et des types de milieux représentés, mais ils témoignent cependant de la capacité des DIREN à orienter les choix dans la gamme des opérateurs désignés.



Privilégier les opérateurs socialement légitimes

Les opérateurs sont désignés soit par appel d'offres soit par cooptation. Cependant, les résultats de l'enquête nationale et les observations recueillies sur les sites montrent une préférence marquée en faveur de la seconde option. Les DIREN se montrent peu enclins à faire jouer la concurrence entre les opérateurs mais au contraire s'attachent à faire en sorte que les opérateurs soient reconnus localement comme socialement légitimes. D'où la tendance à

privilégier la ou (les) structures déjà gestionnaire(s) du site qui se portent candidates¹²⁶. Ce résultat est confirmé par les opérateurs eux-mêmes qui, lors de l'enquête, invoquent par ordre d'importance leur statut de gestionnaire puis leurs compétences écologiques dans le fait d'avoir été désigné. La légitimité des opérateurs est en outre attestée par le fait que la grande majorité d'entre eux (70 % et plus selon les catégories) souhaitent continuer à jouer un rôle important dans la gestion des sites après le Docob. Comme le faisait remarquer l'un de nos interlocuteurs au Ministère de l'Environnement : *"C'est difficile d'obtenir d'un opérateur qu'il ait à la fois des compétences politiques, techniques et scientifiques. Il faut que ce soit un opérateur qui soit accepté des différents interlocuteurs de terrain pour obtenir les informations dont il a besoin pour faire son document. Il doit donc avoir une légitimité du fait de son existence préalable sur le site, sa connaissance des acteurs etc. Il existe le cas où un opérateur est clairement identifié par les services de la DIREN (Conservatoire d'espaces naturels, ONF, association de protection nature, conseil général, collectivités) dès lors qu'on est sur son terrain, et le cas où il n'y en a pas. Dans ce cas, il faut aller chercher des bureaux d'études pour faire le travail"*¹²⁷.

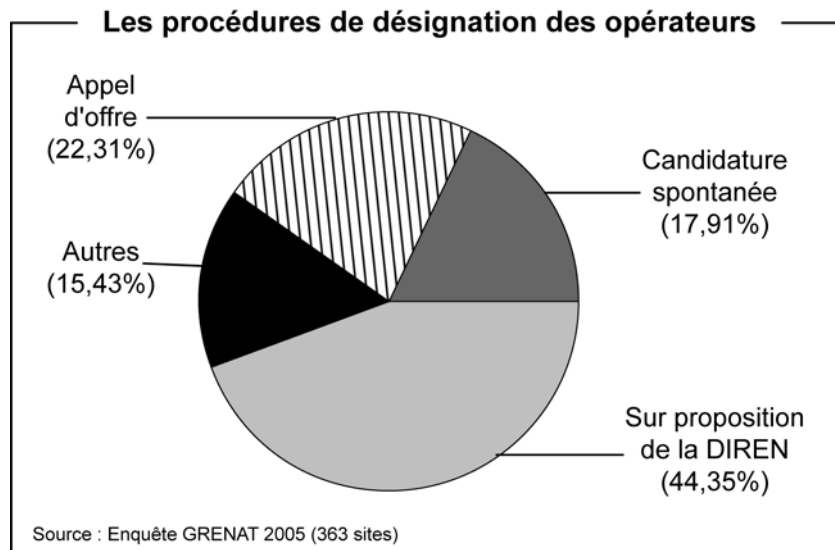
Dans cette première génération de Docob, le recours à l'appel d'offres n'intervient généralement qu'en dernier ressort¹²⁸. La région Centre, par exemple, a dû renoncer - après plusieurs tentatives de conciliation avec le Conservatoire régional - à cet opérateur local et lancer un appel d'offres pour choisir un candidat en conformité avec le code des marchés publics. Néanmoins, et ceci rejoint le constat effectué plus haut, nous avons constaté 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'estiment plus habilités pour intervenir sur leur propre territoire. Refus appuyé dans la situation présente par les opposants à Natura 2000 (les Chambres d'Agriculture, le Centre Régional de la Propriété Forestière, les fédérations de chasse) qui souhaitaient tenir à l'écart les APN et les bureaux d'études de la fonction d'opérateur. Cet exemple montre l'enjeu que représente ce statut aux yeux des structures locales, dont les acteurs socio-professionnels qui entendent faire valoir leurs intérêts dans la gestion de la biodiversité. D'autant que, sur le plan financier, les opérateurs sont nombreux à dire que le temps investi rend les budgets accordés peu intéressants.

Si la désignation des opérateurs obéit en priorité à des critères de légitimité, elle s'effectue dans près de la moitié des cas sur proposition de la DIREN. Les procédures de candidatures spontanées, d'appel d'offres et "autres procédures" (catégorie recouvrant des situations variées allant de conventions et d'accords nationaux à des propositions provenant d'institutions autres que la DIREN comme l'ONF, le CRPF, la DDAF et la DRAF) se répartissent sensiblement dans les mêmes proportions pour les sites restants.

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

127 L'argument avancé justifie la faible présence des bureaux d'études lors du lancement de la première série de Docob.

128 Principalement pour départager des structures concurrentes ou lorsque les montants financiers en jeu dépassent le seuil autorisé ; auquel cas l'Etat doit recourir à cette procédure qui s'applique aux acteurs de droit privé.



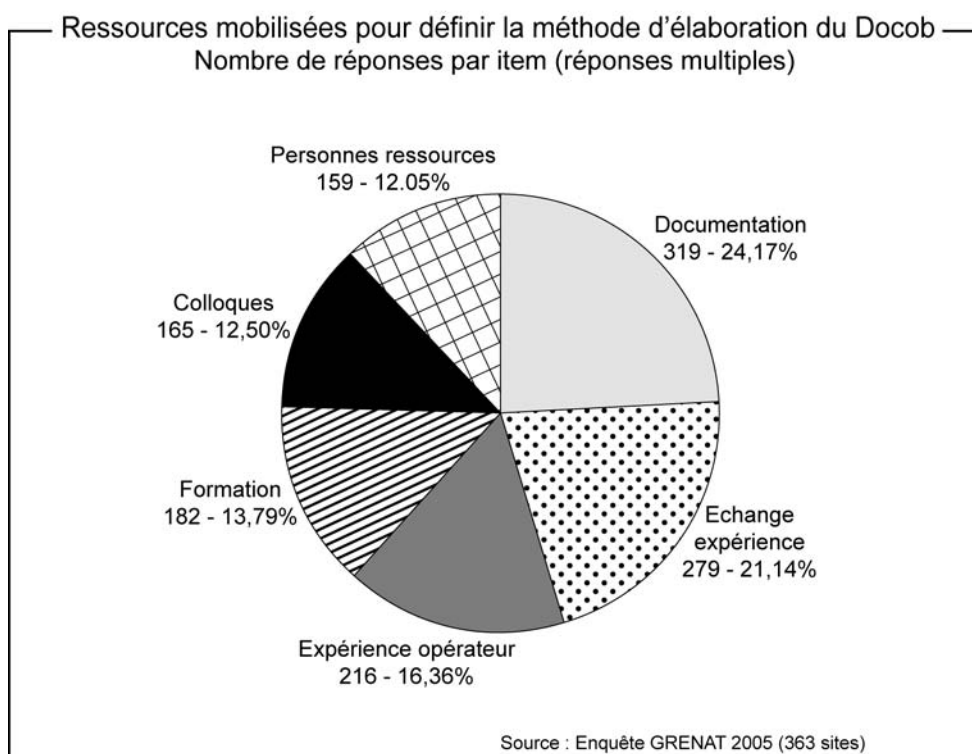
Le rôle prépondérant de la DIREN s'exerce tout particulièrement en direction des opérateurs "forêt" (59 %) et peu en revanche envers les bureaux d'études (13,5 %). Quant aux candidatures spontanées, elles émanent des collectivités territoriales qui recourent plus volontiers à cette procédure (35 %) que la moyenne des opérateurs. Enfin, la procédure d'appel d'offres s'applique de manière écrasante aux bureaux d'études (77 %) et dans une moindre mesure aux associations environnementales (30 %).

Des opérateurs relativement autonomes

Le travail de suivi des Docob dans les quatre régions étudiées souligne la variabilité des conditions de leur réalisation d'une région à l'autre et révèle dans le même temps une certaine autonomie des opérateurs dans la méthode d'élaboration des plans de gestion. Les enquêtes confirment que dans 2/3 des cas les organismes opérateurs définissent seuls la procédure, 23 % recourent à des collaborations et seulement 10 % voient leur démarche imposée par un organisme extérieur, la DIREN le plus souvent. Ce phénomène se trouve accentué pour certaines catégories d'opérateurs : les bureaux d'études, les institutions liées au monde de la chasse et les organismes publics environnementaux définissent eux-mêmes et de façon quasi systématique la procédure, sans s'appuyer sur des collaborations. Le travail de mise en connexion et de mutualisation des données, comme celui de l'organisation des débats (réunions des Copil, création de groupes de travail, groupes informels, etc.), est donc 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 à l'image de la Bourgogne. Dans cette région, nous avons constaté un cadrage fort de la DIREN qui, par souci d'assurer le suivi de chaque Docob et d'homogénéiser la méthode à l'échelle régionale, définit intégralement le cahier des charges tout en se réservant le droit d'intervenir dans les moments clés du processus.

Pour définir la méthode d'élaboration des Docob, les opérateurs mobilisent plusieurs types de ressources (cf graphique ci-après). Ils s'appuient en priorité sur la documentation mise à disposition par les DIREN et le Ministère de l'Environnement. L'échange d'information avec

d'autres opérateurs de même que l'expérience acquise sur d'autres sites – près de la moitié des chargés de mission ont déjà été impliqués dans la procédure Natura 2000 – arrivent respectivement en seconde et troisième position, tandis que le recours à la formation apparaît moins systématique. Elle intervient dans moins d'un cas sur deux, sensiblement au même niveau que la mobilisation de personnes ressources ou la participation à des colloques. Mais là encore, il convient d'opérer des distinctions selon les catégories d'opérateurs. L'enquête révèle sans grande surprise que les opérateurs appartenant aux secteurs agricoles ou cynégétiques s'appuient moins sur leur expérience et recourent de façon plus importante à la formation ou à des personnes ressources. A l'inverse, les opérateurs liés au milieu associatif et les bureaux d'études font davantage appel à leur expérience. Quant aux opérateurs forestiers et aux collectivités territoriales, ils se singularisent dans leur tendance à diversifier les ressources disponibles.



Le rôle déterminant du chargé de mission

Employé par l'opérateur local, le chargé de mission joue un rôle central dans la réalisation des Docob. Véritable cheville ouvrière c'est lui qui, en tant que "chef de projet" et en concertation avec les acteurs locaux, élabore le Docob et les documents techniques qui s'y rapportent. L'ATEN définit l'emploi du chargé de mission en ces termes : "Il formalise les bases nécessaires à la gestion du site : il recherche et synthétise les données concernant la gestion du site, recueille les avis, prépare et anime les groupes de travail, fait des propositions au Comité de pilotage et aux services de l'Etat et participe à l'animation du Comité de pilotage"¹²⁹. Ces missions font appel à des compétences dans le domaine de l'écologie, des

¹²⁹ Extrait de la "Fiche emploi type du chargé de mission coordinateur de l'élaboration d'un Document d'objectifs de site Natura 2000" élaborée par l'ATEN en février 2000.

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

A partir des rapports d'activités adressés par un chargé de mission à l'opérateur sur un site relativement important en superficie, en région PACA, nous avons pu appréhender le très large éventail des compétences requises et saisir l'étendue de ses activités relationnelles, bien au-delà des collectifs institués que sont les comités de pilotage et les groupes de travail¹³⁰. Dans le processus de construction du Docob, qui dans l'exemple retenu s'est étendu sur près de quatre années, les activités et les interlocuteurs du chargé de mission évoluent, demandant sans cesse l'acquisition de nouvelles compétences. Le chargé de mission (qui a bénéficié d'une courte formation d'une semaine à l'ATEN avant de prendre ses fonctions) est d'abord l'employé de la structure opératrice du Docob, aux responsables de laquelle il doit faire régulièrement des comptes-rendus écrits et oraux. Sur ce site, il est par ailleurs accompagné d'un collaborateur scientifique désigné par la DIREN, auquel il doit également rendre des comptes sur l'avancement du volet scientifique, au stade du diagnostic comme à celui de la définition des objectifs et mesures de gestion. Il est aussi le maillon d'articulation entre la structure opératrice et les services de l'Etat (DIREN, DDAF) qui financent, orientent et contrôlent l'avancement du travail. C'est lui qui négocie chaque année les financements et assure l'établissement des conventions et des cahiers des charges des prestataires d'études.

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

Dans une deuxième phase du travail, une fois réalisée la phase de diagnostic, l'attention se focalise d'avantage sur les activités qui se développent sur le site et sur leur participation possible aux objectifs de conservation des habitats. Les interlocuteurs du chargé de mission sont alors de plus en plus des techniciens des organismes socio-professionnels et des acteurs de terrain. Le chargé de mission s'attache à connaître et comprendre ce qui existe déjà

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

sur le site, secteur par secteur, mais explore aussi d'autres questions comme les relations entre agriculture et santé dans le cas présenté. Une des formes de consultation des acteurs de terrain est l'organisation de groupes de travail thématiques. Bien sûr, le chargé de mission a également comme tâche de synthétiser les connaissances et d'organiser leur restitution aux structures décisionnelles du Docob, le Comité de pilotage et, dans ce cas, également un conseil scientifique. Le chargé de mission est le rédacteur de l'ensemble des parties du Docob, puis son propre correcteur après les avis du Comité de pilotage et du conseil scientifique. Il est en charge également de l'organisation matérielle de la réunion de ces structures.

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

Plume du Docob, employé administratif, rassembleur de connaissances, organisateur de débats et médiateur, le chargé de mission est aussi un communicateur en direction du grand public, éditeur de bulletins d'information. Il doit aussi devenir cartographe, gestionnaire de systèmes d'information géographique, informateur de l'administration, d'étudiants et de ... sociologues. L'acquisition des compétences nécessaires à l'accomplissement de toutes ces missions s'appuie sur des sessions de formation auprès d'organismes divers, en premier lieu l'ATEN, dans des domaines très étendus (ici, l'agri-environnement, la gestion des habitats, celle des milieux ouverts, les conflits et la négociation, les SIG...). Enfin, le chargé de mission est aussi un grand voyageur : il sillonne le site, se rend au siège des administrations, dans les universités et les centres de recherche, sur ses lieux de formation.

D'après l'enquête nationale, les chargés de mission sont pour la majorité d'entre eux (63 %) issus de la structure opératrice. La tendance à faire appel à du personnel en interne est encore plus marquée pour les bureaux d'études (84 %) et les associations environnementales (77 %) dès lors que ces structures disposent de personnel formé à l'écologie. En revanche, les collectivités territoriales s'appuient plus volontiers sur des compétences externes (52 %), vraisemblablement pour compenser le déficit de connaissances en interne. La taille des sites semble également influencer sur le recrutement de chargés de mission. Sur les petits sites, plus de 3/4 sont issus de la structure contre 1/3 sur les très gros sites. Quant au profil sociologique des chargés de mission, il est marqué par un niveau de formation élevé¹³¹ : 66 % ont un cursus équivalent ou supérieur à 5 années d'études après le BAC. Les résultats de l'enquête révèlent en outre qu'un peu plus de la moitié des chargés de mission (53 %) ont déjà été impliqués dans la procédure Natura 2000. Ce constat s'applique en priorité aux bureaux

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

d'études (71 %) et dans une proportion moindre (44 %) aux collectivités territoriales. Il confirme la tendance énoncée précédemment à savoir la mobilisation plus importante des compétences en interne par les bureaux d'études que par les collectivités locales.

Le temps de s'approprier la démarche

La durée effective de réalisation des Docob connaît des variations importantes. Elle s'échelonne entre 13 et 33 mois selon les opérateurs. Cette durée relativement longue, deux ans en moyenne, correspond comme le souligne le sénateur Le Grand¹³² au temps nécessaire pour s'approprier la démarche. Il n'en demeure pas moins que certains opérateurs comme les organismes cynégétiques réalisent les Docob dans des délais rapides (13 mois) comparés aux organismes publics environnementaux (33 mois). Cet écart peut être lié en partie à la taille des sites qui constitue également une variable importante dans le temps imparti à la réalisation du Docob.

Durée d'élaboration moyenne des Docob

	Durée d'élaboration moyenne (mois)
Questionnaires reçus (363)	
Catégorie Opérateur désigné	
AGRICULTURE	24
ASSOCIATION ENVIRONNEMENTALE	21
COLLECTIVITES TERRITORIALES	23
BUREAU ETUDE - EXPERT	24
FORET	22
CHASSE	13
ORGANISMES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX	32
PUBLIC DIVERS	18
MOYENNE	23
Par classe de surface	
PETIT SITE MOINS DE 50 HECTARES	14
SITE MOYEN 50-1000 HECTARES	22
GROS SITE 1000-10000 HECTARES	25
TRES GROS SITE + 10000 HECTARES	31

Source : Enquête GREMAT

La DIREN, principal financeur des Docob

La réalisation des Docob est prise en charge financièrement par les DIREN. Mais le coût réel peut être bien supérieur à l'enveloppe attribuée, obligeant les opérateurs à des montages financiers. L'autofinancement et la mobilisation des fonds européens interviennent le plus souvent en complément des crédits alloués par les DIREN, avec des variations selon les opérateurs. Ce sont les opérateurs du milieu associatif, des collectivités territoriales et des organismes publics

¹³² Réseau Natura 2000 : pour une mise en valeur concertée du territoire, Les rapports du Sénat, N°23, 2003-2004.

qui bénéficient des fonds européens. L'autofinancement est surtout le fait des structures sylvicoles (40 %) et dans une moindre mesure des organismes publics et les organisations cynégétiques. Ces résultats s'appliquent aux sites de taille moyenne. Les sites de petite taille ne bénéficient jamais de fonds européens. A noter également la procédure particulière appliquée aux sites pilotes qui ont été dans leur intégralité financés par des crédits de type Life (instrument permettant à l'U.E. de soutenir des projets de protection de l'environnement en Europe).

3.2.2. LA CONSTITUTION DE COLLECTIFS : COMITE DE PILOTAGE, GROUPE DE TRAVAIL, ETC.

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

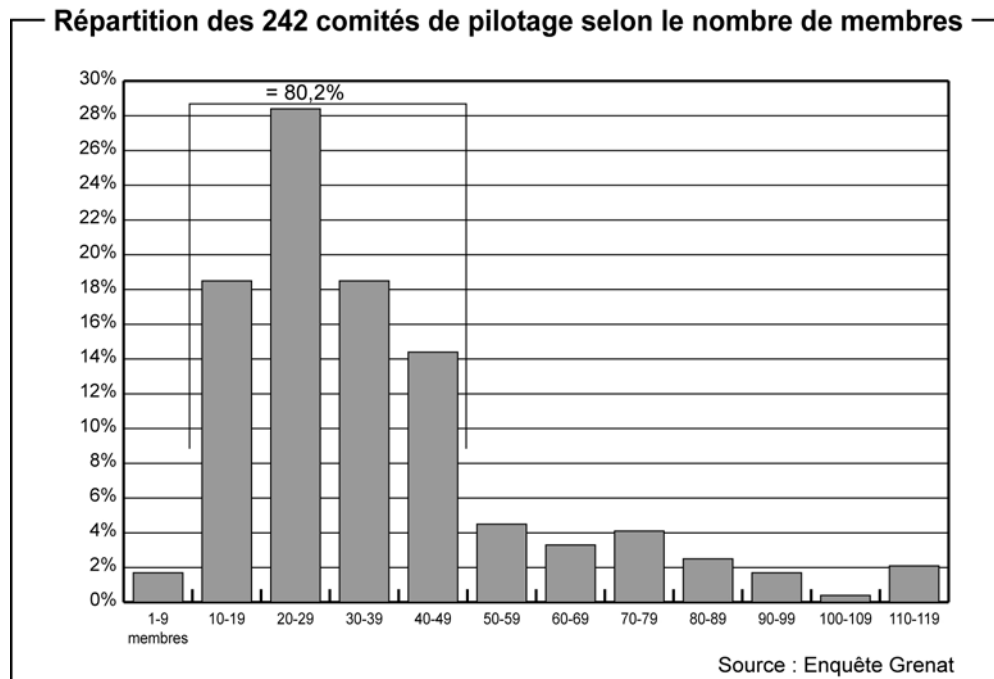
Le Comité de pilotage : une instance officielle à géométrie variable

Réuni sous la présidence du Préfet, le Copil est une instance officielle dont la mission est d'examiner, d'amender les documents et propositions que lui soumet l'opérateur et, au final, de valider le Docob. Les résultats de l'enquête quantitative conduisent à identifier trois grandes phases dans le travail d'élaboration du Docob. La première dite d'installation vise à présenter la méthode de travail, la seconde, entérine le diagnostic et définit les objectifs de conservation enfin, la dernière, valide le Docob. D'après nos chiffres, le Copil se réunit dans 60 % des cas à trois ou quatre reprises ; le nombre de réunions est déterminé par la taille des sites et dans une moindre mesure par le type d'opérateur (plus faible en moyenne pour les bureaux d'études et les organismes liés à la forêt). Ses membres sont des personnes morales, plus rarement des personnes physiques, considérées comme partenaires incontournables de la gestion du site. Parmi eux, figurent entre autres, les représentants des services et établissements publics de l'Etat, des collectivités territoriales, des organisations socio-professionnelles, des associations de protection de la nature, des organisations représentatives des autres usagers du milieu naturel, des titulaires de droits réels, des exploitants de biens. Sont également présents au Copil l'opérateur et des personnes *ès qualité* dont le chargé de mission.

A partir de documents fournis par les opérateurs en réponse à l'enquête postale, nous avons analysé la composition de 242 comités de pilotage répartis sur l'ensemble du territoire, intégrant des milieux divers (habitats aquatiques, de montagne, forestiers...) et de taille très variable. La première constatation qui s'impose est la grande variabilité du nombre des membres nommés à ces comités de pilotage. Nous avons dénombré 5675 personnes au total dans les 242 comités de pilotage, soit une moyenne de 28 membres. Les effectifs s'échelonnent entre 8 et 106 personnes (médiane 27).

Dans certaines régions, les Copil sont très ouverts en termes d'accessibilité et d'effectif. C'est le cas en particulier de l'Ardèche où tous les acteurs qui souhaitent participer sont

conviés, avec des variations possibles au fil du temps. Dans le Marais Poitevin en revanche, si les membres sont nombreux (jusqu'à 180 personnes), leur désignation obéit à des critères précis. Enfin, les Copil peuvent être relativement restreints en nombre et établis en référence à des normes plus ou moins strictes, à l'image du Nord-Pas-de-Calais ou de la Bourgogne.



Toutefois, comme le montre le graphique ci-dessus, 80 % des Copil ont un effectif compris entre 10 et 49 personnes. Parmi les facteurs susceptibles d'expliquer ces variations, on notera la superficie très différente des sites qui influe sur les dimensions des comités de pilotage. La représentation des élus (maires, conseillers généraux, présidents de communautés de communes...) est fonction de la taille des périmètres concernés par les documents d'objectifs (le nombre de maires nommés varie par exemple de 1 à 65). La nature des milieux apparaît également comme une variable importante : plus celle-ci est complexe, hétérogène et plus le nombre d'acteurs représentés croît. Un site composé d'un ensemble forestier homogène va comporter un Comité de pilotage restreint à quelques représentants de l'administration (sous-préfet, DIREN, DDAF), un ou deux élus, l'ONF, le CRPF, la fédération de chasse et un représentant d'une association naturaliste. Un site composite voit se rajouter d'autres administrations (DDE, DRIRE, etc.), des représentants d'agriculteurs, de pêcheurs amateurs ou professionnels, des acteurs industriels, touristiques ou sportifs.

Néanmoins, ces différences tenant à l'étendue et à la nature du site ne suffisent pas à expliquer toutes les variations observées dans les effectifs des Copil. Parfois, la représentation de tel ou tel porteur d'enjeu est concentrée sur une seule personne, membre par exemple d'un organisme de niveau départemental (représentant du Président de la Chambre d'Agriculture ou de la Fédération de chasse). Ailleurs, cette représentation institutionnelle est doublée de représentations locales (responsables syndicaux agricoles cantonaux ou présidents d'associations communales de chasse). Dans d'autres cas encore, ce sont plusieurs représentants de même niveau qui sont nommés, sans doute pour jouer sur les équilibres entre les différents protagonistes du Comité de pilotage (à plusieurs représentants de la chasse répondent plusieurs représentants d'associations de protection de la nature). Dans d'autres enfin, comme dans le Marais Poitevin, la volonté de la DIREN de faire de la Chambre d'agriculture l'unique représentant de la profes-

sion agricole a été contesté d'emblée, en particulier par le syndicalisme agricole. L'entrée de la FDSEA dans le Copil a entraîné celle de la Confédération paysanne.

Le tableau suivant présente la liste des représentants du Copil d'un site de Puisaye proposée par la DIREN en accord avec le préfet. Les personnes effectivement présentes lors de la première et la deuxième réunion sont ensuite indiquées.

**Liste des membres invités et des présences effectives
aux deux premières réunions du Copil d'un site de Puisaye (89)**

Membres invités au Comité de pilotage de Puisaye	1 ^{ère} réunion	2 ^{ème} réunion
Président		
Secrétaire général de la préfecture de l'Yonne	1	2
Collectivités territoriales :		
Douze élus (1 député, 4 conseillers généraux, 7 maires)	8	7
Comité de développement de la Puisaye-Forterre	0	0
Total	8	7
Représentants des services et établissements publics de l'Etat		
DIREN	2	1
DDAF (agriculture)	1	1
ONCFS (chasse)	1	0
DDE (équipement)	1	0
ONF (forêts)	1	0
CSP (Conseil de la pêche)	1	2
CRPF (Centre régional de la propriété forestière)	1	2
SAFER	0	0
Chambre d'agriculture	2	1
Total	10	7
Organisations socio-professionnelles		
Syndicat départemental de la propriété rurale	0	0
Syndicat des propriétaires forestiers sylviculteurs	2	1
Fédération départementale des Syndicats d'exploitants agricoles	2	1
CDJA	0	0
Confédération paysanne	0	1
Groupement des agriculteurs biologiques	0	0
Service d'écodéveloppement agricole et rural de Bourgogne	1	0
Total	5	3
Association de protection de la nature		
Délégation LPO	0	1
Organisations représentatives des autres usagers du milieu naturel		
Fédération départementale des chasseurs de l'Yonne (FDCY)	3	3
Association pour la pêche et la protection du milieu aquatique de	1	1
Comité départemental de la randonnée pédestre	0	1
Institut d'entretien des rivières	1	1
Groupement des intérêts aquatiques de Puisaye (GIAP)	0	1
Association Emeraude	0	1
Propriétaires	0	1
Total	5	9
Experts		
Groupement des intérêts aquatiques de Puisaye (GIAP)	0	1
Institut d'entretiens des rivières	1	1
Station de recherche pluridisciplinaire des Metz (SRPM)	1	1
Total	2	3
Opérateurs		
Conservatoire des sites naturels bourguignons	2	2

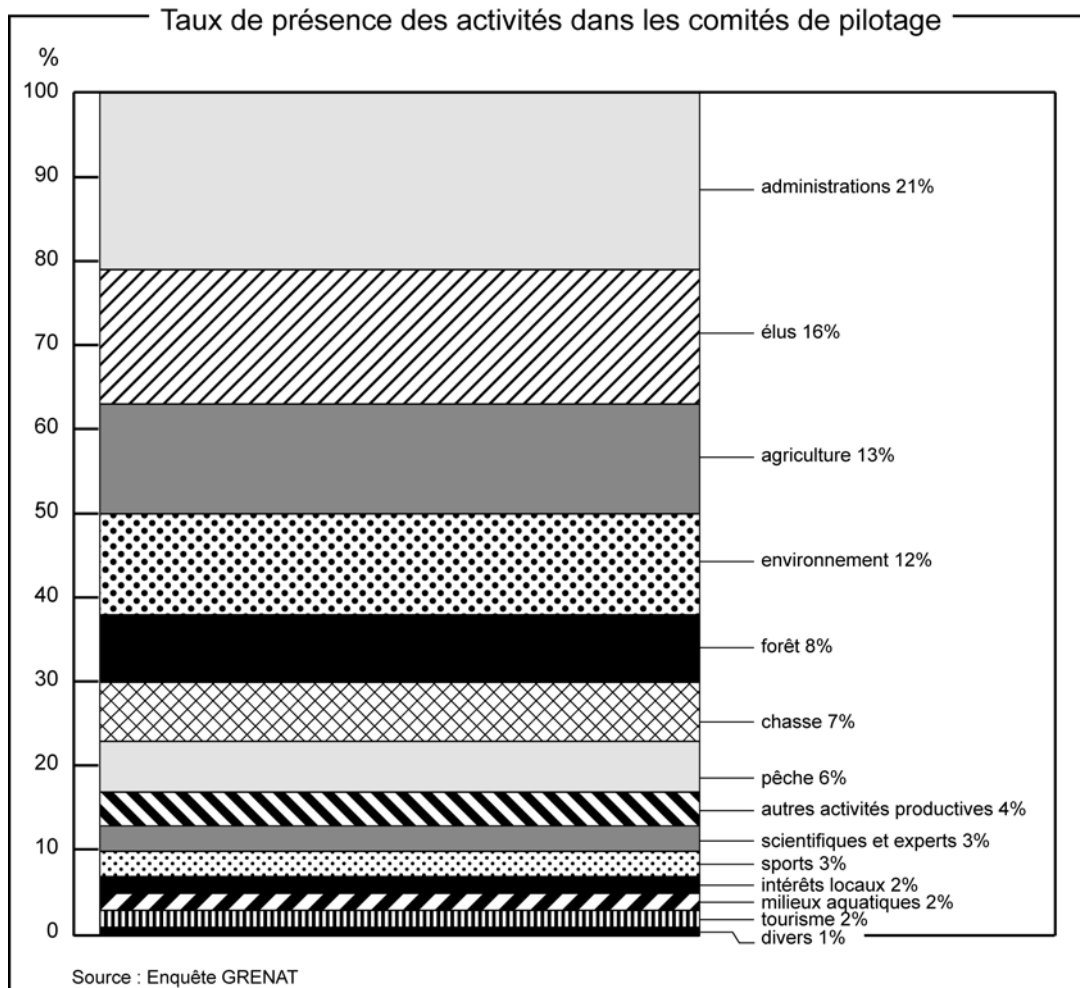
Voies navigables de France	2	3
Total des présences	35	37

Source : Enquête en Bourgogne

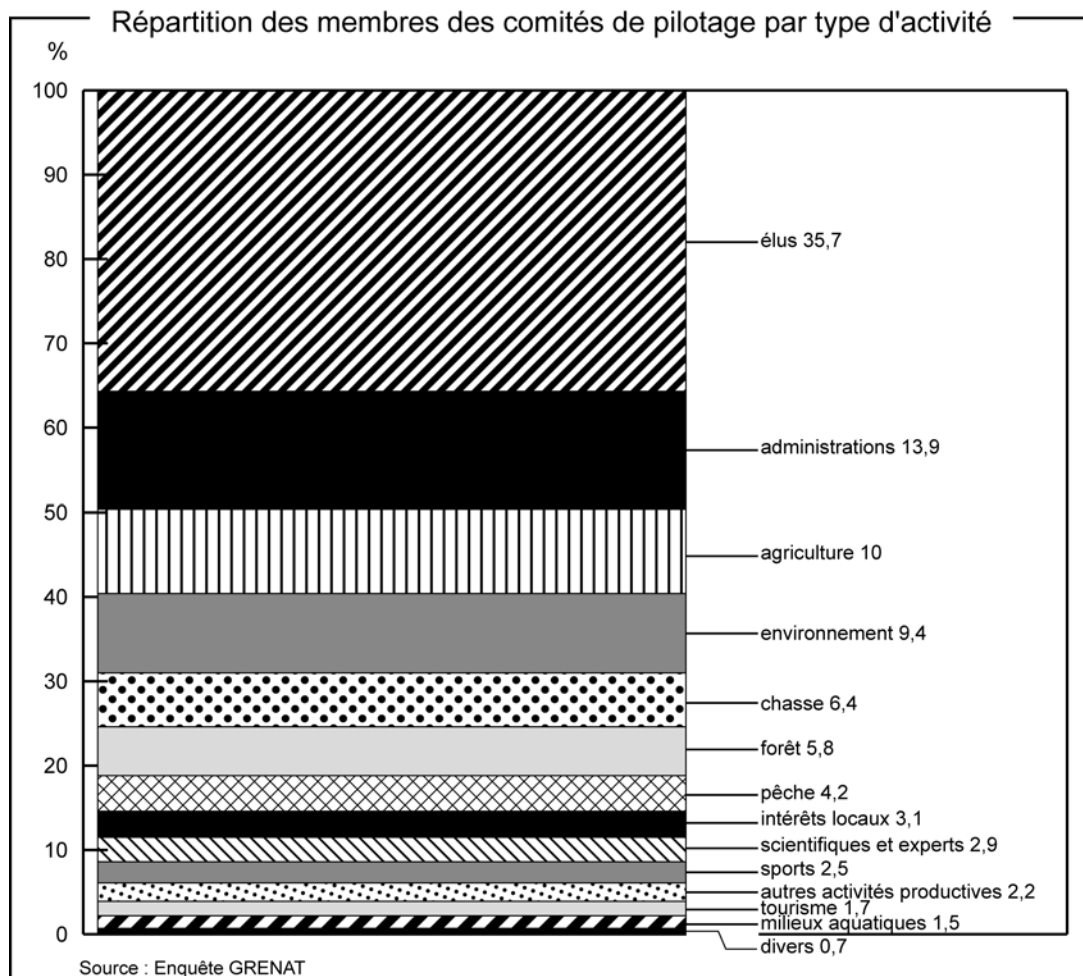
De façon générale, la composition des Copil soulève un certain nombre de questions dont les réponses diffèrent selon les lieux. Quel est le rôle des services de l'Etat dans l'élaboration de ces comités ? Existe-t-il des règles de base dans les régions qui sont ensuite adaptées à chaque site ? Des ajustements 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 établis dans le cadre d'un grand canevas national et parfois de canevas régionaux ou départementaux. Pour ce qui est du canevas national, il structure les comités globalement en quatre collèges (d'importance inégale) : administrations, collectivités locales, propriétaires et usagers, représentants de la protection de la nature. Cependant, même si ces quatre catégories se retrouvent, sauf à de rares exceptions, dans l'ensemble des comités de pilotage, leurs intitulés et leurs contours diffèrent selon les arrêtés préfectoraux. En dépit des instructions nationales, il n'y a pas de plan type de Comité de pilotage pour confectionner ces arrêtés.

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

Pour analyser les modes de représentation des divers acteurs dans les Copil, nous avons procédé à deux types de comptages. Dans un premier temps, nous avons considéré la représentation des différents "porteurs d'enjeux". Nous avons regroupé ces derniers par activité (administrations, élus, agriculture, chasse...) en ne comptant qu'une fois chaque représentant de rang équivalent. Ainsi, nous avons comptabilisé un seul maire quel que soit le nombre de communes représentées, un seul membre du syndicalisme agricole.... Par contre, nous avons tenu compte du statut différent que pouvait prendre la représentation d'une activité, en faisant l'hypothèse que "l'enjeu" n'est pas obligatoirement le même selon le niveau de responsabilité. A titre d'exemple, si dans un Copil figurent des maires et le Président du Conseil Général, nous avons compté la représentation des collectivités territoriales pour deux. Il en a été de même pour la représentation agricole, pour la chasse, etc. Ceci permet d'identifier le poids des activités représentées quel que soit le nombre relatif de membres de rang équivalent. On voit ainsi apparaître par ordre d'importance les administrations, les élus, les agriculteurs, l'environnement, la forêt, la chasse et la pêche. Les autres catégories ne sont pas présentes de façon systématique.



Dans un second temps, nous avons considéré le poids de chaque activité en prenant en compte le nombre total de représentants, même si ce mode de comptage qui tend à accorder à chaque voix la même importance, ne reflète pas toujours la réalité. Le fonctionnement de la délibération au sein des Copil a, en effet, montré que la capacité à faire valoir certains enjeux n'est pas toujours proportionnelle au nombre de représentants. Quoi qu'il en soit, le résultat observé ne diffère pas considérablement. 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.



Dans les deux cas, les scientifiques et les experts ne sont pas systématiquement convoqués et les autres activités d'usage des espaces naturels (industries et carrières, tourisme, sport) sont relativement peu sollicitées. La représentation aléatoire de ces dernières peut s'expliquer de diverses manières. La difficulté tout d'abord d'assurer certains modes de représentations parmi les usagers dès lors qu'ils ne sont pas structurés en association (fédération régionale des promeneurs, touristes, VTTistes, etc.). Ensuite, la plus ou moins grande légitimité accordée selon les sites ou les régions à des acteurs non détenteurs d'un droit d'usage, à l'image des agriculteurs ou des forestiers. Si dans certains cas, les DIREN s'attachent à désigner un ou plusieurs représentants par groupe concerné, dans d'autres elles privilégient les "porteurs d'enjeu". Dans la région Nord-Pas-de-Calais, la DIREN a fait le choix de retenir en priorité les acteurs porteurs de revendications, en l'occurrence les principaux représentants du "groupe 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. Le chargé de mission justifie la démarche en ces termes : *"Le but n'est pas d'avoir un système démocratique mais un système qui fonctionne. Il faut à tout prix éviter les débats et les prises de position hors du Copil. Sur le Platier d'Oye le comité consultatif de gestion de la réserve naturelle ne s'est pas réuni depuis cinq ans, résultat, c'est dans la rue que les conflits se règlent (...). Donc, dans les comités, on privilégie les porteurs de revendication. C'est anti-démocratique, mais on sait bien que les plans de gestion ne seront pas contradictoires par rapport aux attentes des usagers qui ne sont pas présents dans les comités"*. Enfin, la participation à ces comités obéit à un certain nombre de règles, notamment la capacité

des structures à disposer de moyens financiers, humains et cognitifs nécessaires à ce type d'engagement. Ce qui pourrait expliquer l'absence constatée de certains représentants en dépit de leur caractère légitime...

L'analyse de la composition des comités de pilotage peut-être affinée à partir de l'identification des principales structures répertoriées. Le tableau 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= 242) (nous avons exclu ici les préfetures ou sous-préfetures, systématiquement présentes).

**Institutions représentées dans les Copil (présentes dans au moins 10 % des Copil)
N = 242**

DIREN	241	CONFEDERATIONRATION PAYSANNE	71
DDAF	234	PRESIDENT DE CONSEIL REGIONAL	69
MAIRE	233	FEDERATION DE RANDONNEE	68
FEDERATION DE CHASSE	214	AGENCE DE L'EAU	68
CHAMBRE D'AGRICULTURE	194	ASSOCIATION REGIONALE NATURALISTE	62
CRPF	162	CHAMBRE DE COMMERCE	60
PRESIDENT DE CONSEIL GENERAL	154	PNR	59
FEDERATION DE PECHE	147	ASSOCIATION REGIONALE POUR L'ENVIRONNEMENT	54
ONF	146	DIRECTION DEPARTEMENTALE JEUNESSE SPORTS	49
DDE	139	DRIRE	48
CONSEILLER GENERAL	136	CONSERVATOIRE BOTANIQUE	48
ONCFS	135	ACCA	47
CREN	132	ASSOCIATION LOCALE NON ENVIRONNEMENTALE	46
SYNDICAT DES PROPRIETAIRES FORESTIERS	118	ASSOCIATION DEPARTEMENTALE NATURALISTE	46
FDSEA	106	FEDERATION DE SPORT	42
CONSEIL SUPERIEUR DE LA PECHE	105	ASSOCIATION LOCALE DE PECHE	40
ASSOCIATION DEPARTEMENTALE POUR L'ENVIRONNEMENT	105	EXPERT SCIENTIFIQUE	36
SYNDICAT DE LA PROPRIETE AGRICOLE	103	CHAMBRE DES METIERS	36
SYNDICAT MIXTE ET INTERCOMMUNALE	90	ADASEA	34
CDJA	87	CPIE	33
COMMUNAUTE DE COMMUNES	84	UNION DES CARRIERES ET DES MATERIAUX DE CONSTRUCTION (UNICEM)	31
LPO	78	SERVICE DEPARTEMENTAL DES ARCHIVES ET DU PATRIMOINE	28
CSRPN	78	PROPRIETAIRES	27
COMITE DEPARTEMENTAL DE TOURISME	73	OFFICE DE TOURISME	27
ASSOCIATION LOCALE POUR L'ENVIRONNEMENT	73	FEDERATION MONTAGNE CLUBS ALPINS	25

Source : Enquête GRENAT

Les données confirment la faible représentation des scientifiques et des experts. A titre d'exemple, le CSRPN arrive seulement en 24ème position. Mais cet inventaire révèle aussi la difficulté à identifier une institution de représentation dominante pour les activités et les porteurs d'enjeux environnementaux. Les autres grands types d'activités apparaissent dotés de porte-parole indiscutables : l'administration avec les DIREN et les DDAF

(et secondairement la DDE), 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 représentée dans les Copil se trouve être les Conservatoires régionaux (ou départementaux) de sites qui n'apparaissent qu'en 13ème position et ne sont présents que dans 42 % des comités de pilotage. Suivent les associations de protection départementales, 31 %, et la LPO, 29 %. Par rapport aux autres grandes activités, la représentation environnementale apparaît donc relativement fragmentée.

