



**HAL**  
open science

## La mise en directive de la nature. De la directive Habitats au réseau Natura 2000, rapport pour le ministère de l'Environnement

Elisabeth Rémy, Pierre Alphanféry, J.P. Billaud, N. Bockel, Christian Deverre, Agnès Fortier, Bernard Kalaora, Florence F. Pinton

### ► To cite this version:

Elisabeth Rémy, Pierre Alphanféry, J.P. Billaud, N. Bockel, Christian Deverre, et al.. La mise en directive de la nature. De la directive Habitats au réseau Natura 2000, rapport pour le ministère de l'Environnement. [Rapport de recherche] Ministère de l'Environnement. 1999, 274 p. hal-03525705

**HAL Id: hal-03525705**

**<https://hal.inrae.fr/hal-03525705v1>**

Submitted on 14 Jan 2022

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

# La mise en directive de la nature. De la directive Habitats aux prémices du réseau Natura 2000



É. RÉMY (INRA) (COORDINATION), P. ALPHANDERY (INRA),  
J-P. BILLAUD (CNRS), N. BOCKEL (UNIVERSITÉ), C. DEVERRE  
(INRA), A. FORTIER (UNIVERSITÉ), B. KALAORA (CONS. DU  
LITTORAL), N. PERROT (INRA), F. PINTON (UNIVERSITÉ).

Rapport au Ministère de l'Environnement.  
Juillet 1999

**LA MISE EN DIRECTIVE DE LA NATURE**  
**DE LA DIRECTIVE HABITATS AUX PREMICES DU RESEAU NATURA 2000**

**RAPPORT AU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT**  
**DGAD/SRAE – CONVENTION N° 97059**

**Coordination : Elisabeth REMY (INRA)**

**P. ALPHANDERY, C. DEVERRE, B. KALAORA, N. PERROT (INRA)**

**J.-P. BILLAUD (CNRS)**

**N. BOCKEL, A. FORTIER, F. PINTON (UNIVERSITES)**

**Juillet 1999**

## SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE, par A. Fortier et B. Kalaora.

P. 4

### LA DIRECTIVE HABITATS A L'ECHELLE EUROPEENNE ET FRANÇAISE

- GÉNÉALOGIE DE LA DIRECTIVE HABITATS, par N. Bockel.

p. 14

- I - Les fondements de l'innovation
- II - Analyse de la première proposition
- III - Fonctionnement des institutions européennes
- IV - Evolution de la proposition initiale
- V - Les enjeux de la directive Habitats

- L'ENJEU DE LA CONSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ  
- TRADUITE EN DIRECTIVE EUROPÉENNE, par F. Pinton.

p. 47

- I - Les enjeux de la directive
  - Un projet de lutte contre l'érosion de la biodiversité
  - La conservation de la nature
- II - La biodiversité dans sa traduction européenne
  - L'élaboration des listes européennes
  - Les inventaires
- III. Une politique de la nature sous influences

- NATURA 2000, LE DISPOSITIF FRANÇAIS A L'ÉPREUVE  
- DE LA RÉALITÉ SOCIALE, par P. Alphandéry et A. Fortier.

p. 71

- I - Le dispositif prévu par le ministère de l'Environnement
- II - Les difficultés de mise en œuvre de la procédure
- III - La mise en cause de la procédure utilisée par le ministère de l'Environnement
- IV - Les modifications apportées à la procédure : l'institutionnalisation de la concertation

- COMMENT IDENTIFIER DES SITES EN CONCILIANT  
- CONTRAINTES ÉCOLOGIQUES ET EXIGENCES SOCIO-ÉCONOMIQUES ?  
- par E. Rémy.

p. 114

- I - Un inventaire confié au Service du Patrimoine naturel du MNHN
- II - Un état non stabilisé des connaissances
- III - Une relecture des notions-clés de la directive
- IV - Ce qui permet de construire ces inventaires
- V - Discussions sur les réseaux de compétences
- VI - Les effets produits par les consultations locales

## LA DIRECTIVE HABITATS SUR LE TERRAIN

- L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE HABITATS EN RÉGION :
  - LE CAS DU NORD/PAS DE CALAIS, par A. Fortier. **p. 164**
    - I - Identification des sites dans la région Nord/Pas-de-Calais
    - II - La directive Habitats à l'épreuve de la contestation
    - III - Les vicissitudes de la concertation
    - IV - Des propositions pour le moins « pessimistes »
  
- NATURA 2000 DANS UNE ZONE HUMIDE :
  - MAIN BASSE SUR UN DISPOSITIF, par J. P. Billaud. **p. 183**
    - I - De 1994 à 1996 : l'affaire de la DIREN
    - II - De 1996 à 1997 : l'affaire des socio-professionnels et des notables
    - III - 1998 : l'affaire des conseillers municipaux ?
    - IV - Natura 2000 et la gestion environnementale des zones humides
  
- NATURA 2000 EN REGION PACA : DE LA DESIGNATION DES SITES  
- AUX CONSULTATIONS LOCALES, par C. Deverre et N. Perrot. **p. 210**
  - I - La réalisation des inventaires.
  - II - Les réactions à l'inventaire.
  - III - Les consultations locales dans le département des Bouches-du-Rhône.
  
- L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE EN REGION BOURGOGNE,  
- par P. Alphandéry et F. Pinton. **p. 231**
  - I - Identification des sites
  - II - Traduction locale du dispositif organisationnel
  - III - Tableaux récapitulatifs
  
- NATURA 2000 EN REGIONS : ELÉMENTS DE SYNTHÈSE  
- ET PERSPECTIVES, par C. Deverre. **p. 259**
  - I - Une mise en œuvre régionale largement soumise aux instructions et évolutions nationales.
  - II - Une démarche à visée rationnelle à l'épreuve de la géographie des compétences et des rapports de forces.
  - III - Quel devenir pour les consultations locales et les documents d'objectifs ?
  
- Document Annexe : Précision méthodologique (pour les enquêtes de terrain). **p. 267**
  
- BIBLIOGRAPHIE. **P. 270**
  
- RESUME

## **INTRODUCTION GENERALE**

**Agnès FORTIER (Université d'Artois)**  
**Bernard KALAORA (INRA/STEPE)**

Peu avant la conférence de Rio de juin 1992, l'Union européenne s'engage à mener des actions en faveur de la préservation de la diversité biologique. Sa principale contribution réside dans le projet de création d'un réseau écologique cohérent d'espaces dénommé "Natura 2000" et institué par la directive "Habitats" le 21 mai 1992. Ce réseau Natura 2000 comprend des Zones Spéciales de Conservation (Z.S.C.) au titre de la conservation des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces figurant aux annexes I et II de la directive, et des Zones de Protection Spéciales (Z.P.S.) pour la conservation des espèces d'oiseaux répertoriés à l'annexe I de la directive "Oiseaux", adoptée par la Communauté Economique Européenne en 1979. La constitution de ce réseau est programmée pour 2004, selon un schéma prévu en trois étapes. La première correspond à une phase d'inventaire national ; il s'agit pour les Etats membres de recenser, sur leurs territoires respectifs, les habitats naturels et les habitats d'espèces d'intérêts communautaires et de dresser la liste des sites concernés. La seconde phase doit permettre à la Commission européenne, en accord avec les Etats membres, d'arrêter la liste des sites d'importance communautaire au sein de chacune des régions biogéographiques de l'Union européenne. C'est au cours de la troisième phase qu'aura lieu la désignation officielle des sites et leur incorporation au réseau Natura 2000.

Notre recherche intervient donc durant la procédure de mise en œuvre de la directive, et plus particulièrement au stade d'élaboration de la liste des sites susceptibles d'être reconnue d'importance communautaire. Plus spécifiquement, elle répond à une demande adressée par le Service de la Recherche du ministère de l'Environnement, à une époque où l'application de la procédure suscite des conflits importants en France, au point d'aboutir, en juillet 1996, au gel de la directive par le Premier ministre, Alain Juppé. Dans un tel contexte, cette recherche peut fournir des éléments de réflexion susceptibles de rendre compte des facteurs de blocage. Plus généralement, elle offre un cas d'analyse permettant de s'interroger sur l'originalité d'une politique publique mise en œuvre à l'échelle européenne, au nom de la conservation de la biodiversité.

### **Une directive innovante ?**

Sans revêtir un caractère fondamentalement nouveau, la directive Habitats, comparée aux mesures déjà existantes en matière de protection de la nature, présente toutefois quelques aspects innovants. Dans ses fondements tout d'abord. Cette politique, à la différence des précédentes, a l'ambition dans son affichage de conjuguer objectif scientifique et préoccupations sociales. Elle se distingue en cela de visées plus

esthétisantes ou patrimoniales de la nature au profit d'une conception privilégiant la convergence entre un point de vue scientifique et l'objectif plus général d'un développement durable. Si l'intention est fortement affirmée, dans les faits il semble toutefois que ce soit la dimension scientifique qui ait été d'abord mise en avant aux dépens des questions de société. A ce titre, la directive Habitats ne rompt pas vraiment avec la tradition scientifique spécifique à la mise en œuvre des directives antérieures, notamment celle de la directive Oiseaux qui avait donné lieu chez certains chasseurs à d'importants mouvements de contestation. Mais en même temps, elle donne à voir ce que suppose, dans le cas du traitement contemporain des questions de la nature, un rapprochement entre le recours à une démarche scientifique pour orienter l'action et la nécessité pour celle-ci de répondre aux attentes plurielles des groupes sociaux. Si cette directive est innovante, c'est peut-être dans les opportunités qu'une conciliation aussi douloureuse et incertaine a fait surgir, que ce soit dans les pratiques scientifiques appelées à dépasser une démarche d'inventaire naturaliste ou bien dans les pratiques socio-politiques confrontées à un débat sur l'usage de la science dans une politique de la nature.

A la lumière des événements dont le sens sera explicité au cours de ce travail, de nombreuses questions se posent. Le choix d'une expertise collective n'aurait-il pas permis de susciter une plus grande adhésion et de faciliter une meilleure compréhension par les acteurs des données scientifiques ? Comment faire en sorte que des éléments cognitifs qui relèvent de compétences singulières soient appropriables par les individus et les différents groupes sociaux dans leur diversité ? De la même façon, la volonté affichée de rompre avec les politiques de partition caractéristiques des équipements de nature (parcs nationaux, réserves naturelles, parcs marins etc.) se concrétise-t-elle dans les faits ? Va-t-on raisonner à une échelle beaucoup plus large englobant l'ensemble des espaces naturels ou au contraire s'en tenir à des modes de conservation centrés sur les notions d'îlots et de sanctuaires ? Natura 2000 remet-il en cause le fonctionnalisme qui organise une conception de l'aménagement du territoire avec son cortège de représentations et de pratiques fragmentées en espaces d'usages bien tranchés ? Ne peut-on pas à la manière de certains, envisager de parler d'infrastructure écologique pour désigner la requalification du territoire qu'elle implique ?

Ce nouveau mode de conservation ne peut plus être pensé indépendamment de la société. Il se doit d'intégrer les activités et les actions des groupes humains et leurs conséquences sur l'environnement. C'est en cela qu'il s'inscrit dans une stratégie de développement durable. La directive Habitats prétend ainsi initier une nouvelle conception de la planification qui déborde largement les cercles restreints de la



protection de la nature pour tenter d'infléchir les activités humaines dans leur diversité, dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement. Un tel objectif ne suppose-t-il pas d'intégrer les préoccupations environnementales dans les autres politiques publiques ? Ce qui sous-tendrait un mode de conservation dynamique invitant à repenser, en lien avec les acteurs concernés, les pratiques d'intervention sur la nature. A titre d'exemple, la politique de protection de la nature ne peut être appréhendée indépendamment de la politique d'aménagement du territoire. Dès lors, ne conviendrait-il pas de remodeler l'appareil administratif pour l'adapter à ces nouveaux enjeux ?

L'application d'une telle directive implique un raisonnement à une échelle qui n'est pas seulement celle du territoire local ni même national, mais européenne, voire internationale. Ses grands principes (gestion intégrée, réseaux, etc.) ne peuvent pas être isolés de la problématique du développement durable et de la gestion intégrée mises en avant par la Commission européenne. Néanmoins, ils posent la question de l'articulation entre les différentes échelles ou les différents niveaux d'intervention. Comment parvenir à une harmonisation des données entre des pays présentant des configurations écosystémiques, culturelles, politiques différentes ? Quelles espèces conserver au regard de la biodiversité européenne ? Comment créer de l'unité tout en respectant la diversité ? Ce qui suppose dans le même temps de repenser les modes de fonctionnement institutionnels tant politiques que scientifiques. La notion de gouvernance<sup>1</sup>, couramment mobilisée aujourd'hui, n'apparaît-elle pas comme une méthode de prise de décision plus apte à répondre à la complexité du problème et à la pluralité des parties prenantes, publiques et privées qui participent aux décisions ? Comment, par exemple, associer des acteurs non intégrés dans le cadre de la représentation politique traditionnelle ?

### **Transposition de la directive**

Chaque Etat membre – il faut le rappeler - est libre d'utiliser la méthode qui lui convient pour établir la liste des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire, sous réserve de se conformer aux annexes I, II et III de la directive. Tout en constituant un cadre de travail plus ou moins bien défini, le choix de telle ou telle méthode, telle ou telle procédure n'est pas sans conséquence sur la finalité du projet. On est donc en droit de se demander dans quelle mesure le mode de transposition

---

<sup>1</sup> « Le concept de gouvernance est apparu dans les pays comme une méthode de prise de décision efficace, plus apte que les modes de gouvernement traditionnels, hiérarchisés, à répondre à la complexité du problème et à la pluralité des parties prenantes publiques et privées qui participent aux décisions. ». Extrait de l'encadré : « La gouvernance de quoi s'agit-il ? » In Revue Internationale de Sciences Sociales, n°155, mars 1998.

du dispositif choisi par la France n'est pas en partie à l'origine des conflits importants qui ont émergé à propos de cette directive ?

Plus généralement, on peut supposer que les choix adoptés par chacun des Etats membres sont directement liés aux habitudes culturelles et organisationnelles propres à chacun d'eux. Une des spécificités de la politique de la nature telle qu'elle est envisagée en France depuis la création des Parcs Nationaux, est de multiplier les outils dont chacun induit une politique singulière, du fait de sa finalité, de sa logique spécifique, de son appropriation par un service et de son financement<sup>2</sup>. Face à la multiplicité des mesures de protection et des outils disponibles, doit-on envisager Natura 2000 comme une composante supplémentaire de cet éventail ou au contraire comme un moyen de redéfinir une nouvelle politique en matière de conservation de la nature ? A première vue, il semble que peu d'éléments plaident en faveur d'un tel changement. L'ampleur de la tâche, des contraintes imposées dans le cadre bruxellois (calendrier) et national (budget, ressources humaines, état des savoirs), constituent des facteurs limitant du point de vue de l'innovation. Par ailleurs, le caractère en partie centralisé et administré des politiques de nature en France<sup>3</sup> n'incite-t-il pas à pérenniser l'acquis plutôt qu'à le transformer ? Enfin, l'existence d'une forte tradition patrimoniale suscite davantage l'édification de « musées d'espèces et de milieux » qu'une conception dynamique et territoriale de la conservation. A contrario, la directive Habitats n'offre-t-elle pas l'opportunité de procéder à une mise à plat des différents outils existants afin de les repenser non plus de manière sectorielle mais dans une perspective plus large ? Ceci apparaît, en effet, comme une condition indispensable à la mise en cohérence des politiques à l'échelle des différents pays européens.

Dans le prolongement des orientations prises par la Commission, la Direction de la Nature et des Paysages (DNP) au ministère de l'Environnement a choisi de privilégier le recours à l'expertise scientifique pour établir les inventaires. Se pose alors le problème des savoirs disponibles. Dans quelle mesure permettent-ils de répondre aux objectifs assignés à cette directive ? La prégnance des sciences naturalistes caractérisées par la clôture disciplinaire est-elle compatible avec la mise en œuvre d'une directive qui implique à l'inverse le décloisonnement des disciplines et la recherche d'une cohérence entre des savoirs multiples ? Plus fondamentalement, les connaissances, les savoirs et

---

<sup>2</sup> Le Service du Patrimoine Naturel de l'Institut d'Ecologie et de Gestion de la Biodiversité du Muséum National d'Histoire Naturelle a décompté 56 variétés juridiques d'espaces au titre de la protection au sens large, dont 14 relèvent d'une protection foncière, 22 d'une protection réglementaire, 12 d'une désignation en application d'une convention internationale et d'une protection contractuelle.

<sup>3</sup> Bien que l'héritage jacobin soit très prégnant initialement, depuis la décentralisation on voit apparaître la prise en charge par les départements de politiques de la nature (Commission des sites, Taxe départementale des espaces naturels sensibles etc.)

les savoir-faire naturalistes et écologiques sont-ils suffisamment adaptés pour identifier les causes de la perte de diversité biologique ? Ou la mise en œuvre de la directive requiert-elle un processus de production de connaissances plus élaboré dans ce domaine ?

De plus, se pose la question des modalités de constitution de l'expertise. Dans le cas présent, nous sommes dans la situation où la directive apparaît davantage comme l'affaire de l'administration plutôt que l'expression d'un projet et d'une volonté politique. On peut dès lors se demander avec Philippe Roqueplo si l'interposition de l'administration entre les experts et les instances politiques ne risque pas d'entraîner une confiscation de l'expertise par l'administration. En effet, si la vie politique se nourrit de débats, au contraire la vie administrative tend à exclure toute controverse dans le but de simplifier au maximum les tâches qu'elle se doit d'accomplir. Comme le dit Roqueplo, c'est l'administration « *qui abrite et fabrique une pseudo convergence pour finalement formuler elle-même l'expertise c'est à dire la connaissance qui va justifier la décision* »<sup>4</sup>. Ainsi, il lui revient de décider du « vrai » (de ce qui est pertinent) et d'imposer sa conception au détriment de celle des acteurs concernés. Y compris de désigner les experts qu'elle reconnaît comme légitimes en prenant le risque d'exclure du processus ceux-là même qui sont susceptibles d'aider au renouvellement de la démarche. Les options quant aux choix des experts et des modalités de l'expertise (fermées ou élargies) constituent un élément déterminant de la dynamique de Natura 2000 et de son acceptation par l'ensemble des acteurs pouvant se prévaloir d'une compétence dans ce domaine. « En effet, compte tenu des incertitudes et des risques croissants qui affectent les sociétés modernes, la prise de décision exige une interaction renforcée entre l'Etat et la société civile, et une coordination horizontale entre les multiples agents sociaux – administrations publiques, entreprises privées, associations professionnelles et bénévoles, syndicats, mouvements écologistes etc. »<sup>5</sup>. L'importance des conflits et des réactions qu'a suscité la réalisation des inventaires n'est-elle pas le signe de la prépondérance accordée à la science au détriment des enjeux de société ? Dans quelle mesure les acteurs de l'espace rural sont-ils prêts à accepter la part d'imprévu et d'incertitude que recèle un tel dispositif ? Face à la complexité de cette situation, comment aboutir à des décisions acceptables ?

---

<sup>4</sup> Philippe Roqueplo, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, INRA, 1997, p.62.

<sup>5</sup> Extrait de l'encadré : « La gouvernance de quoi s'agit-il ? » In *Revue Internationale de Sciences Sociales*, n°155, mars 1998.

## Questions de méthode

Vu la complexité de cette directive qui intègre une pluralité de dimensions scientifiques, politiques, sociales, environnementales, organisationnelles et ce, à différentes échelles, une démarche purement disciplinaire ne paraissait pas appropriée. Pour appréhender cet objet, il nous fallait faire appel à des compétences plurielles et, dans le même temps, prévoir des procédures de mise en commun voire des espaces de discussion. A cet effet, nous avons constitué un réseau de chercheurs en sociologie disposant d'expériences et de pratiques dans des champs divers : sociologie de la science, sociologie des politiques publiques, sociologie rurale et de l'environnement, et aux appartenances institutionnelles différentes (CNRS, INRA, Universités). Ce réseau a eu pour vocation d'élaborer des questions communes, d'analyser et de discuter les matériaux (entretiens, bibliographie, archives, documentation) de façon collective. L'objectif était de s'appropriier et de socialiser les informations collectées afin de produire un savoir non pas univoque mais intégrant la diversité des points de vue et des compétences. Par ailleurs, l'une des fonctions du réseau a été de susciter des rencontres entre partenaires d'horizons différents (gestionnaires, scientifiques, chercheurs, militants associatifs) et d'être à l'écoute de problèmes autres que ceux formulés par les sciences sociales. Il s'agissait de mettre à l'épreuve le savoir sociologique en le confrontant aux questionnements des sciences de la nature et de la gestion et d'inclure ceux-ci dans le travail de la recherche.

Le recours à différents champs de la sociologie se justifie dans la mesure où il permet de répondre aux interrogations suscitées par la mise en œuvre de cette directive. La constitution des inventaires, qui apparaît comme une étape indispensable dans le processus de construction de Natura 2000, nous a conduit à mobiliser des connaissances acquises dans le domaine de la sociologie des sciences. En particulier, on s'est intéressé à la production de la rationalité scientifique en montrant que celle-ci intègre des faits et des valeurs. La sociologie de la science à laquelle nous nous référons vise à s'intéresser au contenu scientifique sans chercher à le disqualifier. Il s'agit, au contraire, de reconstruire toutes les épreuves qui aboutissent à un énoncé scientifique en retraçant l'ensemble des stratégies dont les acteurs ont besoin pour convaincre. Cette approche propose de traiter les points de vue des différents participants de façon symétrique. Dans cette perspective, le travail du sociologue consiste à enregistrer de la même manière les discours tenus par les acteurs sur les différents aspects sociaux et techniques que le débat engage. Cette approche a permis également de renouveler l'étude des relations entre science et politique, comme le montrera ce rapport.

Une des spécificités propres de la sociologie politique est l'analyse des politiques et de l'action publiques. Elle se situe au croisement d'une approche globale – l'Etat, le gouvernement, le droit, les compétences – et de la sociologie des organisations centrée sur l'acteur, les relations de pouvoir, les logiques, les stratégies. Les apports récents dans ces domaines mettent en cause la rationalité des processus de décision et la place centrale assignée aux politiques publiques dans la société. Non seulement les décideurs agissent à partir d'un point de vue situé mais l'omnipotence de l'Etat est remise en question au profit d'une multiplicité d'acteurs intervenant à différents niveaux. Le caractère hybride de Natura 2000 qui combine plusieurs échelles d'intervention (européen, national, local), où l'action collective est marquée de controverses et d'enjeux transversaux par rapport aux découpages sectoriels, conduit à valoriser à côté des instruments normatifs habituels une démarche qui lie étroitement activités cognitives et délibératives. C'est ce recours à l'expérimentation pour articuler des connaissances incertaines, des acteurs hétérogènes et des programmes d'action multiformes que P. Lascoumes qualifie de « transcodage de l'action publique »<sup>6</sup>.

La directive Habitats fait du territoire un lieu de déploiement de politiques publiques et elle s'applique au local au premier chef. Une des conséquences de Natura 2000 pourrait donc être la redéfinition des entités territoriales. L'introduction d'un nouveau cadre et l'instauration de nouvelles règles modifient le rapport de l'homme à son espace et bouleversent l'équilibre des pouvoirs en place. C'est précisément cette question de la territorialité, de l'émergence d'espaces d'actions collectives et identitaires qui constituent l'un des axes majeurs de la sociologie rurale contemporaine. Des travaux menés à propos des Mesures Agri-environnementales (MAE) ont déjà montré toute l'importance des dynamiques d'élaborations collectives locales<sup>7</sup>. La multiplication des procédures utilisées dans le domaine de la conservation de la nature pose une série de questions que Natura 2000 peut contribuer à éclairer. Dans le cadre constitué par la recomposition des systèmes sociaux en milieu rural, ces interrogations concernent aussi bien les dynamiques de contrôle de l'espace que les rapports des acteurs avec le milieu naturel, dans un contexte marqué tantôt par l'effacement, tantôt par la stigmatisation de certains acteurs du monde rural (agriculteurs, chasseurs, forestiers, ...).

Pour mener à bien ces investigations nous avons eu recours à différentes techniques de recueil d'information : analyse documentaire et bibliographique, examen des textes et des débats publics, entretiens semi-directifs, visites commentées des sites, séminaire de rencontre entre gestionnaires, experts et chercheurs, etc. La nature même

---

<sup>6</sup> P.Lascaumes, M.Callon, Y.Barthe, Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise , Actes de la huitième séance, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, 12 juin 1997.

<sup>7</sup> P.Alphandéry, M.Barrué-Pastor, J.P.Billaud, Ch.Deverre, Etudes Rurales, janvier-juin 1996, 141-142 .

de la directive Habitats nous a par ailleurs conduit à intervenir à différents niveaux d'observation ou échelles d'analyse : européen, national (France), local (régional, départemental, site). La région a occupé une place prépondérante car c'est à cette échelle que les inventaires ont en grande partie été réalisés. Par ailleurs, et compte tenu de la diversité des situations existantes, il nous a semblé opportun de procéder à un travail de comparaison interrégionale. Nous avons à cet effet sélectionné les régions suivantes : Nord/Pas-de-Calais, Bourgogne, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Poitou-Charentes, en privilégiant dans chacun de ces cas certains secteurs. Le choix de ces régions répond à différents critères à la fois objectifs et subjectifs : variétés des milieux et des écosystèmes, sensibilité plus ou moins forte à l'égard des problèmes d'environnement, familiarité du chercheur avec le terrain.