Parmi les membres représentés au sein du Copil, certains s'expriment plus que d'autres, voire exercent un rôle de leadership au nom des conceptions de l'instance qu'ils représentent. En Puisaye, les représentants des fédérations de chasse comme les forestiers ont tenu à assister aux différents Copil par manque de confiance envers certains partenaires. 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 a conduit à privilégier dans un premier temps la fédération départementale comme représentant de cette activité. A la suite de la présentation d'un premier projet, les présidents des associations locales se sont alarmés et ont fait pression pour se voir reconnaître le droit à la parole. Après plusieurs rencontres avec l'opérateur, les différentes associations se sont fédérées dans un Groupement d'Intérêt Cynégétique qui a pu ainsi intégrer le Copil.

Les groupes de travail révélateurs des principaux enjeux

En dehors du Copil, d'autres collectifs sont institués à l'initiative de l'opérateur mais aussi de la DIREN et des membres du Comité de pilotage. Ces espaces de rencontre et de discussion prennent la forme de groupes de travail ou de groupes d'information plus ou moins formalisés. Les groupes de travail sont fréquemment des lieux 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). Au cours de la phase d'élaboration des Docob, les opérateurs ont eu massivement recours à des groupes de travail (74 %) qui peuvent être thématiques (66 %) ou géographiques (23 %). Peu d'opérateurs ont combiné les deux approches, thématiques et géographiques (15 %).

Ainsi, le nombre de groupes de travail thématique par opérateur oscille majoritairement entre un et quatre et est beaucoup plus rare pour les groupes constitués sur des bases géographiques. Le recours à des groupes de travail est plus ou moins marqué selon les opérateurs. Il est quasi systématique dans le cas des organismes cynégétiques et agricoles et moindre de la part des opérateurs forestiers et des associations environnementales où les proportions sont respectivement de 70 et 50 %. La faible mobilisation des groupes de travail de la part des associations environnementales est directement corrélée à la taille des sites souvent réduite pour ce type d'opérateur. On constate, en effet, que le recours à ce type de collectif croît avec la superficie. De 30 % pour les sites de moins de 50 hectares, il s'élève à 87 % pour les sites compris entre 1000 et 10000 hectares et atteint plus de 94 % pour les très gros sites (plus de 1000 hectares). La coordination au sein de ces groupes s'effectue par le biais

d'un ou plusieurs animateurs. Dans 80 % des cas, cette fonction relève de l'opérateur ou du chargé de mission. Les représentants de l'administration interviennent peu (16 %).

Un examen plus détaillé des groupes thématiques conduit à distinguer quatre sous groupes principaux : les activités humaines (agriculture, tourisme, chasse, développement local, etc.), 71 %, les milieux et espèces (forêt, lande, tourbières, etc.), 63 %, l'information et la communication (élus, propriétaires, groupe tout public, etc.), 10 %, les divers (problématique spécifique de gestion), 1,2 %. Ces modes de découpage ne sont pas exclusifs mais peuvent se combiner de diverses façons. Pour donner une illustration des thématiques dominantes, on peut se référer aux termes cités plus de dix fois dans l'ensemble des questionnaires reçus (par ordre décroissant) : *agriculture, gestion, forêt, loisirs, milieux, activités, tourisme, chasse, pêche, eau, habitats, ouverts, fréquentation, pastoralisme, faune, marais, naturels, pelouses, urbanisme*.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'organisation des groupes de travail est en grande partie liée à la taille des sites. A l'exception du groupe "milieux et espèces" qui reste stable quelle que soit la superficie des sites, on constate une tendance à diversifier les groupes de travail lorsque la taille des sites augmente. Ces groupes apparaissent dès lors comme un outil privilégié pour prendre en compte les enjeux liés à des activités et à des communautés spécifiques. D'où leur présence en plus grand nombre sur les sites de grande taille. Quant aux groupes géographiques, on distingue cinq modes de découpage : par commune, par cadran nord/sud, est/ouest, par site ou milieu naturel, par zonage et enfin par propriétaire/activité.

La combinaison groupes de travail thématique et géographique s'avère parfois complexe, à l'image du site du Marais Poitevin qui comporte plusieurs milliers d'hectares. La zone a été divisée en trois secteurs - "littoral", "milieux ouverts" et "Venise verte" - dotés d'un groupe spécifique. Un groupe "Diagnostic écologique" complète ce dispositif. Au sein de chaque groupe géographique, des groupes communs (chasse, pêche, agriculture) ou spécifiques à la zone (popilyculture 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 comptant 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 groupes d'informations, et en instaurant des groupes de réflexion limités, composés 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 "groupes des neuf".

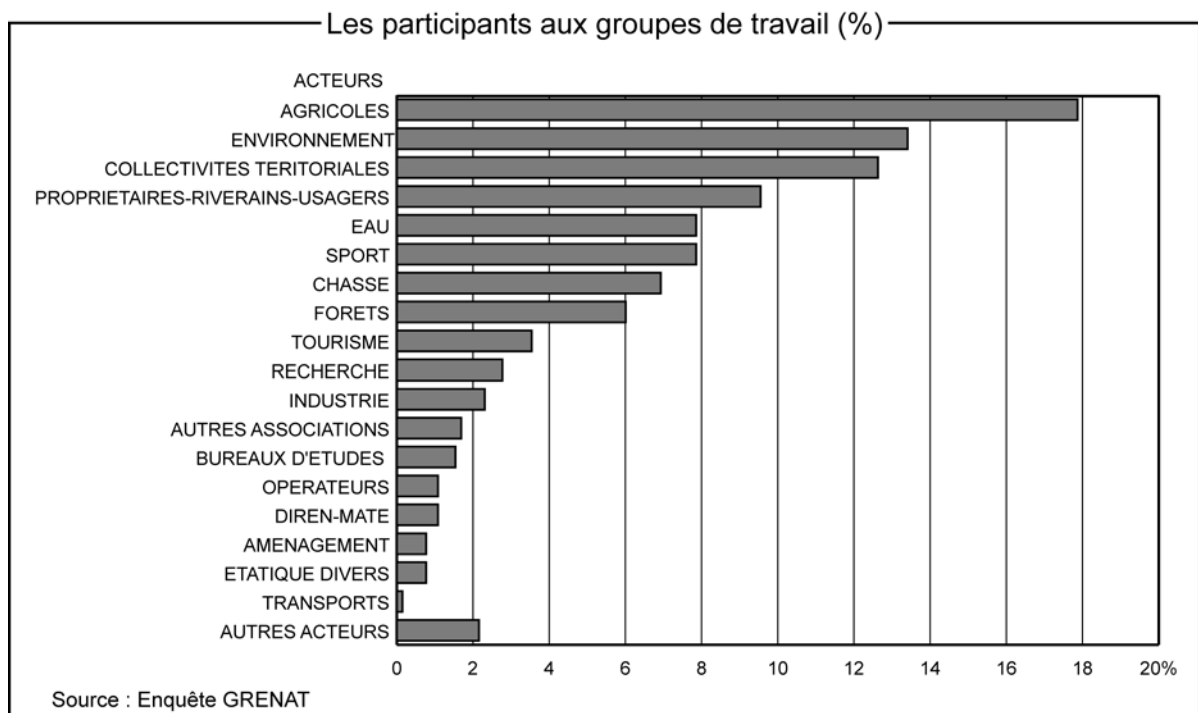
Répartition des membres dans les différents groupes de travail du site du Marais Poitevin (2001)

	Littoral	Milieux Ouverts	Venise Verte	Diagnostic biologique	Total
Agriculture	14	12	13	9	48
Communes	15	15	10	3	43
Environnement	7	10	8	12	37
Hydraulique	7	10	0	0	17
Chasse	7	5	4	1	17
Forêt/Peupleraie Conchyliculture	3	0	3	4	10
Pêche	0	1	2	1	4
Tourisme	1	1	1	0	3
Total *	58	61	50	38	207

Source : Enquête Marais Poitevin

* Total représentant l'ensemble des participants aux réunions et non ceux qui sont proposés dans cette "typologie". La différence, minime, tient à la non prise en compte des représentants du Parc, des opérateurs et de certains institutionnels (Préfecture et DDE par exemple) ou scientifiques (Inra et Ifremer).

Selon les résultats de l'enquête nationale, les participants aux groupes de travail sont majoritairement issus du monde agricole, des associations environnementalistes, des collectivités territoriales et des propriétaires/usagers/riverains. On peut noter la présence significative des acteurs du sport et du tourisme à ce stade de la procédure. Par contre, la place des acteurs de la recherche (organismes et experts naturalistes) est relativement restreinte avec seulement 2,7 % de citations sur les 649 acteurs évoqués dans les différentes réponses.



Les résultats de notre enquête confirment en outre la place importante accordée à la communication par les opérateurs. Laquelle s'effectue au moyen de différents types de support. Les plus fréquents sont les réunions d'information. Près de deux tiers des opérateurs y ont recours. La création d'un site Web, l'utilisation de la presse locale, les lettres d'information et

les rencontres individuelles arrivent en seconde position. Les informations à caractère plus général font l'objet d'une moins grande diffusion même si elles concernent plus de la moitié des Docob. Seulement 7 % des sites ne font pas l'objet d'une communication à destination du public. Il s'agit de sites confiés à des associations environnementales ou à des forestiers. Les réunions d'information sont le plus souvent organisées sur le site, à l'échelle de la commune et destinées à un large public (une fois sur trois), et plus rarement par type d'activité (une fois sur cinq). Ces réunions publiques ne se limitent pas à la diffusion d'informations ; elles sont aussi l'occasion d'échanges parfois rugueux. L'information en direction d'un public large s'apparente davantage à une démarche de communication que de consultation.

Avant d'examiner la nature des débats au sein de ces collectifs, nous voudrions à ce stade souligner quelques particularités relatives au fonctionnement et à la configuration de ces différentes "scènes locales". Le Copil apparaît comme le lieu de validation des grandes orientations et des choix réalisés par l'opérateur en concertation plus ou moins étroite avec les différents partenaires concernés. Il comporte une grande diversité de porteurs d'enjeu dont les représentants sont plus ou moins bien institués selon les domaines d'activité. L'agriculture, la forêt, la chasse par exemple, disposent d'instances de représentation incontournables, à la différence des organisations environnementales dépourvues de porte-parole clairement identifiés, du fait de leur éclatement en une grande variété de structures (CREN, association de protection de la nature, etc.). A noter également une relative faiblesse dans la représentation de certaines catégories d'acteurs comme les experts scientifiques ; les membres du CSRPN et les universitaires par exemple sont rarement présents.

A la différence des Copil, les groupes de travail, constitués de petits effectifs, sont plus souvent des lieux de débats et d'ajustement des positions de chacun. Ils apparaissent en effet comme le seul endroit d'expression des riverains et des usagers même si les représentants du monde agricole, des associations environnementales et des collectivités territoriales y sont majoritaires. L'intensité des débats au sein de ces groupes est largement déterminée par l'opérateur ou le chargé de mission, notamment à travers la capacité de ces derniers à favoriser le dialogue, à assurer la médiation entre les divers acteurs et surtout à créer un climat de confiance indispensable pour nouer des échanges. D'un site à l'autre, le statut des groupes de travail peut, néanmoins, varier dans des proportions importantes. Tantôt conçu par l'opérateur comme le lieu d'expression et de confrontation de différentes formes de cultures techniques, ils peuvent s'apparenter également à des espaces de consultation destinés à recueillir "le sentiment des acteurs locaux". Dans ce cas précis, ces collectifs ne visent pas tant l'élaboration conjointe des mesures de gestion que leur faisabilité.

Les résultats de l'enquête conduisent également à s'interroger sur les structures impliquées dans la réalisation des Docob. Marquent-elles un changement significatif du point de vue de la prise en charge de la nature ? Peut-on parler d'un renouvellement du réseau de gestionnaires ? L'examen de ces données donne à voir une certaine continuité du fait que de nombreux opérateurs se disent déjà gestionnaires (53 %). Parmi ceux qui se rangent dans cette catégorie, on trouve par ordre d'importance les forestiers (32 %), les associations environnementales (33 %). Quant aux autres qui ne se qualifient pas de "déjà gestionnaires", figurent en priorité les collectivités territoriales (34 %), les associations environnementales (21 %) et enfin les bureaux d'études (17 %). Rappelons que les critères mis en avant par les structures opératrices pour justifier de leur statut sont, par ordre d'importance, le fait d'être déjà gestionnaire, de disposer de compétences dans le domaine de l'écologie et en matière

de gestion territoriale. Si l'accent est mis en priorité sur le premier critère, les collectivités territoriales ont tendance à faire valoir leur légitimité en tant que gestionnaire du territoire. Quant aux associations environnementales et aux bureaux d'études, ils revendiquent plus volontiers un savoir-faire et des acquis en écologie. Natura 2000 semble donc accentuer le mouvement d'intégration de nouveaux acteurs dans la gestion des espaces naturels. Ces résultats sont toutefois largement influencés par les DIREN qui représentent une force de proposition importante dans la désignation des opérateurs.

3.3 LES DEBATS : INTERACTIONS ET PRODUCTION DE CONNAISSANCES

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

Se pose en premier lieu la question du statut accordé au Copil et aux groupes de réflexion. Les opérateurs cherchent-ils à associer réellement le Copil à la définition de mesures de gestion et sous quelle forme ? Sur quelles bases et autour de quoi se nouent des accords ? L'hypothèse qui est faite ici est que l'élaboration d'un document d'objectifs consiste à construire un compromis acceptable pour les représentants publics ainsi que pour les autres acteurs du dispositif, qu'ils défendent les usages en place ou des objectifs de conservation. Ce compromis ne peut pas être réduit à une action pédagogique explicitant les objectifs et les moyens scientifiques mobilisés localement pour conserver la biodiversité, puisqu'il est aussi le produit de débats et de conflits. Pour nombre d'opérateurs et de représentants des DIREN, ces débats visent à favoriser un apprentissage social mutuel en incorporant les connaissances et les savoir-faire d'une pluralité d'acteurs¹³³. Il s'agit pour nous d'évaluer ce que les mesures de gestion retenues traduisent de ces expériences collectives, en analysant ce que ces dernières construisent ou proposent grâce aux interactions qu'elles mettent en scène.

Les situations d'interactions se vivent le plus souvent dans les groupes de travail, là où, contrairement aux comités de pilotage, différents agents identifient des questions, évaluent leur pertinence, font l'inventaire de leurs expériences, savoirs ou savoir-faire, et tentent de formuler une réponse en terme d'action dont le cahier des charges rendra compte. On est

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

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

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

3.3.1: TYPOLOGIE DES DEBATS ET ENJEUX DE CONNAISSANCE : LE CAS DU MARAIS POITEVIN

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

Que se passe-t-il dans ces multiples réunions (entre 200 et 300 par an au moment le plus fort de la construction des Docob) qui, en-dehors du Comité de pilotage, consistent en "groupes de travail géographiques", eux-mêmes décomposés en "groupes de travail thématiques" d'une part, et en "comité scientifique" débouchant sur des "sous-groupes techniques" d'autre part ? A ces différents forums de discussion pouvant rassembler jusqu'à 70 participants pour les plus importants et 4 à 5 personnes pour les groupes d'expertise technique, il convient d'ajouter les réunions cantonales (une vingtaine dans le MP, soit plus de 100 communes) et même des rencontres en mairie entre chargés de mission et agriculteurs afin de valider la cartographie parcellaire de l'occupation du sol.

Le jugement porté par les chargés de mission du Docob du MP sur ce qui se passe dans ces groupes de travail, et plus généralement en-dehors des comités de pilotage à finalité plus politique que technique, est assez mitigé. D'un côté, ils y voient la plupart du temps un lieu de formalisation des engagements, un moment privilégié de transmission d'informations et de vérification de leur pertinence. Mais ils ne les considèrent pas comme l'instance déterminante de la construction technique des cahiers des charges, moment-clé où le lien entre des

connaissances et des activités est l'objet d'une construction et d'un énoncé précis. L'information plutôt que la concertation. De l'autre, ils reconnaissent que "c'est jamais du temps perdu, c'est là que ça se passe" (Interview mars 2003). Cette contradiction n'est qu'apparente. Elle est l'expression de la tension qui traverse le travail du chargé de mission. La finalité de son travail est le cahier des charges et, de fait, elle n'est atteinte qu'au prix de multiples transactions menées dans de nombreuses instances, plus ou moins formelles. Dans une temporalité aussi fluctuante, les débats dans les groupes de travail peuvent apparaître à leurs yeux, peu déterminants sur le résultat final.

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

a. Des situations d'interactions parmi d'autres

On peut illustrer cette difficulté avec l'exemple du dossier agricole, en particulier la question des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE). Rappelons que le principe d'une mise à disposition de l'outil CTE à la construction des Docob est l'objet d'un accord entre les Ministères (MEDD et MAP), la contrepartie étant un surplus financier de 20 % par contrat au bénéfice de l'agriculteur, pris sur le budget de la DH. Le recours à une procédure existante est la plupart du temps une nécessité, sachant que toute innovation procédurale a un coût ("2 ans d'instruction" selon un représentant de l'Etat lors d'une réunion) que les opérateurs, confrontés à une tâche énorme, ont cherché à économiser. L'importation dans une procédure d'un outil construit en d'autres instances est évidemment contraignante pour les acteurs qui s'en emparent, mais elle ne correspond pas non plus, ainsi qu'on va le voir, à une simple transposition.

Le CTE Marais Poitevin est le résultat d'une réflexion commencée bien avant la Loi d'Orientation Agricole et ses décrets d'application, à l'initiative des DRAF soucieuses de pérenniser les aides agri-environnementales. Pionnière dans l'application des OLAE (Opération Locale Agri-Environnementale), la zone humide du MP est en effet tributaire du maintien de ses prairies naturelles, promises à l'abandon ou à la mise en cultures en l'absence de soutien public. Les acteurs agricoles des trois départements se sont donc investis avec force dans une telle réflexion, au sein de leurs organisations et avec les divers protagonistes de la scène agricole. La mise à l'agenda des CTE dans le cadre de Natura 2000 n'a pas fait surgir de nouvelles questions, puis-

que celles qui ont été à l'ordre du jour étaient déjà en débat : le principe d'une approche globale de l'exploitation, avec son implication d'inclure toutes les prairies naturelles qu'elle comporte ; celui d'un diagnostic biologique environnemental ; celui d'une dégressivité des aides. On retrouve donc ces différentes questions posées dans le groupe thématique "Agriculture" de Natura 2000. En réalité, cette incorporation n'est pas directe car elle ne fait que prolonger d'autres lieux de débat dans lesquels, peu à peu, les environnementalistes sont entrés. Ainsi, un groupe technique "CTE Biodiversité Environnement", animé par le Parc Interrégional et regroupant agriculteurs, APN et représentants de la chasse, avait produit un premier document sur les CTE dès mars 2000. Un Comité de pilotage OLAE, situé à l'ouest du marais, s'était transformé en projet collectif "CTE Ouest du Lay", regroupant des représentants de l'agriculture et de l'environnement, mais également des maires et des conseillers généraux. De ce point de vue, le débat autour de l'application des CTE dans le Docob est au confluent de ces multiples sources de confrontation dont il est en quelque sorte le produit.

La question se pose donc de savoir si la transposition au sein de Natura 2000 d'un tel produit entraîne un réexamen et, éventuellement, une nouvelle production de connaissances à partir du moment où il entre sur la scène du Docob. Certes, le Parc a été amené à identifier les prairies permanentes présentes dans les périmètres Natura 2000 et a dû pour cela entreprendre, en l'affinant, une nouvelle cartographie des parcelles. Dans le cadre de l'agri-environnement, on s'était contenté d'un travail réalisé par le Forum des Marais Atlantiques d'après les images SPOT de 1992 à 1997. Mais, davantage encore qu'une nouvelle production de connaissances, c'est le nouveau cadre politique offert par Natura 2000 qui agit sur l'outil CTE. Le bonus de 20 % accordé aux agriculteurs sur le plan financier donne en effet du poids à la justification écologique dans le contrat. Ainsi, les DIREN, là où les Chambres voulaient avoir le monopole de l'expertise sur l'exploitation, plaident pour l'individualisation des diagnostics biologiques, l'expert étant choisi par l'agriculteur sur une liste très ouverte. Elles refusent également de remettre en question le principe de l'obligation de contractualiser l'ensemble des prairies présentes sur une exploitation. Cette position, ferme quant au respect d'une finalité écologique du contrat, n'exclut pas une prise en compte de certaines doléances agricoles. C'est pourquoi elles s'engagent, en contre partie de l'incorporation de toutes les parcelles en herbe, à faire évoluer les cahiers des charges vers une remise en état des prairies dégradées. Quant au principe de la dégressivité des aides, l'opérateur, en accord avec les DIREN, s'engage à plaider le dossier auprès des Ministères concernés¹³⁴.

Autrement dit, on assiste le plus souvent à un subtil dosage de fermeté et de concession, propre à toute procédure de négociation, qui indique que le dispositif de Natura 2000 a une marge de manœuvre réduite en matière d'innovation cognitive. De nombreuses questions sont travaillées en-dehors du dispositif ou ont une histoire, comme on vient de le voir avec les OLAE, qui leur confère une réelle autonomie. Cependant, l'incorporation de ces dossiers dans le dispositif opère certains déplacements : un affinement des connaissances qui va au-delà d'une réactualisation de données puisque l'échelle (la parcelle) et la méthode (visites de terrain) sont beaucoup plus précises ; une affirmation plus explicite de l'argument écologique, ne serait-ce que sous couvert de justification d'une aide plus conséquente ; un élargissement des alliances pour défendre un dossier auprès des autorités de tutelle, mais aussi une reconfiguration des rapports de forces, en l'occurrence au détriment de la profession agricole. L'effet Natura 2000 sur une procédure lar-

134 Lors d'un groupe de travail sur l'hydraulique, le chargé de mission de l'opérateur va jusqu'à dire que "s'il y a maintien du principe de plafonnement des aides aux prairies tel qu'il est actuellement proposé, Natura 2000 sera un échec" (Compte Rendu de réunion, 12/11/2002).

gement construite en dehors est manifeste : les contrats les plus exigeants sur le plan biologique sont en nette augmentation dans le périmètre Natura 2000. Dans le même temps, le dispositif Natura 2000 opère un retour sur la procédure qu'il incorpore, en l'amendant. Ainsi, les exclus des CTE (exploitants à la retraite, ou âgés de plus de 55 ans, ou sur de faibles surfaces) pourront être financés par le Docob, au titre des "engagements agri-environnementaux", à partir du moment où ils sont présents dans un site.

Dispositif parmi d'autres, maillon d'une chaîne de situations d'interactions qui ne sont pas nécessairement cumulatives, sauf si les acteurs y travaillent, Natura 2000 offre cependant une diversité de cas de figure que l'on va tenter d'organiser ici, en faisant abstraction de ces multiples interférences que nous venons d'évoquer à propos des CTE. A partir d'un matériau divers¹³⁵, on retiendra ici les points d'achoppement de discussions menées pour l'essentiel dans des groupes de travail. Trois registres permettent d'en rendre compte : l'accord, la controverse, l'incertitude.

b. Des accords

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

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

135 *Interviews* : Chargés de mission de l'opérateur (2 fois).

Observations directes : une réunion du "pool" scientifique ; une réunion Chargés de mission/Agriculteurs d'une commune autour de la validation de leur périmètre Natura 2000 ; une Assemblée Générale de l'opérateur (Parc Interrégional).

Documents : deux comptes rendus de Comité de pilotage ; 11 comptes rendus de groupes de travail (thématiques et géographiques) ; production scientifique jalonnant la construction du docob (cartes, tableaux, inventaires, etc.) ; articles de presse.

Dans les tableaux remis aux participants du second Comité de pilotage, les "listes rouges" qui caractérisent le degré de vulnérabilité des espèces ou des habitats aux niveaux national et régional, apparaissent comme critères de sélection au même titre que les annexes de la directive. Certes, une DIREN tentera de s'en tenir à la lettre de la directive, rappelant, à l'occasion de ces discussions, que la patrimonialité n'est pas un critère de la directive qui s'en tient à la notion de conservation. Mais ce fut sans grande conviction de sa part et cette remarque ne semble pas avoir découragé les associations et l'opérateur. Les uns et les autres ont convenu que de tels arrangements, pour se donner une marge de manœuvre par rapport au texte de la directive et conserver une certaine autonomie dans son application, étaient nécessaires.

c. Des disputes et quelques controverses

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

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

Le second type de débat, beaucoup plus feutré cette fois-ci, à peine effleuré, touche à *l'interprétation de la procédure*¹³⁶. Une DIREN, lors du groupe de travail "Milieux Ouverts" propose une lecture de la notion de volontariat qu'elle voit limitée, dans le cadre des CTE, au choix des niveaux de cahiers des charges. L'incorporation d'un CTE dans la démarche Natura 2000 a, selon elle, une contrepartie faisant office de contrainte pour le contractant, sorte de ticket d'entrée que la surprime vient justifier : "L'arrêté préfectoral de mise en œuvre du Docob précisera les numéros des actions agro-environnementales obligatoires au titre de Natura 2000" (C.R., p.3). Ce qui vaut une réaction immédiate de son préfet pour qui "aucune obligation ne sera imposée territorialement en matière de souscription à tel ou tel contrat de type CTE" (ibid.). Et il ajoute que "l'objectif n'est pas ici de "développer ou d'ensauvager davantage le Marais Poitevin mais bien de maintenir la biodiversité" (ibid.).

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

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

Le troisième type de débats engage moins des interprétations ou des points de vue, mais fait plutôt écho aux *difficultés conceptuelles et pratiques d'une mise en œuvre de la directive*. En ce sens, les questions soulevées, parce qu'elles tentent de mettre en connexion des entités hétérogènes, configurent un espace de discussion en partie inédit ou que l'on aurait pu croire parfois révolu. C'est le cas par exemple des friches, accueillantes pour les chevreuils, comme des zones inondables dont les mégaphorbiaies et les roselières, autant d'espèces végétales et d'habitats que qualifie la directive, ont un besoin vital. Remettre à l'agenda public la question des friches et des crues dont le marais mouillé est le plus grand dépositaire ne se fait pas sans mal, après tant d'années où tous les efforts collectifs visaient à réduire et les unes et les autres. Certaines zones cultivées sont même proposées dans des groupes de travail pour accueillir "une submersion partielle et temporaire de décembre à février"¹³⁷. Certes, l'incorporation de la directive dans le jeu local ne remet pas en cause l'apparent consensus sur la nécessité de lutter contre la friche ou la crue, mais en les affichant comme objets de débat, la directive pose la question de leur requalification en raison de leur lien avec certaines espèces remarquables. Autrement dit, faut-il les sortir d'une stigmatisation collective qui, depuis un demi-siècle, leur reconnaissait si peu de qualités que les associations environnementales elles-mêmes ne les convoquaient jamais dans leur argumentaire ?

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

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

La LPO et l'ADEV font par exemple cause commune sur le dossier des corridors écologiques mais ne partagent pas le même point de vue sur la question délicate des *tonnes de chasse*. Pour celle-ci, la LPO a construit un cahier des charges car elle veut faire de ces chasseurs à la réputation controversée (pratique plutôt urbaine, sélective par l'argent, concurrente de la ressource hydrique, profiteuse des mises en réserve, etc.) des alliés de la protection de la nature. L'ADEV se refuse à un tel partenariat ; n'a-t-elle pas constaté les modifications des comportements des canards en vol, dans le seul but d'éviter le chasseur ! De son point de vue, il n'y a pas place pour une "mise en réseau" du chasseur à la tonne, du protecteur et de l'anatidé. L'autre sujet de discorde porte sur les plantations de peupliers. Traditionnellement, le peuplier est honni du protecteur, conforté dans son jugement par les études locales d'évaluation menées à l'initiative de l'Institut du Développement Forestier sur l'impact écologique de cet arbre. Le verdict est sans appel : perte de diversité biologique, tout au plus peut-on tolérer une popu-liculture de bordure de champ. Les associations sont même rejointes dans ce front contre le peuplier par la "Coordination pour la Défense du Marais Poitevin"¹³⁸, 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, telles que la *Rosalie des Alpes*) de certaines plantations, sous réserve de sols tourbeux et de présence d'un sous-bois non entretenu, le peuplier fait son retour dans la discussion publique, fort d'une qualité environnementale insoupçonnée mais délicate à faire valoir puisqu'elle suppose une régulation complexe de l'entretien. Les associations peinent à la lui reconnaître et sont plus enclines en cela à suivre les éleveurs qui lient le développement des peupleraies à l'abandon de l'exploitation agricole. S'il faut sauver des espèces, les associations préfèrent que ce soit avec l'aide de la vache, de la prairie et de l'éleveur plutôt qu'avec celle de la friche, du peuplier et du propriétaire... Là encore, la directive déplace les termes d'un débat que l'on pensait clos. Elle propose de nouvelles alliances, renverse la charge de la preuve, en l'occurrence la justification de la présence de peupleraies dans le marais mouillé, qui jusqu'à présent incombait aux forestiers et qui, désormais, pourrait aussi être du ressort des naturalistes.

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

L'enjeu représenté par la mobilisation de connaissances au sein de la procédure ouvre nécessairement sur ce qu'on ne sait pas ou ce qu'on sait mal. Peu de secteurs d'activité échappent au constat des savoirs incertains, mais tout le monde n'est pas logé à la même enseigne. Les territoires de plus grande complexité sociale, comme le littoral où

¹³⁸ Cette association rassemble au-delà des cercles habituels de la militance écologique. En quelques années, elle a su construire un réseau et un point de vue sur les questions d'aménagement de la zone humide qui en font un acteur essentiel dans le jeu politique local.

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 connaissances¹³⁹. On sait peu de choses sur les pratiques de chasse et de pêche – du professionnel à l'amateur en passant par le braconnage¹⁴⁰ – 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 5000°, alors que la cartographie naturaliste s'en tient au 25000°. Si des recherches ont essayé de modéliser les phénomènes d'envasement dans la baie de l'Aiguillon – en particulier dans le cadre du Programme National de Recherche sur les Zones Humides -, les recherches de l'IFREMER sur la qualité de l'eau soulignent l'importance des apports de nitrates et de phosphates sur la végétation des estrans, mais la pollution par les produits phytosanitaires reste une grande inconnue. Et que dire des *mizottes*, ces prés-salés entre terre et mer que l'on voudrait intégrer dans la conservation de la biodiversité : un statut foncier incertain, un cadastre impuissant à se caler sur leur divagation spatiale, un enchevêtrement de droits publics et privés... Autant d'inconnues qui rendent problématique leur participation à un CTE qu'il faudrait dans tous les cas adapter.

Le tourisme est aussi une zone d'ombre, en particulier en Venise Verte où de nouvelles pratiques (vélo, cheval...) viennent s'ajouter à l'activité traditionnelle de la promenade en barque sur les *conches*. Les quelques inventaires de fréquentation disponibles, sujets à polémique pour savoir s'il y a un risque de surfréquentation, ne renseignent pas sur les nuisances que le développement des pratiques touristiques entraîne : lorsque le moteur est venu équiper des bateaux, les perturbations semblaient sauter aux oreilles et aux narines ; la multiplication des vélos est autrement plus délicate à évaluer en terme d'impact.

Il y a enfin des incertitudes qui accompagnent les vieilles questions attachées au marais et que la directive rend visibles en proposant de nouvelles connexions. Du côté de l'agriculture, la politique agri-environnementale a entraîné une importante accumulation de connaissances sur l'élevage et les prairies, plutôt peu informés jusque-là. Mais ces données ont été produites essentiellement pour et par l'encadrement agricole et ne prennent en compte que les prairies sous contrat agri-environnemental. La carte sur l'évolution des espaces prairiaux de 1973 à 1990 que les chargés de mission présentent lors du groupe de travail "Diagnostic Biologique" - elle figure également au second Comité de pilotage - est réfutée par la profession agricole qui la considère comme obsolète. Plus, la profession récuse l'interprétation à laquelle un tel rapprochement cartographique conduit, en laissant voir un mouvement inexorable – et impressionnant ! – de recul de la prairie. Cette carte a été produite en dehors des cercles agricoles en deux phases : la première dans le cadre d'une mission d'étude pour le PNR d'après des sources IGN, la seconde à partir de données satellitaires, sur commande du Ministère de l'Environnement à un bureau d'études. L'incertitude sur l'état réel du domaine prairial dans le marais poitevin ne tient en l'occurrence qu'à la segmentation de la production des connaissances qui, elle-même, est tributaire de positions héritées de l'histoire des aménagements des 30 dernières années. Une logique de décloisonnement a été amorcée par la politique agri-environnementale, mais elle n'a pas encore produit ses effets dans le domaine de la production des savoirs. Natura 2000, bien entendu, a prétention à être un

139 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.

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

moment-clé de l'amorce d'un tel processus. De ce point de vue, les situations des uns et des autres par rapport à la production de connaissances sont plutôt inégales.

Parmi tous les savoirs naturalistes convoqués par la procédure, ceux qui se rattachent à la directive Oiseaux sont les plus établis. Ils bénéficient d'une antériorité sur le sujet, sont bien distribués dans des associations spécialisées et sont plutôt robustes. La LPO, entretenant un partenariat de longue date avec le CNRS de Chizé, en est le principal porte-parole. Mais elle sait partager – 5 organismes se voient également confier des études ornithologiques –, l'objectif, ou le résultat, étant que ce type de connaissances naturalistes domine : pas moins de 55 espèces proposées dans le cadre de Natura 2000. A tel point que certains parmi les naturalistes s'inquiètent de cette hégémonie qui se traduit par des avancées plus rapides et des propositions pléthoriques et plus achevées que pour toutes les autres espèces. "On en sait assez", peut se permettre de dire le représentant de la LPO, lors de la rencontre préliminaire entre naturalistes, à un moment où la ligne budgétaire prévue pour des études n'était pas encore arrêtée. Si l'ornithologie est perméable à l'incertitude, c'est à propos de la diminution de l'avifaune pour laquelle on se demande s'il faut l'attribuer aux mises en cultures (causalité locale et plutôt classique) ou bien au changement climatique (causalité globale de facture plus moderne) susceptible d'entraîner des déplacements des couloirs de migration. Ainsi, la question ornithologique suscite peu de débats (hormis sur les seuils de population, comme on l'a vu avec le râle des genêts), alors que d'autres espèces animales posent problème en raison d'une discrétion telle que le naturaliste en est réduit à "soupçonner" leur présence (C.R. "Diagnostic Biologique", p.4). Au CNRS qui s'étonne que telle espèce¹⁴¹ pour laquelle on ne dispose d'aucun inventaire soit jugée en évolution positive, le Muséum (La Rochelle) évoque l'existence d'indices d'évaluation. Ce flou cognitif oblige les naturalistes à donner un statut à l'incertitude à laquelle ils sont confrontés, dans la mesure où la mobilisation des savoirs a pour justification de conférer une légitimité à des objectifs d'action¹⁴². Sur ce plan, le CNRS adopte une attitude de grande prudence et, dans le doute, prône l'abstention, là où les associations usent d'un principe de précaution consistant à "attribuer un degré de priorité adapté" pour les espèces incertaines.

Les questions hydrauliques constituent le dernier grand dossier faisant appel à un important corpus de connaissances sur le marais. Traditionnellement, c'est l'administration qui en a le monopole, grâce à ses corps d'ingénieurs qui ont inspiré les grands aménagements hydrauliques depuis l'Ancien Régime. Des études sur les drainages, les curages de fossés, l'évacuation des eaux jalonnent les grands dossiers techniques, mais elles sont dispersées dans les services départementaux. De surcroît, sur un territoire aussi vaste et aussi complexe sur le plan hydraulique, les problèmes à résoudre, bien qu'en grande interdépendance en raison de la circulation de l'eau de l'amont vers l'aval, sont très différents selon le département où l'on se situe : les crues en Deux-Sèvres, l'envasement en Vendée et en Charente-Maritime. L'un et l'autre ont leur inconnue : la question de l'envasement est source d'une controverse entre agriculteurs et conchyliculteurs – on l'a vu –, mais pour les zones inondables, l'incertitude porte sur les milieux tourbeux qui ont tendance à s'affaisser, tout le monde s'accordant sur le rôle aggravant de l'envasement de l'exutoire marin et de la diminution des zones d'épandage. Depuis quelques années, en particulier à la faveur de la politique agri-environnementale, les

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

142 La légitimité zéro consistant à "sauvegarder des espèces qui ont déjà disparu", ainsi que le formule un naturaliste en séance du groupe "Diagnostic Biologique".

associations naturalistes tentent de se faire une place dans ce dossier complexe et très technique, en mobilisant leurs compétences sur la "gestion écologique des canaux et des fossés". L'ADEV a entrepris des études pour différents syndicats de marais et leur a proposé des cahiers des charges (sur le traitement et le désherbage des berges, sur les modalités de curage, sur la gestion des niveaux d'eau, etc.), sans soulever l'enthousiasme des gestionnaires. Ceux-ci attendent davantage de l'élaboration (en cours) du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), nouvel acteur de la gestion hydraulique susceptible de se substituer à l'Etat et à ses ingénieurs dans les années à venir¹⁴³.

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

En définitive, cet examen des débats provoqués par les situations d'interaction permet de répartir ceux-ci en deux types. Des disputes tout d'abord qui pour l'essentiel portent sur des interprétations. La directive pose problème, soit du point de vue du cadre normatif (en particulier l'équilibre entre volontariat et obligation), soit du point de vue du cadre cognitif (en particulier la détermination des seuils de population, donc de la notion de viabilité des espèces ou des habi-

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

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

Ainsi, une nouvelle économie de la confiance et du "vivre ensemble" est en jeu dans ce dispositif, à l'échelle d'un territoire de plus de 60.000 hectares. L'espace de discussion ouvert lors de ces situations d'interactions mettant en jeu des rapports de forces comme des connaissances est porteur d'une requalification des objets sociaux et naturels, d'une redéfinition des régimes d'obligations des uns envers les autres, ainsi qu'entre les humains et les entités naturelles que l'expertise fait entrer dans les débats. Les accords et les disputes qui en résultent, les incertitudes qui en émergent constituent un travail politique spécifique visant à l'établissement de nouveaux agencements, sous injonction de la puissance publique certes, mais aussi sous l'effet des interactions qu'organise la procédure. Si processus d'apprentissage il y a, il est au cœur de la construction de ces agencements qui, on le voit, sont avant tout le produit d'un débat sur la question des connaissances et des savoirs pratiques : faire l'inventaire des ressources cognitives, interroger les catégories sous-jacentes, les évaluer et proposer de nouveaux rapprochements cognitifs ou pratiques. Processus complexes et difficiles à décrypter, que l'on peut également repérer en partant non pas d'une typologie des interactions comme on vient de le faire, mais en suivant la trajectoire d'un objet particulier, comme on va le voir à présent.

3.3.2 INTERACTIONS AUTOUR D'UN OBJET EN PUISAYE

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

a. Les étangs de Puisaye comme entité de gestion

Bien que trois sites concernant la Puisaye aient été présentés à l'Union européenne, la DIREN de Bourgogne a souhaité conduire le processus d'élaboration des trois Docob au sein du même Copil : "*Trois documents d'objectifs différents sont obligatoires mais la formule du Comité de pilotage unique a été retenue par souci d'économie de temps et de réunions et parce que la démarche reste cohérente à l'échelle de la Puisaye*"¹⁴⁴. Le site des "*Etangs oligotrophes à Littorelles de Puisaye et bordures paratourbeuses et landes*", d'une superficie de 503 hectares, est éclaté en quatre zones et réparti sur cinq communes. Il est composé de cinq étangs, dont trois relèvent du domaine public (Blondeaux, Lelu, Charmoy), et des boisements qui constituent leur environnement. Les trois étangs domaniaux servent à l'alimentation du canal de Briare. D'un point de vue écologique, ils présentent une zone de marnage de forte amplitude (montée et descente saisonnières des niveaux d'eau) qui, depuis 400 ans, a permis à une végétation très particulière de s'installer sur les bandes de terre découvertes pendant l'été, dites les berges exondées (période où les étangs sont au plus bas pour soutenir le cours du bief¹⁴⁵ et du canal de Briare). La Littorelle est l'exemple type de la plante rare attachée à cet habitat. Ces pièces d'eau sont aussi des réserves de chasse et l'Étang de Charmoy a par ailleurs fait l'objet d'un classement en réserve ministérielle de pêche jusqu'en 2003. Son rôle de réservoir permet de garantir l'alimentation en poissons des étangs proches à partir de prélèvements. Que s'est-il dit et que s'est-il écrit à propos de ces étangs ?

Comme nous l'avons déjà souligné (cf. partie 2), la DIREN de Bourgogne a été 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 à l'échelle de la région. Elle a aussi affiché sa volonté de travailler avec des scientifiques reconnus à l'échelle régionale, en l'occurrence le réseau de compétences qu'elle a contribué à renforcer. Le cahier des charges demandé aux opérateurs est conforme au schéma national. Néanmoins, le Copil peut être convoqué quatre ou cinq fois si nécessaire. Des "réunions techniques intercalaires thématiques ou géographiques" peuvent être organisées. C'est la Cellule d'application à l'écologie (CAE), bureau d'études fondé par des scientifiques de l'Université de Dijon, qui assure le travail d'assistance technique pour la relecture scientifique des documents et la rédaction de notes méthodologiques. Dans le site de Puisaye, deux ans se sont écoulés entre la 1^{ère} et la dernière réunion du Copil (septembre 2001 - octobre 2003).

D'un point de vue régional, la politique de conservation de la biodiversité a suscité des changements dans les méthodes de gestion de la nature qui ont contribué à la recomposition des structures naturalistes bourguignonnes. Proche de la DIREN, le CSNB, qui est sans doute l'unique association de protection de la nature régionale à avoir fait le choix de la professionnalisation, a été retenu comme opérateur pour ses compétences scientifiques et techniques aux dépens, dans un premier temps, de Voies navigables de France (VNF), établissement public qui avait posé sa candidature en 1999 pour les étangs de Puisaye. La DIREN ne leur avait alors pas répondu, nous confie notre interlocuteur "*car elle avait le CSNB dans ses bagages. On n'a plus entendu parler de rien jusqu'en 2001*"¹⁴⁶. Gestionnaire des étangs domaniaux, VNF entendait être acteur de l'élaboration des Docob relatifs à ses propres étangs et prétendait faire valoir ses compétences pour 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*

144 Lettre de la DIREN adressée au préfet, juin 2001.

145 Bief : morceau de canal unissant 2 écluses

146 Entretien du 27/07/2001.

voie d'eau"¹⁴⁷. En devenant opérateur, l'établissement espérait faire reconnaître son approche écologique de la gestion de l'eau et ainsi acquérir une plus grande visibilité dans le domaine de l'environnement. Pour concilier les deux candidatures, la DIREN a proposé dans un second temps au CNSB de faire valoir son rôle d'expert scientifique sur l'ensemble des sites de Puisaye tandis que VNF serait opérateur uniquement pour les étangs. Le binôme présentait ainsi l'avantage d'allier de solides connaissances botaniques à un savoir technique de la gestion des étangs des régions Centre et Bourgogne. Enfin, sa reconnaissance par les autres acteurs ne faisait pas de problème.

L'eau est omniprésente en Puisaye. L'intérêt écologique et botanique de la région se situe au niveau "*des milieux humides associés aux étangs oligotrophes : végétation aquatique, ceinture d'hydrophytes, mégaphorbiacées, bas marais, bois tourbeux, et d'autre part dans les boisements qui constituent l'environnement de ces étangs*", peut-on lire dans le cahier des charges pour l'élaboration du Docob. Aux yeux des naturalistes de la région, "*les formations des berges exondées constituent un des joyaux des étangs de Puisaye*". Le substrat particulier de la Puisaye permet en effet à un "*cortège d'espèces inféodées aux berges exondées oligotrophes*" de se développer (Document préparatoire – CSNB, 2001). Ces arguments sont mis en avant par la DIREN pour justifier le choix d'un site qui ne bénéficie par ailleurs d'aucune mesure réglementaire de protection au sens strict du terme. Comme tous les sites du département de l'Yonne, il a connu d'importantes réductions de surface, sa superficie ayant été divisée par deux entre la validation de l'inventaire par le MNHN et les consultations de 1997¹⁴⁸. Le document préparatoire diffusé aux membres du Copil avant la première réunion fait le point des connaissances scientifiques liées aux habitats des trois sites (description, inventaires, activités socio-économiques) et présente les objectifs de conservation. D'une manière générale, les exposés oraux qui reprennent les données se concentrent sur "*le fonctionnement de ces deux grands systèmes que sont les forêts et les étangs*" dans un contexte socio-économique où ils "*constituent bien souvent les dernières sources de revenus de la Puisaye*."

b. Un climat de suspicion

Un climat d'interpellations et de demandes d'explication sur l'application de la directive marque les premières séances du Copil. L'ambiance est assez tendue, la plupart des participants intervenant sur un mode réactif. Les chasseurs n'hésitent pas à monopoliser la parole pour faire d'éloquents déclarations sur leur rôle social et écologique. Les élus locaux sont très présents et interviennent aux côtés des forestiers sur la nécessité d'informer les propriétaires privés. Les forestiers (SPFSY et CRPF), de manière plus polémique, s'interrogent sur les intitulés de sites désignant des étangs, des landes et des tourbières et qui, cependant, portent aussi sur des milieux forestiers. Ils reviennent systématiquement sur ces questions au cours des différentes réunions : "*Si on recherche l'exemplarité, ne suffit-il pas de ne retenir qu'un cas ?*"¹⁴⁹ "*On nous montre beaucoup de forêts. Que dit Bruxelles ? Ce sont les forêts, les landes ou les gâtières que nous devons mettre en Natura 2000 ? (...) Les schémas régionaux sont largement suffisants pour garantir la pérennité des chênes pédonculés. Il y a redondance. C'est un peu comme vouloir préserver le blé en Beauce. Les habitats qui entourent les étangs sont banals.*

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

148 Rapport Bourgogne, p. 258.

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

Quel est l'intérêt ?"¹⁵⁰. Ils n'auront de cesse de remettre en cause le bien fondé des propositions et de demander des garanties quant au défraiement des propriétaires. Les réponses du DIREN, que nous reprenons en partie ici, s'échelonnent aussi sur plusieurs séances. Elles rappellent la modestie des surfaces retenues, mettent en avant la méthode choisie et insistent sur la dimension européenne de la directive : «*Seulement 6 étangs ont été retenus sur la centaine présents en Puisaye*». «*Ces milieux naturels sont banals pour la Puisaye. Il faut raisonner à l'échelle européenne. On prend un échantillon de ce qui est banal*». «*Nous avons désigné des sites forestiers autour des autres habitats. L'idée est d'associer la forêt à un autre habitat d'intérêt communautaire pour son rôle fonctionnel par rapport au premier habitat*». «*Les habitats forestiers sont conservés pour leur rôle tampon et leur intérêt européen*». Les représentants des propriétaires demandent par ailleurs à pouvoir donner individuellement leur point de vue, arguant de l'extrême diversité des situations qui les caractérise. «*Tout le monde est d'accord pour protéger la biodiversité. Mais celui sur qui ça tombe, pas de bol. C'est acceptable s'il y a rémunération. C'est normal que les gens se défendent. Il est nécessaire pour cela de "mettre les proprios dans le coup". Qui les représente ? Les agriculteurs, les chasseurs, on connaît leurs objectifs mais les propriétaires forestiers sont divers et on ne sait pas ce qu'ils veulent faire de leurs bois*».¹⁵¹ «*Tant qu'on n'a pas de mesures concrètes à leur proposer, on risque d'essuyer un refus de principe*» répondent inlassablement la DIREN et les opérateurs à chaque Copil. Ce thème de discordance quant à la participation ou non de l'ensemble des propriétaires forestiers persistera tout le temps de la procédure.

c. Des registres très différents

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

Au cours des Copil, les opérateurs font volontiers usage d'un jargon de spécialistes, difficilement accessible à l'auditoire. En s'appuyant sur la projection de diapositives, de transects et de cartes, ils mettent en avant la présence, dans le site 56, de plantes rares et l'intérêt des étangs et de leur bordure qui abritent une flore très particulière. «*La désignation repose sur des particularités biologiques fortes et la présence d'habitats communautaires*». L'analyse des formations végétales (carte 8a) permet de dégager la "valeur patrimoniale" des espèces végétales et animales présentes ou potentiellement présentes qui est traduite en carte lisible pour tout le monde (carte 8b). L'intervention de l'opérateur VNF est essentiellement technique et se réfère au système formé par le pont-canal de Briare, le bief du partage des eaux permettant de relier le bassin versant de la Loire à celui de la Seine, les étangs jouant le rôle de réservoir d'eau. C'est au chargé de mission du Conservatoire qu'il revient ensuite de présenter les phénomènes d'exondations naturelles dont bénéficient les étangs, d'insister sur la sensibilité des

150 Propriétaire, Copil 3, juillet 2002.

151 Membre du SPFY au cours du groupe de travail "forêts".

habitats à l'envasement qui favorise l'entrée d'espèces moins spécialisées et de sensibiliser son auditoire aux problèmes de piétinement (Document préparatoire). Au-delà des différences de registres lexicaux, se pose aussi la question de l'appropriation par les différents acteurs de problématiques propres à certains d'entre eux uniquement. On assiste souvent à des conversations bilatérales entre l'opérateur ou un membre et tel ou tel autre membre du Copil sans que les autres ne se s'impliquent dans le débat. L'investissement de préoccupations étrangères à sa propre activité est un des enjeux de ce type d'action collective.

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

d. Incompréhensions à propos des mesures de gestion

Le Copil n°3 a pour ordre du jour la présentation des objectifs prioritaires de gestion de l'ensemble des sites de Puisaye. Il s'agit de tendre vers "*la conservation et l'amélioration des habitats liés aux étangs*" et "*le maintien de la mosaïque d'habitats présents sur le site Natura 2000*"¹⁵². La référence adoptée par l'opérateur est constituée par un ensemble d'espèces et d'habitats formant une "entité de gestion", à laquelle sont associés des objectifs spécifiques qui ont été spatialisés et traités sur le mode cartographique (carte 8c). "*Le maintien et la restauration des habitats liés à l'exondation estivale des étangs*" constituent l'objectif spatialisé de cette entité de gestion que représentent les étangs dans le cadre du site 54. La mesure adoptée doit permettre à des espèces végétales d'une grande valeur patrimoniale comme *Gratiola officinalis* ou *Drosera rotundifoli*, signalée pour la dernière fois dans les années 1970, de reconquérir le milieu. La référence théorique est une étude botanique réalisée par J.-M. Royer, à la suite de trois années de grande sécheresse de 1973 à 1976. De ce point de vue, Natura 2000 offre au CSNB la possibilité de restaurer, voire de recréer des milieux disparus, interventions qui reposent essentiellement sur une démarche expérimentale relevant du génie écologique.

Au cours de ces réunions, le contour des sites et leur rectification éventuelle sont l'occasion d'échanges nourris sur le statut des terrains et la nature des pratiques qui s'y exercent. Il en est de même des débats sur la définition exacte des perturbations susceptibles de s'exercer sur les habitats d'espèces. Le choix des étangs et leur périmètre sont néanmoins rapidement acceptés par tous, sauf par un propriétaire qui s'oppose jusqu'au bout et sans succès aux limites adoptées par la voix de son représentant. Ce sont plutôt les six mesures de gestion relatives à la gestion des abords (mesure A4) et à la fluctuation des niveaux d'eau (A3) qui font l'objet de vives discussions et amènent le DIREN à programmer une réunion technique après le troisième Copil, dans le but de "*réajuster, modifier ou proposer des mesures*" (CR du 16 octobre 2002). En effet, les propositions contrarient les pratiques et les usages locaux comme les activités de pêche et les opérations d'alevinage effectuées régulièrement sur l'ensemble des étangs (à l'exception de l'étang de Charmoy). Dans certains cas, la pratique de la pêche est associée à du camping sauvage, facilité par la présence de chemins pédes-

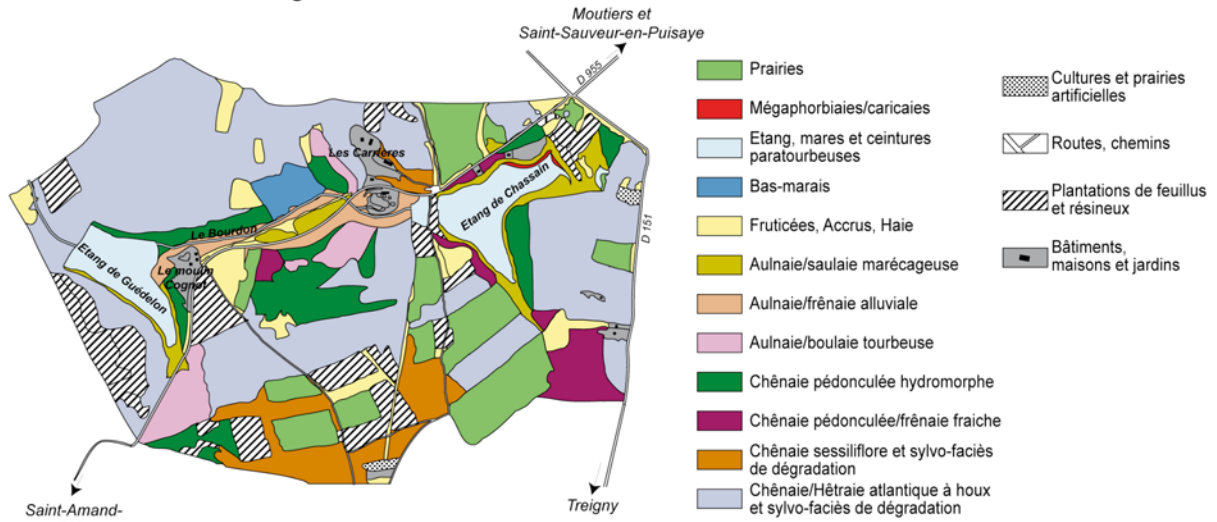
152 Document distribué en réunion et intitulé : Objectifs et mesures du site N°FR2601011, 25 p.

tres. Dans le cas des étangs privés, la gestion piscicole ne permet plus la variation du niveau d'eau et les habitats des berges exondées ont totalement disparu.

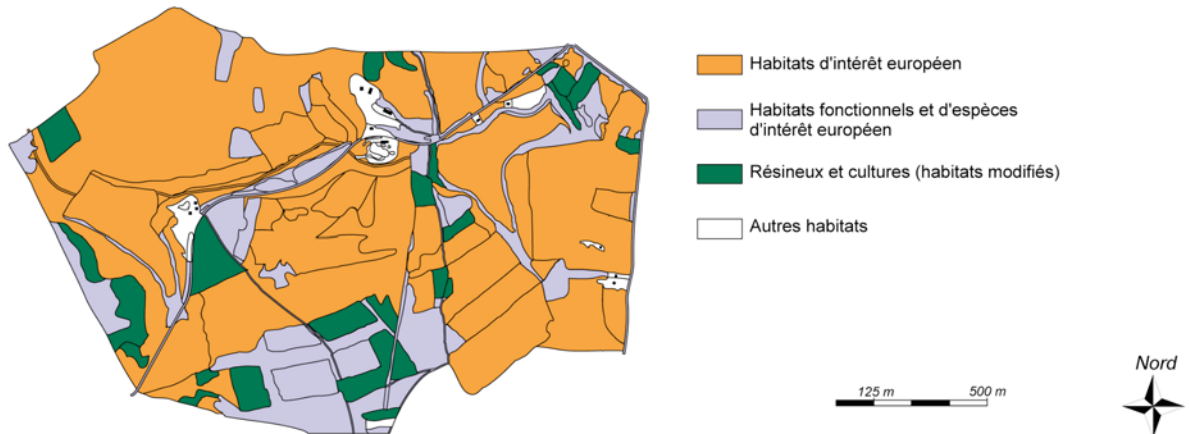
Carte 8

Etangs Chassain et Guédelon

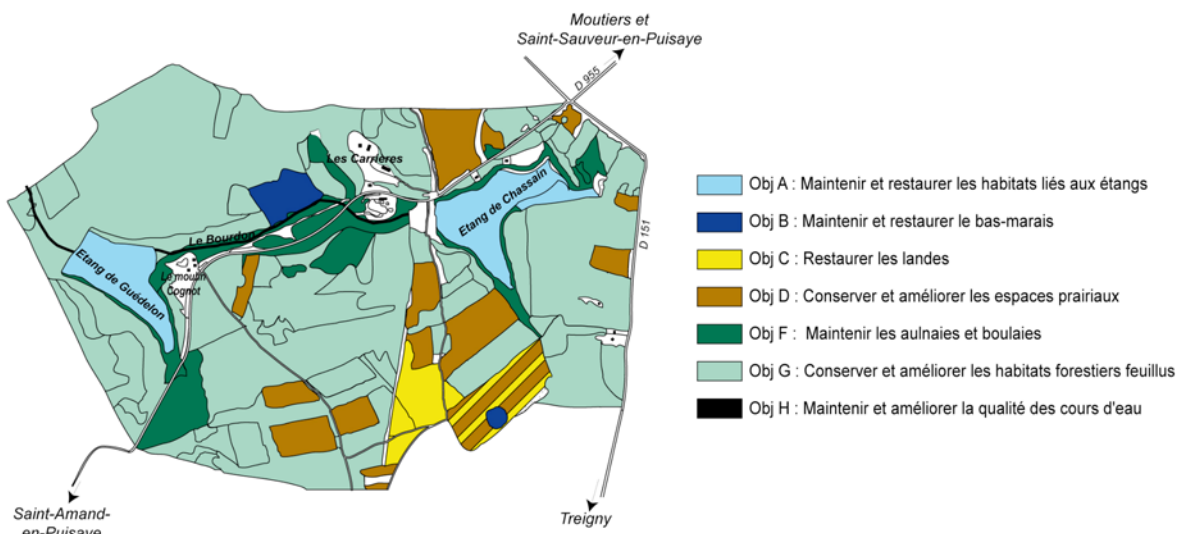
A. Carte des formations végétales



B. Carte de la valeur patrimoniale des habitats



C. Carte des Objectifs spatialisés



Document d'Objectifs du site Natura 2000 n° FR2601011 : "Etangs oligotrophes à Littorelles de Puisaye, à bordures paratourbeuses et landes".
 Conservatoire des Sites Naturels Bourguignons
 Cartes originales de Pierre Agou (CSNB, 2002), reprises par Catherine Lefebvre (INRA, SAE2, MONA).

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

e. Un médiateur inattendu

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

La réunion technique consacrée à l'entité de gestion que représentent les berges des étangs a lieu trois mois plus tard et réunit 16 personnes. Les chasseurs n'ont pas été conviés. Toutes les communes sont représentées par leurs élus (maires et adjoints). Ceux-ci affichent, en aparté, une forte hostilité à Natura 2000. Le maire de Saint Martin des Champs (SMC) a même fait voter son conseil municipal contre, au moment de la 2^{ème} consultation¹⁵³. La DIREN ouvre la séance en rappelant que l'objectif est d'échanger les savoirs de façon à proposer des actions réalistes et consensuelles. L'enjeu est de concilier les intérêts des pêcheurs et des promeneurs avec le maintien, voire la restauration d'une ceinture de végétation autour des étangs. Après la distribution de cartes détaillées au 1/25000^{ème} et une explication sur les représentations théoriques des formations végétales, les mesures sont discutées étang par étang, rive par rive. Les remarques sont très pointues, liées à des observations botaniques, à la connaissance du terrain et à sa fréquentation, à la pratique de la pêche, aux réglementations en cours. Les problèmes sont rapidement identifiés par le Conservatoire et la DIREN qui font preuve de fermeté par rapport aux objectifs qu'ils se sont donnés tout en déployant des efforts de conciliation. Les représentants de VNF se sont progressi-

153 Les premiers sites transmis à Bruxelles ont été annulés pour vice de forme en juin 2001. Il faut donc les revalider (voir première partie de ce rapport).

vement effacés au profit du CSP qui devient l'interlocuteur principal des experts et des usagers. Le souci du CSNB de restaurer une végétation pionnière aux abords des étangs est un objectif central qui reste très abstrait pour les usagers. Le représentant de la FDPY s'interroge sur la présence ou non de diverses espèces végétales (il est question de Gratioles, de Pilulaires, de Littorelles) en insistant sur le fait que certaines ont disparu depuis trente ans et que tout le monde ignore la "tête" des plantes convoitées par les naturalistes. "On discute sur des mots et on ne connaît pas les plantes" (FDPY). Les mises à sec souhaitées par le Conservatoire sont critiquées par le CSP qui en a l'expérience : "je connais bien l'étang, je le fréquente depuis 30 ans. La végétation qui s'installe concerne directement des ligneux. Vous prenez un risque avec les mises à sec. Je veux simplement vous mettre en garde". Les opérations de vidange posent aussi le problème de la gestion des stocks de poisson car elles concilient difficilement le développement des poissons et la croissance des plantes. Cet extrait de discussion résume bien la difficulté des uns et des autres à s'entendre :

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

DIREN : "Mais le marnage existe déjà".

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

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

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

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

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

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

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

La gestion de l'étang Lelu pose de façon plus aigüe le problème de la fréquentation et des autorisations d'accès. Les élus refusent d'emblée l'éventualité de la fermeture de l'accès motorisé à l'étang, inconcevable pour eux pour des habitués de longue date et en raison d'une fête annuelle de village au bord de l'étang. Pour le CSP, c'est une mesure qui ne passe pas : "vous allez déplacer les habitudes locales. Il faut maintenir des tolérances. C'est une tolérance qui fait coutume". S'ensuit une discussion animée sur les aménagements possibles, l'idée d'un parking, les risques encourus, l'organisation de visites pédagogiques en partenariat avec la société de pêche locale. Tous cherchent le compromis idéal, où chaque usager trouverait son compte face à un milieu intéressant sous de multiples aspects. Pour le CSP, ce problème trouve son origine dans la manière dont ont été effectués les inventaires : "le problème avec Natura 2000, c'est qu'il est orienté très botanique puis oiseaux. L'explication est simple : ce sont les botanistes et les ornithologues qui se sont intéressés aux milieux. Il faut les replacer dans le contexte des ZNIEFF. Dommage que les pêcheurs et les chasseurs ne soient pas intervenus".

Le statut de réserve piscicole de l'étang de Charmoy pose des problèmes juridiques très particuliers. Le souhait du Conservatoire de prolonger ce statut pour maintenir la végétation existante se heurte à plusieurs difficultés. Le représentant de la Fédération de pêche, après avoir rappelé que, en tant que locataire de l'étang¹⁵⁴, la Fédération souhaite transformer son usage de production en usage de pêche au moment de son renouvellement, se montre malgré tout assez conciliant et ouvert à d'autres propositions : *"nous voulons le modifier pour pouvoir faire de la pêche à la ligne. En cas de marnage, le côté droit est très découvert, le côté gauche abrupt. On pourrait réserver une rive pour les végétaux, l'autre pour les pêcheurs"*. Dans la discussion qui oppose la DIREN, la Fédération et le Conseil supérieur de la pêche sont débattues les procédures réglementaires à adopter pour tenter de concilier les différents intérêts. Même si la DIREN se déclare disposée à financer des surcoûts par rapport à un fonctionnement normal, la situation reste très complexe au regard de la nature des contrats de location, des contraintes et des coûts qui leurs sont liés, de la loi sur l'eau, de la délivrance des titres de pêche, etc.

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

- DIREN** : si vous voulez conserver en l'état c'est bien mais on peut intervenir pour éclaircir.
- Propriétaire** : le sol est difficile, tourbeux. C'est difficile techniquement.
- CNSB** : on veut juste faire quelques mètres en bord d'étang pour permettre une phase de cariçaies.
- CSP** : il n'y a pas de lumière sur la pente abrupte. Ce n'est pas gênant ? Bon à chacun son métier.
- DIREN** : il faut aller voir sur place, je vous propose d'y aller.
- CNSB** : vu vos contraintes d'alevinage, il faut voir les problèmes de marnage.
- CSP** : On risque une perte de productivité dans un 1^{er} temps puis dans un 2^{ème} temps avec les alevins.
- Propriétaire** : je suis disposé à faire du marnage, je vous l'ai dit, mais qui ne remette pas en cause ma production. Mon étang est oligotrophe. Comment le marnage va influencer sa situation ? Mon père a acheté l'étang. Il a fait baisser le niveau de l'eau.
- DIREN** : vous avez déjà travaillé sur les profils de berge ? (Explications ...)
- Propriétaire** : c'est le genre de métier que je ne veux pas apprendre !
- DIREN** : si on passe contrat, on peut essayer de travailler les choses, les expérimenter !

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

154 Amodiation de cinq ans

mesures et de trouver leur traduction juridique afin de tenir compte des enjeux locaux. La quatrième séance du Copil a pour objet de présenter les mesures adoptées par les opérateurs au terme de leurs travaux de concertation et de les valider. Le représentant de la Fédération des pêcheurs est décédé entre temps. Il reste aussi à convaincre ceux qui n'ont pas participé à la réunion technique, les chasseurs en particulier, dont le représentant affiche une très grande méfiance. Il confie en aparté son sentiment : *"C'est important de rester méfiant. Au début, c'était trop flou et ce flou pouvait induire n'importe quoi pour aller vers des règlements restrictifs. Par exemple, avec ce mot "perturbation" présent dans la directive et non explicité. C'est pour cela qu'il faut être prudent et vigilant. Maintenant, cela va mieux, c'est plus clair mais il reste important de discuter"*¹⁵⁵.

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

3.3.3 L'ÉVITEMENT OU L'EXEMPLE DU NORD-PAS-DE-CALAIS

Les exemples que nous venons de traiter donnent à voir des formes d'engagements des acteurs dans le processus de concertation instauré à l'occasion du travail de construction des Docob. Qu'ils se manifestent sur le mode de la coopération ou dans un registre conflictuel, ils témoignent d'une implication effective des partenaires dans la démarche. Nous voudrions maintenant appréhender un autre cas de figure qui se situe au-delà de l'opposition coopération/conflict et qui relève de la logique de l'évitement institutionnel, autrement dit une forme de réticence de la part des institutions à s'engager dans le débat et la concertation. Cette absence d'engagement est d'autant plus paradoxale qu'elle intervient dans une configuration qui associe plusieurs opérateurs à la rédaction d'un même Docob. Une telle expérience menée sur plusieurs sites de la région Nord-Pas-de-Calais conduit plus largement à s'interroger sur le bien fondé de la démarche de coopération ? Au-delà de la volonté affichée de favoriser la collaboration entre les différents partenaires, cette initiative ne vise-t-elle pas avant tout la gestion des conflits ?

Dans une première partie, nous rappellerons rapidement le contexte et les conditions qui ont présidé à cette forme de partenariat institutionnel inédite pour élaborer la première série de Docob dans la région¹⁵⁶. Nous évoquerons ensuite les choix méthodologiques adoptés par les coo-

155 Conversation avec un membre de la Fédération Départementale des Chasseurs de l'Yonne (FDCY), fin de Copil N°4.

156 Cette expérience ne se limite pas à un cas de figure isolé mais concerne la première vague de docob engagés dans le Nord-Pas-de-Calais au sein des PNR, soit 6 sites sur les 7 plans de gestion en cours de réalisation, début 2005.

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

a. La coopération, un mode de gestion des conflits

L'adoption d'une procédure inédite de coopération fondée sur le regroupement de plusieurs structures publiques pour réaliser les Docob s'inscrit dans un processus marqué, on va le voir, par de profonds revirements. Le projet initial de la DIREN n'avait, en effet, que très peu de rapport avec le partenariat adopté dans la mesure où il prévoyait de recourir à un appel d'offres pour désigner les opérateurs. Une telle décision pouvait surprendre si l'on se réfère à la procédure la plus couramment adoptée dans les autres régions qui consiste à privilégier les opérateurs socialement légitimes, réservant la mise en concurrence à des cas de figure particuliers. Elle trouve cependant sa raison d'être dans le poids des conflits historiques entre les représentants de la forêt privée et les scientifiques qui ont marqué la phase d'inventaire.

La mobilisation à propos de la DH dans la région a débuté bien avant que les inventaires ne soient rendus publics par le Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN). Elle a été initiée par les représentants de la forêt privée qui, dès l'automne 1994, ont multiplié les démarches pour prendre connaissance de ces inventaires. Le récit d'un responsable de la forêt privée Nord Picardie permet de comprendre la généalogie de la contestation au niveau local. *"J'ai réclamé les inventaires du NPC et de Picardie. J'ai eu ceux de Picardie au début de l'année 1995, remis directement par X (conservatoire botanique de Bailleul). Dans le NPC par contre, j'ai réclamé, j'ai réclamé, j'ai réclamé et je les ai eus en juillet 1995. Mais entre temps, il s'était passé beaucoup de choses. En Picardie (...) il y avait 50 % des forêts qui étaient dans les inventaires et je trouvais que ça faisait un peu beaucoup. Alors on a adressé des lettres au DIREN, au préfet, sans avoir aucune réponse. Ensuite, il y a eu une réunion au CNPN en juin 1995 durant laquelle on devait examiner l'envoi des périmètres à Bruxelles. Comme on avait un représentant au niveau du CNPN on s'est rendu compte que tout était ficelé. Les inventaires du NPC que je n'avais pas existaient bien ; ils étaient déjà à Paris, ceux de Picardie sur lesquels on protestait étaient déjà à Paris. Ça a fait du bruit. Juste après la réunion du CNPN on s'est précipité chez le préfet de région [Picardie] qui a convoqué le secrétaire général aux affaires régionales et le DIREN avec nous. Il a eu l'air étonné de cet envoi à Paris, alors que cet envoi c'était lui, en référence au décret de 1995. Il a donc demandé à la DIREN de récuser cet envoi, d'écrire à Mme Lepage en disant qu'il n'était pas du tout d'accord. Il fallait tout refaire. Evidemment, ça a fait un certain bruit et le DIREN s'est exécuté en disant qu'il fallait tout mettre à la poubelle. Dans le NPC j'avais récupéré les inventaires entre temps et là, on n'a pas été déçu. On s'est aperçu que 85 % des surfaces forestières privées étaient dedans. (...) En Picardie comme dans le NPC on a fait des contre propositions de sites. On les a donné au préfet de région avant l'envoi à Paris. La proposition que l'on avait faite dans le NPC est effectivement partie à Paris. Ca, j'en suis sûr. Par contre elle a été mise à la poubelle à Paris. Celle de Picardie qui avait fait plus d'émotion est allée à Paris. Puis y'a eu la fameuse réunion du CNPN en mars 1996 qui a examiné l'ensemble des sites. En Picardie, ça a été le drame, parce que certains ont sorti nos propositions. Evidemment, y'avait beaucoup de rayures, ça a donc été toute une affaire. (...) Etant donné que nos propositions n'étaient pas scientifiquement prouvées, le CNPN a refusé de se prononcer dessus. On ne pouvait rien dire. Dans le NPC par contre, ils se sont prononcés sur l'inventaire des scientifiques et notre proposition avait disparu. Ensuite on retrouve la procédure nationale, les trois étoiles, les deux étoiles".*

La non prise en compte des propositions formulées par les forestiers au stade de l'inventaire marque le début d'une période d'affrontements entre les représentants de la forêt privée et les scientifiques du Conservatoire botanique de Bailleul en charge de la délimitation des périmètres et ce, en dépit des rapprochements opérés quelques mois auparavant. *"En mai 1995, juste avant que ça ne devienne explosif, constate ce même dirigeant, on avait pris le parti avec X [un scientifique] de le faire intervenir dans une assemblée générale des propriétaires. Ca c'était fort bien passé. Les gens avaient trouvé ça intéressant. Et puis tout ça a été cassé à cause de Natura 2000. C'est devenu une sorte de lutte politique avec des enjeux qui nous échappaient"*.

L'importance de la mobilisation et des conflits dans la région tient en partie aux responsabilités détenues par quelques grands propriétaires locaux dans les instances sylvicoles nationales et régionales. L'un des principaux pourfendeurs de la directive Habitats au niveau national appartient, en effet, à une famille de propriétaires bien connue du Nord de l'hexagone. A l'origine de ce conflit, la défense de la propriété privée fortement remise en cause par cette politique. Dans un courrier publié par la revue *Forêts de France*, le président du syndicat des propriétaires forestiers sylviculteurs de l'Oise également président du CRPF Nord-Picardie se lance dans une longue diatribe sur le partage de la nature. *"Outre le fait que le droit à la propriété privée est inscrit dans notre Constitution, ces propriétaires paient les charges qui augmentent tous les ans, au-delà de l'inflation. Les individus qui préconisent ce concept de partage de la nature sont : soit des personnes qui ont besoin de se recycler afin d'utiliser des mots appropriés aux concepts qu'ils veulent promouvoir, soit des révolutionnaires qui voudraient que l'on revienne à l'idéologie marxiste léniniste qui, en effet, nie le principe de la propriété privée au nom du collectivisme"*¹⁵⁷.

Parce que la biodiversité est assimilée au patrimoine commun de la nation, sa conservation est perçue comme une atteinte à la propriété privée et permet de comprendre l'hostilité de certains représentants de la forêt privée à l'égard des scientifiques naturalistes. En promouvant le respect de la biodiversité, ces derniers contribuent non seulement à la redéfinition des droits et des devoirs de chacun vis-à-vis de la propriété privée, mais de surcroît, ils outrepassent les règles en vigueur en pénétrant sur les terrains privés sans autorisation, contrairement à ce que prévoit la loi¹⁵⁸. Les propositions de la ministre de l'Environnement de redéfinir les périmètres en accord avec l'ensemble des partenaires concernés ne mettront pas fin à ces divergences. Le clivage entre forestiers privés et scientifiques, loin de s'estomper, va au contraire gagner en puissance, en se déplaçant sur le terrain des compétences. Pour faire face aux accusations portées par les premiers, les naturalistes se sont repliés sur la science et ont fait montre d'une grande finesse du point de vue de l'analyse au point de rendre le dialogue impossible avec les représentants de la forêt privée. *"Ce qui a été mal perçu, constate un membre du Conservatoire de Bailleul, c'est que d'autres personnes, d'un autre monde si on peut dire, viennent leur donner des leçons de gestion (...). Quelque part, ils voulaient nous remettre en cause, montrer qu'ils connaissaient alors qu'en fait ils ne*

157 Op.cit. p. 3, n°468, novembre 2003.

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

connaissaient pas. X qui était beaucoup plus revendicatif que moi leur a montré clairement qu'ils n'étaient pas compétents dans le domaine ; c'était nous qui détenions les compétences. Mr Y a dit l'autre fois à mon collègue qui est allé faire des prospections dans ces forêts que nous étions des ayatollahs scientifiques (rire). C'est complètement renverser les choses. Simplement on a une cohérence. Je crois que c'est une rigueur et une cohérence par rapport à une démarche qui est toujours la même. On ne déroge pas. C'est ce qui est considéré comme étant jusqu'aboutiste". Les forestiers de leur côté ne se sont pas privés de mettre l'accent sur le caractère incertain et non stabilisé des connaissances et sur les divergences de point de vue au sein de la communauté scientifique.

Cantonné dans un premier temps aux rapports entre scientifiques et naturalistes, le conflit s'est étendu à la faveur des événements nationaux (publication des listes par le CNPN, instauration du "groupe des neuf" en avril 1996) à d'autres catégories d'acteurs de l'espace rural en particulier les chasseurs, les agriculteurs, les propriétaires de dunes. La création, à l'initiative des forestiers privés, de deux associations hostiles à la DH, Natura 2000 62 dans le Pas-de-Calais et Natura 2000 59 dans le Nord, soit l'équivalent du "groupe des neuf" à l'échelon départemental, marque l'intensité de la contestation dans le Nord-Pas-de-Calais¹⁵⁹. Ces associations qui n'ont pas d'équivalent dans les autres régions ont exercé un pouvoir de lobbying très important auprès de la préfecture au point de s'imposer comme les acteurs clefs du processus de renégociation des périmètres proposé par la ministre de l'Environnement en réaction au "groupe des neuf". Comme l'a fait très justement remarquer un gestionnaire d'espace protégé, *"on a assisté à un renversement complet de tendance"*, à une inversion des rapports de force. Les scientifiques, tout au moins dans un premier temps, ont été évincés à leur tour de la négociation au profit des représentants des associations Natura 2000. La conséquence en fut une réduction considérable de l'étendue des superficies proposées : de 13,4 % en 1996, elle représente 1, 47 % du territoire [Domaine Public Maritime (DPM) inclus], en 2005.

Dans un tel contexte, la proposition formulée par la DIREN de recourir à un appel d'offres pour désigner les opérateurs répond certes à la nécessité de satisfaire aux exigences des règles du marché public mais elle traduit également la volonté de redonner une place aux scientifiques et aux naturalistes contraints de céder aux pressions très importantes des associations Natura 2000. Par une sorte d'effet de balancier, la balle est à nouveau dans le camp des naturalistes mais pour un temps limité. Cette proposition de mise en concurrence est loin de faire l'unanimité. Elle a été vivement rejetée par les PNR "au motif qu'ils refusent de se soumettre à l'Etat dans le cadre de commandes publiques"¹⁶⁰. Les Parcs présents au nombre de trois dans la région et disposant d'un poids politique non négligeable se considèrent comme légitimes pour être opérateurs sur leur territoire. Une telle procédure ne satisfait pas non plus les associations Natura 2000 qui voient d'un mauvais oeil le recours possible à des bureaux d'études environnementalistes, extérieurs au territoire ou encore la désignation d'associations à caractère naturaliste ; le Conservatoire botanique de Bailleul, le Conservatoire des sites naturels et la Fédération Nord-nature qui regroupe les principales associations naturalistes de la région sont ainsi jugés indésirables.

159 Se reporter aux travaux de E. Remy et ali., 1999, p 165-182.

160 Propos rapportés par la DIREN dans un courrier adressé à la Préfecture du Nord en date du 22.04.2003.

En dépit de la faiblesse des superficies concernées par Natura 2000 dans la région, le statut d'opérateur devient un enjeu pour les acteurs socio-professionnels. Il s'agit de contrecarrer le projet de la DIREN et dans le même temps se faire reconnaître comme opérateurs légitimes. *"La protection de la nature ce n'est pas que l'affaire des écologistes et des scientifiques souligne un responsable FDSEA. Nous, on en vit de la nature. Enfin, on occupe le terrain et on veut montrer qu'on est capable de faire des choses. (...) On a besoin d'afficher qu'on s'investit dans ce travail. Et pas seulement en terme d'affichage, pour montrer qu'on a vraiment une compétence et qu'on est capable de faire des choses."*

Cette décision marque un changement de positionnement des associations Natura 2000 par rapport à la période des inventaires. Celles-ci passent, en effet, d'une attitude de rejet, de dénonciation envers la directive à une volonté de s'impliquer, d'être acteur dans la procédure. Si les PNR et les associations Natura 2000 divergent sur un certain nombre de questions comme on le verra, ils se rejoignent en revanche sur un point essentiel, la volonté d'être tous deux opérateurs. Et pour mener à bien leur objectif ils vont dans un premier temps s'allier dans la perspective d'obtenir des services de l'Etat (de la préfecture en particulier, auprès de laquelle les associations Natura 2000 disposent d'une fort pouvoir d'influence) que la réalisation des Docob soit confiée exclusivement à des structures publiques, incluant les collectivités territoriales¹⁶¹.

Mais les tractations qui, pour l'essentiel, se déroulent en coulisse, ne s'arrêtent pas là. Les associations Natura 2000 obtiennent des services de l'Etat la possibilité d'opérer des regroupements entre structures pour réaliser un même Docob. La mise en place de cette procédure inédite ne satisfait pas, loin s'en faut, l'ensemble des candidats au titre d'opérateur qui aurait pour certains souhaité élaborer seul le Docob. Elle reflète avant tout la volonté du CRPF et de la Chambre d'Agriculture d'exercer un contrôle sur le travail réalisé étant donné le manque de confiance vis à vis des Parcs ou d'autres structures jugées trop proches des associations de protection de la nature¹⁶². *"On veut tenir le crayon"* rappelle avec insistance un responsable de la forêt privée. *"En tenant la plume (...) on peut faire en sorte qu'il y ait un équilibre entre les enjeux socio-économiques et les enjeux de conservation de la biodiversité"*. La position des Parcs se veut quant à elle plus nuancée tout en réaffirmant leurs compétences pour être maîtres d'œuvre des Docob : *"Nous, on n'a jamais voulu être opérateur seul sur les sites. On considère que ce n'est pas notre manière de travailler. Vu le contexte politique qu'il y avait à l'époque et qui existe toujours, c'était aller au casse-pipe (...) d'autant que nous étions en révision de charte et que le président du PNR disait clairement aux élus : le Parc c'est le meilleur paravent contre Natura 2000 car il va favoriser la concertation."* Et ce membre des services techniques du Parc d'ajouter : *"De plus, on ne voulait pas laisser la Chambre et le CRPF partir seuls sur la rédaction des Docob. On considère que sur la gestion des milieux naturels et la concertation on a davantage de compétences qu'eux"*. Les services de l'Etat, de leur côté, se voient "contraints" de satisfaire à cette demande. En permettant le regroupement de structures publiques, le Préfet et la DIREN s'efforcent de limiter les phénomènes de concurrence en misant sur l'implication du plus grand nombre, y compris les "opposants". L'un de leur souci ma-

161 Cette décision a cependant pour effet d'écarter certaines composantes des associations Natura 2000 du statut d'opérateur, comme les fédérations de chasse qui relèvent du statut associatif. Après négociation, un accord est trouvé qui prévoit de mandater la Chambre d'agriculture et le CRPF, classés établissements publics, pour représenter les autres membres des associations.