Ce rapport se divise en quatre parties. La première, vise à retracer la généalogie de la directive Habitats comme l'aboutissement d'un processus de négociation entre la Commission européenne et les Etats membres, de 1988 à 1992. Explorant le contenu de la notion de biodiversité à laquelle la directive fait référence, la seconde partie s'attache à montrer comment cette notion a contribué à requalifier la nature. Elle prend également appui sur le texte de la directive pour dégager les aspects à priori innovants mais aussi les limites de cette nouvelle politique de la nature. La troisième partie est centrée sur la manière dont cette directive a été traduite par l'Etat français et les réactions qu'elle a suscitées lors de sa mise en œuvre. L'importance de la mobilisation sociale a induit, en effet, une dynamique de transformation du dispositif prévu initialement. Dans une quatrième partie, il s'agit d'identifier les modalités concrètes d'identification des sites adoptées par la France et d'étudier la façon dont l'inventaire, « coincé » entre des exigences scientifiques, politiques et sociales, a été amené à se modifier. Enfin, dans une dernière partie consacrée à des études de cas en régions, nous avons confronté les différents « modes de traitement » de la directive dans leur contexte respectif, dans la perspective de mettre à jour des régularités ou au contraire des variations dans les situations observées.

# **LA DIRECTIVE HABITATS**

## **A L'ECHELLE EUROPEENNE ET FRANCAISE**

**GENEALOGIE DE LA DIRECTIVE HABITATS**

**Natalie BOCKEL**  
**(Université de Montpellier)**



## INTRODUCTION

Adoptée 11 ans après la directive concernant la conservation des oiseaux sauvages<sup>8</sup>, la directive Habitats ne constitue pas un simple élargissement du champ d'intervention de la politique européenne en matière de protection de la nature. Elle représente, comme nous allons le constater, une proposition nouvelle de traiter le problème, tant par l'objectif fixé (limiter l'érosion de la biodiversité) que par le mode d'intervention et le modèle de protection proposés. Partant d'une liste d'espèces et d'habitats dont la protection est jugée importante pour maintenir la biodiversité à l'échelle européenne, cette directive vise à sélectionner les sites les plus appropriés pour assurer leur conservation. De plus, ils doivent être interconnectés et constituer un ensemble cohérent au sein de régions biogéographiques<sup>9</sup>. La démarche classique qui consiste en des interventions ponctuelles basées sur une perception locale de l'intérêt à protéger tel ou tel espace est effacée au profit d'une appréhension plus globale du problème. La justification de protection se base ici sur un diagnostic à l'échelle européenne. Les espaces à protéger ne sont pas considérés isolément, ils doivent être choisis rationnellement comme éléments constitutifs d'un ensemble (le réseau Natura 2000) qu'il s'agit de mettre en place dans un délai déterminé. L'objectif est de résoudre, sur le territoire européen, le problème de l'érosion de la biodiversité tel qu'il a été posé lors de l'élaboration de la directive Habitats. De plus, en abordant la question de la protection de la nature sous l'angle de la lutte contre l'érosion de la biodiversité - un des risques majeurs évoqué lors de la conférence de Rio- la directive Habitats contribue à donner à la protection de la nature une importance comparable à celle de la lutte contre l'appauvrissement de la couche d'ozone ou les émissions de gaz à effet de serre, en la situant dans le registre de la survie.

Les directives européennes naissent de propositions émises par la Commission européenne qui sont ensuite soumises à un processus de prise de décision complexe avant qu'une version ne soit finalement adoptée par le conseil des ministres. S'agissant d'une politique européenne, la directive Habitats est le produit d'un long processus de négociation entre la Commission européenne et les Etats membres qui s'est déroulé entre 1988 et 1992. Il a fallu trouver un consensus entre l'intérêt supranational de défense de la biodiversité et les intérêts nationaux, eux-mêmes divergents, tout en tenant compte des exigences administratives de la Commission. Ainsi, cette politique intègre différents points de vue et différents intérêts qu'il est utile de décrypter pour être en

---

<sup>8</sup>Directive du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages. (79/409/CEE) J.O.C.E. du 25 avril 1979 pp. 1-18.

<sup>9</sup>Cinq régions biogéographiques ont été délimitées en Europe: alpine, atlantique, continentale, macronésienne et méditerranéenne.

mesure d'interpréter les enjeux que recouvre ce texte, en terme de politique de protection de la nature. C'est ce que nous proposons de faire ici en présentant, dans un premier temps, le « climat » scientifique et politique qui a accompagné la conception de la Directive. Dans un deuxième temps, nous examinerons la proposition initiale faite par la commission, pour analyser ensuite le processus d'élaboration qui permettra de comprendre comment s'est peu à peu transformée cette proposition au cours des négociations.

La méthode employée consiste en une analyse des textes relatifs à la directive Habitats publiés au Journal Officiel des Communautés Européennes (JOCE), complétée par des entretiens menés à Bruxelles, afin de comprendre comment se sont effectuées les transformations des versions publiées de la directive Habitats entre la première proposition faite par la commission en 1988 et celle adoptée en 1992. Une première étape a consisté à se familiariser avec le processus de prise de décision des institutions européennes à partir de travaux menés sur ce thème selon une approche anthropologique<sup>10</sup> ou en science politique<sup>11</sup>. A partir de là, nous avons cherché à collecter des informations sur les différents intervenants, leurs stratégies et leurs apports respectifs. Mais la tâche s'est avérée difficile pour ne pas dire impossible. Nous n'avons pas eu accès aux comptes-rendus des réunions des groupes de travail mis en place pour l'élaboration de la directive Habitats, alors que nous pensions ainsi disposer de la liste des participants et prendre connaissance de leurs contributions. De plus, les acteurs ayant fait pression au niveau de la Commission et du parlement avaient changé de poste ou étaient difficilement localisables. Seuls les fonctionnaires de la DG XI ont pu être contactés. En conséquence, outre l'analyse des différentes formulations de la directive Habitats publiées au JOCE, l'interprétation de la généalogie et des enjeux de la directive Habitats qui est faite dans cette étude se fonde essentiellement sur le point de vue de la DG XI.

---

<sup>10</sup> ABELES Marc et BELLIER Irène. « La commission européenne du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de sciences politique*; vol 46; n°3; juin 1996. Irène BELLIER. « Une culture de la commission européenne? », *Politiques publiques en Europe*. L'Harmattan. Paris. 1995. Marc ABELES. *En attente d'Europe*; Hachette. Paris. 1996. Pierre MULLER. « Un espace européen des politiques publiques », *Politiques publiques en Europe*. L'Harmattan. Paris. 1995.

<sup>11</sup> Dusan SIDJANSKY. *Communauté européenne 1992: gouvernement de comités?* *Revue Pouvoir*. N°48. 1989. Paris-Bruxelles. Christian LEQUESNE. PFNSP. Paris. Sonia MAZEY et Jérémy RICHARDSON. *Revue française de sciences politiques*. Vol. 46; n°3; Juin 1996.

## I- LES FONDEMENTS DE L'INNOVATION

### I.1- Scientification de la protection de la nature

Ce qui frappe d'emblée dans la méthode proposée, c'est la rationalisation du choix des sites. Alors qu'auparavant on avait coutume de se référer au caractère grandiose d'un paysage ou à la présence d'une espèce symbole, il en est tout autrement dans la directive Habitats. La nature à préserver est traduite en une liste d'espèces et d'habitats (annexes I et II) représentant la biodiversité à préserver à l'échelle européenne. On passe donc d'une notion floue de « protection de la nature » à une mission de maintenir dans un état de conservation favorable<sup>12</sup> toutes les espèces et tous les habitats listés dans les annexes. Dès lors, la première étape consistera à localiser leur présence sur l'ensemble des territoires des Etats membres.

En prévoyant une phase d'inventaire, la Directive Habitats permet à la Commission de réaliser un état des lieux attendu depuis longtemps. En effet, depuis de nombreuses années, les instances communautaires tentent de faire admettre la nécessité d'un recensement et d'une classification du patrimoine naturel communautaire par les Etats membres<sup>13</sup>. Il y a eu certes déjà quelques tentatives - le projet Corine biotope constitue une première étape dans ce sens<sup>14</sup> - mais les connaissances demeurent encore hétérogènes et parfois défailantes. Cette lacune devrait enfin être comblée grâce au réseau Natura 2000 qui constituera le fondement scientifique de la politique environnementale européenne. Car il est clair pour la commission que les inventaires doivent être exclusivement scientifiques: " *le caractère scientifique et donc objectif de la démarche s'avère essentiel pour la crédibilité et la bonne mise en œuvre de la directive Habitats* "<sup>15</sup>. L'objectif est de ne pas "polluer" les inventaires par d'autres types de considérations qui risqueraient de biaiser le choix des sites.

Une fois les espèces et les habitats localisés géographiquement, il s'agit de délimiter des sites qui permettent d'assurer la mission de conservation qui leur incombe. Ce qui n'est pas une opération simple car cela nécessite de connaître le fonctionnement de l'écosystème, ainsi que le comportement des espèces animales abritées. Parmi les sites délimités, il s'agit ensuite de sélectionner ceux dont les caractéristiques

---

<sup>12</sup> Le terme de conservation est défini comme suit à l'article 1 de la Directive: "un ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels et les populations d'espèces de faune et de flore sauvages dans un état favorable au sens des points e) et i)." Lesquels points détaillent en quoi consiste le maintien dans un état de conservation favorable les habitats et les espèces.

<sup>13</sup>MISCHLICH Florence. La préservation des espaces naturels par le zonage. Thèse réalisée à l'université de Toulon et du Var. UFR de droit public; 1994.

<sup>14</sup>La question est traitée dans la partie 3 de ce rapport

<sup>15</sup>DIANA Olivier. Séminaire ONG nature. Colloque Habitats; 17-18 octobre 1995 à Strasbourg. page 6.

écologiques sont les plus appropriées compte tenu de l'objectif fixé. Un processus de sélection en deux étapes, une nationale et une par région biogéographique, est proposé. L'annexe III de la directive présente une liste de critères à suivre pour sélectionner les sites à l'échelle nationale puis évaluer la cohérence écologique du réseau ainsi constitué.

*"Une des questions qui reviendra souvent dans les prochains débats, sera de savoir si les listes nationales seront considérées comme complètes et si les sites proposés par les Etats membres, apporteront au réseau une contribution significative, au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels de l'Annexe I et des habitats d'espèces de l'Annexe II. Les experts scientifiques et les ONG joueront de nouveau un rôle très précieux dans cette seconde étape. Ils seront invités à la seconde série de séminaires, qui se tiendra dans chaque région biogéographique, en présence des membres du comité habitats, et destiné à accomplir la seconde étape de la directive"<sup>16</sup>.*

On constate donc que la mise en application du processus d'identification des sites s'appuie sur une mobilisation importante des scientifiques pour chacune des étapes: réalisation des inventaires, délimitation des contours et des périmètres des sites, sélection des sites les plus appropriés pour constituer un réseau qui soit à la fois fonctionnel et cohérent. Il en est de même pour la définition du mode de gestion à mettre en œuvre une fois les sites désignés dans la mesure où il s'agit d'une gestion dynamique visant à garantir le maintien des espèces et des habitats abrités par le site <sup>17</sup>.

### ***La référence à la conservation de la biodiversité***

C'est lorsque l'on a pris conscience, suite aux travaux préparatoires de la conférence de Rio, de la disparition accélérée des espèces vivantes, qu'il est apparu nécessaire de prendre au sérieux la protection de la nature. Dès lors, celle-ci va acquérir une nouvelle dimension en se donnant pour mission la préservation de la biodiversité. Véritable concept en émergence, la biodiversité "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."<sup>18</sup> C'est aussi une incitation à appréhender simultanément trois dimensions de la diversité du vivant abordées jusqu'alors de manière distincte : la variabilité génétique, spécifique et

---

<sup>16</sup>DIANA Olivier. Séminaire ONG Nature; 17-18 octobre 1995 à Strasbourg; p 12

<sup>17</sup> . Dans cette étape, les gestionnaires de l'espace rural sont conviés.

<sup>18</sup>BARBAULT Robert. Biodiversité. Hachette. Paris. 1997. page 23.

écologique. La première correspond aux populations distinctes d'une même espèce ou à la différenciation génétique à l'intérieur de la population. Cette diversité génétique, domaine des généticiens, est à la base des capacités d'évolution des espèces vivantes dans la nature. C'est elle qui permet aux hommes de modeler les espèces domestiquées en fonction de leurs besoins. La diversité spécifique, quant à elle, permet de mesurer la variété des espèces à l'intérieur d'une région donnée. L'évaluation de cette diversité part d'inventaires des espèces vivantes pris en charge par les taxinomistes ou les systématiciens. Et enfin, la diversité écologique, appréhendée par les écologues, s'applique aux écosystèmes qui peuvent être appréciés au niveau des macro-systèmes (région, pays ou continents) ou au niveau des micro-systèmes ou biotopes. En dehors de ces trois niveaux classiques de diversité, d'autres expressions de la biodiversité sont importantes. Elles incluent l'abondance relative des espèces, la structure d'âge des populations, la distribution des populations dans une région, les changements dans le temps de la composition des communautés, et aussi l'ensemble des processus de prédation, de parasitisme et de symbiose.

Comme nous le verrons dans la deuxième partie, l'appréhension de la biodiversité est loin d'être véritablement maîtrisée même si la conscience de la gravité des risques engendrés par son érosion est universellement partagée. Quoi qu'il en soit, appréhender la nature en terme de biodiversité induit un changement dans la façon de poser le problème de sa conservation. Désormais, la nature à préserver ne peut plus se cantonner à quelques enclaves, la majeure partie de la biodiversité se trouvant à l'extérieur des espaces actuellement protégés.

Les politiques de zonage de l'espace, dans leur conception classique, ne peuvent donc pas prétendre englober la totalité des aires biogéographiques significatives pour la conservation de la biodiversité<sup>19</sup>. D'autant que ce type de politique qui vise à préserver des zones refuges a abouti à susciter une extraordinaire pression touristique menaçant la pérennité même de ces milieux. Les autres formes de conservation telles que la conservation *ex situ* sous forme de jardins botaniques ou d'embryons congelés ne sont pas non plus satisfaisantes. Ces méthodes posent des problèmes de coût et leur impact est limité puisqu'elles ne pourront jamais concerner les millions d'espèces menacées et à fortiori celles encore inconnues de la science. De plus, les espèces ainsi protégées risquent de s'avérer inutiles du fait de ne plus être exposées aux facteurs écologiques, car elles risquent de ne plus s'adapter à l'évolution qu'aura subi leur milieu d'origine, sans parler des risques de dérive génétique. Ainsi l'appréhension de la conservation de

---

<sup>19</sup>RAMADE François. La conservation de la diversité spécifique. Le courrier de la nature; n° 130; pp. 16-33.

la nature en terme de lutte contre l'érosion de la biodiversité implique une rénovation des modes de protection adoptés jusqu'alors. Dans la tendance croissante à fonder scientifiquement les politiques environnementales<sup>20</sup>, la protection de la nature est fortement influencée par les connaissances acquises par la biologie de la conservation pour répondre à ces nouveaux enjeux<sup>21</sup>.

Elaborée au moment des travaux préparatoires de la conférence de Rio au cours desquels ont été débattus les voix et moyens de parvenir à un développement durable, la directive bénéficie de ses retombées politiques. Outre le fait d'avoir réactivé les travaux en biologie de la conservation, la conférence de Rio, à travers son incitation à s'orienter vers un développement durable, a contribué à revaloriser les politiques environnementales jusque-là considérées de façon marginale. Il en est résulté de profondes modifications tant sur le plan du fonctionnement institutionnel que sur le plan des stratégies et des méthodes au niveau de la DG XI<sup>22</sup>.

## **I.2- l'engagement de la DG11 pour promouvoir un développement durable**

Il est bon tout d'abord de préciser que l'Europe a nettement affirmé sa volonté de parvenir à un développement durable. Le traité de Maastricht, la déclaration sur l'environnement de Dublin, l'adoption de la déclaration de Rio sont autant d'engagements formels de la Communauté, qui du fait de sa dimension internationale, estime avoir un rôle important dans le processus de changement vers un développement durable :

*"La Communauté doit valoriser plus efficacement son autorité morale, économique et politique afin de stimuler une intensification des efforts sur le plan international pour résoudre les problèmes planétaires et encourager un développement durable et le respect pour les biens communs de la planète."*<sup>23</sup>

Ainsi le cinquième programme pour l'environnement<sup>24</sup> s'intitule "Programme communautaire de politique d'action en matière d'environnement et de développement durable" et vise à transformer les modèles de croissance dans la communauté de façon à emprunter la voie du développement soutenable.

---

<sup>20</sup>LEFEUVRE J. C. De la protection de la nature à la gestion du patrimoine naturel. In : patrimoines en folie; Maison des sciences de l'homme. Paris; 1990.

<sup>21</sup>BARBAULT Robert. Biodiversité. Hachette; Paris; 1997.

<sup>22</sup>Direction générale de la Commission européenne, chargée de l'environnement, de la sécurité nucléaire et de la protection civile.

<sup>23</sup>Cinquième programme pour l'environnement. J.O.C.E. n° 138 du 17.5.93.

<sup>24</sup>Cinquième programme pour l'environnement. J.O.C.E. n° 138. du 17/5/93. PP 5-98

Cet engagement marque une rupture dans le mode de fonctionnement de la DG XI. Auparavant, cette direction était plutôt marginalisée au sein de la Commission européenne. Elle avait la réputation d'être dominée par des « hurluberlus » de l'écologie élaborant une législation de l'environnement sans concertation et sans grand souci apparent des politiques qui s'élaboraient au même moment dans les autres services de la Commission. Cette direction était la plupart du temps dans l'incapacité à emporter les convictions ou à faire transformer ses priorités en action communautaire ; la politique qui y était émise était trop éloignée des priorités dominantes de la Commission.

L'impact du concept de développement durable, ajouté à la forte personnalité du commissaire italien en poste à cette époque, ont contribué à faire émerger une nouvelle culture au sein de la DG XI. Ce processus s'est accompli lors de la réalisation du Vième programme pour l'environnement et le développement durable, par l'émergence de thèmes tels que la responsabilisation ou l'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques. Cela s'est concrétisé également par des changements de méthode de travail. On y dénote une volonté de s'attaquer au problème du déficit de mise en œuvre des politiques environnementales. La DG XI s'attache désormais à rendre les aspects techniques des législations plus pertinents du point de vue politique, ainsi qu'à se réconcilier avec la réalisation du marché unique. Ainsi, le concept de développement durable aura contribué à démarginaliser la DG XI qui fait désormais le lien entre protection et développement.

### *Une nouvelle stratégie: choix politiques sur fondements scientifiques*

On peut juger du changement dans la façon d'appréhender les problèmes d'environnement par la Communauté européenne lorsqu'on compare le IVième<sup>25</sup> et le Vième<sup>26</sup> programme pour l'environnement. Dans le premier, les changements souhaités pour parvenir au développement durable concernaient essentiellement les entreprises. Il s'agissait notamment de faire évoluer les processus de fabrication et les produits de façon à diminuer les sources de pollution. En revanche, le cinquième programme élargit nettement le champ d'intervention. Il vise à infléchir les tendances et les pratiques nuisibles à l'environnement par l'engagement de tous les acteurs (publics, privés, citoyens) ce qui rend beaucoup plus complexe son intervention de par la largeur de l'éventail des problèmes à traiter.

---

<sup>25</sup> Résolution du conseil du 19 octobre 1987. J.O.C. E. n° 328; pp. 1-44.

<sup>26</sup> Résolution du conseil du 1er février 1993. J.O.C.E. n° 138; pp. 1-98.

L'objectif à atteindre est la réalisation d'un équilibre entre l'activité humaine, le développement et la protection de l'environnement. Il faut pour cela « *intégrer les préoccupations environnementales dans la définition et la mise en œuvre des politiques économiques et sectorielles, dans les décisions des administrations publiques, dans les processus productifs ainsi que dans l'ensemble des comportements et des choix individuels.* »<sup>27</sup> La démarche proposée consiste en particulier à fonder scientifiquement les politiques à mettre en œuvre. En ce sens, le Vième programme entend promouvoir la recherche scientifique et le progrès technique dans le but notamment de fournir une base scientifique pour évaluer l'état de l'environnement et améliorer la prise de conscience en temps utile des problèmes environnementaux. Il s'agit aussi de permettre une meilleure compréhension des mécanismes qui agissent dans l'environnement et de l'incidence des activités humaines. Consciente des lacunes scientifiques qui persistent, La DGXI a prévu d'établir une communication entre chercheurs et décideurs:

*"Il convient de renforcer substantiellement les relations et les liens entre la politique de l'environnement et la recherche-développement (R&D) qui la soutient. En vue de tirer profit maximum des activités de R&D, il y a lieu d'améliorer les échanges d'informations entre la R&D et ceux qui formulent les politiques, de même qu'il convient de rendre la R&D plus adaptable pour lui permettre de répondre plus directement et de façon plus souple aux exigences politiques nouvelles. A l'inverse, il importera de concevoir des mécanismes permettant d'adapter la formulation et l'application des politiques aux changements scientifiques et technologiques."*<sup>28</sup>

### ***Protection de la nature et développement durable***

Dans ce contexte, l'Europe justifie son action en faveur de la protection de la nature pour répondre au " *désir fondamental de l'humanité de vivre en harmonie avec la nature et d'en jouir*"<sup>29</sup>, et au besoin de préserver des matériaux d'observation aux scientifiques. Et d'ajouter: "*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 générale.*" La façon dont le problème de la protection de la nature est posé dans le Vième programme est le suivant:

"Pour la plupart des espèces sauvages de faune et de flore, le fractionnement et l'isolement des habitats, dus principalement aux travaux d'infrastructure (notamment les

---

<sup>27</sup> Cinquième programme pour l'environnement. Op. Cit. Page 11.

<sup>28</sup> Cinquième programme pour l'environnement. Op. Cit. page 69-70.

<sup>29</sup> Cinquième programme pour l'environnement. Op. Cit. page?



câbles électriques haute tension), représentent la menace la plus grave. Si les habitats deviennent trop petits et si les zones de communication entre eux sont soit bloquées, soit coupées, l'indispensable migration peut s'avérer impossible, d'où l'extinction de certaines espèces. La stratégie communautaire visera à préserver la diversité biologique européenne essentiellement en instaurant une gestion soutenable des terres au sein et autour des habitats d'intérêt communautaire et plus vaste. Un réseau interconnecté d'habitats, s'inspirant des conceptions de Natura 2000, doit être mis en place grâce au rétablissement et à la conservation des habitats eux-mêmes et de couloirs assurant la communication entre eux. La création et le maintien de ce réseau dépendront en très grande partie du soin qui sera apporté à l'élaboration et à la mise en œuvre des futures politiques des transports, agricole et touristique."<sup>30</sup>

### **Conclusion**

On constate donc que la façon de poser le problème de la protection de la nature va subir une évolution notable à la fin des années 80. L'enjeu qui pèse sur la nature se situe davantage sur le registre du risque, plus précisément d'une perte de biodiversité. A partir du moment où l'on passe de la protection de « hauts-lieux » à la conservation de la biodiversité, apparaît la nécessité d'étendre la politique de protection à l'ensemble des espaces naturels. Dès lors, il devient impératif d'intégrer la protection de la nature dans l'ensemble des politiques menées sur ces espaces.

## **II- ANALYSE DE LA PREMIERE PROPOSITION**

L'une des motivations à l'origine de la volonté de l'Union européenne (UE) de renforcer son action en faveur de la protection de la nature, part du principe que l'UE constitue un terrain idéal pour mettre en pratique une politique coordonnée de protection de la nature. Car la vie sauvage ne connaît pas de frontière, et pour être efficace, les mesures de conservation doivent être prises à un niveau supranational. La convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe<sup>31</sup> a été rédigée dans cet esprit. Elle introduit la nécessité de l'intégration et de la coopération entre Etats, notamment pour le cas des espèces migratrices. A travers la directive Habitats, il s'agissait d'aller au-delà de la simple ratification de la convention de Berne. Il fallait d'une part intégrer cette convention internationale à la législation

---

<sup>30</sup>Cinquième programme pour l'environnement. Op. Cit. Page 50.

<sup>31</sup>Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. J.O.L. n° 38; du 10/2/1982; pp. 3-9.

communautaire, puis la transcender et aboutir à une législation de préservation de la nature spécifiquement communautaire<sup>32</sup>.

Cependant, la pression en faveur de l'élaboration d'une politique européenne de protection de la nature était encore négligeable, à la fin des années 80. De plus, d'importants problèmes de politique générale (principe de subsidiarité, Maastricht) et la préparation du sommet de Rio mobilisaient les énergies. S'il a été tout de même possible d'aboutir à l'élaboration d'une proposition c'est grâce à l'entremise d'une personne, Stanley JOHNSON, qui a joué un rôle de catalyseur. Il a servi de relais politique aux associations de protection de la nature lorsqu'il est passé du statut de membre du parlement européen à celui de conseiller à la DG XI. En très bons termes avec le commissaire de l'époque, il a été l'élément moteur de l'initiation de l'élaboration de la première proposition<sup>33</sup>, diffusée en 1988. Réalisée en six mois, alors qu'habituellement il faut deux ans en moyenne, cette première proposition était atypique dans le sens où elle avait été préparée essentiellement par trois personnes: S. JOHNSON, une fonctionnaire de la DG XI de formation sciences politiques et un scientifique de l'institut Royal des sciences naturelles de Belgique. Ce dernier faisant office de conseiller technique, avait auparavant travaillé sur un manuel européen des habitats naturels. Il y aurait donc eu très peu de consultations auprès des ONG et des Etats membres à ce stade.