162 Et ce, en dépit de l'expérience de partenariat entre la Chambre d'Agriculture et le PNR à propos des mesures agri-environnementales (MAE) et des contrats d'agriculture durable (CAD).

jeur est alors de favoriser le bon déroulement de la procédure et de garantir un certain ordre social. Dans un courrier adressé au Préfet du département du Nord, le chargé de mission de la DIREN fait ainsi état des *"enjeux de pouvoirs [entre opérateurs] susceptibles de rendre particulièrement difficile la réalisation des Docob"*¹⁶³.

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

b. La mise en œuvre du Docob : cloisonnement institutionnel et partition territoriale

La rédaction d'un même Docob par plusieurs opérateurs a conduit ces derniers à proposer une méthode de travail ainsi qu'un certain nombre de principes de fonctionnement qui seront repris ensuite, à quelques nuances près, sur l'ensemble des sites localisés en zone de Parcs. Sans entrer dans le détail de la procédure, nous voulons toutefois rappeler quelques unes des orientations retenues qui attestent du manque de confiance entre certains opérateurs. A l'issue de multiples discussions, les coopérateurs ont adopté le principe de base suivant : chacun a en charge la portion de territoire dont il est le gestionnaire ou le représentant. Cette partition de l'espace fondée sur des critères de propriété et de type d'activité conduit dans le cas précis du site NPC 11 (Pelouses et forêts calcicoles de la Cuesta-sud du Boulonnais)¹⁶⁴ à confier au CRPF l'ensemble de la propriété forestière privée, à la Chambre les terrains agricoles, les territoires des collectivités publiques revenant aux deux structures impliquées dans la gestion des milieux naturels : Eden 62¹⁶⁵ et le PNR. Si ce découpage par entité de gestion répond aux exigences du CRPF et de la Chambre d'Agriculture et correspond assez bien aux attentes d'Eden 62, il ne satisfait guère le Parc qui se trouve acculé sur une portion restreinte de son territoire correspondant pour l'essentiel à une réserve naturelle.

163 Correspondance datée du 22.04.2003.

164 Situé en terrain accidenté, le long d'un cordon d'environ 20 kms de long sur 300-400 m de large, ce site d'une superficie de 429 ha¹⁶⁴ ne présente pas d'intérêts économiques majeurs. Il est composé à 60 % de forêt (mélange de taillis et de futaie) et 40 % de milieux ouverts conquis en partie par la friche. La propriété est à dominante privée (85 %). Les terrains publics sont en partie détenus par le Conseil général du Pas de Calais au titre des Espaces Naturels Sensibles et font l'objet d'un arrêté de protection de biotope ; la fraction restante appartient à des collectivités locales et est classée au titre de réserve naturelle.

165 Organisme en charge de la gestion des espaces naturels sensibles du Conseil Général du Pas de Calais.

Ce cantonnement du Parc est d'autant plus mal ressenti qu'il va à l'encontre de la mission de ce dernier d'agir en transversalité, de mettre en synergie le public et le privé, d'établir des partenariats sur l'ensemble du territoire. Ce parti-pris méthodologique se double d'une autre exigence : *"Chacun (...) rédige les éléments du document qui le concerne et anime les réunions et visites nécessaires à la rédaction des parties qui lui incombent"*¹⁶⁶. En d'autres termes, chaque opérateur à quelques nuances près, se voit confier pour l'espace dont il a la charge, un ensemble de tâches établies en référence à un cahier des charges élaboré par les soins de la DIREN (réalisation d'études socio-économiques, inventaire et cartographie des habitats, définition et hiérarchisation des enjeux, élaboration des mesures de gestion) avec la possibilité de réaliser lui-même ces travaux ou de faire appel à des prestataires extérieurs. La responsabilité accordée à chaque opérateur de maîtriser l'ensemble du processus sur "son" territoire n'exclut pas cependant un droit de regard sur le travail d'autrui. L'ensemble des documents produits et des synthèses effectuées sur chaque portion de territoire (regroupés en deux types de milieux : la forêt et les milieux ouverts) est rassemblé et soumis à discussion dans le cadre d'une instance baptisée "secrétariat technique". Ce collectif qui réunit les équipes techniques de chacune des structures opératrices¹⁶⁷ a pour mission de "rassembler et d'harmoniser les éléments apportés par les membres et leurs sous-traitants, afin d'assurer la transversalité et le liant nécessaire à des documents d'objectifs de qualité"¹⁶⁸ et, au-delà, de répartir les tâches entre opérateurs et, définir la stratégie de communication, la nature des éléments à rédiger etc. Le "secrétariat technique" est animé par le CRPF qui joue le rôle de chef d'orchestre.

L'autonomie importante accordée à chacun des opérateurs répond en grande partie aux vœux des acteurs socio-professionnels. Elle traduit une volonté de leur part de conserver la maîtrise des opérations, en d'autres termes de ne pas se laisser déposséder de leurs prérogatives, même si le discours officiel met en avant la défense des intérêts de leurs mandants. *"Notre objectif, c'est que les documents qui seront rédigés soient réalistes, souligne l'un d'eux. Qu'on n'impose pas à des acteurs du monde rural des mesures qui soient inapplicables, très contraignantes et qui mettent les gens en difficulté sur le plan économique"*. En intervenant au titre d'opérateur sur "leur" territoire, les représentants des gestionnaires de l'espace rural qu'ils soient forestiers ou agriculteurs, entendent faire valoir la défense des enjeux socio-économiques.

Une telle procédure qui conduit à limiter les interactions entre les acteurs en dehors de quelques aspects organisationnels, ne suffit pas à calmer les inquiétudes issues pour partie du manque de familiarité avec la démarche de concertation. Eden 62 dont la mission est de concilier la préservation des milieux naturels et l'accueil du public sur les terrains du Conseil Général ne cache pas la difficulté de cette entreprise : *"C'est un changement de méthode de travail reconnaît l'un de ses techniciens, parce qu'on est obligé de confronter nos opinions et notre façon de faire à l'avis des autres. C'est très dur"*. D'autant que les objectifs et la stratégie adoptés par les uns et les autres sont loin d'être identiques. *"Nous, poursuit ce même technicien, on défend la politique des espaces naturels sensibles ; il est hors de question que sur ces espaces-là sur lesquels on intervient depuis longtemps, sous couvert de Natura 2000, on fasse autre chose qui serait proposé par le CRPF, la Chambre [d'agriculture] et qui*

166 Extrait de la convention cadre de coopération entre les opérateurs du site NPC33.

167 Soit un représentant de chaque structure assisté d'un chargé de mission.

168 Extrait de la convention cadre de coopération entre les opérateurs du site NPC33.

pourrait transgresser les objectifs que l'on vise depuis plusieurs années. Si Natura 2000 s'attache à remettre en cause le travail de protection de la nature, autrement dit la défense de fortes valeurs patrimoniales sur le site, ça veut dire remise en cause de 15 ans de travail sur ces sites-là. On a quand même un peu d'amour propre et l'espoir de ne pas s'être trompé dans les objectifs. Sachant que c'est sur la base d'inventaires scientifiques que l'on travaille». L'implication des acteurs socio-professionnels dans ce processus est, selon lui, très différente : "Pour le CRPF, la Chambre, ils participent aux Docob, ils affichent une volonté d'appliquer Natura 2000 mais avec l'arrière-pensée qu'ils ont quand même à faire référence aux autres acteurs de Natura 2000⁶² et l'arrière-pensée de minimiser l'impact de Natura 2000 sur leurs terrains". Quant au PNR, il occupe une position intermédiaire. "Il a le cul entre deux chaises, fait remarquer notre interlocuteur, premièrement, il doit montrer un minimum d'écoute, de concertation avec les autres acteurs : Eden, la Chambre, le CRPF et, deuxièmement, comme il est établissement public qui affiche ses politiques et ses résultats, il doit faire attention de ne pas trop montrer de souplesse par rapport à ces acteurs aux dépens des associations de protection de la nature".

De la même façon qu'une partie des représentants du monde rural se montre peu encline à voir ses pratiques et son savoir-faire remis en cause, certaines structures investies dans la protection des espaces naturels craignent qu'une politique telle que la directive Habitats, jugée peu exigeante, concoure à un nivellement par le bas. En d'autres termes, que Natura 2000 tente d'imposer de nouveaux cadres, de nouvelles modalités de gestion qui sont perçus par les gestionnaires d'espaces naturels comme un recul dans leur manière d'envisager la protection de ces espaces. Et certains d'entre eux de dénoncer l'attitude de l'Etat qui *"crie haut et fort que les terrains ont été gérés en bon père de famille par les agriculteurs, les chasseurs, les forestiers, ce qui sous-tend implicitement qu'il n'y a rien de plus à faire. Les habitats sont présents, mais on ne se préoccupe pas de leur état. C'est une manière de figer la discussion".*

En définitive, on assiste au fil de l'avancement du Docob à une sorte de *modus vivendi* entre les opérateurs qui les conduit à se montrer relativement indulgents les uns vis-à-vis des autres, évitant ainsi de voir leurs propres pratiques remises en cause. Aucun d'eux n'a intérêt à agiter le "chiffon rouge" au risque de provoquer une situation de blocage avec les conséquences qui en découlent. *"On ira jusqu'à la rédaction des Docob sinon on est obligé de rembourser l'Etat"* souligne à juste titre l'un d'eux. Cette expérience de coopération a, semble-t-il, eu un impact limité si l'on en juge les propos dubitatifs des techniciens et des chargés de mission à un stade où le document d'objectif est en voie d'achèvement. *"Ce qui évident, c'est qu'on n'a pas la même approche du travail et de la conception de la gestion de l'espace entre les différents organismes, constate un technicien forestier. Je pense qu'on a appris un peu plus les uns des autres sur l'approche que l'on a de la gestion de l'espace. Je n'ai pas la même vision aujourd'hui des enjeux et de la façon dont le Parc gère les dossiers d'environnement que celle que j'avais avant qu'on commence à travailler ensemble".* Cette démarche génère également un certain nombre de "bénéfices" secondaires comme par exemple le fait d'acquérir ou de parfaire des connaissances. Elle n'induit pas en revanche de changements significatifs dans les conduites des acteurs, dans leur manière de raisonner. Le principe du "chacun chez soi" adopté dès le départ de la procédure n'a pas été remis en cause. Il a prévalu tout au long du travail d'élaboration du document d'objectif soit plus de trois ans après la signature de la convention entre l'Etat et les coopérateurs. Et ce, en dépit de l'existence de thèmes transversaux communs à tous mais qui n'ont pas été abordés comme tels, à l'exemple du problème des lisières ou encore de l'activité cynégétique qui

représente l'un des principaux enjeux socio-économiques dans ces terrains pentus, difficilement exploitables. Les opérateurs se sont cantonnés dans des positions défensives avec bien sûr des périodes relativement apaisées et d'autres caractérisées par des temps forts, des blocages, des débordements dont nous allons relater maintenant quelques épisodes.

c. Quelques points de désaccord

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

Le "double jeu" de la Chambre d'Agriculture et du CRPF

La coopération inter établissements publics a conduit, on l'a vu, à évincer un certain nombre de structures du statut d'opérateur, dont les chasseurs et les propriétaires de dunes affiliés à l'association Natura 2000 62. En tant que défenseur des intérêts de certains acteurs de l'espace rural, l'association entend être impliquée dans l'élaboration des Docob. Elle dispose certes de deux représentants, le CRPF et la Chambre d'Agriculture parmi les opérateurs, mais elle souhaite obtenir une reconnaissance officielle et propose à cette fin la signature d'une convention de coopération qui l'associe en tant que structure à part entière dans la démarche. Cette proposition est vivement rejetée à plusieurs reprises par Eden 62 au motif que Natura 2000 62 s'est montré particulièrement hostile à la directive en réduisant de façon drastique les périmètres lors de la phase d'inventaire. La position du Parc se veut plus conciliante tout en affichant quelques réserves : *"L'association cherche à s'intégrer dans une procédure qui est cadrée et pour laquelle on a une obligation de résultats"*.

Ceci n'empêche pas la Chambre d'Agriculture et le CRPF d'intervenir à double titre au sein des instances de débats : tantôt en qualité d'établissement public tantôt en tant que membres représentants les intérêts de l'association. D'où les tensions au sein du secrétariat technique qui se cristallisent notamment autour de la rédaction des lettres d'information à destination du public. De profonds désaccords apparaissent, en effet, à propos du contenu et du message à faire passer dans ces documents. *"A propos de l'édito, fait remarquer un membre d'Eden, au lieu de relater le travail de coopération, ils voulaient mettre en avant l'opinion des structures, autrement dit émettre toute une série de réserves sur Natura 2000"*. En l'absence de consensus, un accord est finalement trouvé qui prévoit de confier la rédaction de l'éditorial au sous-préfet. Autre source de tensions : *"Ils [le CRPF et la Chambre d'Agriculture] voulaient mettre en avant la composition de Natura 2000 62. Là aussi ça a donné lieu à débat. Nous, Parc on était d'accord mais pas Eden. Qu'ils fassent figurer une interview du président de l'association à un moment donné, d'accord, mais qu'il y ait dans le premier numéro, une volonté d'imposer presque aux forceps la présence de l'association ça montre bien la volonté de main-mise sur le truc"* (un technicien du PNR). Le souci de l'association d'apparaître en première ligne répond à une double préoccupation : afficher une

cohésion interne entre les membres et conserver un poids politique fort de manière à peser sur les décisions, mais il traduit également un souci de la part du CRPF et de la Chambre d'Agriculture de légitimer auprès de leurs mandants leur participation à la rédaction des Docob. Parmi les agriculteurs et les forestiers certains s'interrogent, en effet, sur l'implication de ces structures dans le processus de mise en œuvre de la directive, alors qu'elles se sont montrées très hostiles à cette politique !

Après de nombreux aller-retour la première lettre d'information voit enfin le jour, plus d'un an après son lancement. Si cet exemple illustre des points de désaccord entre les opérateurs, il faut toutefois souligner la marge de manœuvre étroite dont disposent Eden et le Parc pour faire valoir leur point de vue dès lors que toutes les décisions prises au sein du secrétariat technique sont soumises à l'approbation du comité du pilotage dont la composition est largement favorable à l'association Natura 2000¹⁶⁹. De manière générale, cette expérience souligne la difficulté de travailler en commun étant donné le déséquilibre des rapports de force. Difficultés qui se trouvent renforcées par la lourdeur de la procédure qui nécessite que chaque décision, chaque écrit soient validés par l'ensemble des partenaires.

Les compétences du CRPF mises en cause

Le jugement porté sur les compétences du CRPF est une autre question polémique qui renvoie cette fois à la légitimité des opérateurs pour mener à bien certaines tâches. Dans le fonctionnement de la coopération, chacun des partenaires impliqués dispose, on l'a vu, d'une marge de manœuvre importante pour rassembler et collecter les données nécessaires à la rédaction du Docob sur "son" territoire ; il a la possibilité de se livrer lui-même à ces investigations ou de recourir à des prestataires de services dans des domaines pour lesquels il ne s'estime pas compétent. De ce point de vue, la décision prise par le CRPF de ne pas faire appel à des experts scientifiques reconnus, mais de procéder en interne à la réalisation des inventaires et à la cartographie des habitats naturels a suscité des réactions très mitigées voire indignées de certains acteurs impliqués dans la conservation de la nature au motif qu'il n'avait pas les compétences requises¹⁷⁰.

En se dotant d'un personnel formé en écologie, le CRPF entend développer des connaissances à l'interface entre la forêt et l'environnement. Il se définit selon les termes de son directeur comme un "assembleur de compétences". Outre sa légitimité d'établissement public dans le domaine de la forêt privée, il entend acquérir des connaissances en phytosociologie, botanique forestière, pédologie forestière de manière à articuler la production et l'économie forestière avec les nouveaux enjeux de conservation de la biodiversité. Pour l'un de ses membres impliqué dans la réalisation des documents d'objectifs, il va de soi que *"S'il n'y a que quelques personnes en France qui sont phytosociologues émérites et qui sont seuls capables de juger de la qualité des milieux, on n'aboutit pas à l'objectif. Il faut que chaque opérateur réussisse à s'appropriier ces notions-là (...) ça ne doit pas rester un domaine d'experts"*. Une telle initiative vise en outre à limiter l'intrusion des scientifiques naturalistes sur les terrains privés. Après les inventaires ZNIEFF qui ont été à l'origine de nombreuses

169 Leur nombre s'élève à huit sur les 19 membres que comprend le Comité de pilotage.

170 Cette démarche volontariste est restée l'apanage des forestiers privés dans la région, à l'exception de la Chambre d'Agriculture du Nord qui s'est, elle aussi (sans doute sous l'influence du CRPF), engagée à réaliser les inventaires sur quelques sites, tout en reconnaissant les difficultés de l'entreprise.

polémiques, puis la délimitation des périmètres Natura 2000 largement inspirés des précédents, les représentants de la propriété privés de la région Nord-Picardie ont mis un point d'honneur à faire en sorte que les travaux d'inventaire complémentaires effectués dans le cadre des documents d'objectifs soient réalisés dans la légalité, en demandant l'autorisation préalable à chaque propriétaire de pénétrer dans sa ou ses parcelles.

La décision d'écartier les experts scientifiques locaux mais de privilégier le recrutement d'"un stagiaire encadré par un scientifique de renom" a été accueillie avec un certain scepticisme de la part des acteurs impliqués dans la gestion de la nature. Scepticisme qui s'est manifesté à plusieurs reprises au sein du secrétariat technique et du Comité de pilotage sous la forme de questionnements pour exiger du CRPF qu'il apporte davantage d'informations sur le protocole adopté pour réaliser les inventaires ou précise tel ou tel aspect relatif à l'identification des habitats et leur cartographie. Au-delà des doutes exprimés par les uns et les autres sur la capacité du CRPF à mener à bien cette tâche, les plus hostiles voient dans cette initiative une tentative de rétention de l'information. *«Le CRPF et de façon générale Natura 200062 s'attribuent la propriété des plantes qui sont sur leurs parcelles et donc l'info qui relate la présence de telle ou telle espèce ou habitat leur appartient. Et donc ils sont les seuls à pouvoir décider de diffuser ou pas cette information, alors qu'en réalité il s'agit d'un patrimoine naturel, d'un bien commun»* (un gestionnaire d'espaces naturels). La rétention de l'information transparaît également dans les propos d'un scientifique naturaliste : *"Je pense qu'il y a des consignes derrière pour leur dire de se limiter aux habitats forestiers ou d'autres habitats incontournables mais de ne pas avoir un inventaire suffisamment fin de manière à mettre en avant des choses qui risquent de se formaliser en contraintes, puisque tout est perçu comme ça"*. Mais c'est au cours de la phase finale, lors de l'évaluation du document d'objectif par le CSRPN, que les critiques adressées seront les plus virulentes. Le rapport pointe, en effet, toute une série d'insuffisances : absence de finesse de l'analyse, non prise en compte de certains milieux, notamment les milieux associés aux habitats forestiers, manque de corrélation entre les pratiques de gestion du milieu, la nature et l'état de conservation des habitats. Ses représentants dénoncent également le recours trop systématique aux mesures préconisées dans les Cahiers d'Habitats au détriment de la prise en compte des spécificités locales. L'homogénéisation des pratiques va, en effet, à l'encontre des objectifs visés par la directive, à savoir le maintien voire le développement de la biodiversité. Ce travail d'évaluation, qui s'apparente à une sorte de compte rendu d'experts à l'encontre de praticiens "débutants" ou assimilés, a été l'occasion de réaffirmer à l'ensemble des opérateurs et au CRPF en particulier *"la complexité de la phytosociologie, discipline nécessitant de nombreuses années d'expérience pour en maîtriser tous les concepts et les applications concrètes"*¹⁷¹. Après avoir été fortement décriés par les acteurs socio-professionnels à propos du manque de fiabilité de leur travail lors de la phase d'inventaire, les scientifiques ont tenu à ce stade, à réaffirmer leurs savoirs et leurs compétences dans un domaine qu'ils considèrent comme n'étant pas à la portée de "tout le monde".

Quels moyens financiers pour la forêt ?

Enfin, la question des conditions de mise en œuvre de la procédure en particulier les modalités de financement des mesures de gestion a, elle aussi, alimenté de nombreux débats au sein du secrétariat technique avant d'être discutée puis tranchée en comité du pilotage. La polémique survient au lendemain de la diffusion de la circulaire du MEDD, au

171 Extrait du rapport d'évaluation des docob des sites NPC 32, 33, 34, décembre 2003.

printemps 2003, qui dresse un état des lieux des sources de financement possibles. Les propositions faites sont largement revues à la baisse, en tout cas bien en deçà de ce qu'avait laissé entendre le Ministère de l'Environnement au lancement de la procédure, tout particulièrement dans le domaine forestier. Le manque de crédits disponibles n'a pas permis de mettre en place des outils nouveaux, adaptés à ce secteur. Cette circulaire déclenche une profonde amertume chez les représentants de la forêt privée qui dénoncent une fois encore l'incapacité de l'Etat à tenir ses engagements. *"Comment on rédige un document dès lors qu'on ne sait même pas si y'aura des crédits ! Comment peut-on afficher quelque chose d'alléchant, d'incitatif alors qu'on ne sait même pas qui finance et à quel taux ! Moi, en forêt, je ne sais pas. La seule chose que je sais, c'est que l'Etat, dans le cadre de sa politique agricole peut financer certaines actions abondées de 20 % parce qu'on est sur un site Natura 2000. C'est la seule chose fiable dont je dispose aujourd'hui (...). Des mesures spécifiques à Natura 2000, j'ai une liste de deux mesures du PDRN qui ne précise pas dans le détail les choses. Je me mets à la place du propriétaire... si demain, on peut financer la création d'une marre uniquement à 50 %, le propriétaire va-t-il signer un contrat ? Le problème est qu'en tant que rédacteur du document d'objectifs, je n'ai pas la réponse à ça (...). On rédige un document sans savoir sur quelle base on travaille"* (un technicien du CRPF). Face à cette incertitude jugée inacceptable, les représentants de la forêt privée décident, toujours dans l'esprit de rester réalistes aux yeux de leurs mandants, *"de ne faire figurer dans le document d'objectif que des mesures qui soient elles-mêmes réalistes, c'est-à-dire dépourvues de contraintes ou, dès lors qu'il y a contrainte, les mesures doivent être financées"*. Ceci les conduit à exclure du document d'objectif toutes les propositions de gestion destinées à sauvegarder les habitats qui ne sont pas finançables. Cette décision est loin de faire l'unanimité au sein du secrétariat technique, particulièrement pour le PNR et Eden 62 qui la jugent préjudiciable aux habitats et aux espèces de la directive. Face à la détermination du CRPF (soutenu par la Chambre), le PNR et Eden sollicitent donc la DIREN pour procéder à un arbitrage. La question sera finalement tranchée au sein du Comité de pilotage. Tout en reconnaissant la difficulté de la situation par rapport aux sources de financement, la DIREN, appuyée par le représentant du CSRPN, convainc le CRPF de raisonner par objectif sans préjuger de ce qui sera ou non finançable. *"La priorité souligne la DIREN, c'est d'abord de définir les actions et ensuite on verra quels financements on peut trouver"*. Cet exemple illustre, comme dans les cas précédents, que dans les situations de désaccord entre les membres du secrétariat technique, les gestionnaires s'en remettent aux représentants de l'Etat, ici à la DIREN, pour lui demander de jouer le rôle d'arbitre.

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

un conflit sans fin où chacune des parties se sent évincée et tente d'évincer l'autre en retour. Cette situation paraît d'autant plus paradoxale dans une région où la superficie consacrée au futur réseau Natura 2000 n'excède pas 1,47 % du territoire (DPM inclus). Elle trouve cependant sa raison d'être dans les conflits exacerbés qui se sont déroulés au cours de la définition des périmètres entre les scientifiques et les représentants de la forêt privée à propos de la question très délicate des droits attachés à ce type de propriété. Dans ces conditions, le partenariat engagé, loin de favoriser le dialogue, a contribué à attiser les tensions et les rapports de force. Chacun des acteurs impliqués s'est cantonné dans un jeu de rôle qui a fait obstacle à toute forme de rapprochement et de collaboration. Les acteurs socio-professionnels ont justifié leur participation au nom de la défense des intérêts de leurs mandants, l'administration s'est dite dans l'incapacité d'agir étant donné le poids politique des associations Natura 2000 auprès de l'autorité préfectorale. Quant aux scientifiques, ils se sont repliés sur la science en faisant montre d'une grande exigence à propos du travail accompli par les coopérateurs, réaffirmant ainsi leur savoir-faire et leur légitimité fortement mis en cause au stade de l'inventaire.

3.4 CONCLUSION

Le suivi de situations d'interaction amène à distinguer les différentes instances organisant le dispositif de construction des Docob. Au sein des Comités de pilotage, les participants éprouvent des difficultés à discuter les propositions formulées par les opérateurs. Cette mise à distance est sans doute liée au statut accordé aux Copil. Ces derniers ont vocation à rassembler, à rendre compte de la diversité et du pluralisme d'une situation locale, ce qui leur confère une tonalité générale basée sur le partage de l'information plutôt que sur une mise en questions. De surcroît, ils sont censés marquer une étape dans le processus de construction du Docob : ils ouvrent ou closent une série de débats et, implicitement, renvoient ceux-ci à d'autres instances supposées plus compétentes. Les débordements constatés dans les Copil, autrement dit l'irruption de disputes ou de controverses en leur sein, n'en sont que plus remarquables, car la solennité du lieu et les règles qui y président sous la férule du préfet ne les favorisent pas. Mais la difficulté majeure tient bien entendu à la diversité des connaissances rassemblées dans une telle enceinte. En s'inscrivant dans des registres techniques et scientifiques étendus et complexes, elles échappent aux membres des Copil qui ne peuvent les posséder dans leur intégralité. Il faudrait pour cela que les opérateurs engagent un effort de traduction et d'explicitation, aussi bien dans le domaine de l'écologie que dans celui des techniques agricoles et sylvicoles, rarement effectué car n'y trouvant pas sa place. Entre le chargement Unité Gros Bétail (UGB) à l'hectare des agriculteurs, la futaie jardinée des forestiers et telle ou telle espèce au nom latin comme *Iyparis de loeuseul* des naturalistes, la différence tient à ce que les termes techniques employés par les premiers ont une plus grande antériorité et, de ce fait, sont plus facilement admis. En d'autres termes, le cadre des Copil, ne favorise pas la production de débats et a plutôt tendance à entériner les asymétries entre les différents acteurs, lorsque l'enjeu pour ceux-ci est de faire valoir leurs relations spécifiques à des objets de nature.

Les groupes de travail ou les groupes techniques, quelle que soit l'appellation retenue sur telle ou telle "scène", offrent de ce point de vue une opportunité plus grande pour faire, d'une situation d'interaction, un cadre susceptible de mobiliser ou même de produire des connaissances en vue d'établir des mesures de gestion. Ils sont évidemment plus ouverts sur le plan

de la représentation, puisque s'y présente qui veut, hors toute légitimation d'ordre institutionnel. Ils sont de surcroît organisés à partir d'une activité bien identifiée (la chasse, l'agriculture, la pêche, le tourisme etc.), ou, parfois, à partir d'un objet de nature soit controversé (le peuplier comme dans le MP), soit enjeu de partage entre plusieurs activités (les étangs de Puisaye). En conséquence, ils présentent davantage les caractéristiques d'une assemblée entre égaux, au sens où la parole de chacun est attendue et dotée d'une légitimité qui ne fait pas problème. Rien dans tout cela qui signifie que les asymétries d'information ou les rapports de forces n'y aient pas droit de cité. Mais l'énergie discursive ne se perd pas, ou rarement, comme cela peut arriver dans les prolégomènes incessants des Copil, que ceux-ci aient trait aux porte-parole ou aux enjeux procéduraux. Si les polémiques qui les concernent ne sont pas dépassées, alors l'échec est patent, ainsi qu'on l'a vu dans le NPC.

Les groupes de travail dans le MP ou les réunions présentant les mesures de gestion en Puisaye donnent l'occasion et le temps nécessaires à l'explication, la pédagogie (à l'initiative de l'opérateur ou d'un acteur plus au fait de la question débattue), mais également à la controverse ou à la contradiction. La plupart du temps, les problèmes n'y sont qu'esquissés et, de fait, renvoyés aux cercles plus étroits de l'expertise et de l'administration. Mais, bien que non abouties, ces expériences collectives, où une notion est explicitée, une situation restituée dans une complexité qui dépasse un usage, ou encore une échelle d'action relativisée, relèvent parfois de ce que la sociologie des connaissances dénomme l'apprentissage. Dans le MP, on a beaucoup appris de la gestion de l'eau, précisément parce que la procédure avait mis au ban les directeurs de syndicats de marais, dépositaires d'un savoir-faire et de connaissances sur lesquels aucun des débats ne pouvait faire l'impasse. En Puisaye, la confrontation des points de vue sur des notions comme le marnage, l'exondation, l'amodiation, les landes ont permis une redistribution des compétences par rapport à la gestion des étangs, pêcheurs et propriétaires acquérant ainsi une véritable capacité d'expertise face à une administration environnementale peu encline à les entendre initialement.

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

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

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

4.

**LES CONNAISSANCES MOBILISEES :
FORMES, DOMAINES ET
RESEAUX DE COMPETENCES**

INTRODUCTION

Nous avons vu que la construction des Documents d'objectifs vise à préparer la mise en œuvre de la gestion des sites. Celle-ci doit répondre à au moins deux exigences de la directive Habitats : mettre la connaissance scientifique au cœur de l'orientation et de la définition des mesures de gestion des habitats et inscrire cette gestion dans une perspective de développement durable, c'est à dire en conciliant "les exigences scientifiques" de conservation des habitats et espèces avec les "exigences économiques, sociales, culturelles et régionales".

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

Pour saisir comment les opérateurs et chargés de mission ont fait face à ce besoin de connaissances, nous avons élaboré le questionnaire (cf. la deuxième partie) en distinguant trois formes de mobilisation et d'acquisition de connaissances dans le cadre de leur travail : l'utilisation de celles qui étaient déjà disponibles au moment de la rédaction du document d'objectifs ; la production de nouvelles études autant dans les domaines biologiques que socio-économiques ; et enfin le recours à des experts scientifiques ou techniques.

Par-delà les formes et domaines de connaissances mobilisés ou produits, nous nous sommes centrés ensuite sur les moyens d'acquisition de ces connaissances, c'est-à-dire sur les réseaux d'expertise sur lesquels les opérateurs et chargés de mission se sont appuyés. Etant donné la diversité de leurs appartenances institutionnelles, il est intéressant d'évaluer si les processus d'élaboration des Docob ont fait émerger des centres de référence communs ou si au contraire chacun a privilégié les réseaux sur lesquels il avait coutume de s'appuyer dans ses activités antérieures. La constitution de ces centres de référence apparaît en effet comme une des conditions de la capitalisation des connaissances, préalable à leur institutionnalisation.

Dans ce qui suit, nous présentons des résultats élaborés à partir de notre enquête postale. Il faut d'abord rappeler que cette enquête ne prend en compte que les 363 Docob pour lesquels nous avons eu des réponses sur un envoi de 473 courriers (correspondant aux Docob lancés entre 2000 et 2005). Nous avons estimé que cette première génération de Docob concernait principalement des sites pas ou peu contestés localement. De plus, nous n'avons pris en compte que les catégories d'opérateurs pour lesquelles nous avons obtenu plus de 20 réponses au questionnaire. Sont donc exclus les opérateurs issus des milieux de la chasse et de la pêche, ainsi que les opérateurs environnementaux publics (catégories regroupant moins de 10 questionnaires).

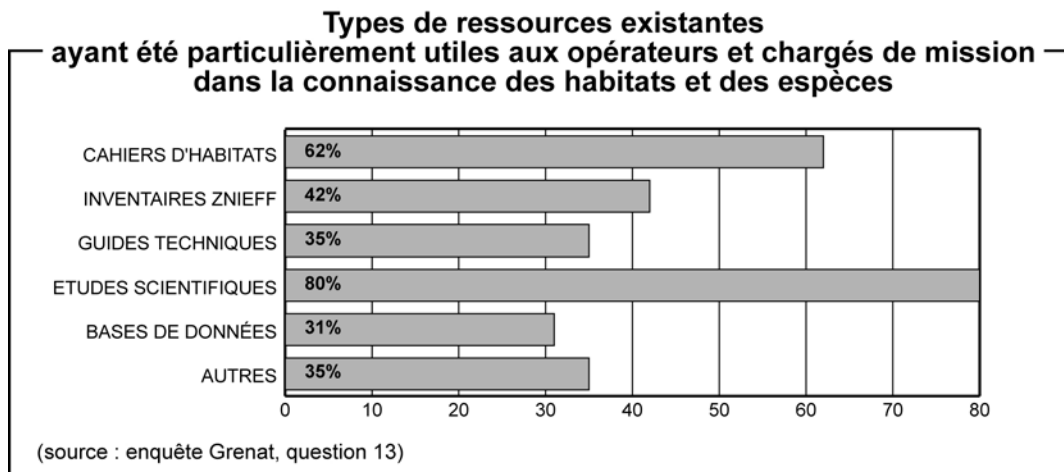
Par ailleurs, les données recueillies ne rendent évidemment pas compte de l'ensemble du travail de réunion et d'organisation des connaissances que les opérateurs et les chargés de mission ont eu à effectuer. Ces derniers ne prennent pas en compte en particulier les tâches très importantes d'assemblage, de mise en forme de connaissances disparates et issues de sour-

ces très différentes (souvent sous forme de travaux cartographiques), ainsi que les réajustements provoqués par la mise à l'épreuve des assemblages lors des réunions de concertation ou lors de la confrontation avec des experts successifs. Par ailleurs, ces résultats sous-estiment sans doute l'apport propre des chargés de mission, qui ont souvent eux-mêmes été recrutés en fonction de leurs compétences à produire des connaissances nouvelles. Nombre d'entre eux ont pu consacrer une partie importante de leur temps à effectuer des relevés de terrain, des enquêtes auprès des usagers des territoires, qu'ils ne mentionnent pas forcément dans leurs réponses. Il y a également une sous-estimation possible de la mobilisation d'informations sur des supports comme Internet ou dans des échanges informels entre chargés de mission.

Les résultats présentés ci-dessous doivent donc être entendus comme une première tentative d'estimation du travail de mobilisation et de mise en circulation des connaissances. Ils sont organisés en restituant de façon linéaire, les réponses aux questions relatives à ce volet du questionnaire (connaissance du site et définition des objectifs)¹⁷².

4.1 LES CONNAISSANCES DISPONIBLES MOBILISEES SUR LES HABITATS ET ESPECES

Dans un premier temps, pour dresser l'état des lieux sur le plan biologique, les opérateurs et chargés de missions ont généralement eu à faire l'inventaire et à compiler les ressources de connaissances déjà disponibles. L'enquête postale a visé à repérer ces ressources en demandant aux répondants d'identifier celles qui leur avaient été les plus utiles parmi plusieurs catégories : Cahiers d'habitats, Inventaires ZNIEFF, Guides techniques, Etudes scientifiques, Bases de données et Autres. En cas de réponses multiples, il leur a été proposé de les classer par ordre d'importance dans l'utilité.



Les inventaires ZNIEFF, un instrument peu utilisé

On avait pu voir (Rémy 1999) le rôle important que les inventaires ZNIEFF, malgré leurs limites, avaient joué dans l'identification et la délimitation des sites proposés par les CSRPN et le Muséum lors de la première phase de mise en œuvre de la directive Habitats. Or, on ne retrouve pas ce rôle central dans la construction des Documents d'objectifs. Seulement 42 %

¹⁷² Le traitement va de la question 13 à la question 16.

des répondants mentionnent cet instrument comme leur ayant été particulièrement utile pour la connaissance des habitats et espèces de leur site. Et lorsque ces inventaires sont cités, ils le sont très rarement en premier rang parmi les autres ressources utilisées. Cette relativement faible mobilisation des inventaires ZNIEFF est le fait de toutes les catégories d'opérateurs. Seuls ceux des collectivités territoriales paraissent avoir eu légèrement plus recours à cette ressource.

On peut expliquer ce faible recours aux inventaires ZNIEFF par les défauts qu'ils cumulent : manque de précision, ancienneté, non prise en compte de catégories d'habitats voire d'espèces, incluses dans la Directive. Ces caractéristiques ne leur ont pas permis de franchir "l'épreuve du terrain" qu'a constituée l'élaboration des Docob.

En contrepartie, la mise en chantier des *Cahiers d'habitats* comme la réalisation du *Guide méthodologique* proposent 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 pour éviter une trop grande dispersion des objectifs et des mesures de gestion, et de rendre valides et contrôlables les pratiques préconisées face à tel habitat ou telle espèce.

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

Les Cahiers d'habitat, contrairement aux ZNIEFF, sont considérés sans grande surprise comme ayant été particulièrement utiles (62 %) et sont souvent cités en premier rang par ceux qui les mentionnent.

Mis en chantier dans le cadre d'un programme Life en 1996, les premiers Cahiers d'habitats, réalisés conjointement par l'ENGREF, l'IDF et l'ONF ont été publiés en 2000 sous la forme de deux classeurs intitulés *Gestion forestière et diversité biologique* et *Identification et gestion intégrée des habitats et espèces d'intérêt communautaire*. Ils concernaient spécifiquement les habitats forestiers des régions biogéographiques atlantique et continentale. Les suivants, initiés par le MNHN, recouvrent une plus grande diversité d'habitats. En 2004, sept tomes avaient été publiés à la Documentation Française (Bensettiti 2002-2004). 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.

Cette source d'information est mobilisée en priorité par les opérateurs forestiers (à près de 90 %), par les bureaux d'études (71 %) et les organismes agricoles (71 %). Les Cahiers d'habitats sont par contre beaucoup moins utilisés par les opérateurs issus d'associations environnementales (47 %) et par les collectivités territoriales (51 %). Un facteur d'explication de cette différence réside certainement dans le fait que la démarche de rédaction des Cahiers d'habitats est à l'initiative des organismes forestiers et que les premiers à avoir été publiés ont concerné ces milieux. Dans plusieurs de leurs réponses, il est mentionné que les Cahiers d'habitats leur auraient été utiles... s'ils avaient existé pour le type d'habitat de leur site au moment de l'élaboration du Document d'objectifs.

Elaborés spécifiquement pour répondre aux besoins de l'application de la Directive, les Cahiers d'habitats apparaissent donc comme ayant été particulièrement appréciés par les opérateurs et chargés de mission. Ils ont comblé le fossé identifié lors de la phase de désignation des sites entre l'approche phyto-sociologique privilégiée par les concepteurs de la Direc-

tive et la faiblesse de cette discipline en France. Ils ont sans doute permis d'élaborer aussi les premières propositions d'action de gestion adaptées aux particularités biologiques des sites. Cependant, ils n'ont jamais suffi par eux-mêmes à répondre à tous les besoins de connaissances et c'est sur d'autres sources que les opérateurs ont dû s'appuyer pour affiner leur connaissance biologique du site. 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.

Des études scientifiques à caractère local

Les enquêtés, quelle que soit leur origine institutionnelle, mentionnent massivement (à 80 %) les études scientifiques comme source importante d'information sur les habitats et les espèces. C'est la rubrique qui vient en tête dans toutes les catégories, à l'exception des opérateurs forestiers qui ont le moins recours à ce type de connaissance. De plus, lorsqu'elles sont mentionnées, ces études arrivent toujours au premier rang dans l'ordre d'utilité, et ceci quelle que soit la catégorie institutionnelle de l'opérateur (à 63 % pour les opérateurs agricoles et bureaux d'études, 57 % les opérateurs des collectivités territoriales, 54 % pour ceux des associations environnementales, mais seulement 32 % pour les forestiers).