L'impression dominante qui se dégage de la première proposition est la primauté donnée à l'efficacité écologique. Nous entendons par là que le modèle de protection proposé et les modalités prévues pour le mettre en place reflètent une volonté de mettre en application les nouveaux préceptes développés par la biologie de la conservation en vue d'améliorer l'efficacité des mesures de protection. L'appréhension de la nature en terme de biodiversité conduit à revoir l'impact des modes de protection de la nature sous l'angle de leurs effets en faveur du maintien d'une variabilité génétique, spécifique aussi bien qu'écologique<sup>34</sup>. Le modèle préconisé en biologie de la conservation, et repris par l'UICN<sup>35</sup>, 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 de milieux les plus diversifiés<sup>36</sup>. On retrouve cette structure en

---

<sup>32</sup>MISCHLICH Florence. La préservation des espaces naturels par le zonage. Thèse réalisée à l'Université de Toulon et du Var. UFR de droit public; 1994.

<sup>33</sup>Acte préparatoire de la commission. J.O.C.E. du 21 sept 1988; n° 247; pp. 3-13.

<sup>34</sup>BARBAULT Robert. Biodiversité. Achette. Paris. 1997. Page 23.

<sup>35</sup>HALLE Mark. Directeur du développement à l'UICN. Biodiversité et parcs nationaux. Colloque « Les parcs nationaux demain ». Juillet 1993. Pp. 51-53.

<sup>36</sup>Nous nous référons ici aux travaux de : FOLKE Carl & al; Biological diversity, ecosystems, and the human scale. Ecological application, 6(4), 1996, pp. 1018-1024. BLONDEL Jacques. Du théorique au concret. La biologie de la conservation. NSS ; vol 3 ; 1995 ; hors-série ; pp. 10-18. RAMADE François.

réseau dans la première proposition de directive avec une volonté d'en faire un système écologiquement fonctionnel. Ainsi les zones qui le composent doivent-elles être suffisantes en nombre et en superficie pour assurer le maintien des espèces ainsi que la conservation des types d'habitats spécifiés dans les annexes I et IV dans toutes les régions où leur existence est attestée (article 6).

Pour constituer ce réseau, qui devait être le plus dense possible, ont été établis des critères de sélection des sites présentés comme un minimum à respecter:

*"Doivent au moins être classées les zones qui remplissent au moins une des 2 conditions suivantes:*

- *figurer parmi les 10 zones les plus importantes de la communauté pour la conservation de chacune des espèces de l'annexe I ou habitats de l'annexe IV;*
- *figurer parmi les 2 zones les plus importantes dans une région pour la conservation des espèces de l'annexe I ou l'habitats de l'annexe IV, pour autant que cette région comporte des zones d'importance régionale pour cette espèce ou cet habitat.*

*L'importance des zones étant évaluée par leur dimension, la population hébergée et leur pérennité"(Annexe V point a).*

Dans sa formulation, le processus de sélection des sites donne la priorité à la logique écologique, dans la mesure où l'existence de zones répondant aux critères de sélection doit automatiquement entraîner leur classement. En cas de défaillance d'un Etat membre, il est prévu que la commission identifie elle-même les zones restant à classer. Dans le même ordre d'idée, il est demandé aux Etats membres de classer rapidement (dans les 2 premières années) les zones nécessitant des mesures d'urgence compte tenu des menaces qui pèsent sur elles. Outre les dispositions visant à classer le plus de sites possibles, s'ajoute un certain nombre de mesures visant à éviter d'en faire des enclaves préservées. Il s'agit de faire en sorte que ces sites s'insèrent dans un espace au sein duquel certaines précautions environnementales doivent être prises. On retrouve sous cette forme les notions de biorégion et de réseau traduites en mesures concrètes:

*"Considérant qu'un tel classement de zones de protection spéciale (ZPS) ne signifie pas qu'une exploitation excessive de la nature puisse être autorisée dans les zones non protégées et que la capacité de se maintenir des systèmes biologiques reliant ces zones doit être assurée par une gestion convenable des sols également en dehors des zones classées" (10 ième considérant).*

---

La conservation de la diversité spécifique. Le courrier de la nature ; n° 130. CHAUVET Michel et OLIVIER Louis. A biodiversité enjeu planétaire. Sang de la terre. Paris. 1993.

*"Considérant que les politiques de planification et de développement aux niveaux national, régional et local devraient tenir compte de la conservation des habitats et de la faune et de la flore sauvage et que, partant, tous les projets et tous les plans ou programmes de développement susceptibles de perturber les ZPS doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement et qu'à cet effet, la directive 85/337/CEE<sup>37</sup> du conseil devra être modifiée"*(14ième considérant).

Ces considérations seront traduites en plusieurs articles tel que l'article 8:

*"Les Etats membres s'efforcent d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats naturels et semi-naturels, également en dehors des ZPS classées (...)"*(article 8.1).

*"Les Etats membres prennent en outre toutes les mesures nécessaires pour garantir la protection des éléments marquant du paysage, notamment ceux spécifiés conformément à l'annexe VII, qui revêtent une importance locale majeure pour la vie sauvage"* (article 8.2).

Ou les articles 10 et 11 placés sous le titre "évaluation des incidences sur l'environnement":

*" Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour inclure des mesures de sauvegarde dans leurs politiques nationales, régionales et locales d'aménagement du territoire et de développement de manière à éviter l'endommagement des habitats naturels et semi-naturels et le recul de la faune et de la flore sauvage (en accordant une attention particulière aux populations ou colonies des espèces menacées)." (art 10)*

L'article 11 quant à lui, détaille les modifications à apporter à la directive 85/337/CEE pour appliquer l'évaluation environnementale aux ZPS.

On le voit, il y a, dans la proposition initiale une volonté clairement exprimée et des propositions concrètes pour faire en sorte que les politiques d'aménagement du territoire et de développement n'aient pas d'incidences néfastes sur le réseau de zones classées à établir.

Une fois cette proposition élaborée et soumise au conseil, a débuté un long processus de négociation et de consultation qui a duré plusieurs années. Les

---

<sup>37</sup>Directive 85/337/CEE du 27/6/85 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. JOCE du 5/7/85; p 40.

négociations formelles se sont organisées en 2 groupes. L'un mis en place par la Commission, composé d'experts, a été chargé d'approfondir la dimension scientifique (choix des habitats et espèces d'intérêt communautaires, critères de sélection...). L'autre mis en place par le Conseil, composé d'attachés environnementaux des pays membres, a traité le volet politique, notamment les modalités de désignation et de sélection des sites. On retrouve ici la césure habituelle, dans le fonctionnement des institutions européennes, entre l'approche technique de la Commission et l'approche politique du conseil.

Comme nous l'avons déjà dit, il n'a pas été possible d'accéder aux comptes-rendus des réunions de ces deux groupes, ce qui nous aurait permis de déterminer plus précisément sous quelles influences le texte initial a évolué. Cependant, la référence aux travaux relatifs au fonctionnement des institutions européennes complétés par des entretiens effectués auprès de fonctionnaires en poste à la DGXI à l'époque de l'élaboration de la directive Habitats, nous permettent de nous faire une idée du processus qui a eu lieu. Sans pour autant avoir la certitude que les connaissances acquises sur les institutions européennes soient généralisables à l'ensemble des DG, notamment à celle qui a en charge les problèmes d'environnement, il nous a semblé utile d'en faire une rapide présentation. L'ensemble de ces travaux présente en effet l'intérêt de souligner les intrications existantes entre les institutions européennes, les administrations des pays membres et des représentants d'associations ou d'intérêts privés qui entrent en contradiction avec l'idée communément répandue que les politiques européennes relèvent de décisions technocratiques éloignées des réalités de chaque pays membre.

### III- FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

Les politiques européennes sont issues de longs processus de concertation plus ou moins formalisés entre les institutions européennes et les représentants des gouvernements des pays membres, ainsi qu'avec les socioprofessionnels et le milieu associatif. *Car "l'une des tâches essentielle de la commission est d'harmoniser. Il s'agit tout à la fois de dégager une orientation communautaire globale et d'inventer une législation et des politiques qui tiennent compte de la pluralité des contextes et des intérêts nationaux."*<sup>38</sup> D'où la notion de culture politique du compromis qui caractérise l'action de la commission qui conjugue des traditions parfois très différentes<sup>39</sup>. Il en

---

<sup>38</sup>ABELES Marc et BELLIER Irène. La commission européenne du compromis culturel à la culture politique du compromis. Revue française de sciences politique; vol 46; n°3; juin 1996; pp. 431.

<sup>39</sup>ABELES Marc et Irène BELLIER.op. cit., Pp. 431-455.

résulte une forte propension à rechercher la négociation, quitte à retarder le moment de la décision et à laisser en suspens certains dossiers sur lesquels les propositions en présence semblent encore trop éloignées.

### **III.1- Les relations avec les administrations des pays membres**

Christian LEQUESNE<sup>40</sup> a analysé les relations entre l'administration française et l'Union européenne dans les phases de formulation et de mise en œuvre de la politique européenne. Il montre que préalablement à la proposition de règlement ou de directive de la Commission européenne, il y a consultation des fonctionnaires nationaux dans des groupes d'experts qui accueillent également des représentants des groupes d'intérêt et des consultants indépendants. L'auteur fait également état d'échanges entre cabinets ou services d'un ministère avec les DG dans une démarche d'émission de suggestion d'initiatives des ministères à la Commission. Ces relations sont en partie institutionnalisées par la création, à l'initiative de la France, du Secrétariat Général Interministériel pour les questions de Coopération Economiques européennes (SGCI). En théorie ce secrétariat est un passage obligé des informations entre la Commission et le gouvernement français. Sa mission est de garantir la cohérence de la politique communautaire de la France par un contrôle de l'exécution, ainsi qu'une réflexion conceptuelle et prospective sur la construction européenne au sein de l'administration française. Ses tâches consistent à « dispatcher » les informations en provenance de la Commission dans les ministères compétents; à recevoir des observations écrites des ministères en réaction aux propositions de la commission; et de convoquer des réunions de coordination interministérielle lorsque la proposition de la commission le nécessite.

Autre institutionnalisation des relations entre les institutions européenne et les Etats membres, à l'initiative de l'Europe, est la création de la représentation permanente. Celle-ci est composée des représentants des pays membres qui occupent une position de médiateurs privilégiés entre l'appareil politico-administratif national et les institutions communautaires. La direction est confiée à un ambassadeur qui siège également au sein d'un organe communautaire chargé de préparer les travaux des ministres: le comité des représentants permanents (COREPER). La représentation permanente a une fonction d'information des acteurs politico-administratifs parisiens: toutes les propositions de la Commission et tous les comptes-rendus du conseil sont expédiés par la représentation permanent au SGCI. La représentation permanente participe aussi à l'activité de médiation entre une vision française et supranationale. L'information transmise par les

---

<sup>40</sup>Paris-Bruxelles. Christian LEQUESNE. PFNSP. Paris.

agents de la représentation permanente au SGCI et, de facto à l'ensemble des ministères parisiens est une première contribution à la formulation des positions françaises. S'y ajoute la participation des agents de la représentation permanente aux réunions qui se tiennent à Paris. Leur rôle est d'expliquer aux ministères les contraintes de la négociation, de leur apprendre à nuancer les positions dans le contexte spécifique de la négociation multilatérale.

### **III.2- Un réseau d'influences**

D'autre part, la commission s'entoure d'un réseau de groupe de pression, d'experts, de lobbyistes qui sont autant de défenseurs d'intérêts corporatistes ou nationaux. Dusan SIDJANSKY<sup>41</sup> a bien montré que la commission s'appuie sur des comités consultatifs représentant des intérêts professionnels et sociaux, ainsi que de nombreux comités dont les membres sont des experts nationaux ou gouvernementaux, des fonctionnaires et de hauts responsables d'organismes publics. La densité des réseaux varie selon les secteurs d'activités communautaires. Ils ont un rôle consultatif en ce qu'ils constituent une source d'information pour les fonctionnaires et les experts qui élaborent la réglementation européenne.

Ainsi, la commission se trouve au centre d'un réseau de rapports extrêmement complexe et varié dont le processus a été analysé par Sonia MAZEY et Jérémy RICHARDSON<sup>42</sup>. Elle peut agir comme une bourse où se négocient problèmes, politiques publiques et intérêts. Bien qu'il existe au sein de la commission une volonté très forte de consulter les groupes pour obtenir leur aide dans l'élaboration des politiques, les auteurs notent l'absence de procédure standard en matière de consultation de ces groupes.

### **III.3- Les intrications entre institutions européennes**

D'un point de vue formel, dans le cadre du triangle institutionnel<sup>43</sup>, l'instance suprême en matière de décision est le conseil des ministres qui incarne l'intérêt des Etats membres. En revanche, le monopole du pouvoir de proposition revient à la commission, qui elle, est une entité supranationale, dont le rôle est de faire face aux Etats membres

---

<sup>41</sup>Dusan SIDJANSKY. Communauté européenne 1992: gouvernement de comités? Revue Pouvoir. N°48. 1989. pp. 71-80.

<sup>42</sup>Sonia MAZEY et Jérémy RICHARDSON. Revue française de sciences politiques. Vol. 46; n°3; Juin 1996; pp. 409-429.

<sup>43</sup>Sont ainsi désignées les trois institutions communautaires que sont la Commission des Communautés Européennes, le Conseil et le Parlement européen.

au nom d'un intérêt qui les dépasse. Le parlement représente quant à lui l'intérêt des citoyens.

Mais les rôles ne sont pas aussi tranchés, car malgré sa vocation à défendre les intérêts supranationaux, la Commission européenne maintient de multiples liens avec les différents pays membres comme on a pu le voir. Outre la collaboration avec les administrations nationales, c'est au sein même de la commission que se mêlent vision européenne et visions nationales. En effet, celle-ci est constituée de commissaires qui sont proposés par les Etats membres, or ce sont des politiques qui ont fait carrière dans leur pays respectif. Bien qu'ayant pour mission de construire l'Europe, les agents de la commission montrent un tiraillement entre une appartenance européenne et nationale. *"En observant les pratiques des agents de la commission européenne, on note une tension entre l'identification à quelque chose de supérieur à l'intérêt national mais encore inachevé, et la socialisation dans des registres nationaux dont les individus ne s'affranchissent pas mais dans lesquels ils ne se reconnaissent pas totalement non plus."*<sup>44</sup>.

L'imbrication entre intérêts communautaires et intérêts nationaux se réalise également à travers les relations entre commission et conseil par l'intermédiaire des experts nationaux qui participent à des groupes de travail dans les deux institutions. Dusan SIDJANSKY<sup>45</sup> montre que ce sont le plus souvent les mêmes experts gouvernementaux qui interviennent dans les réunions convoquées par la commission et dans les groupes de travail au niveau du conseil. Les questions importantes ou controversées font l'objet de débat au conseil entre ministres et membres de la commission qui participent aux réunions du conseil. De même qu'un représentant de la commission assiste à toutes les réunions préparatoires au COREPER<sup>46</sup> dans les comités spéciaux ou dans les groupes de travail. Ce qui fait dire à Marc ABELES<sup>47</sup>: *"L'action communautaire est un processus où sont intriqué en permanence la dimension communautaire incarnée par la Commission et la dimension intergouvernementale qui permet aux Etats membres de garder la maîtrise des opérations."* La séparation entre les intérêts communautaires et les intérêts nationaux est loin d'être nette, mais c'est à travers ces multiples liens que peut s'établir l'harmonisation recherchée par la commission

---

<sup>44</sup>Irène BELLIER. Une culture de la commission européenne? In Politiques publiques en Europe. L'Harmattan. Paris. 1995.

<sup>45</sup>Dusan SIDJANSKY. Communauté européenne 1992: gouvernement de comités? Revue Pouvoir; n°48; 1989; pp. 71-80.

<sup>46</sup>Comité des représentants permanents des pays membres.

<sup>47</sup>Marc ABELES. En attente d'Europe. Hachette. Paris. 1996, p.70.



### III.4- Un processus décisionnel complexe

Tous ces travaux nous éclairent sur la façon dont les politiques sont conçues et formalisées au sein des institutions européennes, et surtout sur la complexité du processus décisionnel qui se caractérise par plusieurs traits mentionnés par Pierre MULLER<sup>48</sup>:

- l'incertitude due à l'absence de forme stable de leadership décisionnel. Tantôt l'influence dominante du Président de la Commission, ou d'un commissaire sera prépondérante, tantôt c'est l'action déterminée d'un Etat membre, ou d'une coalition d'Etats membres qui sera l'élément clé de la décision.

- l'ouverture liée au fait que l'accès aux cercles de la décision est généralement plus facile qu'au niveau national. Alors que les administrations nationales vont tendre vers un monopole d'expertise légitime afin d'imposer leurs normes d'action, la commission va chercher cette expertise en multipliant les contacts, formels ou informels, avec les divers partenaires qui gravitent autour d'elle.

- l'opacité liée au fait que les règles du jeu ne sont pas parfaitement stabilisées.

Comme le souligne Pierre MULLER, l'élaboration des politiques européennes est un processus infiniment plus complexe qu'au niveau national, parce que la question de l'acceptabilité et de la légitimité des normes y est constamment posée. Le fonctionnement en comités permet d'intégrer à tous les stades de la décision une multitude de partenaires publics et privés, y compris ceux qui seront chargés, ensuite, de la mise en œuvre au sein des différents Etats membres.

De ces considérations découlent qu'il est difficile de décrire la genèse des politiques publiques européennes du fait de la multiplicité des acteurs qui jouent un rôle dans l'élaboration des propositions qui aboutissent aux politiques européennes<sup>49</sup>. Dans le cas qui nous intéresse, il semble que ce soit les associations de protection de la nature et certains Etats membres qui aient fait pression sur la commission pour l'inciter à élaborer une proposition visant à compléter la directive Oiseaux.

---

<sup>48</sup>Pierre MULLER. Un espace européen des politiques publiques. In: Politiques publiques en Europe. L'Harmattan. Paris. 1995; pp. 11-24.

<sup>49</sup>MAZEY Sonia & RICHARDSON Jeremy. La commission européenne une bourse pour les idées et les intérêts. In: La commission européenne, culture, politiques, paradigmes. Revue française de sciences politiques; Vol 46; n° 3; juin 1996; pp. 409-429.

## IV- EVOLUTION DE LA PROPOSITION INITIALE

### IV.1- Vers une démarche concertée

On peut noter un profond changement du modèle de politique publique entre la première proposition et celle qui a été adoptée. La proposition initiale, on l'a vu, était très contraignante et centrée sur l'objectif d'efficacité écologique. Mais elle prévoyait quand même des dérogations :

*"Des possibilités de déroger à l'obligation de classer des ZPS doivent cependant être prévues pour répondre à des exigences socio-économiques spécifiques, sous réserve que la cohérence du réseau européen et sa capacité de conservation soit maintenues" (12ième considérant).*

Orientation qui sera traduite par l'article 5: *"les Etats membres sont autorisés à déroger aux critères fixés à l'annexe V, point b) (critères de sélection des sites à classer sur un délais de 8 ans), lorsque, s'appuyant sur une démonstration scientifique et sur une évaluation des incidences sur l'environnement, l'autorité compétente en matière de protection de la nature a la conviction que la cohérence du réseau européen et sa capacité de conservation sont intégralement maintenues."*

Et l'article 8: *"Des dérogations à la protection d'éléments marquants du paysage sont envisageables lorsque l'incidence de la dérogation peut être contrebalancée de manière à n'avoir aucun effet néfaste sur la capacité de maintien des systèmes biologiques reliant les ZPS ou les espèces dont la conservation ne peut être assurée par le seul moyen de la création de ZPS."*

En revanche, le texte adopté ne prévoit qu'une seule dérogation qui concerne les Etats membres dont les sites abritant des habitats ou des espèces prioritaires couvrent plus de 5% du territoire. Ils ont la possibilité d'appliquer de façon plus souple les critères de l'annexe III. (art 4.5). En place de dérogations, ont été introduites des possibilités de concertations entre les Etats membres et la commission. Les réunions biogéographiques (qui n'étaient pas prévues en 88) au cours desquelles doit être établie la liste définitive des sites à désigner, sont en effet l'occasion de rencontres entre scientifiques, membres de la Commission et représentant des gouvernements concernés. Ainsi, la prise de décision engageant les Etats membres peut se faire sous forme concertée entre les différentes parties prenantes.

Cette évolution des modalités de mise en œuvre résulte, on va le voir, de la proposition française d'une procédure de classement en trois étapes. Il n'en demeure pas moins que

la Commission voit en ces dispositions un progrès notable qui devrait permettre d'éviter les problèmes posés par la mise en application de la directive Oiseaux. L'une des difficultés soulignée a été l'impossibilité pour la Commission de vérifier la valeur scientifique des sites, ou de savoir si des sites intéressants n'avaient pas été oubliés. La rigidité des dispositions prises, à l'origine de nombreux contentieux, a également été l'un des points noirs de cette directive. Tout ceci a entraîné un climat de suspicion de la part de la Commission et une vision négative de la politique de la protection de la nature européenne que la directive Habitats devait concourir à réhabiliter.

"La directive Habitats est peut être difficile à mettre en œuvre, mais au moins, il n'y aura pas ces problèmes du fait de la procédure de sélection des sites, la transparence et le dialogue favorisés par les réunions par régions biogéographiques."<sup>50</sup>

Pour la commission, les réunions de concertations au cours desquelles seront sélectionnés les sites à désigner, ont le double avantage de favoriser un dialogue entre scientifiques et décideurs et de faciliter une appréhension globale de la mise en œuvre.

*"Cela permet de connaître la complexité, la fragilité des connaissances scientifiques. Ces concertations ont également pour avantage d'obliger à trouver un consensus entre les Etats membres et la commission sur des bases scientifiques. Certes, cela allonge le processus mais on y gagne en maturité de contact avec les Etats membres. Cela instaure un climat de confiance, favorise le dialogue et la transparence. De plus, lors de ces réunions biogéographiques, les experts scientifiques font une analyse objective du travail fait. Cela permet de comparer les Etats membres et de leur demander de se justifier. Car ils ont une obligation de résultats par rapport aux autres Etats membres. Cela a un effet d'entraînement par le haut"<sup>51</sup>.*

A des mesures relativement autoritaires se substitue un processus de prise de décision concerté qui permet à chacune des parties d'exposer sa conception et de prendre connaissance de celle des autres.

#### **IV.2- Procédure de désignation des sites**

Le fait que l'existence de zones jugées importantes pour la conservation sur leurs territoires détermine un classement et donc des contraintes probables, non seulement au sein des zones, mais également aux alentours, a été perçu par les Etats membres comme

---

<sup>50</sup>Entretien avec un fonctionnaire européen

<sup>51</sup>Commentaire d'un fonctionnaire de la DG XI.

une ingérence de l'Union européenne dans leurs décisions relatives à l'utilisation de leur territoire. C'est donc sur ce point que les négociations ont été les plus épineuses, l'enjeu étant de trouver un compromis entre l'impératif écologique devant aboutir à la mise en place d'un réseau cohérent au sein de biorégions, et le droit de regard de chaque Etat membre sur l'utilisation de son espace. Tous les témoignages concordent sur le rôle actif de la France dans le déblocage de la situation en proposant une procédure de classement en trois étapes:

1- Chaque Etat membre sélectionne, au sein de son territoire, les sites abritant les espèces et habitats mentionnés dans les annexes.

2- La Commission, en accord avec les Etats membres, et sur la base des listes fournies, établit une sélection de sites au sein de chaque région biogéographique.

3- Les Etats membres désignent ces sites comme zone spéciale de conservation (ZSC) le plus rapidement possible, et dans un délai maximal de 6 ans. Les priorités de désignation doivent être établies en fonction de l'importance des sites pour le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats et des espèces et pour la cohérence de Natura 2000, ainsi qu'en fonction des menaces.

Ainsi deux étapes de sélection ont été adoptées. La première se déroule au sein des pays membres, sur la base de critères d'évaluation de l'importance relative des sites pour la conservation d'un type d'habitat ou d'espèce à l'échelle nationale (Annexe III, étape 1). Une fois établie, la liste est transmise à la Commission accompagnée d'informations relatives à chaque site sur la base d'un formulaire<sup>52</sup> établi par le groupe de travail scientifique (GTS)<sup>53</sup> et approuvé par le comité Habitat<sup>54</sup> composé de représentants des Etats membres. La deuxième étape de sélection se tient par région biogéographique. A ce stade, le site est évalué dans sa globalité et non plus par type d'habitat ou d'espèce. C'est aussi sa contribution au fonctionnement du réseau, appréhendée à l'échelle nationale et/ou de la région biogéographique qui est appréciée. (Annexe III, étape 2).

Cette proposition en trois temps constitue un changement notoire de la procédure qui va dans le sens d'un assouplissement de l'application des critères d'efficacité écologique et d'un meilleur contrôle du processus par les Etats membres et la

---

<sup>52</sup>Formulaire standard de données. JOCE du 24 avril 1997; n° 107. pp. 1-156. Lorsque la Directive Habitats a été signée, la commission n'avait pas encore établi de formulaire de données. Ce n'est que fin 97 que la commission a diffusé des formulaires standards.