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

Sur 307 mentions de précision concernant ces études scientifiques,

- à peine 10 % mentionnent des publications dans des revues scientifiques, des articles précis, des ouvrages ou des thèses, sans qu'aucune référence ne soit citée plus de deux fois par des opérateurs différents ;
- 39 % font état "d'études" sur des habitats, des espèces, des objets naturels produits localement, souvent par l'opérateur lui-même, des associations environnementales, des universités ou des experts voisins (Cf. tableau suivant). Peu de références permettent de savoir quels ont été les supports de publication de ces études. Les enquêtés indiquent souvent que ces études ont été réalisées à l'occasion d'un programme de conservation antérieur sur le site, ou à l'occasion de la préparation du document d'objectifs lui-même ;
- 22 % se réfèrent à des inventaires, des relevés, des catalogues, des diagnostics ou des suivis naturalistes locaux à l'échelle du site ou d'une fraction de celui-ci, rarement à une échelle plus large, et toujours sans précision des bases de publication ;
- 7 % concernent des travaux cartographiques, eux aussi locaux ;
- 10 % se réfèrent aux plans de gestion mis en place préalablement sur le site (programmes Life, réserves naturelles, arrêtés de biotope, espaces naturels sensibles...), les enquêtés considérant qu'il s'agit là de bases de connaissances scientifiques pour l'action ;

- 5 % concernent des études portant plutôt sur des diagnostics d'activités, toujours locales là encore ;
- 4 % font référence à des rapports de stages encadrés par des opérateurs.

Lorsque cela était précisé, nous avons pu relever les acteurs de la production de ces études scientifiques.

Institutions productrices des études scientifiques mentionnées (143 cas)

CREN	24
Association de protection de la nature	16
Association naturaliste, société sa-	15
ONF	15
PNR	13
Conservatoire National Botanique	12
Université	9
Parc national	7
Réserve naturelle	5
Non identifiés	5
CSP	4
Expert scientifique de l'opérateur	2
CRSPN	2
DIREN	2
Syndicat mixte	2
Chambre d'agriculture	2
ONCFS	2
Conseil Général	2
Conservatoire du Littoral	1
IDF	1
ENGREF	1
Bureau d'études	1

Source : Enquête Grenat, question 13

On remarquera le poids très important des associations environnementales (CREN, associations de protection de la nature, sociétés savantes), le rôle limité des universités et organismes spécialisés (Conservatoires Botaniques Nationaux), et l'absence totale des grands instituts de recherche nationaux (CNRS, INRA, MNHN, CEMAGREF...).

Dans 36 % des cas, les études scientifiques ont été réalisées par l'opérateur lui-même (c'est essentiellement le cas pour les CREN, l'ONF, les PNR et les Parcs Nationaux). Elles sont donc avant tout des connaissances produites par des experts locaux, souvent proches institutionnellement des opérateurs, mais sans aucune référence qui puisse faire autorité à l'échelle nationale, ou même régionale, sur un type de milieu ou une espèce (à l'exception peut-être des chiroptères). Les opérateurs forestiers font le plus souvent, dans cette rubrique, mention à des études scientifiques "labellisées" (thèses, articles de revues), tandis que les opérateurs des associations environnementales et des collectivités territoriales ont massivement recours aux études locales, aux inventaires et aux plans de gestion.

Des guides techniques choisis dans la communauté institutionnelle de référence

Comme pour les Cahiers d'habitats, on retrouve une grande disparité dans l'utilisation des guides techniques selon les opérateurs : alors que la moyenne du recours à cette ressource est de 35 %, la variation va de seulement 10 % chez les opérateurs de l'agriculture à 42 % chez les opérateurs forestiers.

Le plus cité parmi ces guides techniques est le classeur "Gestion forestière et diversité biologique" (ENGREF, IDF, ONF 2000¹⁷³) avec 31 références, dont 23 chez les opérateurs forestiers. La deuxième source (28 références) est le *Manuel d'interprétation des habitats de l'Union Européenne* (CEE 1999) mobilisé à part égale par les opérateurs des collectivités territoriales et des forêts (12 citations pour chaque catégorie). En troisième rang vient le *Guide méthodologique* (Valentin-Smith 1998) (15 références), déjà largement utilisé pour définir la méthodologie de construction des documents d'objectifs.

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

Le *Guide méthodologique*, quant à lui, détaille les différentes phases de réalisation d'un Docob : les acteurs en présence et la méthode de travail, la communication autour du projet, l'état des lieux (inventaire et analyse des enjeux), la hiérarchisation des enjeux patrimoniaux, les propositions avancées dans le Docob et, enfin, la rédaction du document final. L'énumération des chapitres montre que le contenu porte autant sur l'élaboration des connaissances de type écologique que sur les conditions qui permettront la constitution des collectifs servant de cadre au processus de concertation. Ce sont les opérateurs des associations environnementales qui font le plus état de la mobilisation de cette source (neuf références). Le Guide de gestion conservatoire des tourbières (Dupieux 1998) est mentionné onze fois et celui des plans de gestion des ressources (ATEN 1998) quatre fois. Divers autres guides, concernant aussi bien l'écologie des chauves-souris que les milieux naturels de Suisse, la gestion des pelouses calcicoles, des landes, rivières ou alpages sont mentionnés

173 Le classeur "Gestion forestière et diversité biologique" est la compilation des Cahiers d'habitats forestiers publiés en 2000. Il y a donc là une forme de redondance avec la réponse concernant l'utilisation des Cahiers d'habitats.

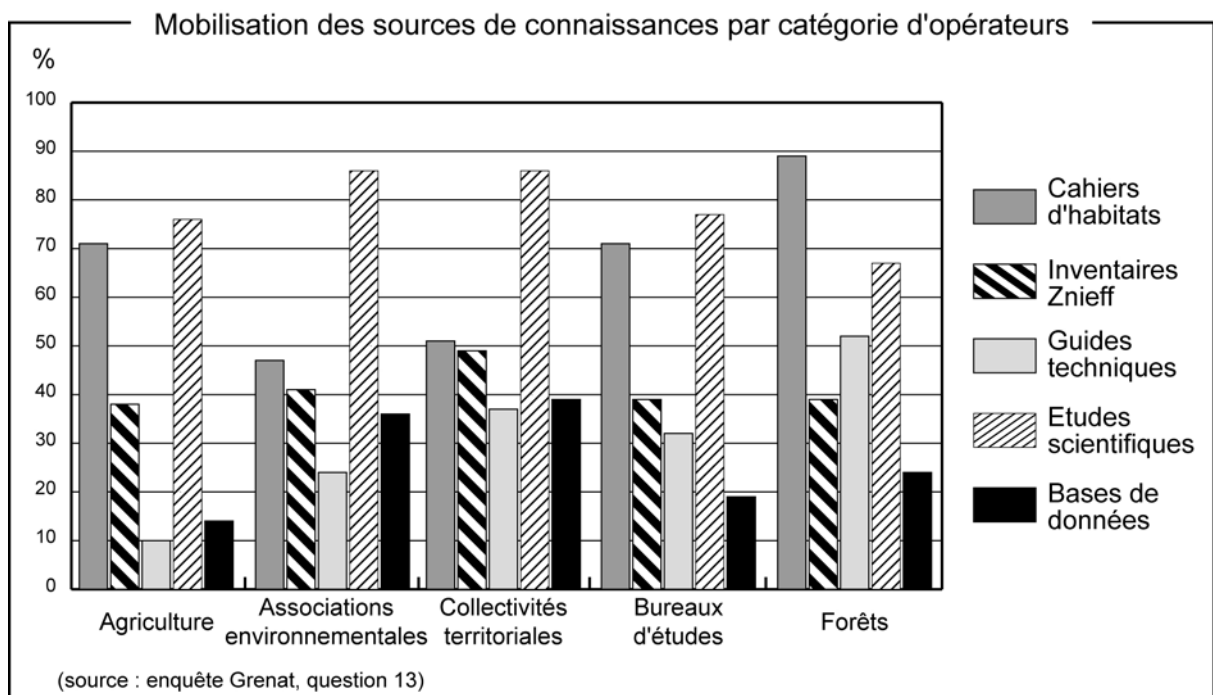
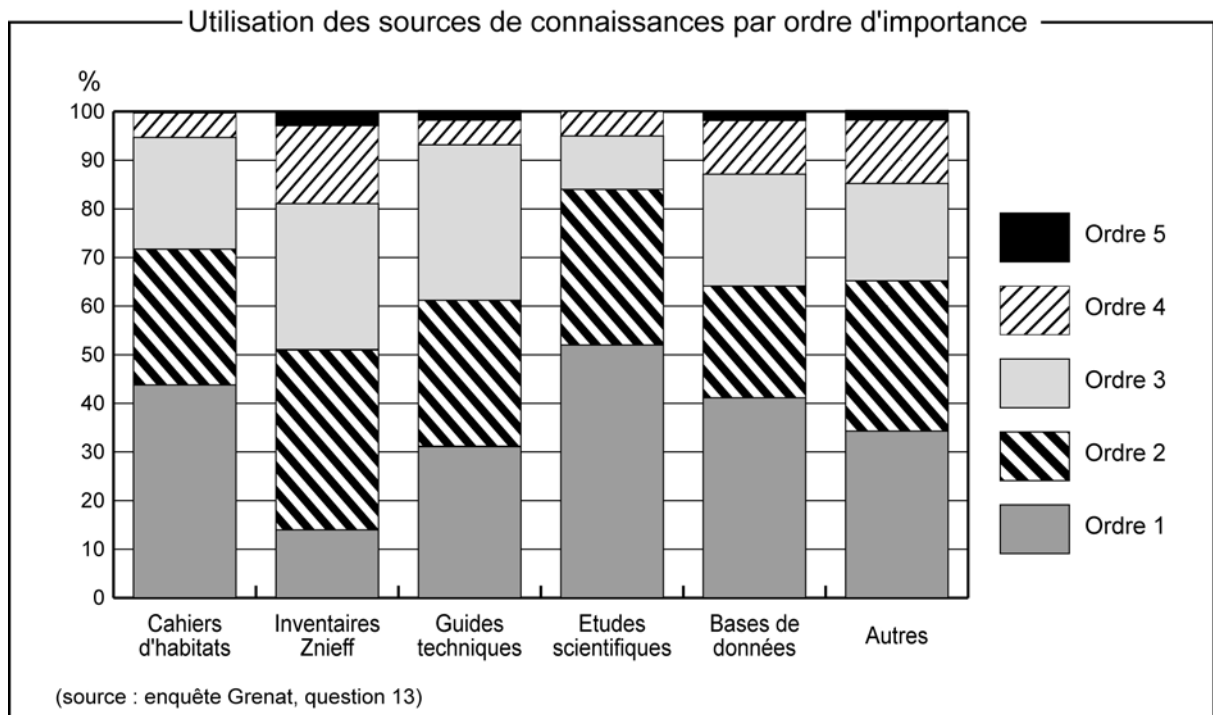
21 fois, sans qu'aucun ne dépasse trois mentions. Ce sont les opérateurs des associations environnementales et des collectivités territoriales qui ont le plus souvent recours à ces guides spécifiques et variés. Dix-huit autres renseignements apportés par les réponses au questionnaire ne permettent pas d'identifier une référence précise.

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

Des bases de données locales produites en interne

Les bases de données sont le type de ressources les moins utilisées (31 %), et sont plutôt mobilisées par les associations et les collectivités territoriales. Cette observation s'explique lorsque l'on analyse les caractéristiques de ces bases de données : elles sont le plus souvent produites en interne par les opérateurs eux-mêmes, au premier rang desquels les CREN et les PNR.

Comme dans le cas des études scientifiques, les bases de données sont locales et fortement liées à des pratiques d'experts locaux. Les plus nombreuses à être citées (39 % de 133 mentions) sont des bases de données correspondant à un site ou à un département produites par les associations environnementales, qu'il s'agisse des CREN, des associations de protection de la nature ou des sociétés savantes locales. L'utilisation de ce type de base est sans surprise le fait des opérateurs des associations ainsi que les collectivités territoriales. Les PNR ont aussi recours à leurs propres bases, de même que les Parcs nationaux. Il faut néanmoins noter que certains opérateurs ont aussi recours aux bases des Conservatoires botaniques nationaux, ainsi qu'à des ressources provenant de l'IGN (photos aériennes) et des Dren. 32 % des mentions concernent des sources très hétéroclites, là encore produites par des experts locaux.



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

Les 125 mentions de précision apportées par les réponses à la rubrique "autres" de la question 13 de l'enquête Grenat confirment les observations précédentes : 30 % font état de la mobilisation de connaissances non formalisées produites par des experts locaux, parfois internes à la structure de l'opérateur (auxquels s'ajoutent plusieurs mentions de relevés de terrain effectués par le chargé de mission). Des précisions bibliographiques sont apportées dans 16 % des mentions, sans que l'on retrouve deux fois le même article ou ouvrage.

Comme pour les études scientifiques, cette rubrique permet de faire apparaître une autre source importante de connaissances pour les opérateurs : 29 % des mentions concernent les mesures de gestion antérieures concernant le site, qu'il s'agisse de programme Life, d'arrêtés de protection de biotope, de plans de réserves naturelles ou de chartes de PNR. Enfin quelques retours mentionnent comme source d'information utile des documents d'objectifs produits sur des sites à la problématique semblable.

Les connaissances mobilisées par les opérateurs parmi celles qui étaient disponibles sur les habitats et les espèces de leur site sont donc largement locales. Ceci confirme la faiblesse structurelle, en France, de la systématisation de la connaissance sur les milieux et les espèces évoquée par de nombreux acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la Directive. Par ailleurs, ces connaissances sont produites par les communautés institutionnelles de référence des opérateurs et sont aussi en grande partie régionalement proches. Seuls les opérateurs forestiers, et en particulier l'ONF, paraissent avoir recours à des formes de connaissance plus homogènes et centralisées. Il convient cependant de relativiser cette observation, puisque les Cahiers d'habitats, malgré leur présentation normalisée au niveau de l'IDF ou du Muséum, sont eux aussi le produit de connaissances d'opérateurs de terrain et fortement ancrées sur des territoires spécifiques. Ils ont été rédigés à partir d'expériences de plans de gestion de réserves, d'ensembles forestiers ou de mise en œuvre de mesures agri-environnementales. Ceci conduit à ce que des Cahiers d'habitats différents puissent proposer des modalités de gestion contrastées pour le même habitat selon sa localisation régionale¹⁷⁴.

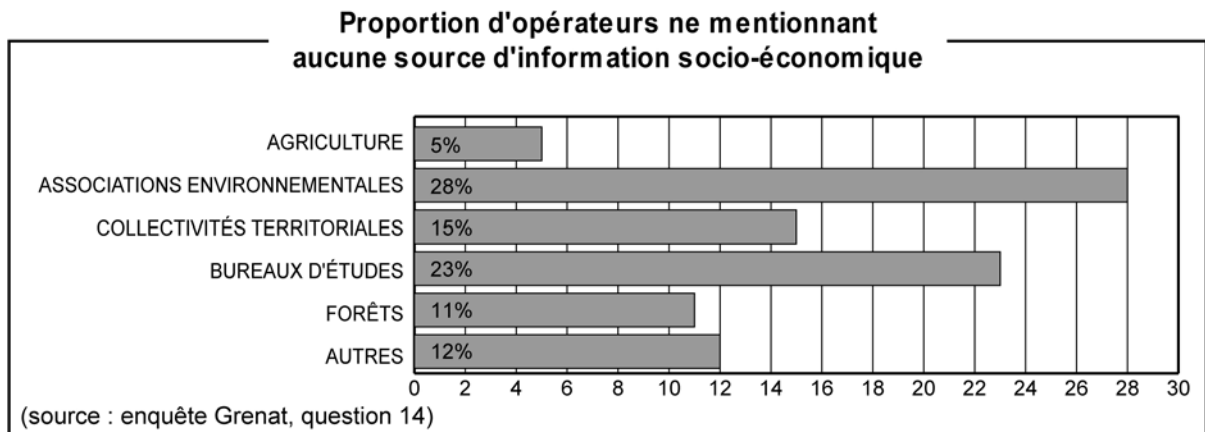
4.2 LES CONNAISSANCES MOBILISEES POUR L'ANALYSE SOCIO-ECONOMIQUE

Une mobilisation de ressources relativement faible pour la connaissance des activités socio-économiques

Parallèlement au diagnostic de l'état écologique du site, les opérateurs devaient également, selon la procédure fixée par le Guide méthodologique (Valentin-Smith 1998), dresser un état des lieux des activités qui s'y exercent. La question 14 de l'enquête postale interrogeait les opérateurs et chargés de mission sur les ressources disponibles utilisées pour la connaissance des activités socio-économiques sur le site.

Le nombre cumulé de sources citées dans ce domaine est beaucoup plus faible que pour le diagnostic écologique, puisqu'il est de l'ordre du tiers de celui des sources citées sur la connaissance des habitats et espèces. Alors que la totalité des réponses mentionnent au moins une source antérieure mobilisée pour la connaissance des habitats et des espèces, un nombre non négligeable d'entre elles (17 %) n'en mentionne aucune sur les activités socio-économiques. C'est notamment le cas pour les opérateurs des associations environnementales et des bureaux d'études. Le nombre moyen de sources utilisées par opérateur est lui-même moindre que celui relevant de la connaissance des habitats et des espèces : 1,9 sources contre 3,2.

174 Voir là une faiblesse n'est pas obligatoirement juste : il est probable que le même habitat ne réagit pas de la même manière au pâturage d'un troupeau bovin en Ariège et à celui de brebis laitières dans l'Aveyron.



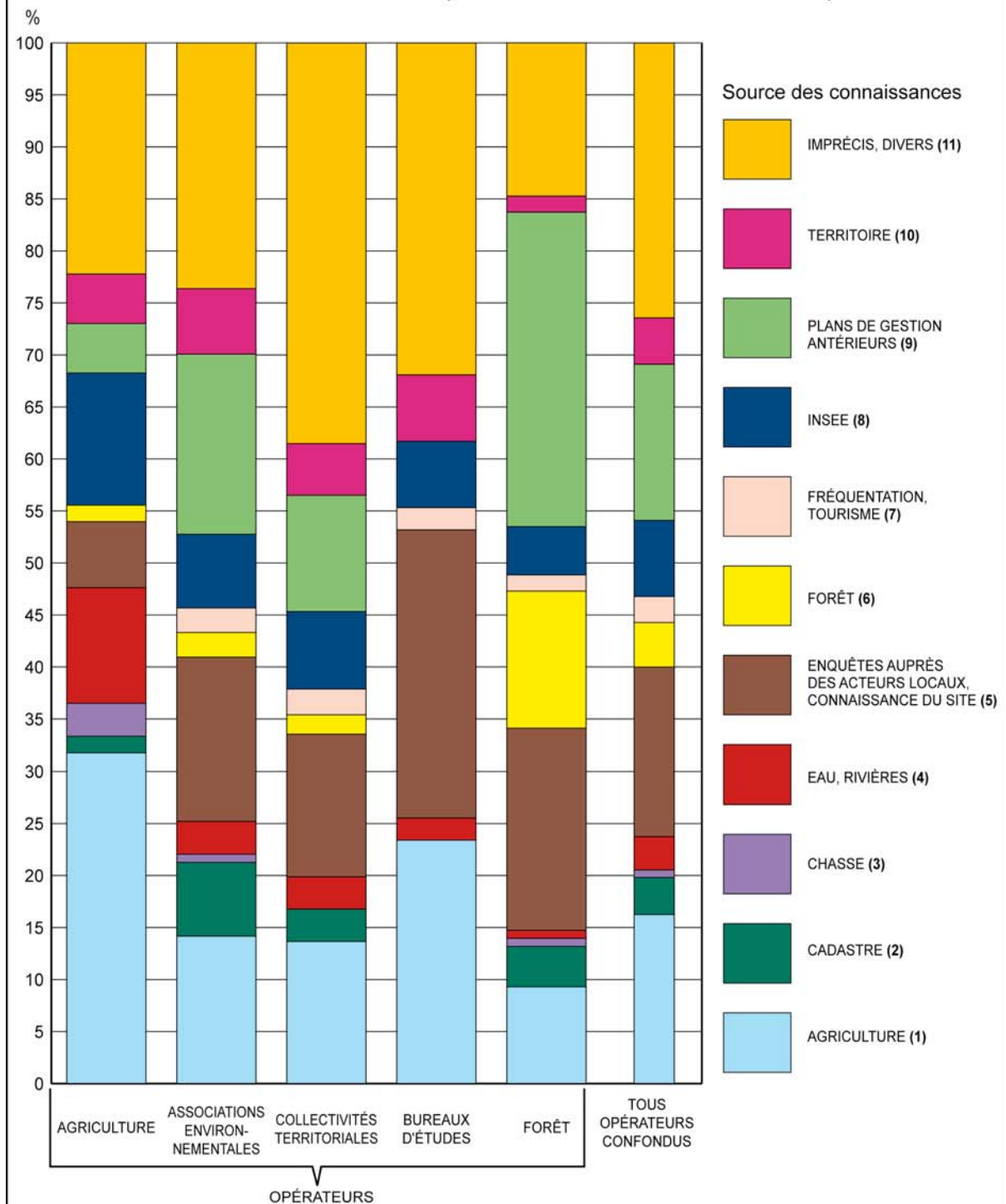
Des sources de connaissances très hétérogènes, peu précises et ancrées sur l'expérience des opérateurs

Les enquêtés étaient invités à identifier et préciser leurs sources de connaissances dans le domaine des activités socio-économiques au travers de quatre rubriques : "études", "bases de données", "rapports administratifs" et "autres". Cette classification proposée ne s'est pas avérée satisfaisante, car à diverses reprises, la même source a été classée dans des rubriques différentes. De plus, de nombreuses réponses restent très peu informatives (du type "études et rapports divers" ou "sources de données communales"), et l'on observe une très grande hétérogénéité dans les sources présentées.

Seules les bases de données des organismes statistiques généraux, agricoles ou forestiers sont assez souvent citées : l'INSEE est mentionné (sous différentes formes) 41 fois, le RGA (idem) 50 fois et les inventaires de l'Inventaire Forestier National (IFN) sept fois. Deux autres sources de connaissances émergent également. Il s'agit d'une part des enquêtes auprès des acteurs du site menées par l'opérateur ou le chargé de mission (connaissance préalable du site), et d'autre part des plans de gestion antérieurs, qu'il s'agisse des plans simples de gestion forestière, des chartes des Parcs Naturels Régionaux ou encore des Plans d'Occupation des Sols. Le recours à ces sources confirme, une fois de plus, le caractère local des connaissances mobilisées.

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

Sources de connaissances des opérateurs sur les activités socio-économiques

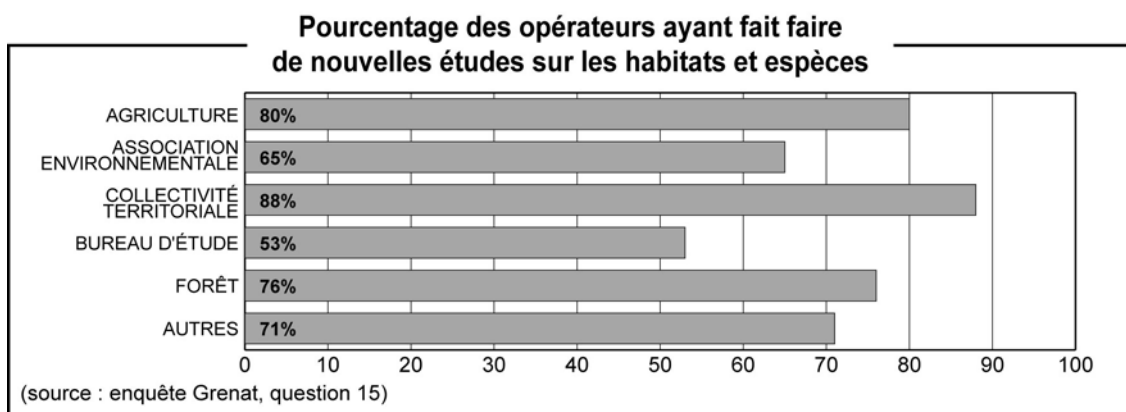


OPERATEURS \ SOURCE	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
AGRICULTURE	31,75	1,59	3,17	11,11	6,35	1,59	0	12,7	4,76	4,76	22,22
ASSOCIATION ENVIRONNEMENTALE	14,17	7,09	0,79	3,15	15,75	2,36	2,36	7,09	17,32	6,3	23,62
COLLECTIVITÉ TERRITORIALE	13,66	3,11	0	3,11	13,66	1,86	2,48	7,45	11,18	4,97	38,51
BUREAU D'ÉTUDE	23,4	0	0	2,13	27,66	0	2,13	6,38	0	6,38	31,91
FORÊT	9,3	3,88	0,78	0,78	19,38	13,18	1,55	4,65	30,23	1,55	14,73
MOYENNE	16,25	3,57	0,71	3,21	16,25	4,29	2,5	7,32	15	4,46	26,43

4.3 LES NOUVELLES ETUDES SUR LES HABITATS ET LES ESPECES

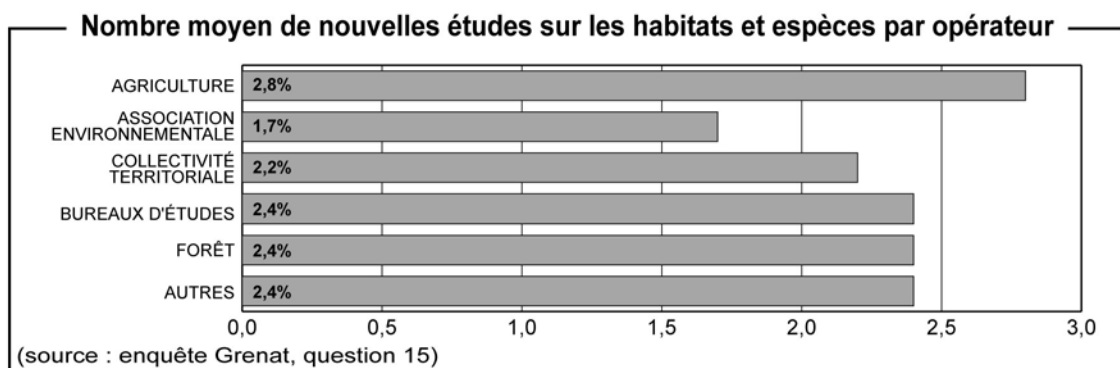
Des compléments de connaissances nécessaires

Comme cela était prévisible dès la phase de désignation des sites proposés pour la mise en œuvre de la Directive, les connaissances disponibles se sont souvent avérées insuffisantes pour la construction du Docob. Les opérateurs et chargés de mission ont donc eu à mettre en œuvre un nombre considérable de nouvelles études pour pallier ces insuffisances, tant dans le domaine biologique que socio-économique. L'intensité de la production de nouvelles données dans le premier domaine sur un laps de temps aussi court est probablement inédite dans l'histoire de la connaissance naturaliste en France. La question 15 de l'enquête Grenat visait à saisir l'ampleur, les domaines et les formes de ces connaissances nouvelles. Elle visait aussi à identifier les réseaux de compétences auquel il avait été fait appel pour les produire.



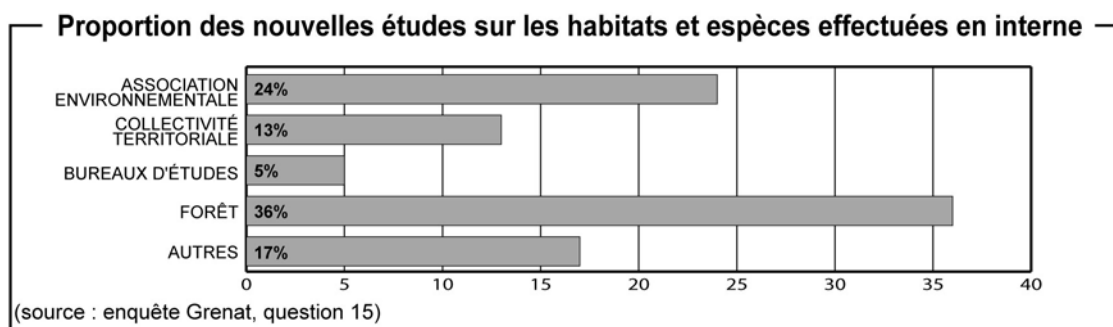
Le nombre d'études complémentaires sur les habitats et les espèces mentionné varie de un à plus de dix, avec une moyenne de 2,4 études par opérateur. Ce sont les opérateurs agricoles qui, en moyenne, en font réaliser le plus. Les opérateurs des associations environnementales et des bureaux d'études sont ceux qui en ont fait réaliser le moins. Deux hypothèses peuvent expliquer ce dernier constat :

- Ils sont les opérateurs des sites de superficies les plus réduites, et ont peut-être manqué de moyens pour engager des études complémentaires. *A contrario*, ce sont les opérateurs des collectivités territoriales, qui ont généralement des sites de grandes dimensions, qui sont les plus nombreux à effectuer des études ;
- Les compétences naturalistes de ces opérateurs leur ont peut-être permis de pallier en interne ce manque de nouvelles études. A l'inverse, ce sont les opérateurs *a priori* les moins pourvus de compétences naturalistes, ceux de l'agriculture et des collectivités territoriales, qui font réaliser le plus systématiquement des études nouvelles.



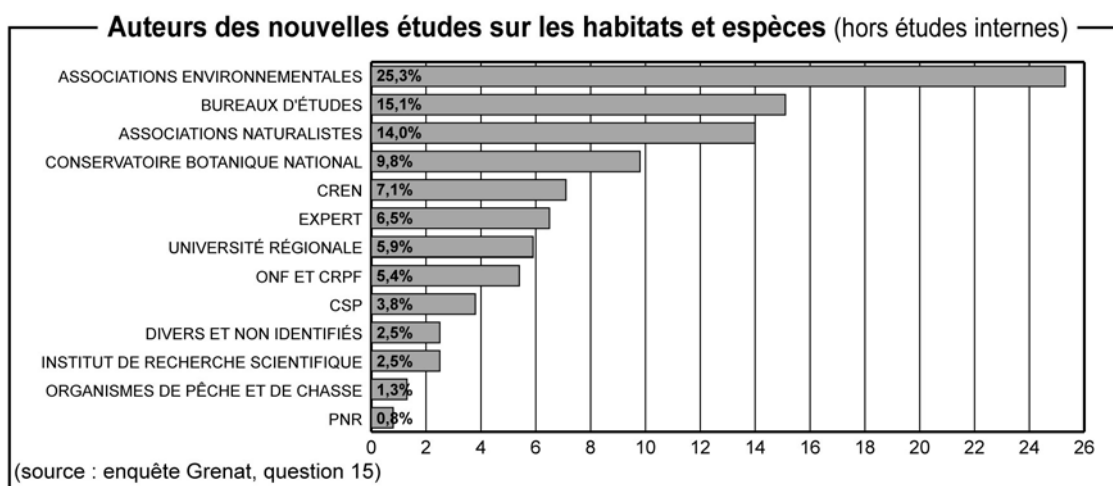
Le recours à des compétences internes

Un certain nombre d'enquêtés mentionnent avoir fait réaliser en interne les nouvelles études sur les habitats et les espèces. C'est essentiellement le fait des opérateurs forestiers et, en deuxième lieu, des associations environnementales, tandis que les opérateurs agricoles n'en font aucune mention.



Des études confiées aux spécialistes associatifs

La grande majorité des études complémentaires sur les habitats et les espèces ont été confiées à des spécialistes des associations locales. Les associations environnementales, les associations naturalistes et les CREN représentent presque la moitié des auteurs des études complémentaires réalisées. Les bureaux d'études et experts privés sont quant à eux sollicités davantage que les Conservatoires botaniques nationaux et surtout que les universités et les instituts de recherche scientifique. Les forestiers, qui réalisent en interne un grand nombre d'études, sont peu sollicités par les autres opérateurs.



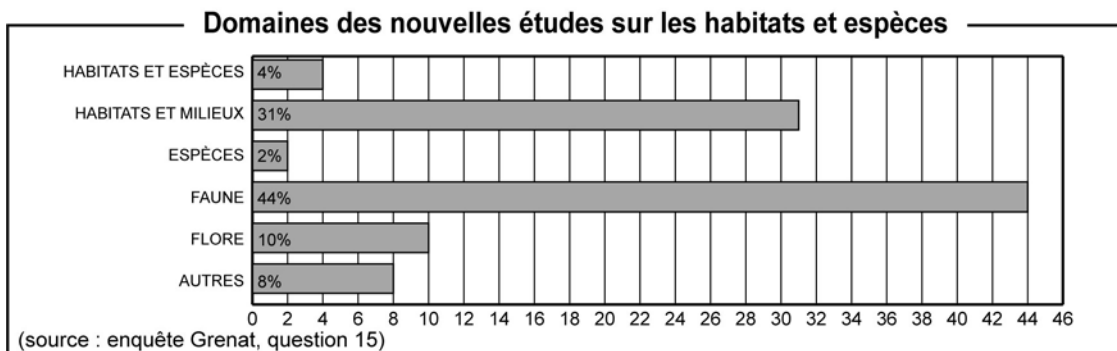
Ces observations indiquent que le mode de production des connaissances nouvelles dans le cadre de la réalisation des Docob n'est pas en rupture avec le mode de production des connaissances déjà disponibles mobilisées : celui de spécialistes associatifs relativement atomisés. À l'exception de la Ligue de Protection des Oiseaux, à qui sont confiés 4,2 % des études dans ce domaine, aucune association ne dépasse l'échelle régionale.

Un approfondissement des connaissances sur l'état des lieux

Sans qu'il soit possible d'entrer dans le contenu des études elles-mêmes, les réponses à l'enquête donnent des indications sur leur orientation générale. Celle-ci paraît être davantage tournée vers des compléments permettant de dresser l'état des lieux, l'inventaire des habitats et espèces que sur "l'analyse écologique" telle qu'elle est présentée dans le "Guide méthodologique"¹⁷⁵.

Près de 20 % des intitulés des études complémentaires mentionnées font explicitement état de travaux cartographiques ou d'inventaires d'habitats ou d'espèces. Cette proportion monte à 42 % pour les études menées par les collectivités territoriales. Mais les intitulés des autres études permettent de penser qu'elles sont aussi consacrées à l'approfondissement de la connaissance de la présence d'habitats ("*identification des habitats*") ou d'espèces ("*chiroptères*", "*mustélidés*"...) en particulier. Très peu d'études font référence à l'analyse écologique (seulement 2 mentionnent le mot "écologie") ou mettent en relation activités humaines et fonctionnements biologiques.

Trente-cinq pour cent de ces études complémentaires font référence à des connaissances sur les habitats et milieux tandis que 56 % sont plutôt centrés sur des espèces (44 % à la faune et 10 % à la flore). Les niveaux de précision des intitulés vont du plus général ("*études sur les habitats et milieux*") au plus détaillé ("*desman*", "*sabot de vénus*") en passant par des échelles intermédiaires ("*milieux ouverts*", "*odonates*").

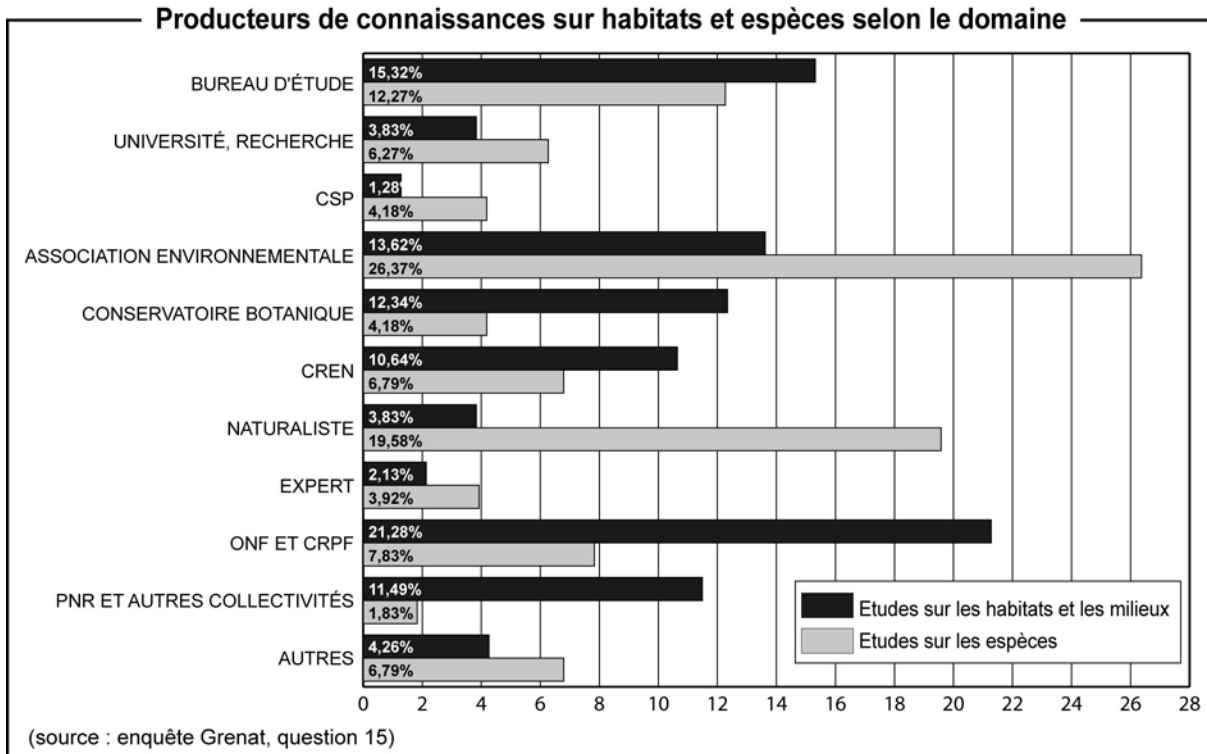


Habitats ou espèces : des producteurs de connaissances spécialisés

L'analyse de la répartition des études entre habitats et espèces selon les milieux d'appartenance de leurs auteurs fait apparaître des compétences contrastées. Le milieu associatif (associations naturalistes, associations environnementales, à l'exception des CREN) est davantage sollicité pour ses compétences sur les espèces, tandis que les organismes

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

forestiers, les Conservatoires botaniques nationaux, les collectivités territoriales et, dans une moindre mesure, les bureaux d'études, s'attachent davantage à l'approfondissement de la connaissance sur les habitats. On observe que les organismes qui sont le plus confrontés à des expériences de gestion se sont dotés de compétences dans la connaissance des habitats, sans pour autant en détenir le monopole.