<sup>53</sup>Le GTS a été institutionnalisé dès l'adoption de la DH. Il est composé d'experts nationaux et est chargé d'élaborer des propositions et des documents à caractère scientifique et technique.

<sup>54</sup>Le comité habitat et le GTS ont été mis en place pour assister la commission lors de la mise en application de la directive.

commission. Dans la première proposition, on recherchait un réseau qui soit le plus dense possible pour assurer le maintien des espèces et habitats sélectionnés. Il y avait également un souci d'agir vite pour les habitats et les espèces qui nécessitent des mesures d'urgence. Dans le texte adopté, il n'est plus fait mention de la nécessité que le réseau soit constitué de zones suffisantes en nombre et en superficie. On note au contraire une restriction dans la possibilité de sélectionner des sites dans la mesure où les critères de sélection définis dans l'annexe III deviennent des passages obligés et non plus un minimum requis comme auparavant. La rigidité imposée pour le choix des sites dans la directive répond à une volonté de contrôler la valeur des propositions de sites qui seront faites par les Etats membres<sup>55</sup>. De plus, il semble moins impératif de veiller à ce que les espèces et les habitats les plus menacés soient rapidement protégés. Un délai global de six ans est fixé et la priorité de désignation est laissée à la discrétion des Etats membres (art 4.4). Enfin, la seule présence de zones importantes n'entraîne plus automatiquement leur classement. Désormais, il est prévu une présélection nationale confiée aux Etats membres, ce qui leur permet de maîtriser cette étape du processus. Et ce n'est qu'après une deuxième évaluation concertée entre Etats membres et commission, et après accord du Conseil, que les sites seront définitivement sélectionnés. Grâce à la phase d'inventaire qui doit aboutir à la fourniture d'un ensemble d'informations dans des formulaires conçus par le GTS, la Commission se donne les moyens d'évaluer la qualité de chaque site proposé et de disposer d'un état des lieux initial qui pourra servir de base à une évaluation de la future politique de protection. L'objectif est donc d'obtenir des données fiables et objectives. Ce qui n'avait pas pu se réaliser avec la DO qui ne prévoyait pas de phase d'inventaire.

En comparaison avec la première version de la procédure, la version adoptée traduit un changement significatif de méthodologie dans la définition scientifique des sites. Elle se présente comme un compromis entre la volonté de la Commission de pouvoir contrôler la valeur scientifique des sites, et la revendication des Etats membres de maîtriser le processus. Ainsi, l'intégration des critères d'acceptabilité et de fiabilité se traduit par un assouplissement des possibilités de désignation de sites.

#### **IV.3- Diminution des contraintes aux alentours des sites**

Une autre modification importante suite aux négociations, est la diminution des contraintes prévues aux alentours des sites. Des études d'impact, relatives à d'éventuels projets d'aménagement sur les territoires environnant les sites, étaient initialement envisagées dans la Directive 85/337/CEE. Une annexe spécifiant les éléments du

---

<sup>55</sup>Entretien avec un fonctionnaire de la commission

paysage à préserver pour maintenir des corridors entre les sites était aussi prévue. En revanche, à l'issue des négociations avec les Etats membres, si l'évaluation des incidences des plans et programmes est maintenue (art 6. 3), elle se borne désormais à une préservation contre les dégradations. De telle sorte que l'évaluation est laissée à la discrétion des Etats membres. En outre, les dispositions prises laissent la possibilité à certaines réalisations dans la mesure où le paragraphe 4 de l'article 6 prévoit:

*"Si en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'Etat membre prend toutes les mesures compensatoires nécessaires pour assurer que la cohérence globale de N2000 est protégée. L'Etat membre informe la commission des mesures compensatoires adoptées."*

Avec cependant une limite

*"Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et /ou une espèce prioritaire, seuls peuvent être évoquées des considérations liées à la santé publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur."*

Cette mesure, obtenue suite à « un bras de fer avec les Etats membres », est interprétée de différentes façons par la Commission. Pour les concepteurs de la proposition initiale, l'assouplissement des contraintes prévues aux alentours des sites est « la porte ouverte à tous les abus ». En revanche, selon un membre de la DGXI chargé du suivi de la mise en œuvre, elle constitue, au contraire, un progrès considérable puisqu'elle anticipe différents cas de figure et garantit qu'au minimum soient prévues des compensations.

Il n'en demeure pas moins que l'article 6.4 marque une évolution en regard des positions défendues jusque là par les institutions européennes. Lors des contentieux relatifs à la mise en application de la DO, la cour européenne de justice a toujours refusé d'admettre que soient prises en compte les considérations d'ordre économique, sociale ou récréatives pour justifier une dégradation de l'environnement. Cela a été entériné par l'arrêt LEYBUCHT de la Cour européenne de justice du 28/2/91 qui accorde la suprématie aux intérêts écologiques par rapport aux intérêts économiques<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup>MISCHLICH Florence. La préservation des espaces naturels par le zonage. Thèse réalisée à l'université de Toulon et du Var. UFR de droit public; 1994.

De même que l'évaluation de l'impact des plans et programmes sur les ZSC est laissée à la discrétion des Etats membres, la préservation des corridors n'est plus qu'une recommandation:

*"Là où ils l'estiment nécessaire, dans le cadre de leurs politiques d'aménagement du territoire et de développement et notamment en vue d'améliorer la cohérence écologique du réseau Natura 2000, les Etats membres s'efforcent d'encourager la gestion d'éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages"(Article 10).*

Or la protection des éléments marquant du paysage était considérée comme indispensable dans la première proposition puisque de ces éléments dépendait le fonctionnement du réseau. En revanche, dans la directive, ce point ne fait que l'objet d'une suggestion et l'annexe VII où devaient figurer ces éléments a disparu. Là encore, on constate que les négociations avec les Etats membres ont abouti à relativiser les exigences écologiques.

#### **IV.4- Cofinancement**

Les pays du sud sont ceux dont une proportion plus importante du territoire est susceptible d'être concernée par des mesures de protection, la biodiversité étant plus élevée dans les pays du sud que dans les pays du nord. Pour alléger les contraintes qui se poseraient inévitablement aux pays concernés, la proposition initiale prévoyait des dérogations:

*"Considérant que des possibilités de déroger à l'obligation de classer des zones de protection spéciale doivent cependant être prévues pour répondre à des exigences socio-économiques spécifiques, sous réserve que la cohérence du réseau européen et sa capacité de conservation des habitats et des espèces soient pleinement maintenues "(12 ième considérant).*

Le Parlement avait rejeté la limite financière prévue, renvoyant la responsabilité de la prise en charge à la Commission par l'amendement n°5<sup>57</sup>:

---

<sup>57</sup>J.O.C du 24 dec 1990; n° C 324; pp. 22-71.

*"Considérant que toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour garantir que la Commission fera ce qui s'impose, tant en termes de personnel que de crédits, pour s'acquitter du rôle qui lui revient dans l'application de la présente directive".*

Et avait proposé de prévoir une mesure de cofinancement pour la mise en œuvre de la deuxième phase de la directive:

*"La commission assortit ce programme commun d'une proposition de soutien financier au développement des programmes nationaux mis en œuvre pour garantir la préservation de tous les sites classés conformément à l'article 5." (amendement n°14).*

Mais l'amendement du Parlement européen prévoyant un soutien financier pour la mise en œuvre de la directive en place de ces dérogations n'avait pas été retenu par la commission européenne. Ce fut la pression de l'Espagne, l'un des pays de la communauté le plus riche en biodiversité, qui a été décisive sur ce point. Cela s'est concrétisé par la possibilité d'un cofinancement communautaire "dans les limites des moyens financiers libérés en vertu des décisions de la communauté"(12 ième considérant). Le 11ième considérant qui prend en compte le fait que les mesures de conservation sont susceptibles d'imposer une charge financière excessive à certains Etats membres compte tenu "d'une part, de la répartition inégale de ces habitats et espèces dans la communauté et, d'autre part, du fait que le principe pollueur-payeur ne peut avoir qu'une application limitée dans le cas particulier de la conservation de la nature". Le 12ième considérant propose que "dans ce cas exceptionnel, le concours d'un cofinancement communautaire devrait être prévu dans les limites des moyens financiers libérés en vertu des décisions de la communauté".

Parallèlement à leur proposition concernant les sites susceptibles d'être désignés comme ZSC, les Etats membres ont ainsi la possibilité de communiquer à la commission les montants qu'ils estiment nécessaires dans le cadre du cofinancement communautaire pour leur permettre de remplir les obligations leur incombant. Ensuite, il est prévu que la Commission, en accord avec les Etats membres, recense sur les sites ayant fait l'objet d'une demande de cofinancement, les mesures indispensables ainsi que le montant des coûts qu'impliquent ces mesures, en tenant compte notamment de la concentration d'habitats et/ou d'espèces prioritaires sur le territoire de ces Etats membres et des charges qu'impliquent pour chaque Etat membre les mesures requises. Au cas où le financement ne peut être assuré, une procédure de réexamen est prévue. tous les deux ans. Entre-temps, les Etats membres concernés s'abstiennent de prendre toute nouvelle mesure susceptible d'entraîner la dégradation de ces zones. Notons que la notion



d'espèce prioritaire a été introduite pour servir de filtre à cette possibilité de cofinancement.

En somme, c'est vers une démarche concertée, mais également transparente et fiable, que s'est orientée la proposition. On note également une responsabilisation des Etats membres. Il en résulte que la plupart des nouvelles dispositions vont vers un assouplissement des exigences écologiques, telles qu'elles ont été présentées dans la version initiale.

## V- LES ENJEUX DE LA DIRECTIVE HABITATS

### V.1- Conserver

Si les caractéristiques écologiques des sites ne sont plus aussi déterminantes dans le processus de sélection des sites qu'elles ne l'étaient dans la proposition initiale, il n'en demeure pas moins que la DIRECTIVE HABITATS est de toute évidence centrée sur la défense de l'intérêt écologique. Bien que le 3<sup>ème</sup> considérant annonce une démarche conciliante dans l'esprit du concept de développement durable

- *"Considérant que le but principal de la présente directive étant de favoriser le maintien de la biodiversité tout en tenant compte des exigences économiques, sociales culturelles et régionales, elle contribue à l'objectif général d'un développement durable; que le maintien de cette biodiversité peut dans certains cas, requérir le maintien, voire l'encouragement, d'activités humaines"(troisième considérant)*

L'analyse de la formulation de la directive Habitats fait prendre conscience de la faiblesse du traitement de la dimension sociale en regard du traitement du volet écologique. En effet, l'article 2 qui expose les objectifs de la directive n'aborde la prise en compte des "exigences économiques, sociales et culturelles" qu'au 3<sup>ème</sup> alinéas. -

*"Les mesures prises en vertu de la présente directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales."*  
(art.2, 3<sup>ème</sup> alinéa)

Avant cela, il est spécifié que la directive Habitats vise à garantir la biodiversité et que les mesures à prendre visent à assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable, des habitats et espèces d'intérêt communautaire. La primauté donnée à l'objectif de conservation ressort également de la façon dont sont présentées

les conséquences des désignations à l'article 6. Il y est d'abord indiqué que les Etats membres devront établir les mesures de conservation "*qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites*". Leur objectif sera d'éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces, ainsi que les perturbations des espèces. Aucune mention n'est faite à ce niveau quant aux exigences socioéconomiques. Le nécessaire conciliation entre conservation et activités humaines ne fait l'objet que d'une suggestion en évoquant la possibilité d'établir des plans de gestion ou des mesures contractuelles.

Outre le fait que la prise en compte des activités humaines n'est que suggérée dans le texte de la directive Habitats, elle n'est envisagée qu'à la troisième étape du processus de désignation des sites, soit au moment de la mise en œuvre des modalités de gestion. Les deux étapes précédentes se réfèrent exclusivement à des critères scientifiques et en ignorent la dimension sociale. De plus, cette troisième étape est confiée aux Etats membres selon le principe de subsidiarité. Le fait que la nécessaire harmonisation entre conservation et activités humaines ne fasse l'objet que de déclarations d'intention ou de suggestion est souligné par CHARBONNEAU<sup>58</sup>. L'auteur déplore qu'une initiative aussi prometteuse, par le fait notamment de sortir les espaces protégés de leur ghetto, ait éludé le traitement du problème de la conciliation: "Enorme carence, la question du multi-usage compatible avec le milieu dans les espaces naturels protégés n'est pas abordée par la directive alors même qu'elle aurait dû être réglée juridiquement avant même la manière de délimiter les zones à protéger". Tout ceci laisse penser que ce point délicat a été négligé par les concepteurs de la Directive, bien qu'ils s'en défendent en arguant l'impossibilité de déterminer des orientations communes face à la diversité des situations.

En fait la directive Habitats se concentre sur un point qui tient à cœur la Commission depuis de nombreuses années: la réalisation d'un état des lieux de la répartition des espèces et habitats sur le territoire européen. C'est à travers la constitution du réseau Natura 2000 qu'il va être possible de rassembler ces informations et c'est sur ce point qu'est centrée la directive. On peut le constater par le nombre d'articles qui détaillent la procédure à appliquer pour la désignation des sites qui devront constituer le réseau N2000 (art 3, 4 et 5) auxquels il faut rajouter l'annexe III qui établit les critères de sélection et les annexes I et II qui précisent les espèces et les habitats dont la conservation nécessite la désignation des ZSC.

---

<sup>58</sup>CHARBONNEAU Simon. Natura 2000: une opportunité de dialogue à saisir. Courrier de l'environnement de l'INRA; n° 32, décembre 1997; page 79.

## V.2- Fonder scientifiquement les choix à faire

La modalité de désignation des sites permet de fonder scientifiquement les décisions à prendre. A l'échelle de chaque pays membre, c'est sur la base d'un inventaire rationnel des espèces et habitats qu'une concertation entre scientifiques et politiques sera menée au cours de la deuxième étape du processus de sélection. Et ce n'est qu'après l'adoption par le conseil des ministres de l'Union européenne que la liste définitive des sites d'intérêt communautaire sera établie. De même, le rôle des deux comités de suivi (habitat et GTS) mis en place pour assister la Commission pour la mise en application de la Directive contribuent à assurer un lien entre l'accroissement des connaissances scientifiques et les décisions politiques. Le GTS élabore des propositions et des documents à caractère scientifique et technique destinés à préciser ou améliorer les modalités de mise en œuvre de la Directive Habitats. Ce n'est qu'après leur acceptation par le comité habitat à vocation politique, que les propositions peuvent être appliquées. C'est ainsi que les cartes des 6 régions biogéographiques, le manuel d'interprétation des habitats et le formulaire standard des données N2000 ont été adoptés.

Dans le même ordre d'idée le réseau Natura 2000 représente d'abord une base de données scientifiques qui permettra notamment à la commission de s'assurer qu'il est dûment pris en compte dans les autres politiques communautaires et dans les autres secteurs d'activités de la commission, notamment dans la politique régionale et agricole et dans les secteurs de l'énergie, des transports et du tourisme. Ces données permettent d'atteindre les quatre objectifs suivants<sup>59</sup>:

- "1- fournir à la Commission les renseignements qui lui permettront, en coopération avec les Etats membres, de coordonner les mesures liées à la création et au fonctionnement du réseau N2000;
- 2- fournir des renseignements qui assisteront la commission dans l'exercice de ses autres compétences décisionnelles, afin d'assurer que le réseau est dûment pris en compte dans les autres politiques communautaires et dans les autres secteurs d'activité de la commission, notamment dans la politique régionale et agricole et dans les secteurs de l'énergie, des transports et du tourisme;
- 3- aider la commission et les comités compétents dans le choix des mesures financées au titre de LIFE et d'autres instruments financiers, lorsque les données concernant la conservation des sites, telles que le régime de propriété et les pratiques de gestion, sont susceptibles de faciliter le processus décisionnel;

---

<sup>59</sup>DIANA Olivier. Séminaire ONG nature. Colloque Habitats; 17-18 oct. 1995 à Strasbourg; p 6-7.

4- offrir un cadre favorable à l'échange et à la mise en commun des informations concernant les habitats et les espèces d'intérêt communautaire, dans l'intérêt de tous les Etats membres."

On le voit, la directive Habitats se situe dans la droite ligne de la tendance à fonder les politiques environnementales sur une approche scientifique des problèmes. L'objectif est de rationaliser la démarche sans pour autant occulter la dimension politique des choix à faire. Cependant, cette volonté se trouve confrontée au problème des lacunes scientifiques encore nombreuses qui persistent dans ce domaine.

### V.3- Gérer dans un contexte d'incertitude

Conscient des limites de la science, mais aussi de l'importance d'assortir leurs décisions d'une légitimité scientifique, les concepteurs de la directive Habitats ont prévu une articulation entre la recherche et les dispositions à prendre.

*"Les Etats membres et la commission encouragent les recherches et les travaux scientifiques nécessaires eu égard aux objectifs énoncés à l'article 2 (maintien de la biodiversité), et à l'obligation visée à l'article 11 (surveillance de l'état de conservation). Une attention particulière est accordée aux travaux scientifiques nécessaires à la mise en œuvre des articles 4 (sélection des sites) et 10 (gestion des éléments marquants du paysage)" (art 18). Une procédure de modification des annexes est également prévue (art 19) pour tenir compte de l'évolution des connaissances. »*

De même, la mise en application du modèle de protection de la nature en émergence -de part notamment l'accroissement des surfaces concernées- implique la nécessité de définir des modalités de gestion conciliant activités humaines et préservation de la biodiversité. De la sorte, l'objectif de préserver la biodiversité va de paire avec la mise en œuvre d'un développement durable<sup>60</sup>. Là encore, des travaux de recherche seront nécessaires et devront associer des points de vue écologiques et sociaux<sup>61</sup>. Dans le domaine de la conservation de la biodiversité, comme dans bien d'autres en matière d'environnement, la science est sollicitée sans pour autant qu'elle détienne les capacités d'expertise que l'on attend d'elle.

*"Dans ce domaine (l'environnement), la science - quels que soient les efforts des chercheurs - est en effet, confrontée à plus d'ignorance que de connaissances fermes. Le lien entre décision et science sera alors assuré par les experts scientifiques, et sa*

---

<sup>60</sup>FOLKE Carl & al; Biological diversity, ecosystems, and the human scale. Ecological application, 6(4), 1996, pp 1018-1024.

<sup>61</sup>C'est l'objet des sites pilotes mis en place en France

*fiabilité dépendra de la manière dont ceux-ci effectueront la transgression qu'exige l'expertise. Là se trouve la question essentielle en ce qui concerne l'expertise scientifique en matière d'environnement.*"<sup>62</sup>

#### **V.4- accroître la superficie des aires protégées**

Depuis les années 70, le parlement Européen avait souvent constaté que si tous les Etats membres avaient bien délimité des zones naturelles à protéger, ils n'avaient pas une législation suffisamment ferme et dynamique pour susciter une conservation efficace. Les zonages existants (ex les réserves naturelles) trop peu nombreux et de trop petite surface ne garantissaient pas suffisamment la pérennité des espèces et de leur biotope<sup>63</sup>. La modalité de sélection des sites choisie pour l'établissement du réseau Natura 2000 devrait contribuer à pallier ce problème. Le choix des sites à partir d'inventaires, outre qu'il vise à avoir un aperçu exhaustif de l'état de la distribution de la biodiversité, devrait logiquement aboutir à un accroissement des surfaces protégées. D'autant que l'article 5 prévoit la possibilité pour la Commission de désigner un ou plusieurs sites qu'un Etat membre n'aurait pas inclut dans les listes de sites transmises. Dès lors une procédure spéciale est prévue, qui va de la concertation entre la commission et l'Etat, au règlement du différent devant le Conseil en cas de contestation de la part de l'Etat. L'affaire peut même être portée devant la cour de justice, si les Etats refusent de désigner les zones sélectionnées par la commission. L'Etat devra apporter la preuve que le site n'abrite pas un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaire<sup>64</sup>. Cette disposition sert en quelque sorte de garde-fou vis-à-vis de la responsabilisation des Etats-membres pour l'établissement des listes de sites. S'ils maîtrisent la première étape du processus de sélection, ils n'en sont pas moins tenus de la faire conformément aux objectifs définis.

#### **V.5- Intégrer la protection de la nature aux autres politiques**

La façon dont le réseau Natura 2000 a été conçu et tel qu'il est repris dans le Vième programme implique de parvenir à un aménagement du territoire qui prenne en compte ce réseau, et de rendre "durables" les politiques ayant un impact sur l'espace rural. Car 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:

---

<sup>62</sup>ROQUEPLO Philippe. Entre la science et la décision, le "trou noir" de l'expertise. Le monde diplomatique. Manière de voir. page 99.

<sup>63</sup>MISCHLICH Florence. La préservation des espaces naturels par le zonage. Thèse réalisée à l'université de Toulon et du Var. UFR de droit public; 1994.

<sup>64</sup>MISCHLICH Florence. 1994. Op. Cit.

*"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."*<sup>65</sup>

Il apparaît 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 15 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."*<sup>66</sup>

#### **V.6- Mobiliser les fonds communautaires**

Consciente de ne pas avoir les moyens de faire face à une demande massive de fonds, elle a d'abord rejeté cette possibilité. Puis sous la pression de l'Espagne, cela a été accordé mais avec de nombreuses précautions. C'est d'abord la notion d'espèces prioritaires qui a été introduite pour faire office de filtre. Ensuite, la formulation de l'article 8 prévoit le cas où le financement ne peut être assuré. Et pour finir, il ne s'agit pas d'un simple financement mais d'un cofinancement, autrement dit il incombera aussi bien à la DGXI qu'aux pays membres de dégager des fonds. Ce qui pose des problèmes dans la pratique. Pour pouvoir répondre à son engagement de cofinancement, la DGXI se trouve dans l'obligation de trouver des fonds complémentaires aux fonds LIFE dont elle a la gestion. Une négociation avec d'autres DG (XVI et VIII)<sup>67</sup> a été entreprise en vue de l'utilisation d'une partie de leur fonds. Sont concernés les fonds structurels dont la réforme de 1992 a instauré la nécessité de prendre en compte les mesures environnementales établies par la Commission, et les fonds de cohésion dont la moitié est consacrée à l'environnement. La rencontre entre des objectifs de conservation et de développement rend, en effet, envisageable le recours à ces fonds

*"A ce titre nous devons renforcer l'intégration des enjeux de la conservation de la nature dans les politiques agricoles, régionales et des transports, notamment au*

---

<sup>65</sup>DIANA Olivier. séminaire ONG Nature. Colloque Habitats 2000; 17-18 octobre 1995 à Strasbourg. Page 14.

<sup>66</sup>DIANA Olivier. colloque Habitats 2000; 17-18 oct 1995 à Strasbourg; p 1.

<sup>67</sup>Direction générale chargée de la politique régionale, Direction générale chargée de la politique agricole

*moment de la révision des règlements communautaires qui les instaurent. Le statut de protection des futures Z.S.C devrait offrir des opportunités de développement économique grâce à des activités telles que l'agriculture extensive, la commercialisation de produits alimentaires de haute qualité, l'écotourisme ou l'éducation en faveur de l'environnement."*<sup>68</sup>

Pour donner plus de poids à ses négociations avec les autres DG, la DGXI aurait souhaité disposer des évaluations des coûts de gestion des sites que les Etats membres devaient transmettre avec les listes nationales des sites conformément à l'article 8 de la directive Habitats. Cependant, fin 1997, aucun des Etats membres ne l'avait fait car l'estimation de ces coûts s'est avéré être une opération complexe et délicate. Comment, en effet évaluer financièrement les servitudes qui seront prévues dans les sites? Et qui faudrait-il indemniser? Les propriétaires qui vont être contraints de changer de système de production autrement dit ceux qui ont mal géré par le passé ou au contraire ceux qui gèrent correctement, ce qui serait une façon de les récompenser?

Selon un fonctionnaire de la Commission européenne, il y a déjà une progression dans la façon de travailler de la Commission, notamment dans l'utilisation des fonds structurels. La DG XVI qui gère ces fonds est très vigilante vis à vis des sites Natura 2000. A titre d'exemple, la Commission a fait pression sur le Portugal en conditionnant le financement de projets sur les fonds structurels par l'achèvement des inventaires des sites Natura 2000.

## **Conclusion**

La Commission européenne a entrepris l'exercice périlleux de concevoir une politique de protection de la nature fondée scientifiquement. Les incertitudes scientifiques ont été contournées sous la forme de consensus portant sur la biodiversité à préserver (les annexes I, II et III), ainsi que sur le modèle de protection à mettre en place. C'est sur cette base évolutive (une procédure de modification des annexes étant prévue pour tenir compte de l'évolution des connaissances) qu'est initiée une rénovation de la politique de protection de la nature.

---

<sup>68</sup>DIANA Olivier. colloque Habitats 2000; 17-18 oct 1995 à Strasbourg; p 15.

L'analyse de la façon dont a été formulé le texte final a montré que de nombreuses concessions ont été accordées à la revendication des Etats membres de maîtriser l'utilisation de leur territoire. Il en ressort que la mise en application des éléments novateurs du modèle de protection proposé sont laissés à la discrétion des Etats membres. En effet, le maintien d'éléments constitutifs du paysage devant assurer la communication entre les sites et les précautions à prendre au sein des régions biogéographiques, sont hors de la maîtrise de la Commission et aucune disposition n'a été prise pour s'assurer que ces mesures soient effectives. De la sorte, la mise en application du modèle en forme de réseau est conditionnée par l'évolution d'autres politiques (agriculture, tourisme, aménagement du territoire). En outre, pour qu'il soit substantiel, le cofinancement prévu devra parvenir d'autres DG qu'il va falloir convaincre. Seuls le processus de sélection des sites et les mesures à prendre au sein des sites semblent contrôlés par la Commission.

Ce changement méthodologique aboutit à un modèle remanié dont la cohérence et l'efficacité écologiques sont remises en cause en regard des connaissances acquises en biologie de la conservation. En effet, la diminution du nombre de sites ne risque-t-elle pas de compromettre les possibilités d'échanges garants de la biodiversité? Etant donné que les mesures à prendre aux alentours des sites ne sont plus que des recommandations, elles sortent du champ d'intervention des ministères chargés de l'environnement. Dès lors, quelle garantie a-t-on que des corridors vont effectivement être maintenus? Que des aménagements ne vont pas perturber les sites ou les isoler les uns des autres? Ces inquiétudes sont certes légitimes et posent la question du traitement à accorder aux tentatives d'objectivation scientifique dans la prise de décision. On peut avancer l'hypothèse que la première version, fondée sur un argumentaire scientifique sujet à controverses et dont les principes d'actions excluent toute forme de partenariat avec les acteurs sociaux qui en subiraient les conséquences, aurait été incapable de générer une adhésion collective. Elle n'aurait donc eu, de ce point de vue, aucune efficacité. La directive adoptée semble avoir pris acte du rôle stratégique de l'intégration de la dimension socio-politique dans le processus de décision.



**L'ENJEU DE LA CONSERVATION DE LA BIODIVERSITE  
TRADUITE EN DIRECTIVE EUROPEENNE**

**Florence PINTON  
(CNRS -Université ParisX Nanterre)**

## INTRODUCTION

La directive Habitats est présentée comme une politique de la nature innovante dans la mesure où son objectif affiché est de participer à la conservation de la biodiversité. L'adoption de cette notion n'est évidemment pas neutre et ce texte se propose d'en explorer la signification. Objet hybride par excellence, la biodiversité mêle normes scientifiques, politiques et éthiques, au point de générer le consensus social autour de sa conservation. Se pose alors la question du processus de traduction sociale des différentes valeurs dont elle est porteuse et plus particulièrement celle des modalités de sa mobilisation en tant que science dans une politique de la nature. Dans le domaine de l'environnement, le thème de la biodiversité apparaît comme un point focal, parmi d'autres, des sciences sociales et des disciplines naturalistes et on est en droit de se demander si ce n'est pas justement le caractère incertain et partiel de ce savoir sur la nature qui favorise une telle configuration. La conception et l'application de la directive Habitats offrent de ce point de vue un magnifique observatoire d'un processus de mise en science amorcé dans les années 80 par les naturalistes et activé en 1992 par la Convention sur la diversité biologique.

Pour répondre à ces différents points nous avons organisé notre analyse en deux parties. Dans la première, nous reprenons la notion de « biodiversité » pour en faire apparaître les différentes facettes. Au cours de nos enquêtes, nous avons été surpris par l'adhésion générale de tous les acteurs de l'application de la directive en France à ce terme pourtant complexe et il nous a semblé important de revenir en arrière et de situer cette référence scientifique dans le cadre actuel des grands débats sur l'environnement. Ce qui nous amène à faire le point sur les progrès récents de l'écologie et leurs apports aux politiques de conservation de la nature. Dans la deuxième, nous reprenons le texte de la directive tel qu'il a été publié au journal officiel, pour en dégager les fondements, les aspects *a priori* innovants mais aussi les limites. La référence au concept de biodiversité place la directive dans une optique qui renouvelle la vision classique des politiques de protection de la nature et fait éclater les cadres nationaux. On peut alors se demander comment, et sous quelle forme, les savoirs biologiques mobilisés vont être transférés dans le monde socio-politique. Autrement dit, quelle forme de biodiversité construit la directive et quel cadre d'action met-elle en avant?

## I. Les enjeux de la directive

### I.I. Un projet de lutte contre l'érosion de la biodiversité

#### *La biodiversité dans ses principes généraux*

Que ce soit dans la directive elle-même, dans les diverses lettres d'information « Natura 2000 », dans les courriers adressés par le ministère de l'Environnement à ses partenaires, ou encore dans les entretiens effectués auprès de différentes personnalités en France, le principe de lutte contre l'érosion de la biodiversité est omniprésent comme en témoignent les extraits suivants :

« Considérant que le but principal de la présente directive est de favoriser le maintien de la biodiversité » (Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992)<sup>69</sup>

« Cette directive adoptée en 1992, année du sommet de Rio sur le développement et l'environnement est la principale disposition communautaire en faveur de la biodiversité » (Journal d'information de la Communauté Européenne)<sup>70</sup>

« Son application, tant au niveau communautaire qu'en France, contribuera à la réalisation des objectifs de la convention de Rio sur la diversité biologique signée et ratifiée par la France »<sup>71</sup>

« L'objectif est bien d'avoir sur l'ensemble de l'union européenne un vaste réseau de complexes d'habitats « naturels » maintenus dans des conditions de conservation favorable permettant de suivre dans le temps l'évolution de la biodiversité de cette partie de l'Europe »<sup>72</sup>.

« Mais les constats sont suffisamment concordants, et cohérents avec les effets que l'on peut attendre des « simplifications » d'écosystème, pour que l'on puisse craindre une réduction progressive de la biodiversité, d'ensemble et par zones géographiques où peuvent s'établir des biocénoses et des échanges »<sup>73</sup>.

En faisant référence à la conservation de la biodiversité, les promoteurs de la directive Habitats vont doter ce projet d'une envergure scientifique ambitieuse. Si la notion de biodiversité reste pour certains auteurs une coquille vide où chacun met ce qu'il veut<sup>74</sup>, le verdict de l'érosion de la diversité biologique est globalement partagé. Celle-ci est reconnue comme problème d'environnement global et est appréhendée

---

<sup>69</sup> Journal Officiel des Communautés européennes, 22/7/92, N°L 206/7

<sup>70</sup> « Natura 2000, gérons notre patrimoine »; Communauté Européenne (CE), DGXI.

<sup>71</sup> Circulaire du 29 sept. 1995, Direction de la Nature et des Paysages (DNP), Ministère de l'Environnement.

<sup>72</sup> Instructions techniques du MNHN à l'usage des rédacteurs des bordereaux d'inventaires.

<sup>73</sup> Protection de la nature et gestion forestière en France métropolitaine, Rapport Malaval, juin 1995

<sup>74</sup> J.Blondel, Biogéographie: approche écologique et évolutive, Masson, 1995

comme une conséquence des activités humaines aux effets perturbateurs croissants. Elle se manifeste notamment par une dégradation importante des milieux naturels et la disparition accélérée de nombreuses espèces animales et végétales. Tout le monde s'accorde en effet sur le mouvement général d'extinction des espèces à l'échelle de la planète non compensée par des créations. *La lutte* contre l'érosion de la biodiversité est progressivement investie d'une fonction de justification dans des processus de négociation qui dépassent largement les cadres nationaux.

En adoptant cette position, les promoteurs donnent en effet à la directive Habitats une dimension planétaire en l'inscrivant parmi les grandes politiques internationales 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. Elle doit contribuer à la réalisation des objectifs de la Convention mondiale adoptée à Rio en 1992 sur la diversité biologique<sup>75</sup> qui portent sur « *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* ». Comme le souligne M.H. Parizeau<sup>76</sup>, avant d'évoquer le partage des avantages de la biodiversité, il faut reconnaître le partage d'une conviction, d'un jugement de valeur, à savoir qu'il est bien de protéger la biodiversité. Mais le consensus s'arrête là car nul ne sait de manière certaine à quoi sert la diversité biologique. Elle apparaît ainsi comme une valeur en soi qui ne se discute plus.

Barbarisme créé à partir de l'expression « diversité biologique », le concept de biodiversité a progressivement été diffusé dans le langage politique et scientifique<sup>77</sup>, suivant en cela l'avancée pratique de la notion tout aussi incertaine de « développement durable ». Devenu une référence dans la rhétorique collective<sup>78</sup>, le développement durable a fait l'objet de nombreux colloques scientifiques et se trouve cité par l'essentiel des textes ou documents traitant d'une manière ou d'une autre de l'avenir de la planète en tant qu'objectif à atteindre. De son côté, l'Europe s'est déjà engagée sous diverses formes dans un processus de changement exprimant une remise en cause raisonnée de ses référentiels d'action dans le domaine du développement<sup>79</sup> au profit du développement durable. Le texte de la directive fait d'ailleurs bien le lien entre les deux notions puisque « en favorisant le maintien de la biodiversité, elle contribue à l'objectif

---

<sup>75</sup> Convention sur la Diversité Biologique (CDB), CNUED, 1992. 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 celles des écosystèmes ». La convention soumise à la signature à Rio fut signée par 153 Etats. Elle a été ratifiée en France par la loi du 10 juillet 1994. En 1998, la CDB compte 174 parties signataires

<sup>76</sup> M.-H. Parizeau, « Biodiversité et représentations du monde : enjeux éthiques » in Parizeau M.-H. (éd.). *La biodiversité : tout conserver ou tout exploiter?* Bruxelles, 1997, 115-136.

général d'un développement durable ». Autrement dit, le monde scientifique et politique s'accorde sur la nécessité de rechercher les conditions d'une compatibilité entre la préservation des ressources biologiques de la planète et les exigences du développement des sociétés humaines.

Dans les textes de la directive, le terme de biodiversité est utilisé à trois reprises et cohabite avec celui de diversité biologique qui n'est cité qu'une seule fois et plus tardivement. Ce recours à l'un ou l'autre terme n'est pas fortuit et il peut être utile, pour en comprendre les enjeux, de revenir à la genèse de la notion de biodiversité.

Jusqu'aux années 1980, la diversité biologique est une notion confinée aux milieux scientifiques qui se préoccupent d'écologie ou d'évolution<sup>80</sup>. Pour les associations de protection de la nature, elle se confond avec la richesse spécifique (nombre d'espèces présentes dans un écosystème) ou des attributs de certaines espèces comme la rareté, l'endémisme. Nombre d'inventaires publiés par les institutions internationales concernent avant tout les espèces en voie d'extinction. L'objectif de préservation clairement affiché répond alors à des motivations d'ordre éthique (devoir moral vis-à-vis d'autres formes de vie par exemple) ou esthétique. 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* consacre la diversité biologique comme un bien global indépendant dont la vulnérabilité exige une attention particulière<sup>81</sup>. 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. Les années suivantes, la perspective de la conclusion d'un traité amène l'UICN à mettre au point une première proposition déclarant la diversité biologique, « patrimoine commun de l'humanité »<sup>82</sup>. A partir de 1989, le projet, repris par les Nations Unies, change de tournure et met en relation la création de zones protégées avec des mesures

---

<sup>77</sup> C. Aubertin, V. Boisvert, F.D. Vivien, « La construction sociale de la question de la biodiversité » *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 6 (1), 1997, 7-19.

<sup>78</sup> La notion de développement durable a précédé celle de biodiversité puisqu'elle est utilisée pour la première fois en 1980 par l'UICN. (O. Godart, « le développement durable : paysage intellectuel », *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 2 (4), 1994.)

<sup>79</sup> Le cinquième programme pour l'environnement, J.O.C.E. n°138, 1993. Se reporter au texte de Natalie Bockel.

<sup>80</sup> La diversité est l'un des descripteurs majeurs des écosystèmes et de nombreux indices de diversité sont proposés dans la littérature spécialisée.

<sup>81</sup> 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

<sup>82</sup> M.A. Hermitte notait à ce propos que le projet, bien conçu sur le plan scientifique, était inquiétant sur le plan politique. Aussi ajoute-t-elle, « la protection de la diversité biologique peut devenir un instrument puissant de domination si elle ne se coule pas dans le moule d'un processus de décision démocratique » in Marie Angèle Hermitte; « la gestion d'un patrimoine commun: l'exemple de la diversité biologique », *Terre patrimoine commun*, M. Barrère (dir.), 1992., pp 120-128.

de soutien au développement. Les négociations qui ont eu lieu entre les représentants des pays du Sud et du Nord aboutissent finalement à abandonner la notion de patrimoine commun de l'humanité au profit de celle de patrimoine national<sup>83</sup>. Du fait de la concentration de la biodiversité au sud de la planète, les propositions de conservation émises par les pays riches menaçaient de façon disproportionnée la souveraineté des pays en voie de développement sur les politiques locales et risquaient ainsi d'affecter leur propre développement économique et social. Ces tensions liées à de fortes divergences d'intérêts ont particulièrement affecté la Convention sur la diversité biologique et ont orienté les débats sur des arguments principalement économiques (partage du coût de la conservation et des profits qu'elle engendre entre les pays du Nord et du Sud, perspectives de valorisation de la biotechnologie etc). Elles ont eu pour conséquence de transformer radicalement l'approche conservacionniste de la biodiversité telle qu'elle avait été établie par l'UICN, tant au Nord qu'au Sud<sup>84</sup>. Les grandes ONG de la protection de la nature, le monde agricole et les industries agro-alimentaires vont trouver un terrain d'entente autour de la nécessité d'un système international garantissant la pérennité de certains milieux<sup>85</sup>. Ils ont cherché à en convaincre les différents Etats, alors que les scientifiques semblaient privilégier à cette époque une position prudente et n'intervenaient pas ou peu dans les négociations. Toujours est-il que les deux niveaux d'organisation du vivant que représentent les gènes (diversité génétique) et les écosystèmes (diversité écologique) vont être médiatisés, auprès du grand public, avec la signature de la Convention. Le préambule souligne la valeur à la fois intrinsèque et instrumentale de la biodiversité (D. Stone, 1996). Présentées comme une préoccupation commune de l'humanité, son utilisation et sa gestion sont restées néanmoins 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).

Le recours à la notion de biodiversité a eu l'avantage de faire apparaître de nouvelles problématiques dès les années 80<sup>86</sup>. Le courant théorique relevant de l'approche écologique classique qui s'intéresse au niveau d'organisation que représente la population (sciences de l'habitat<sup>87</sup>) va se rapprocher du courant systémique<sup>88</sup> qui

---

<sup>83</sup> Les droits souverains des Etats sur leurs ressources biologiques sont explicitement affirmées dans la convention (CNUED, Préambule, 1992).

<sup>84</sup> M.A. Hermitte, op. cit. et C.D. Stone, op. cit.

<sup>85</sup> C. Lévêque, « La biodiversité : un avis d'écologie », NNS, 1998, vol.6 (1), 37-40

<sup>86</sup> Précisons que notre analyse se fonde ici sur des textes de vulgarisation produits par des écologues eux-mêmes (cités en bibliographie)

<sup>87</sup> L'écologiste 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.

privilégie l'analyse fonctionnelle des unités écologiques considérées comme des systèmes. Cette convergence des deux branches maîtresses de l'écologie va respectivement les faire progresser vers une écologie évolutive et une écologie fonctionnelle (Blondel, 1990). 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 étant 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 moléculaire<sup>89</sup>. Définie par les scientifiques comme le produit de l'évolution biologique qui s'est constituée au cours de milliers d'années<sup>90</sup>, 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, 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 régulation<sup>91</sup>. Mais cette avancée des connaissances dans la compréhension de la dynamique du vivant dont témoigne ce concept récent ne signifie pas pour autant qu'on en maîtrise les conditions d'expression. On sait par exemple que les écosystèmes abritent des réseaux complexes d'espèces en interaction mais à l'exception des hypothèses concernant les espèces rares ou les espèces « clés de voute »<sup>92</sup>, on mesure difficilement la signification des redondances<sup>93</sup> et la fonction écologique de l'ensemble des espèces. On appréhende mal par ailleurs les conséquences de la simplification des écosystèmes. Ce qui permet de dire que l'argumentation scientifique de la conservation de la biodiversité repose essentiellement sur l'évaluation des risques que son érosion ferait encourir à l'espèce humaine.

Considérée par les scientifiques comme la matière de base du potentiel d'adaptation de la nature, la biodiversité est présentée comme une propriété fondamentale du vivant à tous les niveaux d'organisation. La biodiversité peut alors être

---

<sup>88</sup>Ce courant a connu toute son ampleur au moment de la publication de l'ouvrage des frères Odum en 1953, qui officialise l'utilisation du terme écosystème. Celui-ci, progressivement assimilé à « un spécimen abstrait sans lieu, ni histoire », sera de plus en plus critiqué

<sup>89</sup>C. Lévêque, La biodiversité, Que sais-je ? n°3166, 1997.

<sup>90</sup>Pour Blandin et Lamotte (1989) par exemple, les écologues doivent maintenant intégrer l'histoire dans leurs analyses structurales et fonctionnelles.

<sup>91</sup>voir R. Barbault; Des baleines, des bactéries et des hommes, éd. O. Jacob, 1994.

<sup>92</sup>Ce concept postule que certaines espèces sont plus importantes que d'autres, en jouant le rôle de carrefour dans les réseaux trophiques. « Loin d'être une impasse, ce concept d'espèce clé de voute conduit à d'intéressantes perspectives pour l'écologie de la restauration » (Barbault, NSS, vol.3-95)

<sup>93</sup>Espèces différentes qui présentent les mêmes fonctions

posée, selon Raphaël Larrère, « en norme, en critère d'évolution positive des systèmes écologiques »<sup>94</sup> ainsi que le reconnaît la Convention. Garante de la poursuite de l'évolution biologique pour les scientifiques, elle acquiert le statut de patrimoine naturel dont l'homme a l'entière responsabilité. Face à ce nouveau statut, elle bénéficie rapidement d'une grande diversité de valeurs (écologique mais aussi philosophique, identitaire, commerciale etc.) pour devenir un objet hybride qui mêle normes scientifiques, économiques et éthiques<sup>95</sup>. Elle est alors très sensible au cadre institutionnel mis en place pour la gérer et la mettre en valeur dans la mesure où il est porteur du processus de traduction sociale de ces valeurs.

Dans ce climat d'incertitude scientifique où se mêlent une multitude d'enjeux (écologiques, sociaux, économiques et politiques) qui dépassent largement le champ de la biologie, l'élaboration d'une politique de conservation de la biodiversité s'avère d'une grande complexité dès lors qu'il s'agit de l'inscrire dans l'action. Cette difficulté est perceptible dans l'énoncé des objectifs et la conception des politiques environnementales si l'on se réfère par exemple aux documents d'information sur la diversité biologique en France édités par le ministère de l'Environnement<sup>96</sup> et à destination du grand public. L'argumentaire mis en avant illustre bien cette nouvelle problématisation de la nature: la disparition insidieuse d'espaces intéressants sur le plan écologique (dunes, zones humides) et leur fragmentation par le développement des grands équipements sont présentées comme les principales causes d'érosion de la biodiversité. En posant ainsi le problème, le ministère suggère le nouveau lien à établir entre l'état des connaissances scientifiques et un processus de décision dans le domaine de l'aménagement du territoire. De ce point de vue, il espère sans doute sensibiliser l'opinion publique à une biodiversité qui ne se restreint pas à des espèces emblématiques comme la baleine ou à des milieux remarquables comme l'Amazonie mis en avant par les organisations de protection de la nature. Le faible écho que rencontre dans le discours commun la notion de biodiversité n'est certainement pas indifférent à son manque de visibilité dans l'espace public. Notion relativement abstraite, elle n'est pas encore une préoccupation fondamentale pour le grand public et reste essentiellement portée par les institutions susceptibles de définir la justification de sa protection comme les modalités de sa conservation. De ce point de vue, le ministère de l'Environnement et plus généralement les instances de protection de la nature se trouvent confrontés à l'élaboration de nouvelles normes d'actions de conservation.

---

<sup>94</sup>R. Larrère, « Diversité biologique et gestion des parcs et des réserves », Inra-Stepe, 1999, 11 p.

<sup>95</sup>F.D Vivien, « Valeurs, évaluations, valorisations de la biodiversité », CR de la réunion du 12 mars 1999, Programme Diversitas France, axe 4, 5 p.

<sup>96</sup>Ministère de l'Environnement, La diversité biologique en France. Programme d'action pour la faune et la flore sauvage; DNP, 1996, 318 p.



La notion de « biodiversité » incarne tous ces bouleversements dans les manières de comprendre, de voir et peut-être d'agir. En s'y référant, les promoteurs de la directive Habitats s'inscrivent dans une démarche renouvelée de la protection de la nature dont l'ambition peut s'apparenter, à l'échelle de l'Europe, à celle de la Convention sur la diversité biologique: définir et mettre en œuvre un « nouvel ordre écologique »<sup>97</sup> international susceptible de résoudre les problèmes d'environnement dans le cadre du développement durable. Ce nouvel ordre écologique présenterait les caractéristiques suivantes :

- en mettant fin à une définition uniquement naturaliste de la nature, il permet d'élargir le cercle restreint des ONG de protection de la nature à des milieux sociaux qui lui étaient jusque là indifférents ou étrangers;

- la science convoquée - savoir non stabilisé- n'est pas à même de fournir des réponses précises et consensuelles. Les décisions prises ne peuvent pas découler de certitudes scientifiques.

- bien que disposant d'une légitimité scientifique, il est confronté au problème de la détermination de normes à la fois écologiques et sociales qui garantissent la conservation de la biodiversité.

- l'action publique est ainsi la résultante d'un rapport particulier entre la science convoquée dans l'expertise scientifique et la sphère du politique, dans le domaine de l'environnement.

## 2. La conservation de la nature: des théories scientifiques aux politiques de l'environnement

La conservation de la nature est depuis longtemps « un objet de recherche pour de nombreux scientifiques qui se reconnaissent comme partie prenante dans la biologie de la conservation » (Lefeuvre, 1997 ). Discipline née à la fin des années 60, elle a l'ambition d'associer la science et la gestion (Levêque, 1997) de façon à pouvoir traduire en action la science écologique. On lui doit en particulier les applications issues de la théorie de biogéographie insulaire, à l'origine de beaucoup de parcs et de réserves aux Etats-Unis. Selon ce corps de doctrine, le processus majeur qui préside à la coexistence des espèces dans un même habitat fonctionne en vase clos: il est inhérent à ses propriétés intrinsèques et donc peu sensible aux influences extérieures. Le recours à la science est alors de type instrumental car il répond à la volonté de protéger des sanctuaires de nature pour leur valeur en soi. L'objectif est de conserver « les peuplements naturels les plus typiques et les plus intéressants d'une région, peuplements

---

<sup>97</sup> Nous empruntons ces termes à P. Le Prestre. Voir son article: « La convention sur la diversité biologique: vers un nouvel ordre biologique international? », NSS, vol. 7 (1), 99, 64-71.

qui représentent en général les formes les plus parfaites d'équilibre écologique »<sup>98</sup>. Pour Fabiani, cette politique de mise en réserve est liée alors à une représentation de la nature fondée sur une hiérarchisation des espaces et des espèces. Elle aboutit à distinguer une nature ordinaire que l'on peut sacrifier d'une nature qui vaut la peine d'être préservée. Néanmoins, l'aspect simplificateur d'une théorie qui suppose que les peuplements sont des systèmes clos en équilibre sera rapidement dénoncé. Lui succède un nouveau courant de pensée qui montre que le maintien de la diversité biologique à l'échelle régionale découle de la propriété qu'ont les communautés d'être des systèmes ouverts et variables soumis à bien d'autres facteurs que la compétition (Blondel, 1995)<sup>99</sup>. Les travaux les plus récents sur l'impact de la fragmentation des habitats sur la diversité génétique vont modifier de façon radicale la manière de concevoir les espaces protégés et leur insertion dans un territoire. Ils soulignent en particulier l'importance des perturbations dans le maintien des diversités biologiques à l'échelle régionale. Ils montrent en même temps la fragilité de l'assise scientifique des mesures de lutte contre l'érosion de la biodiversité et la nécessité de faire progresser les connaissances dans ce domaine. Il va de soi, écrit Blondel, que la biologie de la conservation « *ne se justifie que si elle contribue à enrayer les processus d'érosion de la diversité biologique ou de dysfonctionnement des écosystèmes, donc qu'elle allie la théorie à la pratique* ». Au-delà de la mission qui lui est attribuée, elle présente la particularité d'être en prise permanente avec des activités humaines. De ce point de vue, si elle « *apparaît comme la clef d'un véritable dialogue entre sciences de la nature et sciences de la société* » (Lefeuvre, op. cit.), elle ne peut se concevoir « *sans la référence à une politique de protection qui produit des normes et des réglementations pour la qualification et la hiérarchisation des espaces* » (Fabiani, 1995). Si certains principes d'action ont été définis<sup>100</sup>, ils butent toujours sur l'incapacité de la science à maîtriser seule l'ensemble des questions posées. Selon Lévêque<sup>101</sup>, la biologie de la conservation peut même, dans certains cas, nécessiter une « domination » des sciences sociales et économiques dès lors qu'on associe la biodiversité à la question du développement durable. Cette nécessaire pluridisciplinarité scientifique à géométrie variable, en matière de gestion des ressources naturelles, apparaît loin d'être simple à mettre en œuvre sur le terrain.

Transposés dans le langage et les procédures de l'administration de l'environnement, les connaissances acquises au cours des trente dernières années sont censées apporter les fondements rationnels d'une politique intégrée de l'aménagement

---

<sup>98</sup>M. Lamotte, 1980, cité par Fabiani (Sciences des écosystèmes et protection de la nature).