Des compétences recrutées généralement dans les réseaux de proximité institutionnelle

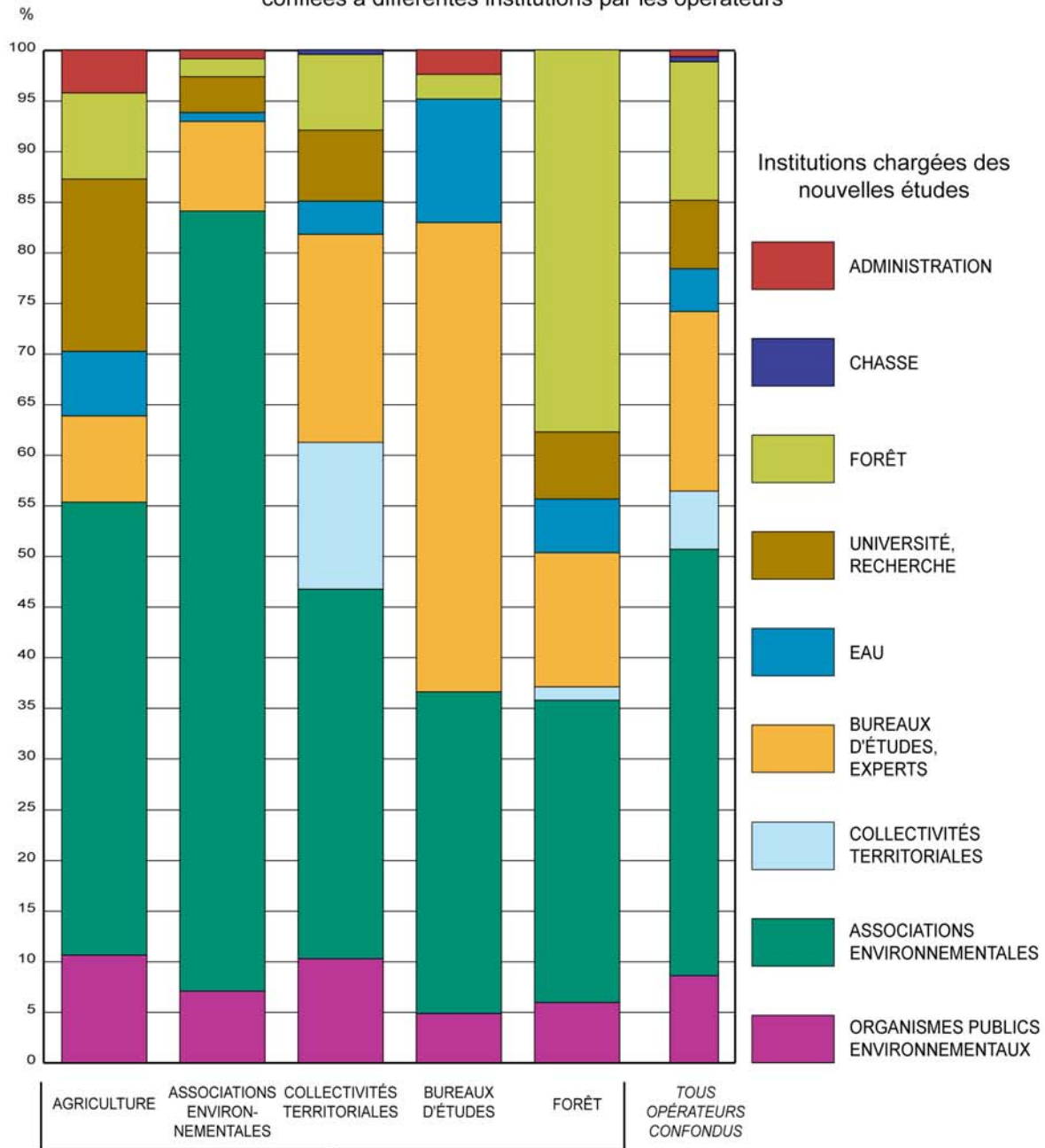
L'analyse des institutions à qui sont confiées les études complémentaires sur les habitats et les espèces par type d'opérateur fait apparaître un recours privilégié aux réseaux de proximité institutionnelle, à l'exception des opérateurs des milieux agricoles. Ainsi, les opérateurs des associations environnementales ont confié 77 % de leurs nouvelles études à des associations environnementales ou naturalistes tandis que les opérateurs des bureaux d'études ont recours à des organismes homologues ou à des experts individuels pour 46 % des études complémentaires. Sans surprise, les opérateurs forestiers se tournent, pour 38 % des nouvelles études qu'ils entreprennent, vers les organismes forestiers (contre 30 % aux associations environnementales et naturalistes).

Les opérateurs des collectivités territoriales ont confié davantage d'études complémentaires sur les habitats et espèces aux associations environnementales et naturalistes (36 %) et aux bureaux d'études (21 %) qu'à des institutions relevant de collectivités territoriales (14 %). Cependant, ces opérateurs représentent 91 % des études commanditées à ces institutions proches. Les opérateurs de l'agriculture, des associations environnementales et des bureaux d'études ne font jamais appel à des études menées par les collectivités territoriales.

Les opérateurs agricoles se démarquent dans ce domaine, puisqu'ils ne commanditent aucune nouvelle étude sur les habitats et espèces à un organisme proche de leur milieu professionnel. Les associations environnementales et naturalistes sont le premier type d'institution auquel ils s'adressent (45 %). Le deuxième type d'institutions auquel ils confient leurs études complémentaires sont les universités et les centres de recherche. Ces institutions restent néanmoins les plus sollicitées par les collectivités territoriales et les opérateurs forestiers (respectivement 38 % et 25 % des études réalisées). Il est à noter que les opérateurs des bureaux d'études n'y font jamais appel.

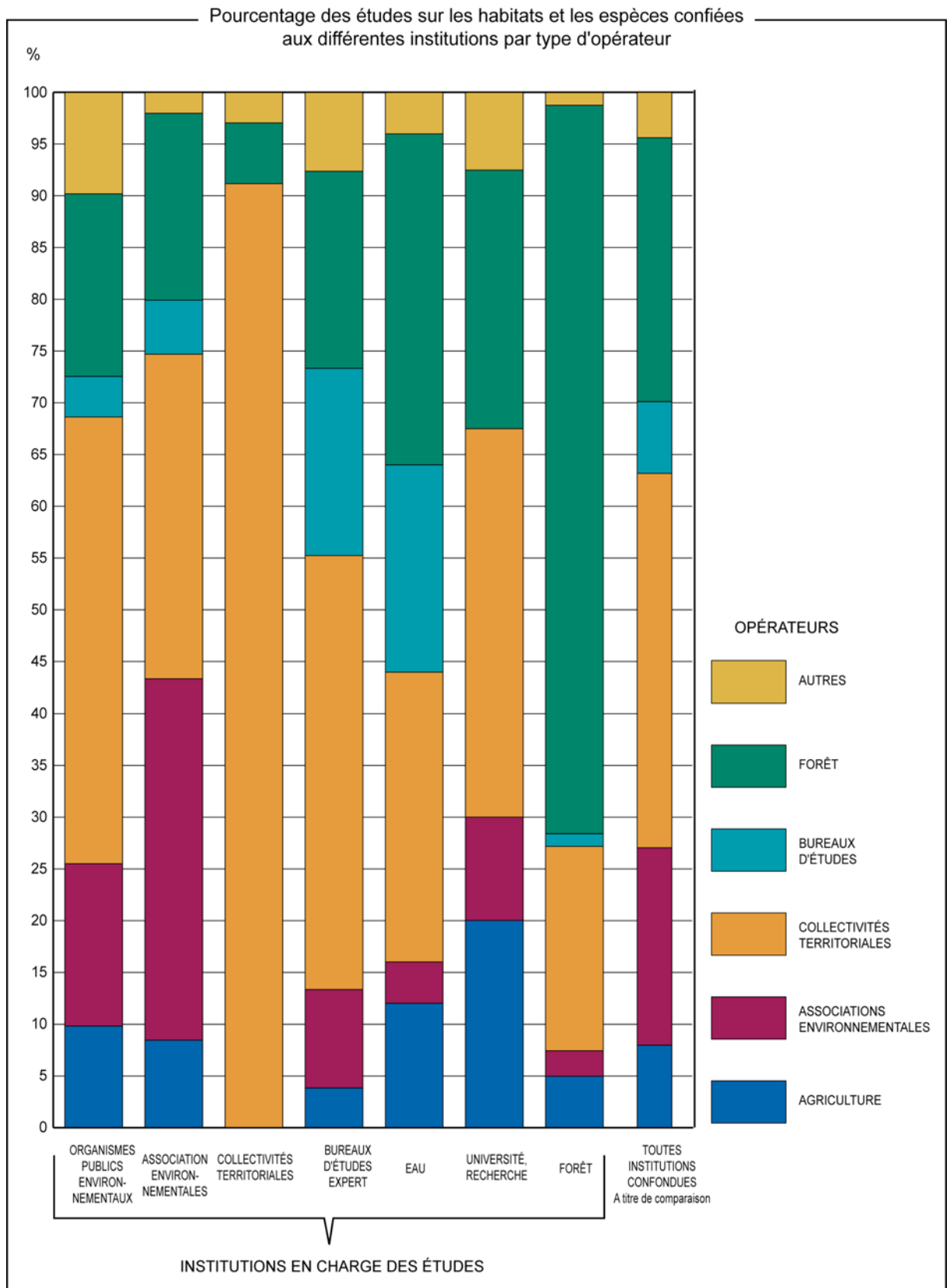
Les organismes publics environnementaux (au premier rang desquels les Conservatoires botaniques nationaux) ne représentent que 9 % des auteurs des études complémentaires sur les habitats et espèces. Leurs principaux commanditaires sont les opérateurs des collectivités territoriales et de la forêt. Enfin, les organismes spécialisés dans les milieux aquatiques (CSP, Agences de l'eau), qui réalisent 4 % des nouvelles études sur les habitats et espèces, sont plutôt sollicités par les opérateurs forestiers, ceux des collectivités territoriales ou des bureaux d'études.

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



OPÉRATEURS

EN CHARGE DES ETUDES \ OPERATEURS	AGRICULTURE	ASSOCIATIONS ENVIRONNEMENTALES	COLLECTIVITÉS TERRITORIALE	BUREAUX D'ÉTUDES	FORÊT	MOYENNE DES OPÉRATEURS
ORGANISMES PUBLICS ENVIRONNEMENTAUX	10,64	7,08	10,28	4,88	5,96	8,61
ASSOCIATIONS ENVIRONNEMENTALES	44,68	76,99	36,45	31,71	29,80	42,06
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	0,00	0,00	14,49	0,00	1,32	5,74
BUREAU D'ÉTUDE EXPERT	8,51	8,85	20,56	46,34	13,25	17,74
EAU	6,38	0,88	3,27	12,20	5,30	4,22
UNIVERSITÉ, RECHERCHE	17,02	3,54	7,01	0,00	6,62	6,76
FORÊT	8,51	1,77	7,48	2,44	37,75	13,68
CHASSE	0,00	0,00	0,47	0,00	0,00	0,51
ADMINISTRATION	4,26	0,88	0,00	2,44	0,00	0,68



4.4 LES NOUVELLES ETUDES SUR LES ACTIVITES SOCIO-ECONOMIQUES

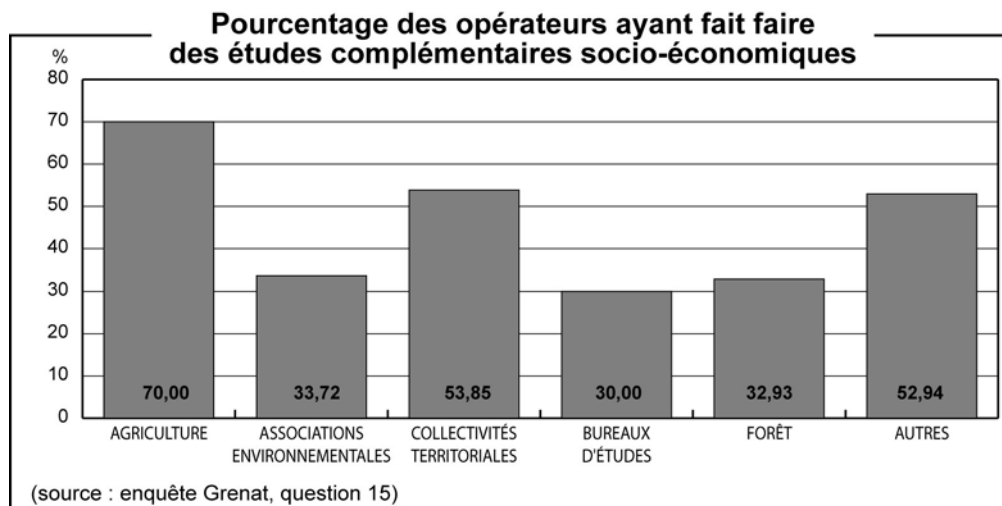
Des études relativement peu nombreuses

De la même manière que pour la mobilisation des sources disponibles, les études complémentaires sur les activités socio-économiques sont moins nombreuses que celles consacrées aux objets biologiques. Seulement 42 % des opérateurs mentionnent avoir mené de nouvelles études pour compléter leurs connaissances sur ces activités.

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

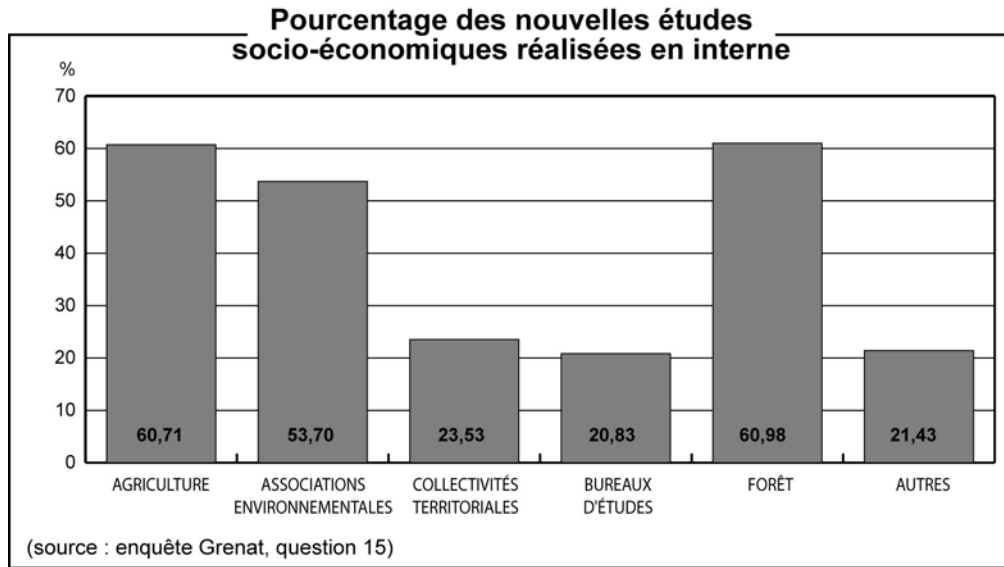
Cette observation permet d'avancer l'hypothèse qu'il y a une réelle différence d'approche du Docob selon l'origine des opérateurs : celle des associations environnementales et des bureaux d'études serait à dominante "biocentrée" ou "écocentrée", tandis que les collectivités territoriales et les organismes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

En moyenne, les opérateurs ont effectué 1,8 études complémentaires dans le domaine socio-économique, soit moins que dans le domaine biologique (2,4).



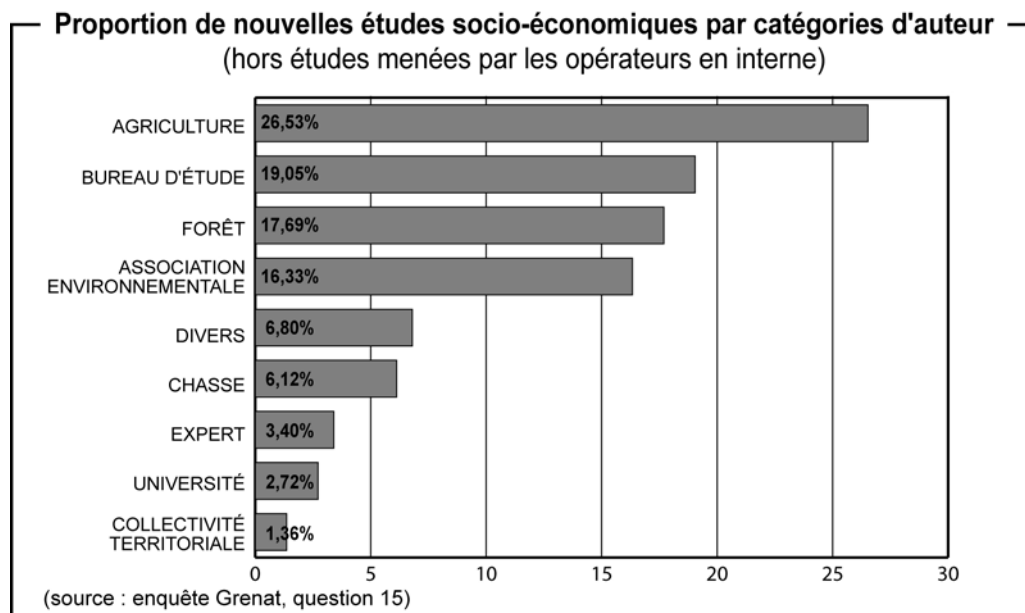
Une proportion importante d'études menées grâce aux compétences internes des opérateurs

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



Les compétences agricoles prioritairement mobilisées

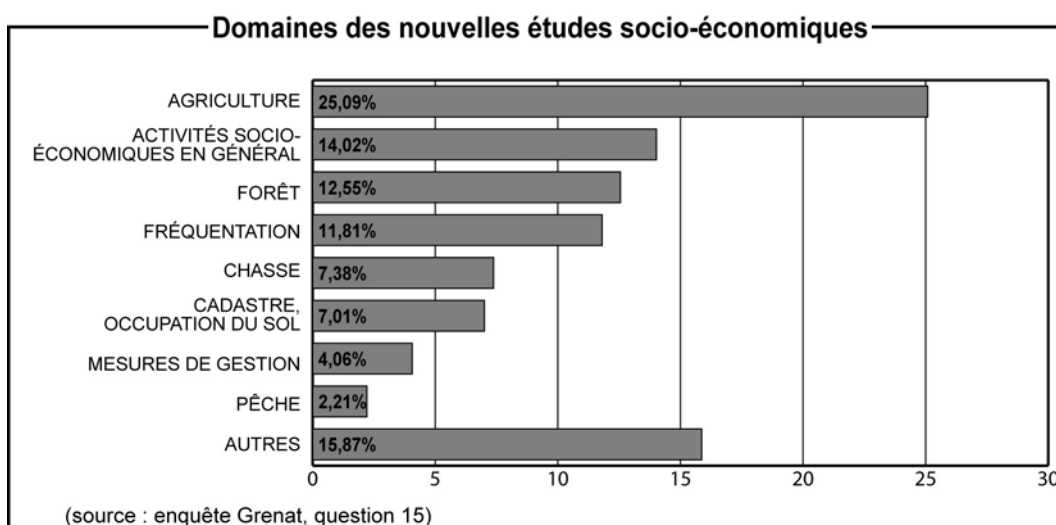
Ce sont les compétences des organismes agricoles qui sont mobilisées en priorité dans les nouvelles études sur les activités socio-économiques (en excluant les études menées en interne), suivies par celles de bureaux d'études, des milieux forestiers, mais aussi des associations environnementales (et en premier lieu la Ligue de Protection des Oiseaux). Les collectivités territoriales sont très peu sollicitées.



Ce sont les opérateurs des collectivités territoriales qui mobilisent le plus les organismes agricoles et forestiers pour ces études (46 % des études confiées aux acteurs agricoles et 58 % des forestiers), tandis que les bureaux d'études et experts sont appelés dans les mêmes proportions par les opérateurs des bureaux d'étude (39 %) et ceux des collectivités territoriales (36 %). Les associations environnementales se voient, sans surprise, confier des études par les opérateurs des associations environnementales (58 %). Seuls les opérateurs des collectivités territoriales font appel aux universités.

Des domaines d'études variés

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



Des études confiées en partie aux spécialistes du domaine

Le croisement entre les domaines d'étude et les institutions à qui elles sont confiées révèle à nouveau la prédominance des spécialistes du domaine, prédominance qui n'exclut pas cependant certains empiètements de compétences. Si les études sur l'agriculture sont majoritairement confiées (65 %) à des organismes agricoles, elles sont cependant soumises pour 16 % d'entre elles à des associations environnementales. De même, si 62 % des organismes forestiers prennent en charge les études sur la forêt, 15 % sont confiés à des associations environnementales. Enfin, 45 % des études sur la chasse sont réalisées par des organismes cynégétiques et 20 % par des organismes forestiers.

Les études sur la fréquentation reviennent pour 28 % à des associations environnementales, 25 % à des organismes forestiers et 19 % à des bureaux d'études. Quant aux études sur les activités socio-économiques en général, elles sont réalisées essentiellement par des associations environnementales (47 %), puis par des organismes forestiers (16 %).

4.5 LE RECOURS AUX EXPERTS

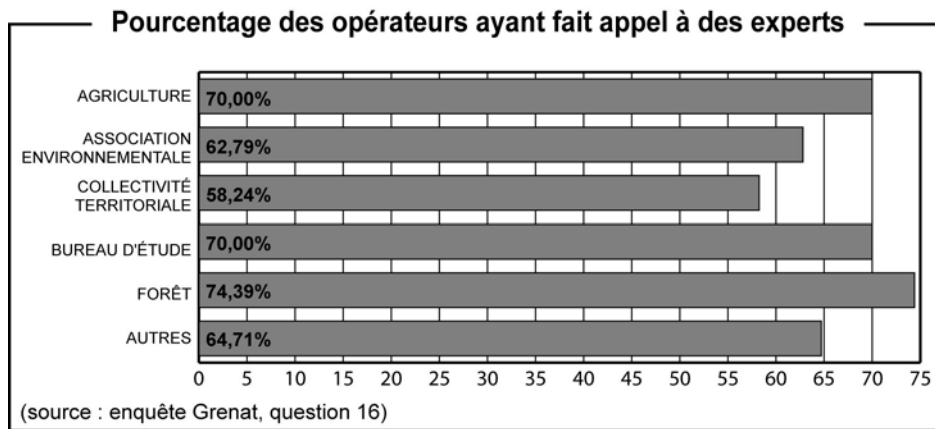
Le recours à des experts¹⁷⁶ constitue la troisième ressource de connaissances mobilisée par les opérateurs pour construire le Docob. Ceux-ci sont consultés sous diverses modalités et de manière moins formelle que les auteurs des études commanditées. L'examen des formes et des acteurs de cette expertise, sur la base des réponses à la question 16 de l'enquête, permet de préciser les réseaux de compétences sur lesquels se base cette phase de mise en œuvre de la directive Habitats.

Un recours important à l'expertise

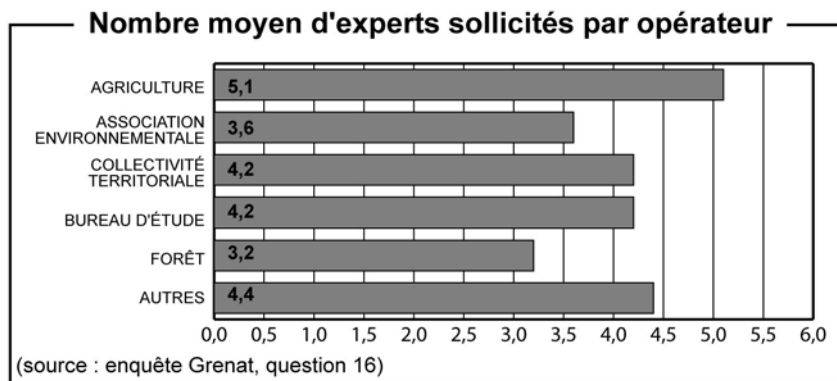
Les opérateurs ayant mentionné un recours à l'expertise sont nombreux¹⁷⁷ sans que des différences significatives apparaissent entre les catégories. Tout juste peut-on noter que les opérateurs forestiers y ont le plus recours, tandis que ceux des collectivités territoriales mentionnent moins souvent cette source de connaissances.

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

177 Les données présentées ici sont certainement sous-évaluées, puisqu'il était demandé dans la question 16 de mentionner les experts non membres des comités de pilotage, de manière à identifier les ressources mobilisées en dehors du cadre institutionnel de la procédure. Plusieurs réponses ne mentionnant aucun expert précisent que tous ceux qui ont été sollicités appartiennent au comité de pilotage.

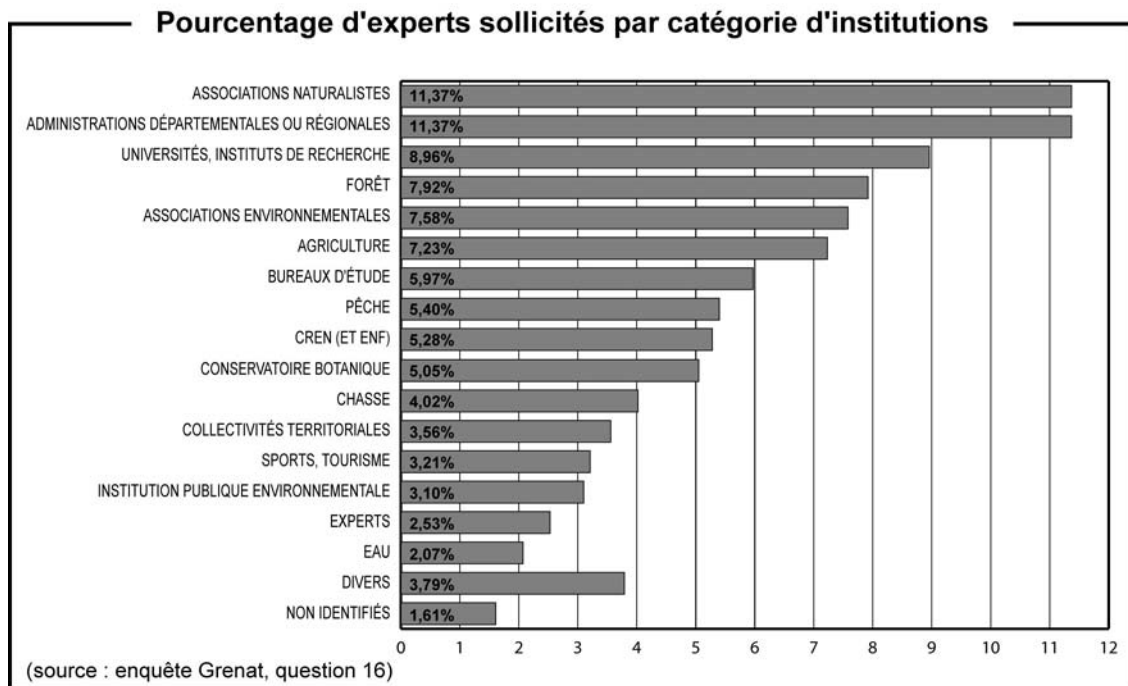


Lorsqu'il a lieu, ce recours à l'expertise est multiple. Selon les catégories, les opérateurs mentionnent entre plus de trois et plus de cinq types d'experts consultés.



L'apparition de nouveaux centres de connaissances

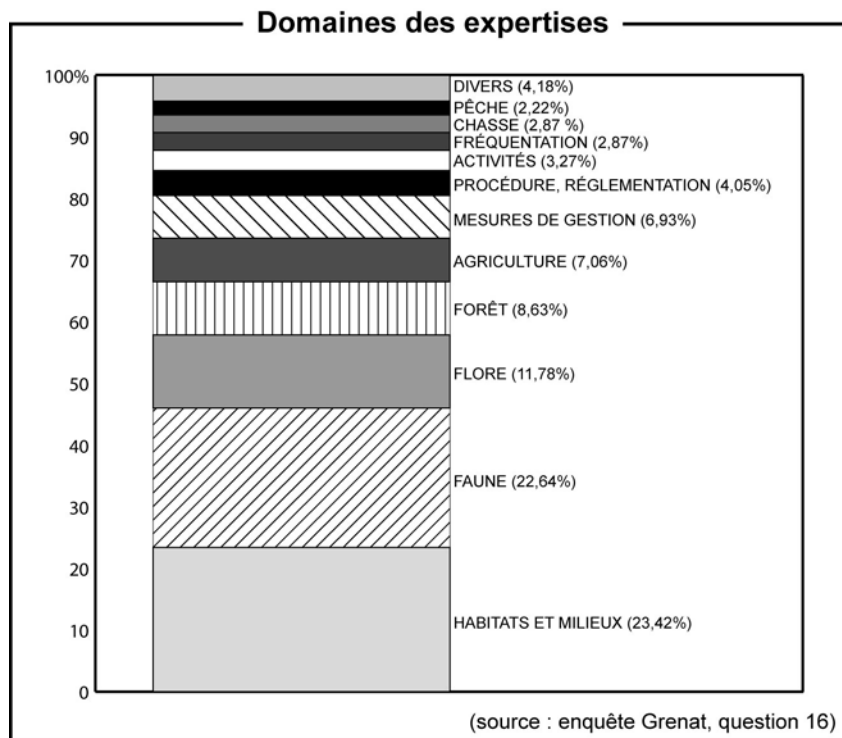
L'examen de l'appartenance institutionnelle des experts mentionnée dans les réponses présente un panorama en partie différent de celui des auteurs des études commanditées. Si les associations naturalistes et environnementales, sous différentes formes, apparaissent encore comme la catégorie dominante (24 %), quatre catégories sont ici beaucoup plus représentées : les administrations départementales et régionales ; les universités et instituts de recherche ; les acteurs de la pêche (CSP, Fédérations de pêche...), ici plus nombreux que ceux de la chasse ; et, dans une moindre mesure, des représentants des fédérations sportives et des organismes touristiques.



Des expertises en grande partie complémentaires des études

Les domaines d'expertise recouvrent en grande partie ceux des autres sources de connaissances et leur hiérarchisation ne remet pas fondamentalement en cause les priorités apparues lors de l'analyse de ces dernières. Ce sont les connaissances sur les caractéristiques biologiques des sites qui sont recherchées en premier dans l'expertise, avec un intérêt prédominant pour les espèces (35 %) et les habitats et milieux (23 %). Les connaissances sur les activités socio-économiques viennent en second rang, centrées sur la forêt, l'agriculture, la fréquentation et la chasse (la pêche faisant une discrète apparition).

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



Une confirmation des domaines de compétences avec quelques élargissements

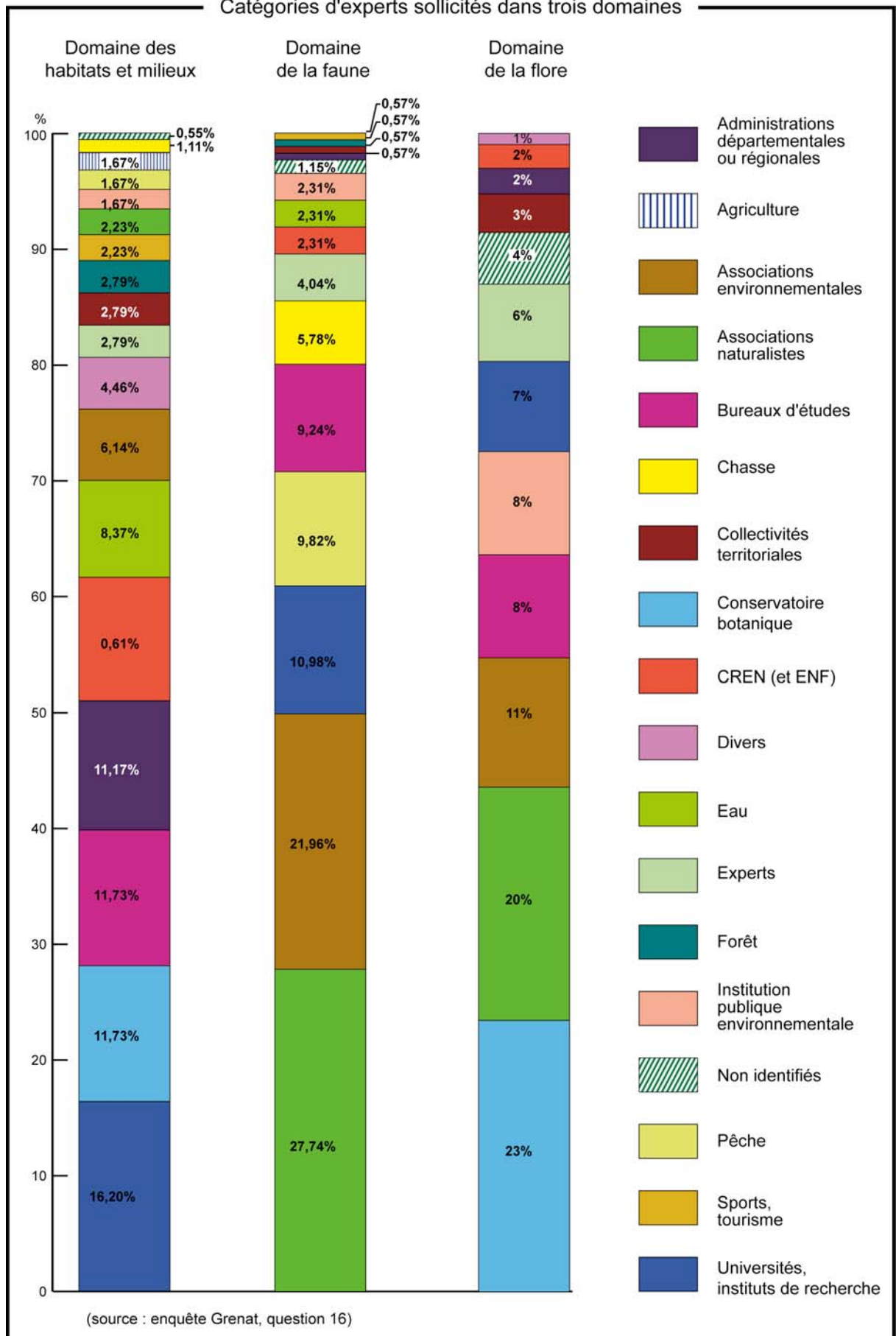
L'analyse de la répartition des catégories d'experts selon les domaines confirme largement les observations précédentes, avec néanmoins l'apparition de nouvelles institutions.

Dans le domaine de la connaissance des habitats et des milieux, les universités et instituts de recherche sont plus présents, ainsi que les administrations départementales et régionales et les acteurs de l'eau. Les forestiers et associations naturalistes sont, eux, moins présents que dans les études. Pour ce qui est de la faune et de la flore, les associations naturalistes, environnementales et les Conservatoires botaniques demeurent les interlocuteurs incontournables. On peut aussi noter une plus grande sollicitation d'experts de la pêche et de la chasse dans le domaine de la faune.

Dans le domaine de l'agriculture, ce sont sans surprise les organismes agricoles qui sont sollicités à titre d'experts (61 %), suivis par les administrations (19 %). Les forestiers sont de même les experts sur la forêt (59 %), secondés par les universités et les centres de recherche spécialisés (ENGREF, Cemagref) (14 %).

Pour ce qui est des mesures de gestion, les compétences sont différemment réparties : les organismes agricoles arrivent en premier (25 %), suivis des CREN, des administrations, et enfin des associations naturalistes et environnementales. Les administrations sont dans plus de la moitié des cas les experts consultés dans le domaine de la procédure et de la réglementation.

Catégories d'experts sollicités dans trois domaines



Des réseaux d'experts moins centrés sur la proximité institutionnelle

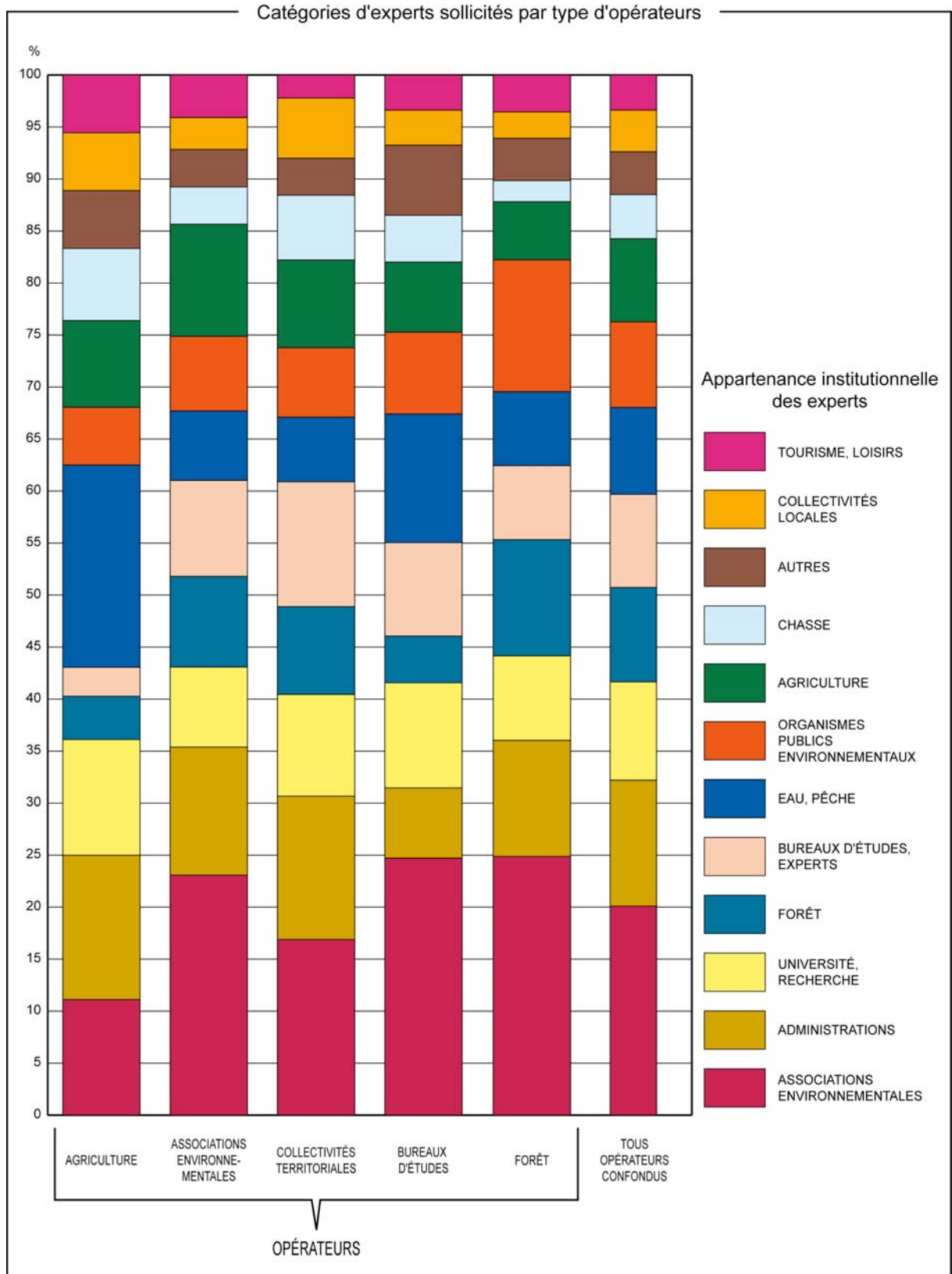
L'analyse des relations entre institutions des commanditaires de l'expertise et institutions d'appartenance des experts marque une ouverture à d'autres communautés institutionnelles plus marquée qu'en ce qui concerne les études complémentaires.

Les opérateurs agricoles, qui apparaissaient comme les moins professionnellement centrés dans le domaine des études, font appel de manière notable aux organismes chargés du domaine de l'eau (19 % des expertises), probablement sensibilisés aux relations entre pratiques agricoles et qualité des eaux. Ils sollicitent également plus fréquemment que les autres opérateurs les organismes cynégétiques. Parallèlement, les organismes agricoles sont plus fréquemment appelés comme experts par les opérateurs des associations environnementales. Ces derniers font également appel aux différents types d'expertise de manière proche de la moyenne de l'ensemble des opérateurs, avec cependant une certaine préférence pour les associations du même domaine et pour les organismes agricoles.

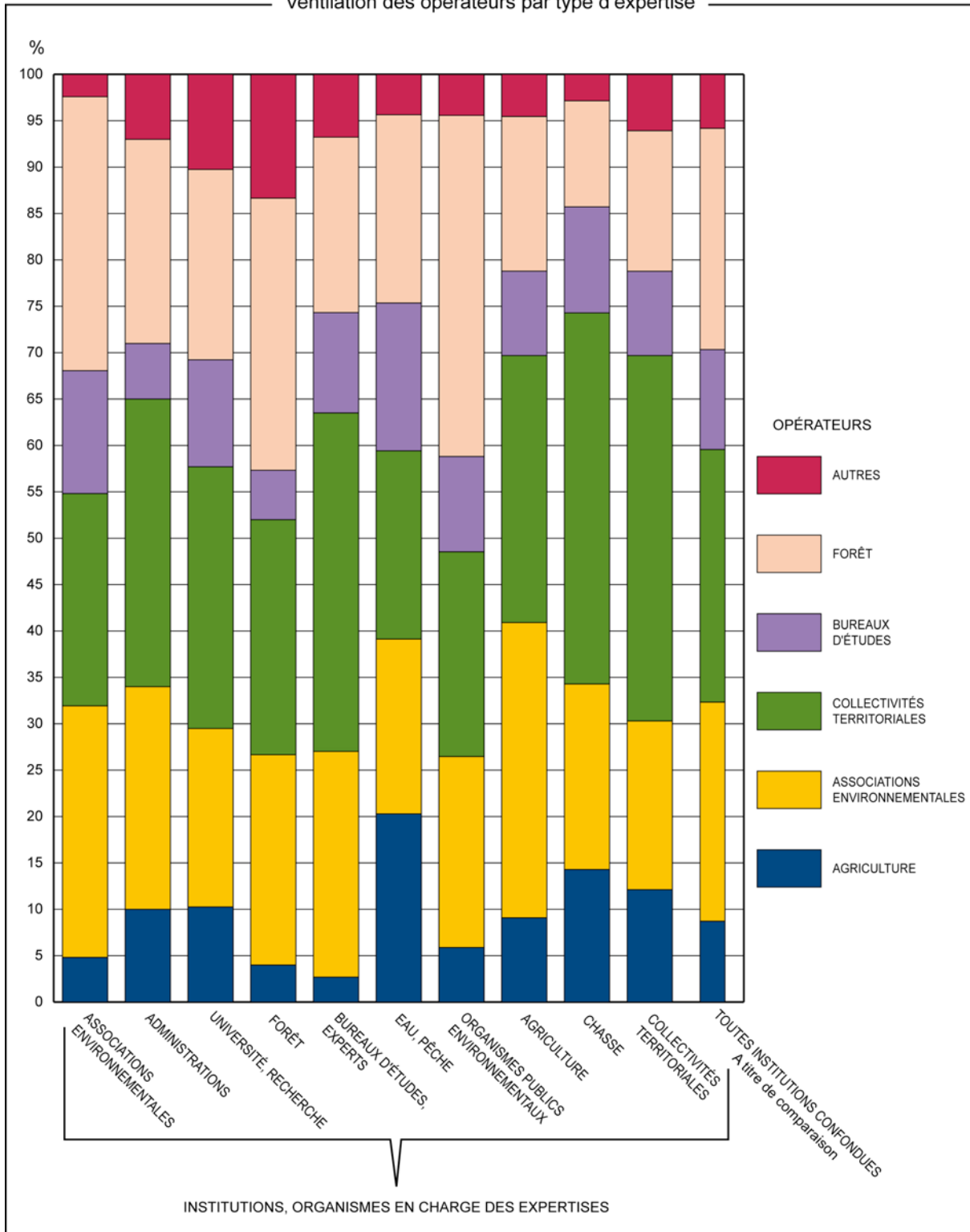
Les opérateurs des collectivités territoriales marquent une préférence relative dans leurs expertises pour les bureaux d'études et experts individuels, les organismes cynégétiques ou les autres collectivités territoriales, sans que cela ne se traduise par une désaffection marquée pour une autre catégorie.