<sup>99</sup>Jaques Blondel, « Du théorique au concret: La biologie de la conservation », Recréer la nature, NSS, 1995, 10-18. Sont cités comme autres facteurs les hasards de colonisation, les perturbations d'origines biotique et abiotique, l'hétérogénéité spatio-temporelle etc.

<sup>100</sup> Barbault Robert, Biodiversité, Hachette, 1997, 101-105.

<sup>101</sup> C. Lévêque, 1998, op.cit

du territoire. Le processus de scientification des politiques de protection de la nature qui s'enclenche dans les années 70 a ouvert l'ère de l'expertise, comme prélude nécessaire à toute décision politique dans le domaine de l'environnement. Cette référence au savoir scientifique va devenir une composante importante des processus de négociation et de décision avec le risque d'évoluer parfois en instrument de domination. Cependant, la montée des situations conflictuelles dans le domaine de l'environnement va poser de façon récurrente la question des modes d'évaluation de la nature à protéger pour déboucher sur une interrogation vis-à-vis de ses porte-parole comme du choix des instances d'évaluations. Dans le cas plus précis de notre étude, le savoir mobilisé pour construire les inventaires doit faire face à une situation délicate pour au moins deux raisons: la faiblesse de sa position académique et parce qu'il est convoqué pour répondre à des textes qui mélangent aspects scientifiques et juridiques. Dans un contexte de savoir incertain et flou dont le contenu pose avant tout la question des risques à prévenir, et face à l'apparition dans le champ politique d'un objet mal défini, il est compréhensible que la communauté scientifique engagée dans la lutte contre l'érosion de la biodiversité, comme le pouvoir politique chargé de l'organiser, soient quelque peu désorientés face aux choix à faire puisqu'ils se retrouvent confrontés à d'importants défis qui débordent largement la sphère de leur seule compétence. Comment en effet apprécier la valeur écologique de la diversité biologique et lui donner un contenu ?

## II. La biodiversité dans sa traduction européenne

En écho à la Convention sur la diversité biologique<sup>102</sup>, le document associé à la directive présente un texte assez lâche, cumulant des engagements vagues ponctués par des expressions comme « *autant que possible et de façon appropriée* »<sup>103</sup>. Chaque Etat membre doit lui-même définir les zones à protéger sur son territoire où des mesures spéciales seront prises pour conserver la diversité biologique. Rappelons que la directive a pour objet « *de contribuer à assurer la biodiversité et prône comme moyens 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 classée par les Etats membres en vertu des dispositions de la directive 79/409/CEE* »<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> D. Stone, op.cit.

<sup>103</sup> Se reporter au chapitre 1 pour l'analyse de la version finale adoptée par la directive.

<sup>104</sup> Directive Oiseaux

Si la directive donne une grande latitude aux politiques nationales à mettre en œuvre pour constituer ce réseau écologique, elle fournit par contre aux Etats les listes d'habitats et d'espèces qui leur permettront d'inventorier sur leur territoire les sites susceptibles de participer à ce réseau. On peut entrevoir, à ce niveau, une volonté de produire des connaissances et de les stabiliser par des procédures communément partagées en mobilisant de nombreux scientifiques. Il est à ce titre intéressant d'identifier dans la directive les arguments de type scientifique qui accompagnent la liste européenne, référentiel commun que les Etats membres doivent adopter.

## II.I. L'élaboration des listes européennes

### *L'arbitrage du contenu des inventaires*

Pour assister la commission dans ses travaux, un Groupe de Travail Scientifique (GTS) composé d'experts nationaux et un comité Habitats regroupant les représentants des Etats membres (art. 20) sont mis en place. Les deux comités contribuent à maintenir le lien entre la production de connaissances scientifiques et l'instance politique. Le GTS a pour mission d'élaborer les propositions et les documents à caractère scientifique et technique qu'il soumet ensuite à l'approbation du Comité habitat<sup>105</sup>. Ce sont les experts nationaux présents à Bruxelles qui élaboreront une première liste soumise ensuite aux représentants des Etats membres.

Les listes d'habitats et d'espèces qui accompagnent le texte de la directive suscitent pas l'adhésion collective des scientifiques français que nous avons interrogés. S'ils ne remettent pas en cause la nécessité de protéger les espèces menacées comme les milieux fragiles, ils considèrent par contre comme abusif le recours à la seule argumentation scientifique pour légitimer les choix qui ont été faits par la Commission. En premier lieu, c'est la conception de la liste qui est remise en cause. On lui reproche un certain nombre d'incohérences liées à l'incapacité de la communauté scientifique européenne à s'entendre sur des typologies. Plus précisément, le document de référence, Corine Biotope, n'a pas été validé par l'ensemble des scientifiques. Certains habitats n'y sont pas représentés, d'autres sont sur-représentés comme les milieux humides. Les indicateurs retenus s'avèrent souvent trop étroits et aboutissent à des regroupements d'habitats ou d'espèces dénués de sens. Certains considèrent qu'il n'y a pas eu de distinction entre des espèces pouvant jouer un rôle fondamental dans le maintien de la biodiversité et leur valeur patrimoniale. Par ailleurs, ces listes laissent supposer que les

---

<sup>105</sup> Se reporter au texte de N. Bockel

espèces ou les habitats qui n'y figurent pas n'ont pas d'importance, ce qui va à l'encontre de la conservation de la diversité biologique telle qu'elle est affichée dans la directive. Cette attitude aboutit pour un de nos interlocuteurs à *“la prise en compte de la biodiversité à travers une lorgnette carte postale”*.

Mais plus que ces imperfections, l'essentiel des critiques va porter sur les procédures de négociation et les arbitrages qui ont eu lieu au sein de la Commission. L'ensemble des personnes interrogées reproche à la liste de refléter en partie la pression des scientifiques qui les ont établis ainsi que leur sensibilité par rapport à leur propre pays. Or, les pays de l'Europe du Nord ont mieux su défendre leurs intérêts. C'est ainsi que certaines espèces menacées mais absentes des pays anglo-saxons n'ont pas été classées comme espèces prioritaires (le cas du vison d'Europe est cité). A l'inverse, des espèces ou des habitats courants en France mais rares dans les pays du Nord ont été protégés (cas du lucane cerf-volant, cas des hétraies à lusule).

Selon nos interlocuteurs, la partie française a été faiblement représentée. Trop sollicitée, la petite communauté de scientifiques ne s'est pas vraiment mobilisée sur cette directive et l'Etat français ne s'est pas impliqué au moment des négociations. D'une façon plus générale, les experts français se sentent souvent isolés et parfois même démunis lorsqu'ils vont négocier à Bruxelles. Cette impression d'isolement est confirmée par un expert européen:

*“ Il y avait des espèces très intéressantes par exemple en Corse qui ont été supprimées parce qu'il n'y avait personne pour les défendre (...). Il y avait un spécialiste des mammifères, il n'a pas défendu le reste. La France a été très mal défendue ce qui a conduit à protéger la hêtraie à lusule qui représente 1/4 de la forêt française ? Et la pauvre personne qui était là pour la France ne connaissait pas tous les noms en latin et en plus elle n'avait pas d'instructions précises”*.

On le voit bien, ces commentaires rendent compte d'un arbitrage politique fondé en partie sur la capacité des pays à se faire représenter efficacement. L'un des experts français siégeant à la commission nous a relaté les différentes étapes qui ont conduit à l'établissement des inventaires sous leur forme actuelle: la liste d'origine étant beaucoup trop longue et donc inacceptable pour les responsables politiques, il a été décidé de travailler à partir des habitats pour la réduire. Par exemple, en protégeant une tourbière, on protégeait les invertébrés qui s'y trouvent. Une fois établie, cette liste apparaissait encore trop longue : *“on s'est encore retrouvé avec un bottin, d'où problèmes”*. Le premier écrémage a consisté à ne garder que les habitats significatifs pour l'Europe. Ensuite, durant la phase de négociation politique, les scientifiques ont été

écartés et certains Etats membres se sont mieux défendus que d'autres. *«La tendance politique était de toute façon de réduire les listes. On prenait les habitats les uns après les autres et si personne ne râlait, l'habitat était supprimé».*

Cette réflexion d'un opérateur de terrains rencontré ultérieurement résume bien le climat d'incompréhension qui en a résulté :

*«Le choix des habitats de la directive c'est un grand mystère, les pays nordiques s'en sont bien sortis alors que c'était plus difficile pour l'Europe du Sud de faire admettre leurs préoccupations ».*

Les différents témoignages recueillis auprès des scientifiques montrent que nous sommes en présence d'un texte politico-scientifique qui essaie de faire tenir ensemble arguments scientifiques et enjeux politiques. Le savoir scientifique mobilisé autour de l'élaboration de ces listes est tributaire de la capacité des scientifiques à le représenter et des rapports de force qui se sont établis entre les différents protagonistes au moment des phases de négociation. De ce point de vue, les scientifiques considèrent que la France a été mal représentée à Bruxelles. Pour les experts, ce phénomène est symptomatique d'une politique scientifique française structurellement défavorable (faible nombre de scientifiques, critères d'évaluation des chercheurs ne prenant pas en compte ce type de travaux etc.). Pour tout un ensemble de raisons que nous expliquerons plus loin, la mise en œuvre de la directive Habitats révélera aussi l'inégalité des connaissances immédiatement disponibles en terme d'inventaires des milieux naturels d'un pays à l'autre.

#### *Le cadrage scientifique de la directive*

Pour orienter les Etats dans la constitution de leurs inventaires, le texte de la directive fait référence à des concepts qui dénotent une volonté politique de faire admettre de nouvelles règles de conservation de la nature. D'un volume de 85 pages, le texte se décompose en 21 considérants auxquels correspondent 24 articles et 6 annexes. Les articles 1 et 2 précisent le sens donné à quelques concepts clefs comme les notions de conservation, d'habitats ou de sites pour aboutir à la définition de la «zone spéciale de conservation». Les types d'habitats et les espèces d'intérêt communautaire figurent respectivement dans les annexes I, et II et/ou IV ou V. Les articles 3 à 11 déclinent les procédures à suivre pour établir ces listes et assurer leur conservation (concertation entre les Etats et la communauté, désignation de sites, plans de gestion, dérogations, cofinancement) Les Articles 12 à 16 se réfèrent aux espèces animales et végétales bénéficiant d'une protection stricte (annexe IV) ou dont le prélèvement doit faire l'objet de mesures de gestion si les Etats l'estiment nécessaire (annexe V et VI)). Les derniers

articles concernent l'information, la recherche et la procédure de modification des sites, "modification nécessaire pour adapter au progrès technique et scientifique" l'ensemble des annexes (I à VI). Le fonctionnement du comité qui assiste la Commission est précisé par les articles 20 et 21.

Les concepts utilisés marquent une rupture certaine avec la vision classique de la protection de la nature. On y retrouve différents outils théoriques développés par la biologie de la conservation et plus précisément les méthodes récentes auxquelles elle se réfère pour asseoir les fondements de la gestion des paysages fragmentés<sup>106</sup>. Ainsi par exemple, la référence à *un réseau écologique* met fin théoriquement à la notion d'îlots, espaces clos déconnectés d'autres milieux. Mais la directive ne fait ensuite que suggérer la mise en relation de l'ensemble des aires protégées par une politique volontariste d'aménagement du territoire à la discrétion des Etats, en encourageant la gestion d'éléments du paysage jouant un rôle de «continuité» ou de «relais», garants des processus d'échanges de gènes et donc des capacités d'adaptation des espèces à de nouvelles perturbations (13ème considérant et article 10). Il peut s'agir, est-il précisé, de structures linéaires et continues, comme les rivières ou le système bocager, ou ponctuelles, comme les étangs ou les petits bois. Autre exemple, la notion de *sites* est à prendre en considération dans toute sa complexité : par leur structure et leur configuration géographique, ils participent au rétablissement ou au maintien de la diversité biologique et devront être gérés comme éléments constitutifs de vastes superficies, les biorégions. En semblant vouloir sortir la nature de ses réserves, la directive condamne d'une certaine façon la notion de sanctuaire. Allant plus loin encore, elle reconnaît, dès le troisième considérant, le caractère multidimensionnel de la biodiversité, "*tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales, elle contribue à l'objectif d'un développement durable*", 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*". Bien qu'exclus des inventaires proposés, certains milieux agricoles comme les paysages façonnés par les activités humaines et présentant une importance majeure pour la faune et la flore sauvage doivent faire l'objet d'une attention particulière dans les politiques d'aménagement du territoire et de développement (13ème considérant). Ce faisant, et compte tenu de ces considérations, la Commission laisse à chaque Etat le soin de définir ses propres règles de sélection et de gestion comme si ces règles étaient à inventer et à élaborer en fonction des spécificités

---

<sup>106</sup> 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.

de chacun. Les références conceptuelles susceptibles de guider l'élaboration par les Etats d'une politique de conservation de la nature mettent en exergue, d'une certaine façon, les lacunes de la connaissance accumulée jusqu'alors et témoignent d'un savoir en renouvellement. En élargissant son champ d'investigation à la conservation de la biodiversité, la directive s'inscrit dans l'ère moderne de la gestion des ressources et de la reproduction de milieux anthropisés, qui nécessite implicitement un dialogue entre sciences de la nature et sciences de la société<sup>107</sup>. Et parce qu'elle fait ces avancées, elle demeure réservée sur les mesures à mettre en œuvre. Directif sur les inventaires et la constitution de Zones Spéciales de Conservation, le texte reste discret sur les mesures à prendre pour garantir le fonctionnement du réseau.

Les définitions qui accompagnent ces concepts sont consignées dans l'article 1. La première définition proposée par la directive concerne la conservation: *ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels et les populations d'espèces de faune et de flore sauvage dans un état favorable* (art. 1. a). Les habitats sont définis comme «*des zones terrestres ou aquatiques se distinguant par leurs caractéristiques géographiques, abiotiques et biotiques, qu'elles soient entièrement naturelles ou semi-naturelles*». Deux catégories d'habitats sont distinguées. Les premiers, désignés comme types d'habitats naturels d'intérêt communautaire (art.1. c), répondent au moins à un des critères suivants: ils sont en danger de disparition dans leur aire de répartition naturelle; ils présentent une aire de répartition naturelle réduite; ils constituent des exemples remarquables qui caractérisent la région biogéographique à laquelle ils appartiennent. Les seconds désignés comme types d'habitats naturels prioritaires (art. 1.d)<sup>108</sup> sont les habitats en danger de disparition, présents sur le territoire européen et pour lesquels la communauté porte une responsabilité particulière. Cette qualification de prioritaire ne fait pas l'objet d'autre explication si ce n'est par référence à l'importance de l'aire de répartition naturelle du type d'habitat sur le territoire européen. Il n'est pas précisé non plus à quelle échelle est appréhendée la disparition d'un habitat, en dehors du territoire européen. Consciente sans doute de l'aspect incomplet de sa liste, la directive précise que ces types d'habitats sont susceptibles de figurer dans l'annexe I. En parallèle à ces définitions, la notion d'habitat d'une espèce (art. 1. f) est assimilée à un "*milieu défini par des facteurs abiotiques et biotiques spécifiques où vit l'espèce à l'un des stades de son cycle biologique*". On

---

<sup>107</sup>Cette orientation interdisciplinaire est très présente dans la biologie de la conservation. Les écologues qui la représentent doivent faire l'effort « d'admettre que la nature est en grande partie un artifice » (Barnaud et Lefeuvre).

<sup>108</sup> Ils sont indiqués par un astérisque à l'annexe 1. On peut citer les lagunes, les prés-salés continentaux, les steppes salées et gypseuses, plusieurs types de dunes et de landes, certaines pelouses calcaires, les tourbières hautes actives etc. Les habitats prioritaires représentent environ 25% de la liste totale (168 habitats).



retrouve comme en écho, la distinction faite entre espèces d'intérêts communautaires et espèces prioritaires<sup>109</sup>, mais qui ne recoupe pas celle introduite pour les habitats. Les premières sont en situation de danger ou sur le point d'y être (vulnérables), ou encore rares (de petites tailles) et donc susceptibles de devenir vulnérables ou en danger et enfin endémiques. Les secondes désignent toutes les espèces en danger et relèvent, comme pour les habitats, d'une conception de responsabilité accrue compte tenu de leur état de conservation. Les annexes IV et V désignent parmi ces espèces d'intérêt communautaire, celles dont la conservation nécessite des mesures adaptées (protection stricte ou mesures de gestion).

L'état de conservation est présenté comme la résultante des influences auxquelles sont soumis les habitats et les espèces. Son évaluation (favorable ou non favorable) doit intégrer des paramètres géographiques relativement bien connus comme les aires de répartition naturelle et ses tendances évolutives, mais prend aussi en considération des données beaucoup plus complexes comme la dynamique des populations pour l'espèce visée ou les structures et les fonctions spécifiques au maintien à long terme des habitats, données que l'état du savoir ne permet pas toujours de préciser. Les sites, "*aires géographiquement définies, dont la surface est clairement délimitée*", peuvent être interprétés comme la correspondance spatiale de l'ensemble des paramètres qui contribuent à maintenir un état de conservation favorable. Ils représentent le support visible qui contribue à maintenir ou rétablir un type d'habitat naturel de l'annexe I ou une espèce de l'annexe II dans un état de conservation favorable. Ils peuvent aussi renforcer la cohérence écologique du réseau Natura 2000. Dans le cas des espèces animales occupant de vastes territoires, l'article 4 précise que ces sites correspondent, au sein de l'aire de répartition naturelle des espèces, aux lieux qui présentent les éléments physiques ou biologiques essentiels à leur vie et à leur reproduction.

Le repérage et l'identification de l'ensemble de ces sites constituent la première étape du processus, c'est à dire le travail d'inventaire souhaité par la Commission. C'est au cours d'une deuxième étape, "*une fois qu'un site d'importance communautaire a été retenu que l'Etat membre concerné désigne ce site comme zone spéciale de conservation*". Il doit alors, au cours d'une troisième étape, définir des mesures de conservation pouvant impliquer des plans de gestion spécifiques ou intégrés à d'autres plans d'aménagement (article 6).

---

<sup>109</sup> Elles sont marquées d'un astérisque à l'annexe 2. On trouve par exemple le *Microtus oeconomus arenicola*, l'*Ursus arctos*, le *Lynx pardina*, la *Vipera schweizeri* chez les animaux.

Cet exposé un peu fastidieux des concepts et définitions proposés par la directive illustre bien la difficulté de l'entreprise. Si la connaissance scientifique constitue le socle de cette politique territoriale ambitieuse, son contenu (habitats, espèces) comme les contenants (sites, corridors) de la biodiversité sont difficiles à appréhender : les définitions restent floues et sont loin de faire l'unanimité chez les scientifiques. Loin d'être stabilisées, elles auront l'avantage d'amener les acteurs susceptibles de les appliquer à en débattre comme nous le verrons plus loin. Elles vont en même temps servir de point de départ à la mise en place d'une politique de la nature, par ailleurs attentive aux exigences économiques, sociales et culturelles. Si la constitution des inventaires est relativement bien cadrée par les listes proposées, la sélection des sites susceptibles de garantir la conservation de la biodiversité ne fait pas l'objet d'orientation précise. Renvoyant les Etats membres à leur responsabilité dans la lutte contre l'érosion de la biodiversité, la Commission encourage la poursuite des recherches et travaux scientifiques allant dans ce sens (art. 18). Elle laisse ensuite aux Etats le choix de leur politique d'action à l'échelle des sites eux-mêmes (définition de plans de gestion) et à celle de l'ensemble du territoire (constitution de corridors), imprécision qui déclenchera en France des prises de positions diverses. Les mesures à prendre au sein des sites ne font l'objet que d'un article, l'application du principe de subsidiarité (article 6 et possibilités de dérogations) donnant à chaque Etat une marge de manœuvre non négligeable. Tout semble fait pour sensibiliser les Etats à la nécessité d'adopter de nouvelles mesures pour répondre à l'objectif de conservation de la biodiversité, sans pour autant leur imposer de sévères contraintes de gestion, difficilement applicables. Chaque Etat se retrouve ainsi dans l'obligation d'innover et d'adapter ses mesures aux réalités de son pays. De ce point de vue, on peut considérer que la directive va à ce qui est considéré comme essentiel dans un premier temps et cadre sa démarche sur la construction d'un outil d'évaluation, un inventaire scientifique, susceptible d'évoluer face à un savoir non stabilisé. Nous en présentons ici la charpente.

## II.II Les inventaires (annexes I,II,IV,V)

L'élaboration de l'inventaire correspond à un besoin d'homogénéiser les connaissances encore très inégales et parfois défailtantes. Il faut pour cela recenser et classer le patrimoine naturel dans chacun des Etats membres. L'un des enjeux est d'arriver à plus long terme à construire une base de données scientifiques à l'échelle européenne permettant l'échange et la mise en commun des informations. Si le premier objectif de la base de données consiste à *«fournir à la Commission les renseignements qui lui permettront, en coopération avec les Etats membres, de coordonner les mesures»*, son rôle ne s'arrête pas là puisque la Commission souhaite en faire un outil

d'aide à la décision dans d'autres secteurs d'activités comme le transport, l'agriculture, l'énergie et le tourisme.

Les procédures de désignation des sites sont encadrées par deux annexes, les annexes I et II renvoyant respectivement aux types habitats écosystémiques et spécifiques dont la conservation nécessite la désignation de zones spéciales de conservation (ZSC). Les espèces d'oiseaux à protéger n'y figurent pas puisqu'elles relèvent des zones de protection spéciales (ZPS)<sup>110</sup>. L'annexe I regroupe 222 habitats systémiques répartis entre 9 grands types<sup>111</sup>, chacun d'entre eux étant ensuite décliné en subdivisions puis en unités de bases correspondantes aux unités phytosociologiques<sup>112</sup> répertoriées et référencées dans Corine Biotope (voir infra). A titre d'illustration, les forêts représentent le plus important des grands types par leur nombre. Elles sont divisées en 5 sub-divisions (exemple: forêt méditerranéenne à feuilles caduques) dans lesquelles sont réparties 47 unités de base (exemple: forêt de châtaigniers code Corine 41.9). La lecture de plusieurs publications scientifiques<sup>113</sup> relatives à ces listes donne le sentiment que les chercheurs ont une appréciation mitigée de leur qualité scientifique. Ils mettent en évidence des niveaux de perceptions taxonomiques très hétérogènes puisqu'on trouve par exemple au même niveau de classification une association (la chênaie du *Galio-Carpinetum* - 41.26), une alliance (Les forêts de ravin du *tilio-Acerion* - 41.4), et une classe (Landes sur dunes du *Calluno-Ulicetea* - 16-24). Ils remarquent aussi que les unités de référence (associations végétales) ne sont pas toujours prises en compte pour l'ensemble des habitats et notent que les niveaux d'agrégation très élevés caractérisant certains habitats (tourbières, marais, pelouses) ont tendance à gommer les variabilités sur le terrain.

L'annexe II est complémentaire de l'annexe I et renvoie à des habitats spécifiques. Elle présente 632 espèces animales et végétales par leur nom latin, change règne étant réparti en plusieurs embranchements se subdivisant en différents taxons. Le premier niveau de hiérarchie correspond aux familles (exemple Reptiles), le deuxième aux genres (exemple Sauria), le suivant à l'espèce (exemple Lacerta), puis la sous espèce (Lacerta monticola). La France serait concernée par 170 habitats et 140 espèces (83 animales et 57 végétales)<sup>114</sup>, bases sur lesquelles elle devra proposer un certain nombre

---

<sup>110</sup> Il faut se reporter à la directive Oiseaux et aux annexes qui l'accompagnent. Les annexes I et III sont réactualisés par la directive du 6 mars 91 publié au JO (91/244/CEE).

<sup>111</sup> Habitats côtiers et végétations halophytiques/ Dunes maritimes et continentales/ Habitats d'eaux douces/ Landes et fourrés tempérés/ Fourrés sclérophyles/ Formations herbeuses naturelles et semi-naturelles/ Tourbières/ Habitats rocheux et grottes/ Forêts.

<sup>112</sup> Les questions que suggèrent la référence à la phytosociologie sont abordées dans le texte d'Elisabeth Rémy.

<sup>113</sup> Bardat, 1993; Rameau, 1993; Médail, 1994.

<sup>114</sup> Bardat et al, op. cit

de sites et les règles de gestion nécessaires à la conservation des habitats qu'ils englobent.

Les listes d'habitat ont été établies à partir du projet Corine<sup>115</sup>, antérieur à la directive mais qui constitue le travail de référence. La plupart des types proposés sont effectivement accompagnés d'un code correspondant à une unité phytosociologique répertoriée considérés par nos interlocuteurs comme *«le seul document intégrateur de la connaissance phytosociologique de l'Europe avec des trous»*, *«le seul référentiel commun»*, même si aux dires de certains experts français, il mélange plusieurs choses. La classification n'est pas mauvaise, nous a-t-on dit, mais il y a un peu de tout, des aspects esthétiques, une focalisation sur certains types d'habitats, une approche fondée sur les milieux naturels en essayant d'injecter des connotations phytosociologiques. Quoi qu'il en soit, le projet Corine biotopes est considéré comme une véritable expérience en matière de collecte de données au niveau européen puisqu'à ce jour, plus de 6000 sites ont été décrits<sup>116</sup>. Parmi eux, les données recueillies intègrent les 1100 zones de protection spéciales établies pour la directive Oiseaux.