Les opérateurs des bureaux d'études, comme les opérateurs agricoles, font beaucoup plus que d'autres appel aux organismes chargés de l'eau et de la pêche. Les associations environnementales sont aussi leurs interlocuteurs privilégiés. Par contre, ils ont moins recours aux administrations et aux organismes forestiers que les autres catégories d'opérateurs.

Les opérateurs forestiers, s'ils affichent une légère tendance à s'adresser plus aux experts du domaine que les autres opérateurs, s'orientent davantage vers les experts des associations environnementales et des organismes publics environnementaux. Ils font relativement peu appel aux organismes cynégétiques.



Ventilation des opérateurs par type d'expertise



CONCLUSION

Dans l'ensemble, l'analyse des formes et domaines de connaissances et des réseaux de compétences mobilisés dans la construction des Documents d'objectifs fait apparaître un très fort investissement sur la connaissance des habitats et des espèces à l'échelle des sites, investissement sans doute inédit en un si court laps de temps dans l'histoire des sciences naturalistes en France.

Cependant, à l'exception relative de l'initiative des Cahiers d'habitats, cet investissement ne conduit pas, dans cet intervalle de temps, à l'apparition de nouveaux centres de production ou de capitalisation de connaissances qui deviendraient incontournables dans ce domaine. S'ils apparaissent parmi les acteurs sollicités, ni les organismes publics comme les Conservatoires botaniques nationaux, l'ONF ou le Muséum, ni les associations organisées en réseaux nationaux comme les CREN¹⁷⁸, n'apparaissent comme les points de passage obligés de toutes les catégories d'opérateurs. La connaissance sur les habitats et espèces reste largement le fait de spécialistes associatifs ou institutionnels localisés, mobilisés souvent de manière privilégiée par les opérateurs et chargés de mission en utilisant des réseaux de proximité antérieurs à l'élaboration des Docob.

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

En fait, la priorité des opérateurs confrontés à la nécessité de connaître les habitats et espèces de leurs sites respectifs paraît avoir été d'approfondir l'état des lieux, de compléter le travail effectué au moment de la désignation des sites. Les connaissances sur les dynamiques écologiques et sur le rôle qu'y jouent les activités socio-économiques qui les influencent, ont peu fait l'objet de mobilisation de ressources existantes, de nouvelles études ou d'expertise, sauf sans doute dans le recours à des plans de gestion antérieurs, issus de programmes Life, de projets forestiers ou de mesures agri-environnementales. Ceci ne signifie pas que les opérateurs et chargés de mission aient négligé cet aspect de leur travail, mais celui-ci n'apparaît pas car il ne relève pas des informations recueillies dans l'enquête Grenat au titre de la mobilisation et de la production de connaissances.

La connaissance des usages et des activités socio-économiques a été, pour sa part, bien davantage basée sur la présence sur le terrain des opérateurs et chargés de mission, sur la connaissance acquise antérieurement ou dans le processus même d'animation de la concertation autour du Docob, que sur des études formalisées. Dans ce domaine, on paraît avoir eu plus recours à la capacité des acteurs locaux à se faire eux-mêmes reconnaître qu'à des spécialistes, à l'exception de quelques techniciens ou élus locaux.

178 Si ces derniers, organisés à l'échelle régionale ou départementale, apparaissent souvent autant comme opérateurs que comme producteurs de connaissances et d'expertise, leur réseau national, Espaces Naturels de France, est très peu cité dans l'ensemble des réponses à l'enquête Grenat.

Cependant, comme on l'a déjà noté, le souci d'approfondir la connaissance des activités en place a été davantage le fait des opérateurs à tradition gestionnaire que des opérateurs associatifs ou bureaux d'études.

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

Cependant, si les différents réseaux se sont maintenus sans que l'un ou l'autre ne devienne dominant, et si des processus d'hybridation donnant naissance à de nouveaux réseaux n'apparaissent pas, on ne peut sous-estimer le fait qu'aucune des catégories d'opérateurs n'est strictement restée dans son univers institutionnel : toutes ont fait appel, à des degrés plus ou moins marqués, à des réseaux avec lesquels elles n'avaient pas coutume de travailler. Dans cette optique, les grands "gagnants" sont les réseaux des associations environnementales et naturalistes auxquels toutes les catégories d'opérateurs se sont adressées. On peut y voir la reconnaissance institutionnelle de leurs compétences dans le domaine de la connaissance des espaces naturels et de leur gestion au même titre, voire davantage, que les organismes labellisés comme les Conservatoires botaniques nationaux, les universités ou les instituts de recherche.

D'autres réseaux de connaissances et d'expertises se sont vus à cette occasion reconnaître par de nouveaux partenaires, mais moins unanimement que les associations environnementales et naturalistes. Ainsi, les organismes agricoles apparaissent comme des interlocuteurs importants pour les opérateurs des associations environnementales et des collectivités territoriales. Les bureaux d'études, quant à eux, sont plutôt sollicités par les opérateurs des collectivités territoriales et ceux des organismes forestiers, et, dans une moindre mesure, par ceux des associations environnementales. Enfin, les organismes chargés de la gestion de l'eau et de la pêche sont des partenaires remarquables des opérateurs agricoles, des collectivités territoriales et des bureaux d'études. Par contre, au "jeu" du croisement des réseaux, deux centres de connaissances et d'expertises paraissent avoir davantage de difficulté à faire valoir leurs compétences en dehors de leur milieu institutionnel d'origine¹⁷⁹, celui des organismes forestiers, et surtout celui des collectivités territoriales.

Notre enquête postale montre que l'élaboration des Docob n'a pas provoqué de révolution, ni dans la manière de produire les savoirs naturalistes, ni dans l'organisation des compétences dans le domaine de la connaissance et de la gestion de la nature et de

179 Cette observation est à mettre en parallèle avec le fait que les opérateurs de ces deux catégories sont particulièrement "auto-centrés".

l'espace rural. L'ensemble de nos travaux a cependant montré, pour un grand nombre de sites locaux, l'importance de l'effort d'organisation et de mobilisation des savoirs croisés sur la nature et la société. De la même manière, ils ont mis en évidence l'amorce d'un décroisement des réseaux associatifs et professionnels constitués autour de ces savoirs, jusque là isolés les uns des autres

5
CONCLUSION

L'analyse d'une politique publique peut emprunter de nombreuses voies. Celle qui prévaut ici tient à l'histoire même de l'application en France de la directive Habitats qui s'est étalée sur une dizaine d'années. Dans un premier temps, la question de la légitimité publique de la directive est au centre de conflits politiques alimentés par la controverse sur le rôle prééminent accordé à l'expertise scientifique dans la gestion à venir de l'espace rural français. Pointe alors, par-delà des oppositions classiques, la critique radicale de l'inféodation du débat public au seul point de vue des sciences. Dans un second temps, cette histoire rompt avec le conflit et entre dans une phase plus laborieuse où l'organisation des interactions, sur un plan aussi bien procédural que cognitif, se traduit dans un intense "travail politique"¹⁸⁰ autour de la question de la biodiversité. Moins spectaculaire, cette phase correspond à une mise à l'épreuve de grande envergure d'une action publique, fondée sur la délibération entre de nombreux agents et sur leur capacité à organiser et ajuster collectivement leurs différentes activités par rapport à des objectifs de conservation de la nature à l'échelle d'un territoire. La voie choisie illustre ce déplacement des enjeux entre les deux phases de la procédure : après avoir analysé l'introduction d'une directive européenne dans le système politique français, nous nous sommes attachés à décrire les "scènes locales", lieux privilégiés de la construction des interactions et où s'élaborent des instruments d'ordre cognitif pour traduire dans l'espace public local une directive européenne. Il nous faut donc tout d'abord faire le bilan de ce double processus, en examinant la dimension procédurale qui organise ces interactions, puis la dimension cognitive qui les anime. Le lien qui relie l'une et l'autre constitue la trame d'une administration de la nature qu'il faut analyser dans sa nouveauté et comprendre du point de vue de l'évolution contemporaine des campagnes.

UN DISPOSITIF EN VUE DE CONSTRUIRE DES INTERACTIONS

Pour saisir une telle construction, il a fallu d'une part, analyser des situations locales qui dessinent ensemble un dispositif d'action publique. Il a fallu d'autre part, se donner une vision d'ensemble du dispositif pour rendre compte de sa dynamique d'implantation. Dans celui-ci, apparaît en premier lieu le rôle fondamental des opérateurs et des chargés de mission qui ont eu en 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. Dans ce contexte, les choix d'organisation des débats, la succession des procédures, les formes de traduction de connaissances hétérogènes, les modalités de circulation de l'information, etc. ont constitué la trame d'un travail politique spécifique, marqué par les profils de ceux qui l'ont pris en charge et par le cadre dans lequel ces derniers ont opéré. Pour résorber la part de controverses et d'incertitudes accompagnant la mise en œuvre de la directive, il leur a fallu accomplir un travail consistant à rapprocher, voire articuler, la sphère de la connaissance et la sphère de l'action.

180 Il est défini par Nicolas Dodier (2003) comme le travail déployé par les acteurs pour établir ou critiquer la légitimité des pouvoirs accordés aux différentes entités mobilisées.

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

L'inventivité dont ont fait souvent preuve les opérateurs dans l'organisation des procédures, la priorité qu'ils ont donnée aux situations favorisant les échanges et le choix de décentraliser certains débats jusqu'au niveau communal ont permis de mobiliser une grande diversité d'acteurs. Nos enquêtes qualitatives en région soulignent l'entrée en scène de groupes sociaux qui ont pu trouver des modalités d'expression qu'ils n'avaient pas jusqu'alors, ce que confirme notre enquête postale à l'échelle de la France. Les pêcheurs ont ainsi participé aux "scènes locales", apportant une expertise qui s'est avérée précieuse parce qu'elle portait sur la question des corridors écologiques. Parmi les agriculteurs, certains céréaliers ont été amenés à s'impliquer autrement que sur un mode de résistance par rapport aux enjeux de la conservation. Enfin, une nouvelle 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 fonciers. Il s'ensuit une possible révision des prééminences assurées 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 avec la phase de modernisation agricole de l'après-guerre

Ces évolutions ne gommant pas, cependant, la pluralité des situations originelles, manifeste dans la répartition régionale comme dans la taille des sites retenus. Bien entendu, les "inégalités écologiques" propres à la distribution des espèces et des habitats sur le territoire alimentent cette pluralité de situations mise en relief par notre analyse cartographique. Mais celle-ci ne s'y réduit pas. Les choix initiaux effectués par les CSRPN et les DIREN de proposer une cartographie des sites selon une logique de "grands sites" ou bien de "confettis" accentuent ici ces "inégalités" ou au contraire les atténuent ailleurs. A cela, s'ajoutent la diversité des procédures de discussion sur la qualification des espaces au travers des objets naturels, le poids variable des catégories d'acteurs à l'œuvre et enfin leur inégale expérience dans la construction d'accords relevant du domaine de la nature. Le type de questions à traiter, les routines installées ou bien les traumatismes et les conflits surgis dans le passé à leur sujet constituent autant de cadres d'origine dans lesquels le travail politique autour de la directive se construit. Mais, d'une manière générale, on peut avancer que plus les sites sont porteurs d'enjeux écologiques, économiques et sociaux importants, plus le travail

d'élaboration collective sur les moyens de gestion de la biodiversité s'avère – quand il est possible – substantiel et novateur.

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

LA DIMENSION COGNITIVE DE LA PROCEDURE

La force d'un tel dispositif 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 systèmes d'information géographique (SIG) dont l'objectif était, à travers la reconstruction d'une réalité complexe, d'enrôler, de mettre en confiance, de favoriser les arbitrages. Le sens qui s'en dégage pour les acteurs et l'efficacité qui en résulte pour aboutir à des mesures gestionnaires ne vont pas de soi. Mais leur omniprésence dans les Copil ou les réunions de travail souligne une réelle volonté de coordination de savoirs et de pratiques différents.

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

Nous avons aussi constaté que la directive Habitats n'a pas été l'occasion d'une franche redistribution des cartes à la faveur des enjeux cognitifs qu'elle a suscités. Certes, les associations naturalistes ont été incontournables, donc sollicitées quel que soit l'opérateur pour

leur capacité d'expertise. L'intégration des connaissances dans une logique de gestion des territoires a donné lieu à de nombreux ajustements qui ont déplacé momentanément les frontières entre des agents en situation de face à face. Mais, si de tels partenariats ont été expérimentés localement, ils n'ont pas entraîné pour autant une hybridation des différents réseaux préexistants. L'innovation institutionnelle que l'on pouvait attendre en termes de consolidation d'un nouveau réseau de compétences et d'expertise n'a pas eu lieu. Les représentants des secteurs les plus stabilisés comme ceux de l'agriculture, de la forêt ou de la chasse ont su rester incontournables et participer au jeu de l'offre et de la demande en matière d'expertise.

On peut cependant reconnaître dans l'activation de ces différents réseaux constitués d'acteurs, d'outils, de procédures, de normes et d'objets naturels, une illustration de ce que l'on entend par "politique publique territorialisée". L'action publique qui en découle, a fortiori, lorsqu'elle investit les objets de nature, met le territoire au cœur de la construction des liens sociaux au travers de deux impératifs : le délimiter et ainsi tracer les frontières pertinentes du contenu qu'un collectif veut donner à la question de la biodiversité ; le qualifier, et ainsi en faire un objet d'investissement fidèle aux usages et aux valeurs des acteurs engagés. De ce point de vue, la mise en œuvre de la directive montre bien la solidité des liens entre les acteurs institués de la gestion du territoire

L'obligation pour ces collectifs d'acteurs de construire un référentiel commun – la plupart du temps, sous forme d'actions très spécifiques – a néanmoins suscité des situations d'apprentissages constitués d'échanges sur les savoirs et savoir-faire des autres ainsi que d'ajustements entre activités interdépendantes d'un point de vue écologique. Sur certaines questions particulièrement controversées ou sources de conflits, des accords inédits entre acteurs ont pu être construits. Une partie de ces agencements ont un caractère novateur parce qu'ils ont été le produit de débats sur les connaissances et les savoirs pratiques de la part d'acteurs confinés jusqu'alors dans le cercle étroit de leur groupe d'appartenance. Ce processus de désenclavement et, dans le même mouvement, de mise en réseau est susceptible de reconfigurer les rapports de collectifs locaux à leur environnement naturel. Mais il reste peu spectaculaire, fragile et, rappelons-le, d'importance inégale suivant les lieux. Dans les régions que nous avons suivies, on peut voir se dessiner un éventail de situations. Là où les questions posées sont particulièrement vives et structurantes pour les sociétés locales (Paca et Poitou-Charentes), l'apprentissage peut caractériser certaines formes d'interaction. Dans les régions où les habitats concernés semblent relictuels, de faible taille ou porteurs d'enjeux secondaires (Bourgogne et NPC), les acteurs locaux 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'eux ayant pu mesurer les clivages qui les traversaient et les affinités qu'ils pouvaient avoir avec d'autres. Naturalistes, agriculteurs, chasseurs, socioprofessionnels, élus ou usagers : ces classifications sont mises à mal par les rapprochements cognitifs et pratiques que la volonté commune de donner un sens à la biodiversité a provoqués.

Tout ceci reste cependant suspendu à la capacité des pouvoirs politique et administratif à inscrire dans la durée le travail accompli par les collectifs locaux. Pour assurer la robustesse des apprentissages et inscrire ceux-ci dans la durée et dans des référentiels plus larges, il faut des outils et des instruments compatibles avec ceux des autres "mondes" et, en particulier, intégrables à celui des institutions. La plupart du temps, les situations créées par les processus d'apprentissage n'ont d'autres moyens disponibles que ceux déjà existants, qu'il faut alors ajuster, recycler, aménager ou incorporer comme tels.

UNE NOUVELLE ADMINISTRATION DE LA NATURE DANS LES CAMPAGNES ?

Au moment de conclure, il apparaît que la constitution du réseau écologique Natura 2000 relève d'une nouvelle forme d'action publique dont la procédure et le cadre d'application sont loin d'être stabilisés. D'autant plus que la partie française n'en constitue qu'un fragment qui devra s'ajuster à l'échelle de l'Europe. Par voie de conséquence, de nombreuses interrogations restent en suspens. Quel sens général donner à ce réseau européen ? Comment les choix opérés au niveau international vont-ils s'articuler avec ceux qui ont été faits au niveau local ? Comment sera définie la cohérence par rapport à un réseau biogéographique ? Qui sera susceptible de gérer les sites validés par Bruxelles ? Les collectivités territoriales auront-elles les moyens d'établir en toute autonomie des mesures de conservation ayant reçu l'appui des acteurs locaux ?

Nous ne sommes donc pas en mesure de trancher, mais nous pouvons rendre compte de tendances évolutives à l'échelle nationale. Il nous faut, pour cela, replacer Natura 2000 dans un épisode plus large, autrement dit, interroger les nouvelles formes d'administration de la nature et leur signification en termes de relation des groupes sociaux à la nature. Au-delà de ce qui se passe dans les sites, comment et sous quelle forme les questions liées à l'environnement contribuent-elles à la recomposition du monde rural en France ?

Dans un premier temps, l'exploitation et le croisement de diverses sources de données nous ont permis de poser un regard critique sur l'idée avancée par certains que la faible emprise spatiale de la Directive en France permettait de conclure à un défaut d'application. Nous avons en effet montré que "l'espace social concerné" par Natura 2000 va bien au-delà de tout ce qui s'est fait jusqu'à présent en matière de politique de la nature. Plus du tiers des communes de France métropolitaine sont en effet directement ou indirectement impliquées dans la construction des Docob. Par ailleurs, les collectivités territoriales, et à travers elles, les élus, ont vu récemment leur responsabilité s'accroître en devenant les maîtres d'œuvre de la réalisation de la deuxième génération de Docob, comme du suivi ultérieur des mesures de gestion. Cette volonté de l'Etat d'impliquer les élus locaux dans la gestion de la biodiversité a trouvé son aboutissement dans la loi du 25 février 2005 sur le Développement des territoires ruraux (DTR). Ainsi, au fil du temps, Natura 2000 est de plus en plus inscrit dans des domaines transversaux, objectif ciblé dès l'origine par la commission européenne. C'est en ce sens que l'on peut parler d'une écologisation des campagnes françaises. Nous nous y référons pour rendre compte de la constitution de la problématique environnementale comme nouveau référentiel d'action collective sur les espaces naturels et de gestion publique des territoires ruraux.

Si une telle évolution s'appuie sur de nombreuses innovations sociales et procédurales, celles-ci ne doivent pas masquer la relative faiblesse de ce processus d'écologisation comme la faiblesse des moyens qui lui sont attribués. Nous avons déjà souligné la fragmentation de la représentation des associations naturalistes dans les différents collectifs ainsi que le très faible engagement des scientifiques à cette échelle de la procédure. Pour le moment, aucune structure capable de capitaliser les apports de cette expérimentation sociale n'émerge au sein de la sphère environnementale. Par ailleurs, le manque d'outils et d'instruments spécifiques constitue un handicap majeur pour prolonger et consolider le travail entrepris. La principale difficulté réside dans la capacité à pérenniser les Comités de pilotage en les transformant en Comités de suivi. Cette fragilité est d'autant plus avérée que la conservation de la biodiversité, à la différence d'autres objets comme la préservation de la ressource en eau, fait partie de ces problèmes d'environnement qui relèvent d'univers plus incertains, ne serait-ce qu'au travers de la difficulté d'évaluer la biodiversité et son évolution. Parce que la référence à la notion de biodiversité est plutôt abstraite et peu immédiate pour les acteurs de terrain, l'adhésion et l'engagement n'en sont que plus difficiles.

A travers la mise en place de Natura 2000, on peut donc se demander si la conservation de la biodiversité est vraiment devenue une cause publique susceptible d'entraîner une nouvelle répartition des pouvoirs et des légitimités dans l'administration de la nature. Les différents acteurs engagés dans la procédure n'entretiennent pas le même rapport de proximité – cognitive et stratégique – avec l'esprit de la directive. Les degrés d'adhésion sont donc variables, mais, à la dramatisation initiale à la période des inventaires se substitue une expérience collective, mettant en relation des objets de nature avec des activités humaines. De ce point de vue, la conservation de la biodiversité a acquis un vrai statut de problème public dans la mesure où il y a eu partage, plus ou moins stabilisé certes, sur sa place dans la gestion publique. Ce partage s'est traduit dans un effort de concertation et de partenariat qui a porté sur la nécessité de faire en sorte que la biodiversité n'entre pas en concurrence avec d'autres usages, mais soit plutôt congruente avec eux. On peut y voir la preuve que l'impératif de conservation de la biodiversité a été négocié au point de lui enlever toute force de transformation des rapports à la nature. Rappelons que ces moments dédiés à la concertation ont succédé aux conflits sur les inventaires qui avaient été accompagnés par une chute drastique des surfaces proposées à Bruxelles. Mais on peut également lire dans la volonté affichée collectivement de préserver des espèces et des habitats, une réelle tentative de conciliation entre des objectifs de production ou de loisir et le souci conservacionniste. Une telle alternative se décline évidemment selon les situations. On voit difficilement la seconde possibilité l'emporter sans traduction concrète dans l'exercice des pouvoirs et l'expression des légitimités. L'administration de la nature deviendrait alors une figure majeure relevant de l'espace public, après avoir été reléguée à ses marges lors d'un demi-siècle de productivisme agricole et d'aménagement du territoire.

Cependant, selon les acteurs, la mise en politique de la nature que constituent le tracé des périmètres de sites puis l'élaboration des mesures concrètes de gestion ne représente pas la même épreuve. Deux catégories ont semblé plus affectées lors de cette expérience collective : les propriétaires et les naturalistes. Alors que les mesures agri-environnementales avaient fait des agriculteurs les sujets d'une politique publique prenant en compte l'environnement, la directive Habitats fait du propriétaire un sujet-acteur interpellé sur son droit éminent de propriété certes, mais également amené à saisir de nouvelles opportunités de mise en valeur de son bien. Rappelons que les collectivités territoriales sont les grandes

gagnantes dans cette nouvelle administration de la nature et qu'elles sont aussi l'expression d'un collectif de propriétaires. Par ailleurs, le monde naturaliste a vécu une épreuve originale et particulière puisque les espèces et les milieux qui sont sa raison d'être, sont devenus, avec la directive Habitats, des objets de sollicitude dans l'espace public. Qu'il en tire une légitimité accrue est évident. Il suffit pour s'en convaincre de se remémorer les difficultés qu'il a rencontrées pour être admis, il y a une dizaine d'années, dans le collectif traitant des questions agri-environnementales. Mais ce qu'il gagne en légitimité ne se traduit pas pour le moment par une plus grande capacité d'action dans les systèmes de gestion et de pouvoir. Il n'est pas devenu un acteur incontournable pour une gestion durable et quotidienne de la nature. Sa participation active aux collectifs de construction des Docob ne lui a pas permis d'aller vraiment au-delà du statut d'expert dans lequel de nombreux partenaires ont intérêt à le cantonner. Les faiblesses structurelles d'un tel monde – éclatement des réseaux, hétérogénéité des cultures politiques et scientifiques, etc. – sont un facteur majeur d'explication. Mais les caractéristiques mêmes de la directive ont sans doute déstabilisé les naturalistes, d'abord en leur proposant d'autres échelles de conception de la nature que l'approche plutôt localisée dans laquelle ils se cantonnaient, ensuite en créant le trouble par la rupture attendue avec une politique de protection centrée sur des éléments de nature remarquable.

Ainsi, l'analyse proposée tend à faire de la mise en œuvre de Natura 2000 un exemple de réflexivité de la société sur le traitement de la nature. Sans être totalement nouvelle – l'élaboration des Chartes des Parcs Naturels Régionaux en est aussi un exemple – cette expérience est d'une ampleur inégalée, de par son échelle et de par la complexité soulevée. C'est pourquoi on peut considérer ce double travail d'acceptation et d'élaboration de règles collectives, bien qu'inachevé, comme un véritable laboratoire d'expérimentation à la fois écologique et sociale, qui aura mis en présence des formes de démocratie technique inédite et de démocratie représentative des territoires ruraux.

LISTE DES SIGLES

ACE	Action Communautaire pour l'Environnement
ADEV	Association de Défense de l'Environnement en Vendée
ANCRPF	Association Nationale des Centres Régionaux de la Propriété Foncière
AOC	Appellation Origine Contrôlée
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
ATEN	Atelier Technique des Espaces Naturels
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
CAE	Cellule d'Application en Ecologie
CEE	Communauté Economique Européenne
CDB	Convention Mondiale pour la Diversité Biologique
CDJA	Centre départemental des Jeunes Agriculteurs
CEEP	Conservatoire des Espaces naturels de Provence
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CNJA	Centre National des Jeunes Agriculteurs
CNPN	Conseil National de la Protection de la Nature
CBNBL	Conservatoire Botanique National de Bailleul
Copil	Comité de Pilotage
CPNT	Chasse Pêche Nature et Tradition
CRPF	Centre Régional de la Propriété Foncière
CSNB	Conservatoire des Sites Naturels Bourguignons
CSRPN	Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel
CTE	Centre Thématique Européen
DDA	Direction Départementale de l'Agriculture
DH	Directive Habitats
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DNP	Direction de la Nature et des Paysages (Ministère de l'environnement)
DO	Directive Oiseaux
Docob	Document d'Objectifs
DPM	Domaine Public Maritime
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DTR	Loi (2005-157) relative au développement des territoires ruraux
Eden 62	Organisme chargé de la gestion des espaces naturels sensibles du Conseil Général du Pas-de-Calais
EM	Etats-Membres
FDCY	Fédération départementale des chasseurs de l'Yonne
FNCF	Fédération Nationale des Communes Forestières
FNE	France Nature Environnement
FNPA	Fédération Nationale de la Propriété Agricole
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles

FNSPFS	Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylvicoles
IFN	Inventaire Forestier National
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
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
NPC	Région Nord-Pas-de-Calais
NSS	Natures, Sciences et Sociétés
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
ONCFS	Office National de la chasse et de la faune sauvage
ONF	Office National des Forêts
ONG	Organisation non Gouvernementale
PAC	Politique Agricole Commune
PACA	Région Provence-Alpes-Côte d'Azur
PIB	Produit Intérieur Brut
PIMP	Parc Interdépartemental du Marais-Poitevin
PNR	Parc Naturel Régional
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
Prospero	Logiciel d'analyse textuelle
PSG	Plan Simple de Gestion
Psic	Proposition de sites d'intérêt communautaires
Ramsar	Convention relative aux zones humides d'importance internationale
REP	Réseau Ecologique Paneuropéen
RGA	Recensement Général Agricole
RNF	Réserves Naturelles de France
SFER	Société Française d'Economie Rurale
SIC	Site d'Intérêt Communautaire
SIG	Système d'Information Géographique
SPDBP	Stratégie Paneuropéenne de la Diversité Biologique et Paysagère
SPFY	Syndicat des Propriétaires Forestiers de l'Yonne
SPN	Service du Patrimoine Naturel
TFNB	Taxe Foncière sur le Non Bâti
UE	Union Européenne
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
UGB	Unité Gros Bétail
UNFDC	Union Nationale des Fédérations Départementales de Chasse
UNFDPPMA	Union Nationale des Fédérations Départementales de la Pêche et de la Protection du Milieu Aquatique
VNF	Voies Navigables de France
WCMC	World Conservation Monitoring Center
ZICO	Zone d'importance communautaire pour les Oiseaux
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZPS	Zone de Protection Spéciale
ZSC	Zone Spéciale de Conservation

BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie générale

- Alphandéry P. et J.-P. Billaud (éds) (1996) *Cultiver la Nature, Etudes rurales n° 241-242*, Paris
- Arendt H. (1988) *Condition de l'homme moderne*, Agora, (1961), 92 p.
- Barbault, R. (1997) *Biodiversité*, Paris/Hachette.
- Barbault, R. (1994) *Des baleines, des bactéries et des hommes*, Paris/O. Jacob.
- Barbault, R. et B. Chevassus (dir.) (2005) *Biodiversité et changements globaux. Enjeux de société et défis pour la recherche*, éd. ADPF/Ministère des Affaires étrangères, 244 p.
- Balme, R., A. Faure, A. Mabileau (dir.) (1999) *Les nouvelles politiques locales. Dynamique de l'action publique* (Paris, Presses de Sciences Po).
- Barbier, J.-M. (1995) *Forêts de France* (386).
- Barbier, J.-M. (1996) *Forêts de France*, (394).
- Beck, U. (2001) *La société du risque* (Alto Aubier).
- Berger P. et T. Luckmann (1996) *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, , 288 p.
- Becker H. (1963) *Outsiders*, éd. A. M. Métaillé, 1985, 206 p.
- Blandin P. et M. Lamotte (1988) "Recherche d'une entité écologique correspondant à l'étude des paysages: la notion d'écocomplexe." *Bulletin d'Ecologie* 19(4): 547-555.
- Blondel J. (1990) *Biogéographie : approche écologique et évolution* (Paris, Masson)
- Blondel, J. (1995) Du théorique au concret. La biologie de la conservation. Recréer la nature, *Nature Sciences et Sociétés* 3, pp 10-18.
- Blondiaux, L. et Y. Sintomer (2002) Démocratie et délibération. *Politix, Revue des Sciences Sociales du Politique* 15 (57).
- Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthe (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 358 p.
- Cefaï D., (2003) *L'enquête de terrain*, La Découverte, 501 p.
- Chauvet, M. et L. Olivier (1993) *La biodiversité enjeu planétaire* (Paris : Sang de la terre)
- Corcuff, P. et M. Sanier (2000) Comment se prend une décision aujourd'hui? *Annales Histoire, Sciences Sociales* 4, pp. 845-869.
- Decrop, G., C. Dourens et P. Vidal-Naquet (1997) *Les scènes locales du risque*. Rapport de recherche (Lyon : CERPE/Futur Antérieur)
- Deverre C., Mormont M. et Soulard C. (2002) "La question de la nature et ses implications territoriales" in Ph. Perrier-Cornet (dir.), *Repenser les campagnes*, éditions de l'Aube, 226 p.
- Dodier, N. (2003) *Les leçons politiques de l'épidémie de Sida*, Paris/EHESS.
- Dodier, N. (2002) "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*, 29 mai, Paris/CNRS.
- Dodier, N. (1993) Les appuis conventionnels de l'action. *Réseaux* novembre-décembre, 68-83.

- Dosse, F. (1995) *L'empire du sens* : Paris/La Découverte.
- Dubet, F. et D. Martuccelli (1998) *Dans quelle société vivons-nous ?* Paris/Le Seuil.
- Dubois J. et S. Maljean-Dubois (dir.) (2005) Le réseau Natura 2000 : entre injonction européenne et négociations locales, (Paris/La Documentation française).
- Duran, P. et J-C Thœnig (1996) L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46 (4), 580-623.
- Fabiani J.-L. (1995) Les récréateurs de nature. Enjeu et justification d'une pratique paradoxale. In *Recréer la nature, Natures, Sciences et sociétés*, (3) 84-91.
- Godard, O. (2002) "Du risque à l'univers controversé", in Séminaire du GIS *Du risque à l'univers controversé et au principe de précaution ou le raisonnable à l'épreuve. Risques collectifs et situations de crise*, actes de la 19^{ème} séance, Ecole des Mines de Paris.
- Godard, O. (2004) "Gérer la biodiversité. Un parallèle avec le changement climatique", 2^{ème} journées de l'Institut Français pour la Biodiversité, *Biodiversité et changement global*, 25-28 mai, Marseille.
- Goffman E. (2003) *La mise en scène de la vie quotidienne. II. Les relations en public*, éditions de Minuit, 1973, p. 26. Cité par Sylvain Pasquier, "E. Goffman : de la contrainte au jeu des apparences", *Revue du Mauss*, n° 22, 2nd semestre 2003, p. 385.
- Guillaud, Y. (2005) *Diversité biologique et développement durable*, Paris : Kartala/Unesco.
- Hatchuel, A. (2002) "Coopération et conception collective", In Gilbert De Tersac et Ehrard Friedberg (dirs), *Coopération et conception*, éditions Octares, 105 p.
- Habermas, J. (1992) L'espace public, 30 ans après. *Quaderni* 18.
- Habermas, J. (1996) Le concept de pouvoir chez H. Arendt, *Mana*, 2nd semestre.
- Larrère, R. (1999) *Diversité biologique et gestion des parcs et des réserves* (Inra-Stepe), 11 p.
- Lascoumes, P. et J-L Le Bourhis (1998) Le bien commun comme construit territorial, *Politix* 42, pp. 37-66.
- Lascoumes, P. et P. Le Galès (2004) *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, p. 13.
- Latour, B. (1999) *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, (Paris, La Découverte).
- Lefort, C. (1986) *Essais sur le politique 19^e-20^e siècles* (Paris, Seuil).
- Lévêque, C. (1997) La biodiversité. *Que sais-je ?* n°3166.
- Levêque C. et J.C. Mounolou (2001) *Biodiversité. Dynamique biologique et conservation* (Paris : Dunod).
- Martuccelli D. (1999) *Sociologie de la modernité*, 443 p.
- Micoud A. (2005) "Comment en sociologue, tenter de rendre compte de l'émergence du thème de la biodiversité" in P. Marty et al (coord.) *Les biodiversités, objets, théories, pratiques*, édit. du CNRS, Paris, 57-65.
- Mougenot, C. (2003) *Prendre soin de la nature ordinaire* (Paris : MSH/INRA).
- Mormont, M. (1998) "Environnement et jeux transactionnels", in Aubert Francis et Sylvestre Jean-Pierre (dir.) *Ecologie et société*, Educagri, pp. 43-60.
- Muller, P. (2000) L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique* 50 (2), pp.189-207
- Muller, P. (1998) "Politiques publiques et risques collectifs", Séminaire du programme *Risques collectifs et situations de crise*, CNRS, 12 novembre 1998.
- Parizeau M.H., (1997) Biodiversité et représentations du monde : enjeux éthiques In Parizeau M.-H. (éd.), *La Biodiversité : tout conserver ou tout exploiter ?* Bruxelles, pp. 115-136.
- Ramade, F. (1991) La conservation de la diversité spécifique. *Le courrier de la nature* 130, Paris.
- Schnapper D. (2000) *La compréhension sociologique*, Paris, PUF.

- Selmi, A. (2005) *Idéologie et préhistoire des parcs nationaux français. Des colonies à la métropole* (Actes Sud)
- Stone, D.C. (1996) "La Convention de Rio 92 sur la diversité biologique", Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement, *Stratégies énergétiques*, pp.119-133 (Genève : SEBES).
- Talvin J. (2003) Les inventaires scientifiques ne sont pas toujours légaux". *Forêts de France* 468, pp. 40-42.
- Terrail, J-P. (1994) "Interactionnisme : l'identité paradigmatique d'une constellation floue", in A qui se fier ? *La Revue du MAUSS* 4, 2^{ème} semestre, pp. 57-69.
- Tersac D.G et E. Friedberg (2002) *Coopération et conception* (Octares éditions).
- Vivien F.D. (2005) "Et la nature devînt patrimoine....", in C. Barrère et alii, *Réinventer le patrimoine*, L'Harmattan, p. 65.
- Worster, D. (1994) *Nature's Economy. A History of Ecological Ideas*, Second Edition, Cambridge University Press.

Bibliographie et sources documentaires sur Natura 2000

- ATEN (1998) Plan de gestion des ressources naturelles, méthodologie. ATEN, Montpellier
- ATEN (2001) Guide d'animation pédagogique : élaboration d'un document d'objectifs en concertation avec les acteurs locaux
- Bensettiti F. et al. (2002-2004), Cahiers d'habitats, Natura 2000, connaissance et gestion des habitats et des espèces d'intérêt communautaire (7 tomes), La Documentation Française, Paris
- Bidault, A. (2001) Natura 2000, Dix questions... sans réponse. Editorial du président de la Coordination Nationale Natura 2000
- Commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat (2003) Réseau Natura 2000, Pour une mise en valeur concertée du territoire. Colloque du 26 juin 2003, Paris
- CEE (Communautés européennes) (2000) Gérer les sites Natura 2000. Les dispositions de l'article 6 de la directive Habitats (92/43/CEE) (Belgique) URL : <http://europa.eu.int>.
- CEE (1999) Manuel d'interprétation des Habitats de l'Union européenne. EUR 15/2.
- Chevin, C. (2001) Financement des mesures contractuelles de gestion des sites N2000 dans le cadre du PDRN. MATE (Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement)
- Conférence Européenne (2002) La vérité sur Natura 2000. Actes de la Conférence Européenne organisée par le Groupe Parlementaire, 6 mars 2002, Nantes.
- Conseil de l'Europe (2004) La biodiversité en Europe. Suites données à la résolution de Kyiv sur la biodiversité. Propositions de plan d'action sur le réseau écologique paneuropéen. Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère. Troisième conférence intergouvernementale, Conseil de l'Europe, CECN, UICN, 17 mai 2004, Genève et Strasbourg
- Conseil de l'Europe (1996) Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère, Sauvegarde de la nature, 74.
- CRIDEAU (1999) Analyse de la transposition en droit français de la directive 92-43 CEE Du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, Etude réalisée pour la CE DG XI.
- CRIDEAU (2002) 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.
- Diana, O. (1995) Séminaire ONG Nature, Colloque Habitats 2000, 17-18 oct., Strasbourg.
- Dupieux, N. (1998) La gestion conservatoire des tourbières de France, Espaces Naturels de France, Orléans.

- MATE (Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement) (2001) Natura 2000 transposée en droit français, Dépêches du Mate, n°13, 12 avril 2001.
- DNP (Direction de la Nature et des Paysages) (2003) Pour le développement durable des territoires ruraux remarquables. Dossier d'information Réseau Natura 2000, MEDD (Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable).
- DNP (Direction de la Nature et des Paysages) (2000) Fiche emploi type du Chargé de mission coordinateur d'un document d'objectifs de site N2000 MATE (Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement).
- ENGREF, IDF et ONF (2000) Gestion forestière et diversité biologique. Identification et gestion intégrée des habitats et des espèces d'intérêts communautaires. Classeur Wallonie / France Atlantique / France continentale.
- IEE (Institut Européen d'Ecologie) et AMBE (Association Multidisciplinaire des Biologistes de l'Environnement) (2000) Le réseau Natura 2000 en France et dans les pays de l'Union Européenne et ses objectifs. Colloque International, 5 et 6 décembre 2000, Metz.
- J.O. (Journal Officiel) (1992) Directive 92/43/CEE du Conseil. J.O. N° L206/7. 22.7.92.
- J.O.C.E. (Journal Officiel de la Communauté Européenne) (1993) Programme communautaire de politique d'action en matière d'environnement et de développement durable. Cinquième programme pour l'Environnement, J.O.C.E. n° 138 du 17.5.93.
- Le Grand, J-F. (1997) Rapport d'information Natura 2000 : de la difficulté de mettre en œuvre une directive européenne. Rapport du Sénat, n°309.
- Lepage, C. (1996) Lettre du 28 avril 1996.
- MATE (1999) Directive Habitats. Vers le réseau Natura 2000. Dix questions, dix réponses. URL : <http://natura2000.environnement.gouv.fr/10questions/>
- Meriaux, J.L. et J. Trouvilliez J. (2001) "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
- Métais, M. (2003) Les zones humides : terrains d'entente entre chasseurs et protecteurs de la nature ? Zones Humides Infos, 1^{er} trimestre
- Naturopa (2004) Une nouvelle approche hors de aires protégées. Naturopa 101, pp. 30-33.
- Natura 2000 infos (1994) Des agriculteurs prêts à se mobiliser. Natura 2000 Infos n°1
- Halle, M. (1993) "Biodiversité et parcs nationaux", in Les parcs nationaux demain, juillet, UICN, pp. 51-53
- Maurin, H., Actes du colloque "Les Znieff, un virage à négocier, vers un réseau d'espaces naturels à gérer", Paris, le 27 mars 1990, SFF/MNHN, 1990, pp. 24-25.
- Michel J.M. (2001) Le réseau Natura 2000 en France et dans les pays de l'Union Européenne et ses objectifs. Actes du Colloque International, 5 et 6 décembre 2000, Metz.
- Prieur, M. (2002) "Les raisons juridiques et institutionnelles d'une crise" In : Les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats sous les regards croisés de sociologues, juristes, économistes et géographes. Economie et sociologie rurales, CRIDEAU, Actes et communications n°19, Université de Limoges
- Schwoehrer (2001) Le réseau Natura 2000 en France et dans les pays de l'Union Européenne et ses objectifs. Actes du Colloque International, 5 et 6 décembre 2000, Metz.
- Sénat (2004) Réseau Natura 2000 : pour une mise en valeur concertée du territoire. Les rapports du Sénat, n°23
- SENR (Schéma de services collectifs des Espaces Naturels et Ruraux) (1999) Objectifs stratégiques, portée, contribution régionale. Eléments de cadrage pour la Bourgogne et enjeux.
- Terrisse, J. (1994) Mise en place de l'application de la Directive-Habitats en Poitou-Charentes. Rapport d'étape.
- UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature) (2003) Cinquième congrès mondial sur les parcs de l'UICN. Durban.

- UNFDC (Union Nationale des Fédérations Départementales de chasse) (1996) Communiqué de presse du 10 avril.
- Valentin-Smith, G. et al. (1998) Guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000 . Réserves Naturelles de France / Atelier Technique des Espaces Naturels, Quétigny

Publications des membres de Grenat (2001-2005)

- Alphandéry, P. et A. Fortier (2001) "Can a territorial policy be based on science alone ? The system for creating the Natura 2000 network in France". *Sociologia Ruralis* 41(3), pp. 311-328.
- Alphandéry, P. (2002) "Nature, politiques publiques et conflits de légitimité : la mise en œuvre de la directive habitats en France", In J-P Sylvestre (ed.) *Agriculteurs, ruraux et citadins. Les mutations des campagnes françaises*, pp. 209-223 (Dijon :Educagri/ CNDP/CRDP)
- Alphandéry, P. et F. Pinton (2003) "Territoire, agriculture et multifonctionnalité en Puisaye (France)", In Denis Barthélémy et al. (coord.) *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, Actes du colloque de la SFER, 21-22 mars 2002, Educagri éditions, Dijon, pp. 613-629
- Alphandéry, P. et A. Fortier (2005) "Négociation autour de la biodiversité : la mise en œuvre de Natura 2000 en France", in Lepart, J. et P. Marty (eds) *Biodiversité : quelles interactions entre sciences de la vie et sciences de l'homme et de la société ?*, CNRS Ed., pp. 225-238 (à paraître)
- Alphandéry, P. et A. Fortier (2005) "La contestation de Natura 2000 par le "groupe des 9", une forme d'agrarisme anti-environnemental?", in J-L Mayaud (ed.) *Agrariens et agrarisme, hier et aujourd'hui, en France et en Europe, la boutique de l'histoire* (à paraître)
- Billaud, J-P., P. Alphandéry, A. Fortier et F. Pinton (2002) La nature en directive : l'exemple du réseau Natura 2000, in *Repenser les campagnes*, Perrier-Cornier P., (dir.), éd. de l'Aube, Datar, pp. 239-258.
- Deverre, C. (2001) Les nouveaux collectifs d'acteurs dans la gestion locale de la nature. *Proceedings*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, pp. 41-46.
- Deverre, C. (2002) Connaissances scientifiques et décision publique dans la directive Habitats. *Economie et Sociologie Rurales* 19, INRA, pp. 47-56
- Deverre, C. (2002) "Connaissances scientifiques et décision publique dans la directive Habitats : 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.
- Deverre, C. et G. Geniaux (2002) "La décision publique est-elle soluble dans la science ? Réflexions sociologiques et économiques autour des mécanismes de compensation", in *Les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats sous les regards croisés de sociologues, juristes, économistes et géographes*, *Economie et sociologie rurales*, CRIDEAU., *Actes et communications n°19*, Université de Limoges.
- Pinton, F. (2001) Conservation of Biodiversity as a European directive: the challenge for France. *Sociologia Ruralis*, 41(3), pp. 329-342.
- Pinton, F. (2003) "Les scènes locales de la conservation de la nature. Entre connaissance et action ?", in *Biodiversité*, Actes du séminaires de l'IFB (Institut Français de la Biodiversité), Paris, 28 et 29 avril, pp. 79-83.
- Pinton, F. (coord.), P. Alphandéry, J-P. Billaud, C. Deverre, A. Fortier et N. Perrot (2003). *Scènes locales de concertation autour de la nature. La construction française du réseau Natura 2000*. Document de travail, IFB, MEDD, 93 p.
- Rémy, E. (coord.), P. Alphandéry, J-P. Billaud, N. Bockel, C. Deverre, A. Fortier, B. Kalaora, N. Perrot et F. Pinton (1999), *La mise en directive de la nature. De la directive Habitats aux prémices du réseau Natura 2000*, Rapport pour le MATE, 273 p.

Communications

- Alphandéry, P. et A. Fortier (2004) *Strengths and weakness of participatory approaches to managing biodiversity in France*. Communication au X1 world Congress of Rural Sociology, Trondheim-Norway.
- Deverre, C. (2001) "Les nouveaux collectifs d'acteurs dans la gestion locale de la nature". communication au 2^e Symposium International du Réseau Ecologique Paneuropéen, Rochefort, Belgique.
- Deverre, C. (2002) "Connaissances scientifiques et décision publique dans la directive Habitats : quelques interrogations sociologiques, notamment sur la notion de compensation (Article 6)", CRIDEAU, Université de Limoges.
- Deverre, C. et G. Geniaux (2002) "La décision publique est-elle soluble dans la science ? Réflexions sociologiques et économiques autour des mécanismes de compensation, CRIDEAU., Université de Limoges.
- Fortier, A. (2003) "Quelle stratégie pour développer un consensus ?" Colloque "Réseau Natura 2000. Pour une mise en valeur concertée du territoire", Sénat, 26 juin.
- Fortier, A. (2004) "Atouts et limites de la concertation dans les dispositifs d'action publique environnementaux. Le cas de la directive Habitats et des Orientations de Gestion de la Faune Sauvage et des Habitats". Communication au XIII^e congrès des Conservatoires d'espaces naturels, "Regards croisés sur les espaces naturels", 21 au 24 oct., Ambleteuse.
- Fortier, A. (2004) "La directive Habitats à l'épreuve de la concertation en région Nord-Pas de Calais.". Communication interne au Séminaire des Sociologues de l' INRA, Dijon, 15 juin.
- Fortier, A. (2004) "Quels accords autour de la production des documents d'objectifs de la directive Habitats ?". Communication au IX^e forum des gestionnaires, *La planification de la gestion dans les espaces naturels protégés*, 26 mars.
- Geniaux, G. et F. Pinton (2005) "Production et mobilisation de connaissances pour la conservation de la biodiversité". Communication au Séminaire de l'IFB, Fréjus, 7-9 septembre.
- Perrot, N. (2001) La perdrix et l'ordinateur : controverses entre experts cynégétiques et chasseurs dans le cadre de la mise en œuvre de Natura 2000. Communication au XIX^e congrès de la Société Européenne pour la Sociologie Rurale (ESRS), Dijon.
- Perrot, N. (2003) Scientifiques et connaissances scientifiques à l'épreuve de l'action environnementale. Communication au XX^e congrès de la Société Européenne pour la Sociologie Rurale (ESRS), Sligo.
- Pinton, F. (2002) "Des incertitudes scientifiques aux aléas sociaux de la conservation de la biodiversité. L'expérience française de Natura 2000", CRIDEAU, Université de Limoges.
- Pinton, F. (2003) "Les scènes locales de la conservation de la nature. Entre connaissance et action", Communication aux Journées de l'IFB, Paris, 28 et 29 avril.
- Pinton, F. (2004) "Résultats préliminaires sur le travail d'élaboration des documents d'objectifs". Journées d'étude de l'ATEN sur l'évaluation de la mise en œuvre des Docob (directive Habitats), 14-16 juin, Montpellier.
- Pinton, F. (2005) "European nature conservation policy, its local implementation and the growing salience of legitimacy" International seminar *Multilevel policy Making in a democratic Context*, Mansholt graduate school, Wageningen university 18-19 novembre.

Posters

- Alphandéry, P., C. Deverre et A. Fortier (2005) "Débats et controverses autour de N2000 en France", Poster présenté à la Conférence internationale *Biodiversité, science et gouvernance*, Paris, 24-28 janv.

ANNEXES

LETTRE D'ACCOMPAGNEMENT DU QUESTIONNAIRE

Avignon, le

Madame ou Monsieur,

Le questionnaire ci-joint trouve sa place dans le cadre d'une étude concernant la mise en œuvre de la directive Habitats. Cette étude est financée par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) et réunit des chercheurs du CNRS, de l'INRA et des universités. Son objectif est double. Il est d'abord d'analyser les conditions locales dans lesquelles s'élaborent les documents d'objectifs des sites Natura 2000. Il est aussi d'appréhender comment ce travail contribue à modifier les formes de gestion de la nature dans les espaces protégés, en s'attachant à identifier en particulier les savoirs mobilisés et les réseaux d'acteurs qui contribuent à la circulation de ces connaissances.

L'enquête que nous vous adressons a pour objet de recueillir les informations les plus précises possibles sur la réalisation des documents d'objectifs. Natura 2000 se matérialise en effet dans un grand nombre d'opérations locales dont notre recherche vise à recueillir et à synthétiser l'expérience. Le questionnaire a ainsi pour ambition d'envisager l'ensemble des configurations existantes, ce qui justifie le nombre de thèmes abordés.

Nous adressons le questionnaire aux opérateurs en raison de leur rôle essentiel dans cette étape de la procédure, mais il peut être rempli par la personne qui vous semblera la plus adéquate ; le concours des chargés de mission peut en particulier apparaître souhaitable sur tout ou partie des points abordés.

Le questionnaire sera envoyé aux opérateurs de tous les sites de France, au fur et à mesure de la mise en œuvre de leurs documents d'objectifs. Les informations que nous en tirerons resteront confidentielles. En outre, nous nous engageons à vous tenir au courant des enseignements tirés de cette enquête.

Pour tout renseignement complémentaire, vous pouvez contacter notre équipe en vous adressant à Nathalie Perrot ou Pierre Alphanéry. Nous vous remerciant d'avance de votre collaboration.

L'équipe de recherches Natura 2000
GRENAT

Contacts :

Nathalie Perrot
INRA- Unité d'écodéveloppement
Domaine Saint Paul, site Agroparc
84914 Avignon Cedex 9
Tél : 04 32 72 25 69

Pierre Alphanéry
INRA -STEPE
65 bd de Brandebourg
94205 Ivry sur Seine
Tél : 01 49 59 69 04

Natura 2000

Elaboration des documents d'objectifs

QUESTIONNAIRE AUX OPERATEURS ET AUX CHARGES DE MISSION

Ne pas remplir

Date d'envoi : .././..

Date de réception : .././..

Codage : code du site sur la base MATE :

- L'opérateur et la cellule d'élaboration du document d'objectifs -

- **1 – A la suite de quelle procédure avez-vous été désigné en tant qu'opérateur du document d'objectifs ? (cocher la réponse)**

- ✓ Appel d'offre
 - ✓ Candidature spontanée
 - ✓ Sur proposition de la DIREN
 - ✓ Autre procédure :
- Précisez : _____
- _____

- **2 - Quels sont, selon vous, les principaux motifs qui ont contribué à votre désignation en tant qu'opérateur du document d'objectifs (en cas de réponses multiples, indiquez l'ordre d'importance) ?**

- | | Ordre |
|---|------------------------------|
| ✓ Vous étiez déjà gestionnaire du site/d'une partie du site | <input type="checkbox"/> ___ |
| ✓ En raison de vos compétences dans le domaine écologique | <input type="checkbox"/> ___ |
| ✓ En raison de vos compétences en gestion territoriale | <input type="checkbox"/> ___ |
| ✓ En raison de votre expérience dans un domaine | <input type="checkbox"/> ___ |
| ✓ professionnel (agriculture, forêt, pêche, chasse...) | <input type="checkbox"/> ___ |
| ✓ En raison de votre expérience sur un autre site Natura 2000 | <input type="checkbox"/> ___ |
| ✓ Autre : | <input type="checkbox"/> ___ |
- Précisez : _____
- _____

- **3 – Quelles sont les fonctions et la formation de la personne qui exerce au sein de l'organisme la responsabilité du suivi de l'élaboration du document d'objectifs et du travail du chargé de mission ?**

- ✓ fonction dans l'organisme : _____
- ✓ formation : _____

- **4 - En ce qui concerne le chargé de mission :**

- ✓ Formation : _____
- ✓ Etait-il déjà employé dans l'organisme ?
 - oui non Bénévole
 - Si oui : Fonction : _____
 - Si non : Expérience antérieure : _____
- ✓ A-t-il été déjà impliqué dans la procédure Natura 2000 ?
 - oui non

- **5 - Un expert scientifique a-t-il été désigné pour accompagner de manière permanente l'opérateur dans sa mission ?**

- oui non

Si oui : Formation : _____
 Organisme : _____
 Spécialité : _____

- **6 - En plus du chargé de mission, une ou plusieurs personnes ont-elles été recrutées pour la réalisation du document d'objectifs ?**

oui non

Si oui : Combien : _____

Pour le recrutement principal, précisez :

Fonction : _____

Formation : _____

Expérience antérieure : _____

- Le site et le document d'objectifs -

- **7 – Quel est, par ordre d'importance, le statut des propriétés à l'intérieur du site ?**

Ordre

- | | |
|---|-------|
| ✓ Propriétés d'Etat | _____ |
| ✓ Propriétés de collectivités locales | _____ |
| ✓ Propriétés de particuliers ou de sociétés | _____ |
| ✓ Propriétés d'associations ou conservatoires | _____ |

- **8 - Le site a-t-il déjà fait ou fait-il l'objet de mesures de conservation ?**

oui non

Si oui, lesquelles (réponses multiples possibles) :

- | | |
|--------------------------------|--------------------------|
| ✓ réserves | <input type="checkbox"/> |
| ✓ ZPS | <input type="checkbox"/> |
| ✓ Site inscrit ou classé | <input type="checkbox"/> |
| ✓ arrêté de biotope | <input type="checkbox"/> |
| ✓ mesure agri-environnementale | <input type="checkbox"/> |
| ✓ acquisition foncière | <input type="checkbox"/> |
| ✓ autres | <input type="checkbox"/> |

Précisez : _____

- **9 - Quelle est la durée prévue (ou effective) du travail d'élaboration du document d'objectifs ?**

- L'élaboration du document d'objectifs -

- **10 - Au niveau du site, qui a défini la méthode d'élaboration du document d'objectifs (calendrier, études à réaliser, groupes de travail, formes de concertation, etc.) ?**

✓ votre organisme :

✓ un autre organisme :

Précisez : _____

- **11 –Au cours de cette phase, quelles informations et ressources ont été utilisées pour définir la méthode d'élaboration du document d'objectifs ? (réponses multiples possibles)**

- ✓ Documentation mise à disposition par DIREN, MATE ou autre organisme

oui non

Si oui, Précisez : _____

- ✓ Formations des agents

oui non

Si oui, Précisez : _____

- ✓ Colloques, réunions d'information

oui non

Si oui, Précisez : _____

- ✓ Expérience de l'opérateur ou du chargé de mission sur d'autres sites

oui non

- ✓ Echange d'expériences avec les opérateurs ou chargés de mission d'autres sites

oui non

- ✓ Personnes ressources

oui non

Si oui, Précisez : _____

- **12 - Quelles ont été les principales sources de financement mobilisées pour l'élaboration du document d'objectifs ? (plusieurs réponses possibles par ordre d'importance)**

- | | Ordre |
|----------------------------------|------------------------------|
| ✓ DIREN | <input type="checkbox"/> ___ |
| ✓ Autofinancement de l'organisme | <input type="checkbox"/> ___ |
| ✓ Collectivités territoriales | <input type="checkbox"/> ___ |
| ✓ Fonds européens | <input type="checkbox"/> ___ |
| ✓ Autres | <input type="checkbox"/> ___ |

Précisez : _____

- Connaissance du site et définition des objectifs -

Dans les questions 13 et 14, ne mentionnez que les informations qui vous ont été particulièrement utiles et non l'intégralité des sources que vous avez consultées.

- **13 - Quels outils et informations déjà existants vous ont été particulièrement utiles pour la connaissance des habitats et des espèces ? Classez les 3 plus importants :**

- | | Ordre |
|----------------------|------------------------------|
| ✓ cahiers d'habitats | <input type="checkbox"/> ___ |
| ✓ inventaires ZNIEFF | <input type="checkbox"/> ___ |
| ✓ guides techniques | <input type="checkbox"/> ___ |

Précisez : _____

- ✓ études scientifiques __
Précisez : _____
- ✓ bases de données __
Précisez : _____
- ✓ autres .
Précisez : _____

14 - Quels outils et informations déjà existants vous ont été particulièrement utiles pour l'analyse socio-économique ?

- | | Ordre |
|---|-----------------------------|
| ✓ études
Précisez : _____ | <input type="checkbox"/> __ |
| ✓ bases de données
Précisez : _____ | <input type="checkbox"/> __ |
| ✓ rapports administratifs
Précisez : _____ | <input type="checkbox"/> __ |
| ✓ autres
Précisez : _____ | <input type="checkbox"/> |

15 – Avez-vous réalisé ou fait réaliser des études complémentaires ?

oui non

Si oui remplir les 3 tableaux suivants :

Etudes sur les habitats et les espèces		
Qui ?	Domaine ?	Synthèses de données existantes ou nouvelles études de terrain?
.....
...
.....
...
.....
...
.....
...

Etudes socio-économiques		
Qui ?	Domaine ?	Etudes bibliographiques ou production de données nouvelles ?
.....
...
.....
...
.....
...
.....
...

Autres études		
Qui ?	Domaine ?	Etudes bibliographiques ou production de données nouvelles ?
.....

...
.....
...
.....
...

- **16 - En dehors des organismes impliqués dans la réalisation des études ou présents au Comité de pilotage, quelles sont les institutions que vous avez consultées au titre d'expert dans l'élaboration du document d'objectifs ?**

Institu- tions	Nom	Domaine d'expertise
Administration	_____	_____
	_____	_____
	_____	_____
	_____	_____
Organisme scientifique	_____	_____
	_____	_____
	_____	_____
	_____	_____
Association de Protection de la Nature	_____	_____
	_____	_____
	_____	_____
	_____	_____
Organisation professionnelle	_____	_____
	_____	_____
	_____	_____
	_____	_____
Bureau d'études	_____	_____
	_____	_____
	_____	_____
	_____	_____
Autres	_____	_____
	_____	_____
	_____	_____
	_____	_____

- **17 - Dans la définition des objectifs et des moyens de gestion du site, vous êtes-vous inspiré de mesures antérieures de conservation sur le site ?**

oui non

Si oui :

- ✓ Plans de gestion

- ✓ Mesures agri-environnementales
- ✓ Programme Life
- ✓ Autres

Précisez : _____

- Le Comité de pilotage -

- **18 - Combien de réunions du Comité de pilotage ont-elles été organisées ou sont prévues ?**

✓ Réunions passées : _____

✓ Réunions prévues : _____

- **19 - A quelles phases d'élaboration du document d'objectifs le Comité de pilotage est-il réuni ?**

✓ Précisez : _____

- Les groupes de travail -

- **20 - Des groupes de travail thématiques ont-ils été constitués ?**

oui non

Si oui, lesquels ?

- **21 - Des groupes de travail géographiques ont-ils été constitués ?**

oui non

Si oui, lesquels ?

- **22 – En dehors des membres du Comité de pilotage, quels ont été pour chaque groupe de travail les organismes invités à participer ?**

Nom du groupe de travail	Organismes
_____ _____ _____	_____ _____ _____
_____ _____ _____	_____ _____ _____
_____ _____ _____	_____ _____ _____

----- ----- -----	----- ----- -----
----- ----- -----	----- ----- -----
----- ----- -----	----- ----- -----

- **23 - Qui a assuré l'animation de ces groupes de travail ? (réponses multiples possibles)**

- ✓ l'opérateur
- ✓ le chargé de mission
- ✓ un expert scientifique
- ✓ un expert professionnel
- ✓ un représentant d'une administration
- ✓ un élu
- ✓ un animateur spécialisé
- ✓ autre

Précisez : _____

- **24 - L'activité de ces groupes a-t-elle donné lieu à des contributions écrites spécifiques ?**

oui non

Si oui, Précisez : _____

- L'information et la consultation du public -

- **25 - Quelles ont été au niveau local les modalités d'information et de consultation du public dans l'élaboration du document d'objectifs ? (réponses multiples possibles)**

- ✓ Information générale sur Natura 2000 (brochures et documents provenant de l'Europe, du Ministère, de la DIREN)
- ✓ Information spécifique sur le site produite par l'opérateur (Lettre Natura 2000, classeurs, brochures)
- ✓ Réunions publiques d'information et de consultation
 - à l'échelle du site
 - à l'échelle communale
 - tout public
 - par secteur d'activité ou d'intérêt
- ✓ Presse locale
- ✓ Site WEB
- ✓ Lettres d'information individuelles
- ✓ Rencontres individuelles

- ✓ Aucune
- ✓ Autres formes d'information et de consultation
- Précisez : _____
- _____

- Difficultés -

- 26 – Quelles difficultés particulièrement importantes avez-vous rencontrées dans l'élaboration du document d'objectifs ?

- L'avenir -

- 27 - En tant qu'opérateur, souhaitez-vous conserver des responsabilités dans la gestion du site après l'élaboration du document d'objectifs ?
- oui non

Si oui, lesquelles ?

Précisez : _____

Si non, quel(s) organisme(s) devrai(en)t, selon vous, jouer un rôle dans la gestion postérieure du site ?

Précisez : _____

- Renseignements complémentaires -

- 28 – Combien de personnes ont contribué à remplir ce questionnaire ?

Fonction(s), âge(s) (facultatif)

- 29 - Avez-vous des commentaires ou des informations supplémentaires à nous communiquer ?

- 30 - Composition du Comité de pilotage (photocopie de l'arrêté préfectoral à joindre si possible à ce questionnaire).

- **31 - Autres documentations que vous jugeriez utile de nous faire parvenir.**

*L'équipe Grenat vous adresse ses plus sincères remerciements
pour votre participation à la réalisation de ses recherches*

LES ACTIVITES D'UN CHARGE DE MISSION DOCOB *(d'après ses rapports d'activité)*

A partir des rapports d'activité adressés par un chargé de mission à l'opérateur sur un site relativement important en superficie, on peut appréhender le très large éventail des compétences requises, ainsi que saisir l'étendue de ses activités relationnelles, bien au-delà des collectifs institutionnalisés que sont les comités de pilotage et les groupes de travail. Dans le processus de construction du Docob, qui ici s'est étendu sur près de 4 années, les activités et les interlocuteurs du chargé de mission évoluent, demandant sans cesse l'acquisition de nouvelles compétences.

Le chargé de mission (qui a bénéficié dans ce cas précis d'une courte formation d'une semaine à l'ATEN avant de prendre ses fonctions) est d'abord l'employé de la structure opératrice du Docob, dans les bureaux de laquelle il travaille quand il n'est pas en déplacement, et aux responsables de laquelle il doit faire régulièrement des compte-rendus écrits et oraux. Sur ce site, il est par ailleurs accompagné d'un collaborateur scientifique désigné par la DIREN, auquel il doit également rendre des comptes sur l'avancement du volet scientifique, au stade du diagnostic comme à celui de la définition des objectifs et mesures de gestion. Il est aussi le maillon d'articulation entre la structure opératrice et les services de l'Etat (DIREN, DDAF) qui financent, orientent et contrôlent l'avancement du travail. C'est lui qui négocie chaque année les financements et assure l'établissement des conventions et des cahiers des charges des prestataires d'études.

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

Dans une deuxième phase du travail, une fois réalisée la phase de diagnostic, l'attention se focalise d'avantage sur les activités qui se développent sur le site et sur leur participation possible aux objectifs de conservation des habitats. Les interlocuteurs du chargé de mission sont alors de plus en plus des techniciens des organismes socio-professionnels et les acteurs de terrain. Il s'attache à connaître et comprendre ce qui existe déjà, souvent secteur du site par secteur du site, mais explore aussi des possibles, comme les relations possibles entre agriculture et santé dans le cas présenté. Une des formes de consultation des acteurs de terrain est l'organisation de groupes de travail thématiques.

Bien sûr, le chargé de mission a également comme tâche de synthétiser ces connaissances et d'organiser leur restitution aux structures décisionnelles du Docob, le Comité de pilotage et, dans ce cas, également un conseil scientifique. Le chargé de mission est le rédacteur partie par partie du Docob, puis son propre correcteur après les avis du Comité de pilotage et du conseil scientifique. Il est en charge également de l'organisation matérielle de la réunion de ces structures.

Un autre volet de ses activités consiste à anticiper ou à régler les conflits potentiels liés à la perspective de mise en œuvre du Docob. Sur ce site, on voit que dès sa prise de fonction, le chargé de mission prend à bras le corps le problème de la chasse en organisant une réunion avec les chasseurs locaux avant même la première réunion du Comité de pilotage. Il rencontrera par la suite sur le terrain l'ensemble des sociétés locales de chasse. Ses relations avec les élus du site sont éga-

lement très étroites, allant même dans ce cas jusqu'à les accompagner lors d'une visite à la commission de Bruxelles.

Plume du Docob, employé administratif, rassembleur de connaissances, organisateur de débats et médiateur, le chargé de mission est aussi un communicateur en direction du grand public, éditeur de bulletins d'information. Il doit aussi devenir cartographe, gestionnaire de systèmes d'information géographique, informateur de l'administration, d'étudiants et de ... sociologues.

L'acquisition des compétences nécessaire à l'accomplissement de toutes ces missions s'appuie sur des sessions de formation après d'organismes divers, en premier lieu l'ATEN, dans des domaines très étendus (ici, l'agri-environnement, la gestion des habitats, celle des milieux ouverts, les conflits et la négociation, les SIG...).

Enfin, le chargé de mission est aussi un grand voyageur : il sillonne le site, se rend au siège des administrations, dans les universités et les centres de recherche, sur ses lieux de formation...

Semaine 1 :

Formation à l'ATEN "élaboration des Docob" (caractérisation des habitats, cartographie des milieux, communication et négociation avec les acteurs, logiques d'acteurs, planification et suivi)

Semaine 2 :

Rencontre avec les responsables de la structure opératrice (cadrage et calendrier, organisation du travail, partenaires, Comité de pilotage et communication)

Prise de connaissance du dossier Natura 2000 (lecture bibliographique)

Rencontre avec le responsable d'un cabinet de communication pour l'édition d'un futur bulletin Natura 2000

Rencontre avec le collaborateur scientifique désigné pour le Docob (prise de contact et début de la consultation sur les thèmes scientifiques)

Rencontre avec un technicien de la Fédération départementale des chasseurs (le fonctionnement de la chasse dans le département et sur le site, échange sur les possibilités de réussir la concertation avec les chasseurs)

Rencontre avec le membre de l'équipe Grenat chargé du suivi du site

Début de la rédaction du cahier des charges et du devis de la convention entre l'opérateur et l'Etat, avec un agent de la DDAF

Semaine 3 :

Bibliographie

Poursuite de la rédaction du cahier des charges et du devis pour la DDAF

Première prise de contacts avec les prestataires d'études (FIR, CREN, groupe chiroptères)

Réunion à la DIREN sur Natura 2000

Semaine 4 :

Poursuite de l'instruction des devis, du cahier des charges et de la convention cadre entre l'Etat et l'opérateur

Recensement bibliographique à la DIREN

Rencontre avec un hydrologue de la DIREN

Rencontre avec le responsable du CREN sur le site pour la mise au point de l'étude entomologique et herpétologique

Semaine 5 :

Réflexion sur la planification (tableau de bord, plan de communication)

Recensement et récolte bibliographique à la DIREN

Bilan des recherches à faire concernant les activités humaines, liste des organismes à contacter

Réunion de cadrage avec des agents de l'ONF et le collaborateur scientifique pour les études "habitats" et "fréquentation"

Semaine 6 :

Poursuite du recensement bibliographique à la DIREN
 Rencontre avec un agent de la DIREN pour le recensement bibliographique, l'élaboration des conventions avec l'ONF et le projet de mise en cohérence de la cartographie (SIG)
 Rencontre avec un agent de la DDAF pour la convention entre l'Etat et l'opérateur et pour le recensement bibliographique
 Contact avec un responsable du CREN pour le conventionnement des études herpétologiques et entomologiques

Semaine 7 :**Lecture et compilation des documents récoltés**

Visite sur une partie du site avec le collaborateur scientifique "pour une prise de contact avec les réalités de terrain")
 Réflexion sur la concertation avec les chasseurs
 Prises de contact avec les prestataires des études (CREN, groupe chiroptères) et divers organismes (ADASEA, organisme de développement pastoral, DDAF)
 (parallèlement : préparation de la première réunion du Comité de pilotage – prévue 3 mois plus tard – contacts avec divers organismes – Chambre d'Agriculture, organisme de développement pastoral, mairies, sociétés de chasse...-, cadrage de l'étude "avifaune")

Semaine 8 :

Rencontre avec un agent de l'ADASEA au sujet des mesures agri-environnementales
 Recherches et récoltes bibliographiques à la DDAF
 Lecture et compilation des documents récoltés
 Fin du travail sur les conventions administratives et financières pour l'année en cours avec la DDAF

Semaine 9 :

Recherches et récoltes bibliographiques à la DDAF
 Rencontre sur le terrain avec la chargé de l'étude "habitats" de l'ONF
 Rencontre avec un membre du CDJA au sujet de l'agriculture sur le site

Semaine 10 :**Cadrage de l'étude "chiroptère" avec le groupe chiroptère**

Rencontre avec la DIREN pour préparer le Comité de pilotage
 Recherches sur Internet concernant Natura 2000
 Bilan sur les contacts pris avec les prestataires et première ébauche d'un tableau de bord

Semaine 11 :

Rencontre avec un agent du Conseil Général concernant les données existantes sur l'agriculture
 Rencontre avec le technicien de la Fédération des chasseurs pour préparer une réunion sur la chasse préalable au Comité de pilotage
 Rencontre avec un spécialiste des nappes phréatiques du BRGM
 Rencontre avec des agents de la Chambre d'Agriculture et d'un organisme de développement pastoral pour envisager leur participation au Docob
 Préparation du document de communication synthétique sur Natura 2000 en vue de la réunion avec les chasseurs

Semaine 12 :

Rencontre avec Madame D. à propos de l'agriculture biologique
 Préparation des convocations et de la réunion sur la chasse

Réunion de cadrage de l'étude "fréquentation" avec l'ONF
 Préparation des cahiers des charges des études "fréquentation" et "habitats" pour conventionnement direct avec la DIREN

Semaine 13 :

Réunion de mise au point du Comité de pilotage avec les services de la DDAF, de la Sous-préfecture et le collaborateur scientifique
 Préparation de la réunion d'information sur Natura 2000 et la chasse, organisée conjointement avec la Fédération départementale des chasseurs
 Réunion avec le syndicat intercommunal d'aménagement sylvo-pastoral et un organisme de développement pastoral

Semaine 14 :

Réunion chasse
 Mise au point du cahier des charges pour les études insectes, reptiles, amphibiens avec le CREN

Semaine 15 :

Visite du site de la réunion du Comité de pilotage et mise au point de l'organisation de celui-ci
 Réunion avec le responsable d'une association de protection de la nature
 Poursuite de la recherche bibliographique à la DIREN et au CEMAGREF

Semaine 16 :

Rencontre avec les rapporteurs du CSRPN chargés du site
 Recherche bibliographique à la bibliothèque du Conseil Régional
 Préparation avec le secrétariat de la Sous-préfecture des convocations pour le Comité de pilotage

Semaine 17 :

Préparation des dossiers remis aux participants du Comité de pilotage
 Visite de terrain avec l'ONF

Semaine 18 :

Réunion du Comité de pilotage
 Rencontre avec le bureau d'étude chargé d'une étude d'évaluation Natura 2000 commandée par la DIREN
 Réunion avec le cabinet de communication pour la préparation du bulletin Natura 2000

Semaine 19 :

Semaine à la Commission européenne de Bruxelles avec les élus du site

Semaine 20 :

Réunion sur les perspectives du site dans le cadre de l'organisation en Pays ou en PNR
 Rencontre avec une agent d'un Conservatoire national botanique au sujet de la cartographie des habitats

Semaine 21 :

Rencontre avec le responsable d'une association naturaliste
 Réunion sur le défrichement d'un secteur du site

Semaine 22 :

Rencontre avec le cabinet de communication et un journaliste d'un quotidien régional sur le bulletin Natura 2000
 Réunion à la DIREN pour l'évaluation Natura 2000
 Rencontre avec le responsable d'un laboratoire d'écologie dans une université de la région
 Visite de terrain avec le chargé de l'étude "avifaune"

...../..... (rapports manquant sur 6 semaines)

Semaine 28 :

Réunion à la DIREN sur l'harmonisation des SIG pour Natura 2000
Conception du bulletin Natura 2000
Poursuite du travail sur le Docob

Semaine 29 :

Visite sur le terrain des aménagements cynégétiques avec un technicien de la Fédération des chasseurs
Rencontre avec un chercheur de l'INRA sur le brûlage dirigé
Rencontre avec le responsable du CREN sur la gestion des milieux
Visite de terrain avec l'ONF sur la cartographie des habitats
Poursuite du travail sur le Docob

Semaine 30 :

Rencontre avec le responsable d'un office de tourisme sur la fréquentation du site
Rencontre avec un responsable du GRABE sur l'agriculture biologique
Rencontre avec le président d'une société de chasse sur les aménagements cynégétiques
Rencontre avec un expert en orchidées
Poursuite du travail sur le Docob

Semaine 31 :

Rencontre avec un propriétaire privé, membre de la Chambre d'agriculture
Rencontre avec le président du syndicat intercommunal d'aménagement sylvo-pastoral
Rencontre avec le chargé de mission du Docob d'un site voisin
Rencontre avec le président d'une association de protection de la nature
Rencontre avec un chercheur agronome de l'INRA
Poursuite du travail sur le Docob

Semaine 32 :

Organisation et animation de la réunion du groupe de travail Agriculture
Elaboration des articles pour le bulletin Natura 2000 avec divers intervenants et un journaliste
Réunion sur l'évaluation Natura 2000 avec le bureau d'étude responsable et différents acteurs (DDAF, CSRPN, opérateurs...)
Organisation et animation de la réunion du groupe de travail Gestion des espèces
Rencontre avec le président du syndicat intercommunal d'aménagement sylvo-pastoral
Rencontre avec des agents de la DDAF et le collaborateur scientifique
Poursuite du travail sur le Docob

Semaine 33 :

Rencontre avec le commandant responsable du service départemental de lutte contre les incendies
Rencontre à la Chambre d'agriculture avec le responsable d'une association pour l'alimentation et la santé
Rencontre avec une responsable de la FDSEA
Rencontre avec le chargé de mission avifaune de la DIREN sur l'articulation entre la démarche Docob et la Directive oiseaux
Poursuite du travail sur le Docob

Semaine 34 :

Réunion de travail avec le bureau de communication sur le bulletin Natura 2000

Sorties de terrain avec l'ONF, le CRPF, un organisme pastoral et le collaborateur scientifique

Poursuite du travail sur le Docob

Semaine 35 :

Réunion de travail avec un chercheur du Cemagref
Réunion de travail avec un chercheur écologue d'une université de la région
Réunion à la DIREN concernant l'attribution des financements de l'année en cours

.../... (rapports manquant sur 5 mois)

Semaine 57 :

Visite de terrain avec un agent forestier communal sur une forêt
Rencontre avec une spécialiste du pastoralisme
Rencontre avec M. O., au sujet des SIG
Suivi administratif et courrier
Poursuite de la synthèse bibliographique et du travail sur l'élaboration des objectifs

Semaine 58 :

Réunion de travail à la DIREN sur les oiseaux du site
Rencontre avec un agent de l'ONF sur le document d'objectif d'un autre site du département
Visite de terrain sur un secteur du site
Poursuite de la synthèse bibliographique et du travail sur l'élaboration des objectifs

Semaine 59 :

Visite de terrain avec un botaniste sur des sites d'escalade du site
Suivi administratif
Poursuite de la synthèse bibliographique et du travail sur l'élaboration des objectifs

Semaine 60 :

Suivi administratif
Poursuite de la synthèse bibliographique et du travail sur l'élaboration des objectifs

Semaine 61 :

Rencontre avec le président de la structure opératrice pour faire le point sur le dossier
Rencontre avec le membre de l'équipe Grenat chargé du suivi du site
Poursuite du travail sur le Docob

Semaine 62 :

Rencontre avec un agent de l'ONF pour une sortie de terrain
Rencontre avec M. M. au sujet du SIG
Poursuite du travail sur le Docob

Semaine 63 :

Congés

Semaine 64 :

Rencontre avec le président du syndicat intercommunal d'aménagement sylvo-pastoral
Visite de terrain dans une commune avec des membres de la société de chasse
Rencontre avec M.O. pour une réunion de travail sur le SIG
Poursuite du travail sur le Docob

Semaine 65 :

Rencontre avec un agent du CRPF au sujet de l'étude "forêt privée"

Visite de terrain avec une société de chasse

Poursuite du travail sur le Docob

Semaine 66 :

3 journées de formation à l'APCA sur les contrats agri-environnementaux et Natura 2000

Semaine 67 :

Une journée de congés

3 journées de formation avec l'ATEN sur les moyens de gestion des habitats

Semaine 68 :

Visite d'un territoire de chasse avec les représentants de la société locale de chasse

Visite d'un autre territoire de chasse avec une autre société de chasse

Rencontre avec un membre d'une association de protection de la nature sur la gestion des milieux

Visite de terrain sur une forêt communale avec un agent de l'ONF

Semaine 69 :

Rencontre avec M.B. sur la problématique des canaux et de la pêche

Séance de travail sur le SIG avec un stagiaire

Semaine 70 :

Rencontre avec un membre d'un bureau d'étude au sujet des orchidées

Visite de terrain avec un botaniste sur des sites d'escalade

Séance de travail SIG

Semaine 71 :

Visite d'un territoire de chasse avec les représentants de la société locale de chasse

Séance de travail SIG avec le stagiaire

Poursuite du travail sur le Docob

Semaine 72 :

Visite de terrain avec un agent d'un organisme de développement pastoral sur des territoires pâturés

Rencontre avec un représentant de la fédération de pêche au sujet de l'aménagement des cours d'eau

Semaine 73 :

Visite d'un territoire de chasse avec les représentants de la société locale de chasse

Rencontre avec un chercheur du CNRS au sujet des chênaies vertes

2 journées de formation à Lyon sur les coûts de gestion des milieux ouverts

Semaine 74 :

Rencontre avec un étudiant au sujet d'un mémoire sur Natura 2000

Rencontre avec un membre d'une association au sujet de la gestion d'une partie du site

Préparation de la réunion du comité scientifique et de la note de cadrage pour la semaine suivante

Semaine 75 :

Formation ATEN sur la gestion des conflits et la négociation

Préparation de la réunion du comité scientifique et de la note de cadrage pour une réunion de fin de semaine

Semaine 76 :

Formation sur le logiciel MAPINFO

Compte-rendu de la réunion de la fin de la semaine précédente et préparation de la réunion du conseil scientifique avec les enjeux hiérarchisés et le plan d'action

Semaine 77 :

Préparation de la réunion du comité scientifique

Visite de terrain sur un marais avec un chercheur d'un organisme privé de recherche écologique

Semaine 78 et 79:

Congés

Semaine 80 :

Réunion du second comité scientifique de gestion

Réunion Agriculture sur les pratiques agricoles

Réunion avec le président de la structure opératrice pour faire le point sur l'avancement du dossier

.../... et ainsi de suite pendant encore plus de deux ans...

Impression
Atelier de reproduction
INRA
94205 Ivry-sur-Seine Cedex

Janvier 2006