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 de nombreux changements dans l'établissement des codes et des types d'habitats, ces derniers ayant fait l'objet d'un important découpage en sous-types. Source d'ambiguïté, ces modifications ont amené la Task Force/Agence Européenne de l'Environnement à produire un document établissant la correspondance des codes des habitats de l'annexe I avec ceux de la typologie version 1991. Le manuel technique d'interprétation des types d'habitats de l'Annexe I de la directive va connaître une succession de versions approuvées les unes après les autres par le comité Habitats, le dernier document connu sous le nom de Eur 15<sup>117</sup> complétant la version antérieure (Eur 12) par des fiches descriptives d'habitats spécifiques aux pays venant d'adhérer à l'Union (Autriche, Finlande, Suède). En incluant le système nordique de classification de la végétation, Eur 15 actualise les définitions des types d'habitats pour lesquelles la typologie CORINE 91 a été utilisée en les étendant à toute la région paléartique<sup>118</sup>. Les codes doivent être aussi remplacés. D'après nos interlocuteurs, le déficit de connaissances lié à l'inventaire est important et comme le dira l'un d'eux, *«on travaille sur un objet qu'on connaît mal avec une science pas maîtrisée»*.

---

<sup>115</sup> Corine Biotopes Project, Décision du 85/338/CEE du Conseil du 27 juin. En octobre 98, nous avons appris qu'il fallait se référer maintenant à la classification paléartique

<sup>116</sup> JO du 24/4:97 (97/266/CE)

<sup>117</sup> L'Université Libre de Bruxelles va participer activement à l'interprétation des types d'habitats prioritaires de l'Annexe I, en élaborant les fiches descriptives

<sup>118</sup> Outil informatique PHYSIS.

L'annexe III précise les critères de sélection devant guider le choix des sites que ce soit pour un type d'habitat de l'annexe I ou pour une espèce donnée de l'annexe II. Dans une première étape, l'évaluation de l'importance relative des sites s'effectue au niveau national sur la base des critères spécifiés par l'annexe (étape 1). La liste de sites proposée par les Etats membres est transmise à la Commission ainsi que toutes les informations requises (art.4). Débute alors une deuxième phase d'évaluation à l'échelle communautaire de l'importance des sites sur la base de critères spécifiques (étape 2). La commission établit en accord avec les Etats membres un projet de liste des sites d'importance communautaire. La nécessité d'une harmonisation de certaines règles de gestion à l'échelle du territoire européen n'est pas nouvelle en soi puisque la directive Oiseaux reflétait déjà cette préoccupation dans le cas des espèces migrantes. L'innovation réside plus dans la démarche qui implique un diagnostic à l'échelle de grandes régions biogéographiques. L'évaluation ne se base plus uniquement sur la rareté des habitats ou des espèces (danger de disparition dans leur aire de répartition ou aire de répartition naturelle réduite) mais prend aussi en compte leur «remarquabilité» par référence à une ou plusieurs des cinq régions biogéographiques retenues (alpine, atlantique, continentale, macaronésienne et méditerranéenne).

Avec les annexes IV et V, on revient à des procédures plus classiques concernant la protection au sens strict d'une espèce animale ou végétale. Tout individu faisant partie de ces listes d'espèces comme tout produit qui en serait issu est désigné comme *specimen*. La directive préconise des mesures de protection spéciales pour ces espèces prioritaires. L'annexe IV concerne les espèces animales (a) et végétales (b) dont la protection exige un système strict dans leur aire de répartition naturelle. Les Etats sont invités à faire respecter toute une série d'interdictions les concernant (art. 12. et 13) comme l'interdiction de capture ou de cueillette d'espèces, d'échange ou de commerce de spécimens etc. A titre d'exemple, on y trouve le lynx, de nombreux sauriens et amphibiens ainsi que toutes les espèces appartenant à la famille des cétacés. L'annexe IV b comporte une soixantaine d'espèces végétales. Il est précisé qu'elle *contient toutes les espèces végétales énumérées dans l'annexe II b plus celles mentionnées ici*. Ce qui signifie que l'ensemble des espèces végétales relevées par la directive nécessitent une protection stricte. Les espèces figurant à l'annexe V doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part des Etats qui prennent les mesures nécessaires s'ils le jugent nécessaires pour assurer leur conservation. Les moyens et formes de capture et les mises à mort énumérées à l'annexe VI sont interdits.

Les orientations proposées par la directive aux Etats membres sous couvert scientifique comme les listes de référence qui leur sont présentées restent sur plusieurs points relativement floues et laissent ainsi une large marge d'interprétation aux scientifiques qui auront à les utiliser. Elles laissent aussi dans l'ombre un certain nombre de questions que chaque Etat devra réinterpréter à son compte, que ce soit au niveau de l'organisation des circuits administratifs, de la mobilisation des ressources scientifiques ou encore des méthodologies à mettre en œuvre sur le terrain.

### **Conclusion: Une politique de la nature sous diverses influences**

La directive Habitats a été pensée et produite parallèlement à la Convention sur la diversité biologique. Elle a ainsi 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 : remise en cause du paradigme du développement et émergence de la notion de « développement durable » qui est une 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. Ceux-ci ont en commun d'être alimentés par une argumentation de type scientifique rendue possible par l'évolution des connaissances. La conservation de la diversité biologique est une des solutions prônées pour garantir un développement durable de la planète. Autrement dit, elle est une réponse à une situation de risque que les scientifiques ont dénoncée mais qu'ils appréhendent mal. Les politiques de protection de la nature sont les premières concernées par ce type de préoccupations dans la mesure où il leur appartient de les mettre en application. Cependant, leur action ne peut plus se penser indépendamment de la société. A une logique protectionniste centrée sur des espèces emblématiques, se substitue une approche fondée sur la diversité du vivant. A une perception partitive de l'espace se substitue un nouveau terrain d'expérimentation où la nature sort de ses réserves. Mais comment appliquer efficacement ces nouveaux principes face à un savoir scientifique non consolidé et un phénomène peu visible dans l'espace public?

De « patrimoine commun de l'humanité », la Convention sur la diversité biologique transforme la biodiversité en une « préoccupation commune » au terme de négociations et de compromis difficiles. En mobilisant l'attention et en cherchant à créer un consensus, le texte cherche à promouvoir, beaucoup plus qu'à imposer, un « nouvel ordre biologique ». Ce nouvel ordre, posé comme norme, relève de la capacité des Etats à l'appliquer chez eux. La directive Habitats, à son échelle, véhicule la même conviction : la nécessité de produire de nouvelles normes pour encadrer le comportement des acteurs. Face à une production scientifique relativement controversée et qui ne peut en aucun cas aboutir à des certitudes sur lesquelles se fonderaient les décisions politiques, le texte, dans sa version finale, reste flou sur les dispositions à prendre pour favoriser la conservation de la diversité biologique. Plutôt que de contraindre, il suggère et encourage l'adoption de règles locales qui tiennent compte des exigences sociales et politiques, prenant le risque en retour de « dénaturer » le projet scientifique. En proposant aux Etats de concilier objectif scientifique et préoccupations sociales, il laisse entrevoir - et c'est sans doute là sa plus importante innovation - la possibilité d'une interaction entre la nature à protéger et la société. Mais il laisse finalement dans l'ombre la question cruciale des modalités d'articulation de ces deux pôles que forment le savoir scientifique et les pratiques socio-politiques. Quelle politique serait en mesure de traiter ces nouveaux enjeux ? Question que les chapitres suivants se proposent d'analyser dans le cadre français.

Pour favoriser le maintien de la biodiversité, la directive Habitats offre aux décideurs un cadre théorique et un outil scientifique : les concepts proposés<sup>119</sup> sont proches de ceux mis en avant par la biologie de la conservation qui préconise de nouveaux modes d'intervention sur la nature tandis qu'un inventaire des habitats et des espèces à conserver à l'échelle européenne constitue l'objet commun à l'ensemble des Etats membres. C'est en effet en garantissant la conservation de 222 habitats et de 632 espèces que cette directive entend lutter contre l'érosion de la diversité biologique en Europe. Comparés à la diversité de la vie, ces chiffres ont tendance à faire sourire. Qui plus est, le contenu de l'inventaire est critiqué par tous les scientifiques français. Comment effectivement prétendre réduire la diversité à une liste et revendiquer des bases uniquement scientifiques ? Ce qui renvoie à la construction de ces inventaires et au mode d'expertise qui les a fait naître. Quel type de savoir doit être mobilisé pour répondre aux enjeux de la directive ? Outre le fait qu'il s'apparente à un processus sans fin, le véritable intérêt de l'inventaire est sans doute d'amener chaque pays à faire le bilan de ses savoirs en même temps que l'état de ses lieux. Quelle forme de connaissance les différents Etats sont-ils en situation de produire ? Ces aspects sont

---

<sup>119</sup> Parmi les plus importants, signalons ceux de « conservation », « habitats », « sites », « réseaux ».

développés dans les contributions suivantes<sup>120</sup> mais mériteraient d'être abordés dans le cadre d'une analyse comparative entre les différents pays européens.

Le décalage observé entre les principes édictés par la directive Habitats et les incertitudes scientifiques relatives à la conservation de la biodiversité, est significatif de l'expérimentation collective dans laquelle on se situe. La difficulté d'obtenir le consensus sur des actions de conservation qui de toute façon relèveraient de décisions arbitraires est contournée par la mise en place d'une procédure qui laisse l'appréciation de la situation à chaque Etat et l'obligera sans doute à produire de la connaissance. L'appréciation de la diversité biologique à conserver par la délimitation de Zones Spéciales de Conservation (ZSC) va se faire au cours d'un processus de traduction sociale qui va révéler les formes de cette expérimentation. De ce point de vue, la « texture », volontairement lâche, de la directive, peut être interprétée comme l'expression d'une volonté politique: « organiser les Etats sur une double incertitude: celle donnée par les sciences, lentes progressives, controversées, et celle des politiques obligées d'expérimenter à tâtons »<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Se reporter au texte de Rémy et aux analyses régionales.

<sup>121</sup> B. Latour, « Faut-il savoir avant d'agir? », la recherche, mars 1999, P.81



**NATURA 2000, LE DISPOSITIF FRANÇAIS A L'EPREUVE DE LA  
REALITE SOCIALE**

**Pierre ALPHANDERY (INRA/STEPE)**

**Agnès FORTIER (Université d'Artois)**

## Introduction

Le dispositif de mise en œuvre de la directive Habitats tel qu'il est défini par la Communauté Economique Européenne est programmé pour se dérouler en trois étapes :

- dans une première étape, chaque Etat membre propose une liste de sites sur la base de critères définis à l'échelon européen. Cette liste est ensuite transmise à la Commission dans un délai de trois ans, après la notification de la directive, soit en juin 1995 ;

- ensuite, la Commission établit en accord avec chaque Etat membre et à partir des propositions recueillies par chacun d'entre eux, un projet de liste de sites d'importance communautaire ;

- enfin, la dernière étape prévoit la désignation, par chaque Etat membre, des sites reconnus d'importance communautaire et leur classement au titre de Zone Spéciale de Conservation (ZSC). Dans le cadre de cette opération programmée sur 6 ans, de 1998 à 2004, les Etats sont tenus de prévoir les mesures de gestion indispensables à la sauvegarde des sites.

Sept ans après la promulgation de la directive, la première phase est à peine achevée. Elle a connu de multiples difficultés d'ordres administratif et scientifique. Elle s'est aussi révélée très conflictuelle, tout au moins au cours des années 1995 à 1997, et s'est traduite par des modifications importantes des modalités de son application. Ceci nous a conduit à interroger le dispositif<sup>122</sup> - envisagé ici comme la combinaison des procédures administratives et des jeux d'acteurs - élaboré par la France dans le cadre de l'application de la directive. Plus largement, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la directive posent la question de l'articulation de la science et des questions de société, autrement dit de la conciliation du travail de production de connaissances avec les dimensions économiques, politiques et culturelles des activités humaines. Dans un premier temps, en effet, le dispositif sert de cadre prescriptif aux pratiques scientifiques qui se trouvent à l'origine des inventaires. Ces connaissances sont immédiatement contestées et leur usage territorial soumis à la critique sociale. La démarche adoptée privilégie alors, dans un second temps, la recherche de la concertation, voire du consensus, avec les acteurs locaux et nationaux. L'intrication de ces deux phases est à l'origine des fluctuations du dispositif dont les objectifs semblent parfois se télescoper ou se brouiller. Mais nous faisons ici l'hypothèse qu'il faut voir

---

<sup>122</sup> Nous reprenons la définition de Marc Mormont selon lequel un dispositif est un ensemble composé « d'arrangements institutionnels mettant en relation des représentations, des normes, des pratiques et des acteurs ». Cf. Marc Mormont, *Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs*, Economie Rurale, novembre/décembre 1996, p. 29.

dans ces incertitudes le produit d'un ajustement nécessaire entre les mécanismes liés à la production de données scientifiques et le processus d'implication et d'intégration de tous les acteurs concernés.

L'analyse et l'interprétation du dispositif de la directive Habitats apportent en outre des éléments précieux pour comprendre comment se construisent, en France, les politiques de la nature. A cet égard, il est permis de se demander si l'on se trouve en présence d'une démarche d'un type nouveau ou si celle-ci s'inscrit dans le prolongement des politiques environnementales françaises.

Pour approfondir ces questions, nous avons effectué une analyse chronologique mettant en relation l'évolution des procédures, d'une part, avec le jeu des acteurs et des institutions, d'autre part, chacun de ces deux ensembles exerçant une influence sur l'autre. Dans la mesure où les débats et controverses concernant la production de connaissances ont été abordés dans les autres textes composant ce rapport, nous avons insisté ici sur l'action des acteurs qui ne sont pas considérés comme des scientifiques bien que leur intervention ait contribué à modifier les inventaires. Notre analyse s'est principalement fondée sur des entretiens avec des responsables concernés par la directive Habitats, sur la consultation des documents administratifs et sur la lecture de textes ou de déclarations émanant d'organisations socioprofessionnelles ou d'associations.

Dans une première partie, nous avons rendu compte du dispositif imaginé initialement par le ministère de l'Environnement. Puis, nous avons exposé les problèmes de mise en oeuvre de la procédure qu'ils soient liés à des difficultés administrative, scientifique ou à la contestation de sa légitimité. Nous nous sommes attachés ensuite à analyser la nature de ces contestations et les raisons de l'isolement du ministère pour comprendre, enfin, les importantes modifications du dispositif depuis 1996 ainsi que leurs enjeux.

## **I. Le dispositif prévu par le ministère de l'Environnement**

La première phase du dispositif, à savoir l'identification des sites à l'échelon national, est fixée selon une procédure définie par chaque État membre. En France, la Direction de la Nature et des Paysage (DNP) du ministère de l'Environnement en a la charge. Le dispositif adopté est développé dans la circulaire DNP du 21 janvier 1993 et officialisé par le décret du 5 mai 1995. Il se déroule selon une procédure en quatre temps qui doit s'achever en juin 1995 par l'envoi de la liste des sites français à la Commission européenne.

La première étape débute par la réalisation des inventaires dont la responsabilité est confiée aux scientifiques. En France, 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. Ce dernier est chargé, à partir des données recueillies dans le cadre de l'inventaire ZNIEFF, de délimiter le champ d'application de la directive. Autrement dit de répertorier les sites susceptibles de figurer sur la liste nationale. Ceux-ci sont ensuite adressés au préfet de région qui les transmet au Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel (CSRPN)<sup>123</sup> dont la mission consiste - en lien avec les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN) - à identifier et à définir les périmètres des sites qui abritent des espèces et des habitats d'intérêt communautaire. Ces conseils constituent, selon les textes administratifs<sup>124</sup>, une pièce maîtresse dans la validation scientifique des inventaires. Chacun d'eux " *est composé de spécialistes choisis intuitu personae pour leur compétence scientifique et leur connaissance du terrain, dans les universités, les sociétés savantes, les muséum régionaux, etc. Il couvre autant que possible toutes les disciplines naturalistes et tient compte des spécificités régionales* " <sup>125</sup>. Pour établir la liste des sites à l'échelle de la région, les CSRPN vont s'appuyer sur les données existantes, en particulier les inventaires ZNIEFF réalisés entre 1982 et 1992. En outre, il leur est donné la possibilité de réaliser des investigations complémentaires. " *La mise au point de la liste des sites concernés sur notre territoire nécessite, en raison de la diversité des habitats couverts par la directive, d'entreprendre de nouvelles investigations couplées à des inventaires ou descriptions complémentaires en faveur des habitats pour lesquelles les données sont inexistantes ou insuffisantes* " (instruction DNP, 1993). Au delà de la communauté scientifique et naturaliste, les textes prévoient d'associer les gestionnaires d'espaces protégés ainsi que les établissements publics spécialisés (Office National de la Chasse, Conseil Supérieur de la Pêche, Office National des Forêts, etc.) dans le cadre des travaux préparatoires menés par les CSRPN. Dans la chronologie initiale, les premiers résultats sont envoyés au Muséum à partir du 1er semestre 1993. Ces listes doivent ensuite être affinées à l'issue d'une série d'aller-retour entre les régions et le Muséum, afin de déterminer les propositions régionales qui feront l'objet de consultations départementales.

---

<sup>123</sup> Ils prennent la suite, à partir de 1991, des comités régionaux ZNIEFF mis en place à l'occasion de ces inventaires. Leur premier travail a souvent consisté, avant de s'occuper de la directive Habitats, à achever de valider les ZNIEFF.

<sup>124</sup> Voir par exemple l'article 3 du décret du 5 mai 1995.

<sup>125</sup> Extrait de la circulaire n° 91-71 du 14 mai 1991, de la Direction de la Protection de la Nature du ministère de l'Environnement.

Pour assurer la transparence et faire circuler l'information concernant les travaux scientifiques, les préfets de région ont la charge d'organiser des Conférences Natura 2000. Autrement dit de rassembler les partenaires concernés : services de l'Etat, représentants des socioprofessionnels, des associations, des collectivités locales et des CSRPN, en vue de leur exposer les objectifs de la directive, les méthodes utilisées, et les résultats obtenus.

Dans un troisième temps, le dispositif prévoit l'organisation de consultations locales et départementales. Ces dernières sont ainsi programmées dans la "note technique" qui suit l'instruction DNP de 1993 : *" Les préfets de département organiseront sous leur autorité une concertation avec les partenaires concernés sur les mesures de conservation que nécessiteront les habitats recensés. Ils engageront à cet effet des consultations selon des voies, moyens et procédures laissés à leur appréciation (réunions publiques, consultation du Conseil Général, des communes concernées, des associations de protection de la nature, des organisations socioprofessionnelles, etc.) "*. Formellement, il ne s'agit pas de discuter du bien fondé des sites inventoriés, mais seulement des mesures de conservation à définir. L'Etat doit, en effet, conformément à la directive, envoyer la liste des sites avec des propositions financières chiffrées. Quant aux mesures adoptées dans chacun de ces sites, elles sont ainsi explicitées : *" La contribution de notre pays à la mise en place du réseau Natura 2000 ne veut pas dire qu'il s'agira de donner un statut d' " espace protégé " au sens réglementaire du mot à tous les sites qui y seront intégrés. La réflexion devra porter sur les moyens et dispositions de toute nature et plus particulièrement sur les mesures de gestion contractuelles qu'il conviendrait de prendre pour assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable selon la définition donnée à l'article 1 de la directive, des habitats naturels et des habitats d'espèces de faune et de flore sauvages dans les sites répertoriés. (...). A ce titre, une attention particulière sera portée sur les risques que font peser d'éventuels abandons ou modifications d'activités humaines traditionnelles qui concourent au maintien des habitats concernés dans un état de conservation favorable alors que la conservation de la biodiversité peut, dans certains cas, requérir le maintien, voire l'encouragement d'activités humaines. En particulier les Mesures Agri-Environnementales (MAE) devraient être pleinement utilisées à cette fin "* (instruction DNP du 21 janvier 1993). L'organisation et le déroulement de ces consultations sont planifiés pour l'année 1994. Selon le décret de mai 1995, les maires disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître leur avis au préfet de région, qui en transmet ensuite la synthèse au ministère.

Enfin, l'élaboration de la liste nationale se fait après consultation du Conseil National du Patrimoine Naturel (CNPN). La liste des sites doit être transmise à la Commission, en juin 1995 .

Le dispositif ainsi conçu par la DNP se fonde sur l'action des scientifiques, auxquels on confie la réalisation des inventaires. Selon le ministère de l'Environnement, la présence des acteurs socioprofessionnels à ce stade risquerait de biaiser le travail de délimitation des sites en introduisant des considérations d'ordre socio-économique. D'où la volonté clairement affichée de distinguer l'inventaire réalisé par les naturalistes de la concertation qui associe d'autres acteurs de l'espace rural à la mise en œuvre des mesures de gestion et de conservation des habitats et des espèces. Il s'agit là d'un point de vue partagé également par la Commission. "*Le caractère scientifique et donc objectif de la démarche s'avère essentiel pour la crédibilité et la bonne mise en œuvre de la directive Habitats*" faisait remarquer un fonctionnaire européen lors d'un colloque organisé à Strasbourg, en octobre 1995<sup>126</sup>. Toutefois, on ne peut manquer d'observer une évolution entre cette conception clairement affichée dans la circulaire DNP de 1993, et le décret d'application daté du 5 mai 1995. L'article 6 de ce dernier prévoit, en effet, que "*le préfet de département consulte les maires des communes concernées en vue de recueillir leurs remarques et propositions sur le projet de périmètre, les dispositions envisageables et les difficultés éventuelles*". La possibilité de discuter les périmètres des sites constitue une évolution de la procédure qui n'est pas sans rapport avec les premières contestations qui sont déjà apparues à cette date.

---

<sup>126</sup> Séminaire ONG nature. Colloque Habitats, 17-18 octobre 1995.

**CALENDRIER PRÉVU  
POUR LA CONSITUION  
DE LA LISTE NATIONALE**

**LA PROCÉDURE  
À L'ÉPREUVE DES FAITS**

<p><i>mai 1992</i></p> <p>Adoption de la directive Habitats par la Communauté Européenne</p>	<p><i>janvier 1993</i></p> <p>Circulaire DNP sur la mise en œuvre de la directive Habitats</p>
<p><i>1993</i></p> <p>Réalisation des inventaires régionaux par CSRPN <i>fin 1993 - début 1994</i></p> <p>Conférences Natura 2000 <i>1994</i></p>	
<p>Consultations locales <i>mars 1995</i></p>	
<p>Rendu des propositions du ministère de l'Environnement Consultations du CNPN <i>juin 1995</i></p>	<p><i>5 mai 1995</i></p> <p>Décret fixant la procédure d'élaboration de l'inventaire national des sites</p>
<p>Transmission des listes à Bruxelles</p>	<p><i>19 juin 1995</i></p> <p>Premières propositions sur la délimitation des sites</p>
	<p><i>11 mars 1996</i></p> <p>Inventaire national des sites présenté au CNPN</p>
	<p><i>10 avril 1996</i></p> <p>→ Déclaration du groupe des 9 au Premier ministre → Création du Comité National de Suivi</p>
	<p><i>19 juillet 1996</i></p> <p>Gel de la procédure annoncé par A. Juppé, Premier ministre</p>
	<p><i>3 février 1997</i></p> <p>Relance de la procédure. C. Lepage, ministre de l'Environnement</p>
	<p><i>11 août 1997</i></p> <p>Poursuite de procédure par D. Voynet, ministre de l'Aménagement, du Territoire et de l'Environnement</p>
	<p><i>16 octobre 1997</i></p> <p>Envoi d'une première liste de sites à la Commission européenne</p>
	<p><i>24 juin 1998</i></p> <p>Séminaire de présentation du guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000</p>
	<p><i>juin 1999</i></p> <p>Fin prévue de la transmission des sites à la Commission</p>
	<p><i>fin 1999</i></p> <p>Vote au Parlement du projet de loi concernant la transposition en droit français de la directive Habitats</p>

## II. Les difficultés de mise en œuvre de la procédure

### 1. Contretemps et premières contestations

Le dispositif que l'on vient d'exposer n'a pas fonctionné selon les formes et les délais prévus. Le travail scientifique, qui devait constituer l'ossature de la première étape, a connu divers types de remises en cause portant notamment sur son statut et sa légitimité, et l'architecture d'ensemble dessinée par les textes administratifs s'est progressivement transformée.

La chronologie prévue pour les inventaires s'est d'abord avérée utopique. Dans les faits, deux années de retard ont été cumulées, au point qu'une circulaire cosignée par G. Simon, directeur de la Nature et des Paysages du ministère de l'Environnement, et par A. Grammont, directeur de l'Espace Rural et de la Forêt du ministère de l'Agriculture, rappelait aux DIREN et aux Directions Régionales de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), le 29 septembre 1995, que le ministre de l'Environnement demandait pour le 31 octobre au plus tard *"l'envoi des bordereaux de description détaillée des sites inventoriés par les CSRPN"*.

Que s'est-il passé ? Pour un responsable de la DNP *"on avait surestimé nos forces et sous-estimé les difficultés de l'inventaire"*. Ces difficultés ont été multiples. Selon un écologue du Muséum, également président de CSRPN, *" On a voulu précipiter les choses. On aurait du expliquer la DH dans son originalité, c'était une occasion à ne pas rater. Cela aurait permis de ne pas faire des inventaires dans le dos des forestiers "*. Mais l'administration s'est trouvée contrainte par les délais fixés par la directive. Comme l'explique un responsable de la DNP, *" notre idée, c'était que la phase d'inventaires et la phase de discussions des mesures de gestion ne se chevauchent pas. A chacun son boulot, que les scientifiques fassent les inventaires et que l'administration fasse son boulot. On a cumulé les inconvénients à cause du chevauchement des phases. L'inventaire n'était pas terminé que les acteurs le contestaient déjà. On n'a pas pu séparer les phases prévues "*.

Les difficultés ont non seulement porté sur la méthode scientifique<sup>127</sup> mais aussi sur l'ensemble du dispositif adopté par la France. Ce dernier a été perçu comme une menace par les représentants de la forêt privée. Début 1994, Leclerc de Hautecloque alors président de la Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylvicoles (FNSPFS) s'empare du dossier Natura 2000 et émet un certain nombre de réserves sur le dispositif. Un article signé par J.M Barbier, alors directeur du Centre

---

<sup>127</sup> Cet aspect est développé dans les textes qui précèdent et suivent celui-ci.



Régional de la Propriété Forestière (CRPF) du Limousin, reprend les principales critiques émises par Leclerc de Hautecloque, 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* »<sup>128</sup>. De plus, l'auteur dénonce « *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* »<sup>129</sup>. Les problèmes soulevés concernent la taille des périmètres et les objectifs écologiques qui sont susceptibles de porter atteinte à la fonction de production de la forêt, et par voie de conséquence, à l'emploi dans la filière bois. « *Certes, on ne peut pas à l'heure actuelle préciser quelles seront exactement les mesures réglementaires ou autres qui seront retenues et imposées (...) aux propriétaires forestiers sylviculteurs. Mais il en résultera à l'évidence des contraintes* »<sup>130</sup> souligne J.M. Barbier. L'absence de consultation prévue lors de la phase d'inventaire est selon lui contraire aux grands principes de la directive qui prévoit dans son article 2 « *la prise en compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales* ». Et il soutient que celles-ci doivent s'appliquer à toutes les phases de la procédure, et non pas se limiter à la définition des mesures de gestion<sup>131</sup>.

D'une manière générale, les forestiers privés, par le biais de leurs principales structures de représentation, l'Association Nationale des Centres Régionaux de la Propriété Forestière (ANCRPF) et la Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs (FNSPFS), ont été les premiers à se mobiliser sur le dossier Natura 2000. Pour tenter d'infléchir les décisions, les acteurs de la forêt privée ont multiplié les contacts auprès des représentants des ministères de l'Agriculture et de l'Environnement. Leurs revendications ont porté sur deux points essentiels. Ils ont tout d'abord demandé leur intégration aux principales instances de décision nationales (Comité national de pilotage Natura 2000 et CNPN) ainsi que, localement, leur participation aux CSRPN et aux commissions départementales des sites. En outre, ils ont tenté d'obtenir du ministre de l'Environnement la limitation des surfaces incluses dans le réseau Natura 2000 à un pourcentage voisin de 3% de la surface de la forêt privée. Le texte de la circulaire du 29 septembre 1995, déjà mentionnée, montre que s'ils n'ont pas obtenu satisfaction, ils ont néanmoins été entendus. Adressée aux DIREN et aux DDAF via les préfets de région, cette circulaire prévoit, en effet, un traitement spécifique des sites forestiers. La DNP et la DERF invitent les services décentralisés à

---

<sup>128</sup> J.M.Barbier, Forêts de France, n°386, septembre 1995.

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> JM Barbier, « Les enjeux de la directive Habitats », L'Environnement Magazine, n°1545, mars 1996

<sup>131</sup> On notera que la position de JM Barbier n'est pas sans rapport avec sa participation aux travaux du CSRPN du Limousin lors de la phase de désignation des sites, de même qu'avec sa nomination à la fin de l'année 1995, au poste de directeur général adjoint de la FNSPFS.

*“organiser avec les organisations professionnelles de la forêt privée, les représentants des communes forestières et avec l’Office National des Forêts, une réelle concertation, lorsque celle-ci a été insuffisante ou à la poursuivre dans les nombreux autres cas de façon à faire progresser le rapprochement des points de vue et à rechercher l’adhésion la plus large”.*

La mobilisation “ précoce ” des représentants de la forêt privée, comparée à celle d’autres catégories sociales gestionnaires ou utilisatrices de l’espace rural, peut aussi s’expliquer par des raisons historiques et des spécificités de ce milieu. A partir du XIXème siècle, l’administration forestière a mis en place un corps de professionnels, experts formés à la gestion forestière, destinés à remettre en état un patrimoine fortement dégradé par les usages domestiques et industriels. Cette professionnalisation de la gestion forestière s’est accompagnée d’une volonté de limiter, voire d’interdire aux usagers éventuels l’accès à la forêt. Elle a aussi signifié une lutte contre l’intervention de l’Etat car les forestiers ont voulu rester “ maîtres ” chez eux. La directive Habitats est venue remettre en cause ces prérogatives et cette autonomie historiques. De plus, les propriétaires forestiers ont une relation singulière et étroite avec leur domaine qu’ils considèrent souvent et avant tout comme un patrimoine à transmettre. Ces liens particuliers permettent de rendre compte pourquoi Natura 2000 a pu constituer à leurs yeux une menace. Ceci peut expliquer l’hostilité des propriétaires forestiers qui ont dénoncé cette ingérence dans un domaine qui leur était presque exclusivement réservé : *« Nous refusons l’idée de la contrainte qui aboutirait à appliquer partout des règles analogues à celles de l’urbanisme. D’où notre volonté de fermer la forêt »*<sup>132</sup>.

Enfin, l’intégration des préoccupations environnementales dans la gestion sylvicole a été d’autant plus mal ressentie par les forestiers, que ces derniers *“se considéraient comme des “ écologistes ” avant l’heure”*, selon l’expression utilisée par un membre de l’Institut de Développement Forestier (IDF). Dans l’histoire de la protection de la nature, les gestionnaires de la forêt sont en effet apparus comme des précurseurs. Très tôt, ils ont revendiqué la nécessité de considérer cet espace comme une ressource naturelle renouvelable, essentielle pour la société et la Nation, et ils ont fait ressortir le rôle central joué par la forêt dans la protection des sols et des cours d’eau. Le projet de restauration des terrains de montagne entrepris à la fin du XIXème siècle<sup>133</sup> s’est inscrit dans cette logique. C’est ainsi qu’un membre de l’IDF expliquait la

---

<sup>132</sup> Le Syndicat des Propriétaires Forestiers Sylviculteurs des Pyrénées Atlantiques, in Forêt de Gascogne, décembre 1995.

<sup>133</sup> Voir en particulier les travaux de B. Kalaora, R. Larrère, O. Nougarede, D. Poupardin, A. Savoye, in sous la direction de A. Cadoret, Protection de la nature. Histoire et idéologie, 1985, l’Harmattan.

position des principaux représentants de la profession, en particulier celle de Leclerc de Hautecloque, “ *persuadés que les problèmes d’environnement ne les concernaient pas, qu’ils en seraient épargnés. Et brutalement, à travers cette directive, ils prennent conscience du contraire, d’où la réaction très forte, parfois violente de leur part* ”. La parution du rapport Malaval sur le thème de la protection de la nature et de la gestion forestière en France<sup>134</sup>, témoigne des nombreuses incompréhensions entre forestiers et naturalistes. Celles-ci étant d’autant plus fortes que chacune des parties, soucieuse de l’intérêt général, s’attendait à être comprise par l’autre. En définitive, la mobilisation “ *précoce* ” des forestiers, comparée à celle d’autres gestionnaires de l’espace rural, ne peut s’interpréter qu’à travers des causes multiples dont la moindre n’est pas le caractère très diversifié et disparate de la forêt privée susceptible d’induire une pluralité d’interlocuteurs et de discours. En d’autres termes, on peut se demander si la rapidité de la réaction des responsables de la profession n’est pas une stratégie destinée à contrecarrer ou à limiter l’adhésion de certains propriétaires à Natura 2000.

Au delà des spécificités des forestiers, la demande d’associer les gestionnaires aux inventaires et l’affirmation qu’ils se trouvaient être les meilleurs connaisseurs de leur milieu seront reprises par la plupart de ceux qui ont contesté la procédure d’application de la directive Habitats mise au point par le ministère de l’Environnement. La légitimité des scientifiques à effectuer des inventaires seuls a notamment été contestée au sein de certaines administrations à la culture cogestionnaire très marquée. Un ancien responsable du ministère de l’Agriculture l’a exprimé en ces termes : “ *C’est une erreur tactique d’avoir confié seulement au Muséum de faire un inventaire ayant de surcroît un statut très flou. Le précédent des Znieff est très dommageable et l’affaire a marqué les propriétaires et les maires, car l’utilisation juridique de ce classement pose problème. Les naturalistes ont oublié qu’ils n’étaient pas dans leur jardin. Le travail d’inventaire s’est fait dans l’indifférence et en catimini. Si le Muséum a fait un bon travail sur le plan scientifique, il a été nul sur le plan social. Je ne conteste pas la validité de l’inventaire. Mais sociologiquement, il a été fait comme la directive Habitats, entre spécialistes sans mettre dans le coup les gestionnaires de l’espace naturel* ”. Reconnaisant qu’on avait confondu les inventaires et les zones à protéger, ce même responsable ajoutait toutefois que son ministère n’aurait jamais procédé de la sorte. “ *On pense immédiatement à l’application et au partenaire avec qui on va être amené à travailler. On définit toujours les agréments, les procédures, les droits et les obligations pour les propriétaires. C’est souvent comme cela en environnement : au nom de l’intérêt collectif, un certain nombre de gens refusent de prendre en compte le*

---

<sup>134</sup> “ Protection de la nature et gestion forestière en France métropolitaine ”, rapport établi à la demande des directeurs de la DERF et de la DNP, par P. Malaval, juillet 1995.

*droit de propriété. Les ruraux ne pouvaient accepter cela car ils sont très regardants”.*

Ce débat sur la place accordée aux divers gestionnaires de l'espace a parfois aussi traversé les discussions des CSRPN. Les conseils régionaux nommés par le préfet comportent aussi bien des universitaires que des membres d'associations (les deux situations n'étant pas nécessairement contradictoires) mais aussi des naturalistes de terrain. La Lorraine présente une configuration qui semble faire écho aux débats concernant les rôles respectifs des scientifiques et des gestionnaires d'espaces naturels. Son CSRPN est composé d'un comité restreint, conforme au texte fondateur cité plus haut, qui peut s'ouvrir par adjonction des représentants des socioprofessionnels et des établissements gestionnaires d'espaces, tels que l'APCA, le CRPF, l'ONF, etc. Cette assemblée élargie est alors présidée par le préfet, en fait par le Diren, son représentant<sup>135</sup>. Ce CSRPN à géométrie variable semble avoir une configuration peu commune, mais qui correspond à ce que souhaite un scientifique comme Hervé Maurin (MNHN)<sup>136</sup>. Il se rapproche aussi de la proposition formulée par le rapport Le Grand<sup>137</sup> visant à créer des Comités Régionaux du Patrimoine Naturel (CRPN), véritables CNPN régionaux, qui associeraient socioprofessionnels et spécialistes, tout en conservant en leur sein un Conseil scientifique uniquement composé de naturalistes. De son côté, le milieu des gestionnaires d'espaces naturels déjà protégés a parfois exprimé des critiques vis à vis du partage des rôles organisé par son ministère de tutelle. L'un de ses responsables nous a ainsi confié : *“On ne peut faire passer une politique si on n'associe pas les acteurs. Avancer masqué, c'est à dire désigner un territoire sans en parler aux maires, c'est une faute complète de déontologie”*.

Dans certains CSRPN, l'absence de représentants des socioprofessionnels n'a pas empêché que soit prise en compte l'“acceptabilité sociale” des inventaires, avant même le développement d'un mouvement d'opposition à la directive. Ceci nous a été confirmé par un responsable de la DNP : *“L'esprit du ministère consistait à ce que les CSRPN n'anticipent pas les problèmes de mise en œuvre. On est arrivé pourtant, dans certains cas, à un inventaire proposant des superficies nettement inférieures à d'autres régions, méthode d'auto-censure qui a anticipé certains éléments”*. Toute la difficulté de la tâche dévolue aux CSRPN ainsi que les sensibilités divergentes qui les traversaient ont

---

<sup>135</sup> L'arrêté préfectoral du 4 avril 1996 portant renouvellement du CSRPN lorrain pour la période 1996-2000 détaille ce dispositif et précise que la formation élargie est informée des travaux conduits par la formation restreinte et de leurs résultats. *“Elle est consultée sur les actions de valorisation et de conservation du patrimoine naturel à mettre en œuvre”*, notamment pour la gestion des sites susceptibles de figurer au réseau Natura 2000.

<sup>136</sup> *“Ce CSRPN à 2 vitesses, comme c'est le cas en Lorraine si mes souvenirs sont bons, me semble être une structure intéressante”*, intervention de H. Maurin in Actes du colloque “Espaces naturels terrestres. De la décision à l'action”, Orléans, 1er et 2 octobre 1997, p. 33.

<sup>137</sup> J.F. Le Grand, “Natura 2000 : de la difficulté de mettre en œuvre une directive européenne”, in Les rapports du Sénat, n°309, session 1996-1997, p. 50.

été illustrées, en 1996, par la mise en place d'un réseau composé des présidents de 16 CSRPN et dirigé par Serge Muller<sup>138</sup>. Celui-ci demandait la promulgation d'un nouveau texte unifiant et redéfinissant les fonctions des CSRPN pour assurer un véritable partenariat avec les Diren.

Si les inventaires n'ont pu être réalisés dans les délais fixés, les Conférences Natura 2000, instruments prévus par les textes pour faire circuler les informations ont, elles aussi, accumulé un certain retard. Programmées pour se dérouler en 1993, seules 2 Conférences avaient été réunies en juin 1994. Ce retard a suscité une lettre du ministre de l'Environnement, M. Barnier, le 14 juin 1994, mais il ne semble pas que cette impulsion ait permis de mobiliser beaucoup d'élus. La Conférence de Bourgogne s'est déroulée le 6 septembre 1994 et la dernière en date, celle de Midi-Pyrénées, n'a pu se tenir avant décembre 1995. Le décret du 5 mai 1995 a d'ailleurs pris acte de ces retards. Il rappelait, en effet, le rôle des Conférences Natura 2000, "*conférence régionale d'information et d'échanges*" préalable à la transmission de la liste des sites proposés par les CSRPN au Muséum.

L'insuccès des Conférences Natura 2000 montre que le fonctionnement de la directive est resté jusqu'à cette date une affaire de spécialistes. Avant la tenue des consultations départementales aucun espace de discussion concernant la directive n'a pu être créé dans les régions.

## 2. L'accentuation de la contestation

La diffusion d'informations concernant les premières propositions sur la délimitation des sites, au printemps 1995, marque un véritable tournant dans la contestation. La première liste examinée par le CNPN au cours de la séance du 19 juin 1995 révèle, en effet, l'importance des superficies concernées, même s'il existe des disparités très grandes selon les régions. Environ 3,5 millions d'hectares de forêts seraient inventoriées, soit près du quart de la forêt française. Les représentants de la forêt privée y voient la preuve que leurs craintes étaient fondées et dénoncent une volonté de main mise sur leur territoire, tout en contestant les modalités de réalisation de l'inventaire. Faute de moyens financiers suffisants, dit un responsable de la FNSPFS, les CSRPN ont travaillé sur des bases non fiables, "*à partir de bibliographies et de souvenirs*", sans se donner les moyens d'opérer des vérifications sur le terrain. Et il estime que les ZNIEFF, largement utilisées, sont des références peu crédibles. Un membre de l'IDF avance qu'il s'agit là d'"*une faute majeure du ministère de*

---

<sup>138</sup> Egalement membre du CNPN comme personnalité qualifiée.

*l'Environnement (...): la manière dont ils ont travaillé ne pouvait déboucher que sur un résultat mauvais* ". Ce point de vue est partagé par de nombreux acteurs, y compris certains gestionnaires d'espaces naturels sous tutelle du ministère de l'Environnement. Il est en revanche fortement réfuté par les représentants des Associations de Protection de la Nature.

Du côté du ministère de l'Environnement, la mise en œuvre de la directive Habitats a été l'occasion d'améliorer la qualité scientifique des ZNIEFF et de les rendre utilisables dans une politique territoriale en demandant aux DIREN d'en coordonner la "modernisation". Certains responsables en appelaient déjà, depuis plusieurs années, à une professionnalisation de l'environnement pour conférer un surcroît d'efficacité aux mesures de protection. En 1988, Gilbert Simon qui n'était pas encore à la tête de la DNP et se trouvait être alors secrétaire général du programme Man and Biosphere (MAB) de France, avançait la nécessité d'un "ajustement permanent" de l'inventaire des ZNIEFF qui n'était pas encore achevé. Analysant les facteurs nécessaires à la constitution d'une politique de conservation dynamique et évolutive, il en appelait à la création d'un organisme indépendant, responsable des inventaires, de la surveillance et de la gestion des espaces naturels dans lequel des fonctionnaires (notamment des scientifiques) pourraient faire carrière à l'abri des pressions politiques ou des corps d'ingénieurs productivistes<sup>139</sup>. Ce n'était pas la première prise de position en faveur de la création d'un corps des ingénieurs de l'environnement qui n'a toujours pas vu le jour<sup>140</sup>. Toutefois, il est loin d'être certain, à la lumière des conflits intervenus autour de la directive, que l'existence d'un tel organisme ait suffi à désamorcer les critiques. En effet, les interventions des socioprofessionnels hostiles aux procédures du ministère de l'Environnement ont porté autant sur les raisons de leur mise à l'écart que sur les compétences de certains naturalistes.

Selon certains socioprofessionnels, le manque de fiabilité du travail réalisé lors des inventaires, tient également à la composition des CSRPN, qui ne rassemblent pas toujours les compétences scientifiques requises, et qui plus est, font appel, parfois, à des naturalistes amateurs, voire à des militants écologistes. "*Hormis quelques vrais scientifiques, de nombreux CSRPN ont dû compléter leurs effectifs avec des naturalistes qui sont avant tout des militants écologistes (...). L'enjeu essentiel pour ces militants et plus largement pour le ministère de l'Environnement, étant d'étendre le territoire sous contrôle*" (responsable FNSPFS). Enfin, les forestiers déplorent le manque de lisibilité dans la réalisation de l'inventaire. "*La délimitation s'est faite avec les protecteurs de la*

---

<sup>139</sup> G. Simon - La nature protégée : quel avenir ? SRETIE Info, juin 1988, p 17.

<sup>140</sup> Pierre Lascoumes et Pierre Le Bourhis - L'environnement ou l'administration des possibles. L'Harmattan, 1997, pp 55-61.

*nature de façon complètement cachée, constate un représentant de l'IDF. Comme si on avait cherché à maintenir les gens à l'écart, à ne pas les informer sur ce qui était en train de se produire.* ” Et le même de poursuivre : *“ Peut-être qu'on pensait que tout cela allait se faire gentiment, à la va-vite, par l'administration régionale et que personne n'y verrait rien ”.* Ce manque de diffusion de l'information a été différemment apprécié selon les acteurs ou les régions. Il n'a pas été perceptible en Ile-de-France, selon un membre de la DIREN, mais au contraire fortement ressenti par un gestionnaire d'espaces protégés de Basse Normandie. *“ Le travail d'inventaire fait régionalement n'a pas été diffusé, même au préfet ; il a été, sur directive du ministère de l'Environnement, gardé dans la plus grande confidentialité ”.* Ce que conteste formellement un responsable de la DNP.

Ces considérations ne sont pas sans rappeler le précédent des ZNIEFF. Ces dernières avaient déjà suscité de vives critiques de la part de certains acteurs ruraux qui reprochaient aux structures techniques para-administratives d'avoir élaboré sans concertation un inventaire à qui on a reconnu, peu à peu, une portée indirecte opposable aux communes ou propriétaires. Les opposants à la procédure de la directive ont ainsi craint que les écologistes et les DIREN ne tentent, par des ZSC calquées sur les ZNIEFF, d' *“ obtenir par la force un droit de regard et d'intervention sur une partie importante du territoire »*<sup>141</sup>.

La parution des premiers inventaires révèle l'existence de la directive Habitats à beaucoup d'acteurs du monde rural. Jusqu'alors, la contestation s'était cantonnée principalement aux forestiers privés ; les autres gestionnaires de l'espace rural s'étaient montrés peu hostiles à cette mesure. 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 Guyau<sup>142</sup>, avaient d'ailleurs apporté leur *“ soutien ”* à la mise en œuvre de cette directive en adressant leur contribution respective à la lettre d'information du ministère de l'Environnement (*“ Natura 2000 infos ”*<sup>143</sup>). Mais l'ampleur des superficies concernées et la dénonciation, par les forestiers, des modalités concrètes de mise en œuvre de cette directive vont contribuer à élargir le mouvement de contestation à d'autres groupes socioprofessionnels. Si, jusqu'alors, leur représentant national se disait plutôt favorable à la directive, les chasseurs, disséminés dans les régions, se montrent quant à eux très inquiets<sup>144</sup>. Le précédent de la directive Oiseaux leur fait craindre l'interdiction de la

---

<sup>141</sup> J.F. Le Grand, opus cité p.25.

<sup>142</sup> Lequel se montrait favorable à la directive dès lors qu'elle prévoyait des compensations financières aux agriculteurs.

<sup>143</sup> *“ 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.*

<sup>144</sup> Dans une lettre adressée à Daillant, le président de la Fédération des Chasseurs de Vendée déclare :

chasse dans les futures Zones Spéciales de Conservation. Par ailleurs, les notions de "perturbation" et de "dérangement" contenues dans la directive leur semblent particulièrement menaçantes et sujettes à caution. Cela se traduit 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) donnent de la voix et lancent un appel à tous les élus de la Nation afin qu'ils interviennent auprès du gouvernement<sup>145</sup>.

De façon générale, ceux qui se veulent les défenseurs du monde rural condamnent le manque d'information concernant la directive. Un responsable de la DNP réfute ces accusations : *" On a envoyé une circulaire en janvier 93, pour annoncer ce qu'on allait faire, mais les gens n'y ont pas cru, y compris les DIREN. Cette circulaire est passée complètement inaperçue "*. Ce même responsable reconnaît toutefois que les Conférences Natura 2000 prévues dans les régions, n'ont pas permis d'assurer la transparence et la circulation de l'information. A la DGXI de la Commission européenne, on souligne également les insuffisances du ministère de l'Environnement français en matière de communication. Un ancien membre du cabinet du ministre de l'Environnement évoque *" l'absence de marketing du produit par la France et par l'Europe "*. En insistant sur le fait que *" la plupart [des socioprofessionnels] n'avaient jamais entendu parlé cette directive sinon à travers les articles très critiques des opposants qui faisaient de la désinformation, comme le Bulletin des Syndicats des Propriétaires Forestiers (...). Les gens n'ont pas été informés de manière objective. D'où les rumeurs qui ont circulé "*.

Parallèlement à ces démarches destinées à préciser le contenu de la directive, les chasseurs et les forestiers multiplient les manifestations régionales contre Natura 2000. Nous sommes dans une période qui s'étend de la fin de l'année 1995 au début de l'année 1996. La consultation des maires, étape décisive qui vise à entériner les choix effectués par le CNPN dans la délimitation des sites, doit avoir lieu pendant l'été. *" Le moment est exceptionnellement grave "*, fait remarquer le président de la Fédération des chasseurs de Vendée. *" Si demain, par insuffisance d'informations et de précautions les Maires émettent un avis favorable sur les périmètres de protection qui leur seront proposés, il en sera fini à court terme de la chasse. C'est donc à mon avis auprès d'eux qu'il faut agir pour les convaincre des dangers que représente ce réseau Natura 2000 »*<sup>146</sup>. Les chasseurs, avec l'appui des forestiers, prennent l'initiative d'informer les

---

*" Je ne partage cependant pas l'enthousiasme et l'espoir que vous avez maintes fois exprimés en évoquant la mise en œuvre de la Directive Habitats ... "*, in La Gazette Officielle de la Chasse et de la Nature du 16 février 1996.

<sup>145</sup> In La Gazette Officielle de la Chasse et de la Nature, 9 février 1996.

<sup>146</sup> Extrait d'une lettre adressée au président Daillant, in La Gazette Officielle de la Chasse et de la



élus de la situation en adressant aux maires un courrier dénonçant le manque d'information, le flou de la directive et les risques encourus. Cette lettre est accompagnée, dans un certain nombre de départements, d'une délibération type, indiquant aux élus la démarche à suivre pour répondre aux consultations. Le climat de méfiance est d'autant plus grand que les délais prévus pour les consultations sont très courts, environ trois mois, et programmés en période estivale. Ceci est interprété par les acteurs socioprofessionnels comme " *un véritable camouflet* " (Un responsable de la DGXI).

De leur côté, les associations de protection de la nature conscientes des manœuvres et des tractations en cours, haussent le ton. Lionel Brard, président de France Nature Environnement, déclare : « *Nos associations, qui ont joué un rôle moteur dans la préparation de l'inventaire Natura 2000, ne toléreront pas d'être exclues, comme c'est le cas aujourd'hui, de la phase d'arbitrage politique ou plutôt de concertation-marchandage qui se déroule actuellement* »<sup>147</sup>. Elles craignent, en effet, que cette phase de consultation n'aboutisse à la remise en cause des périmètres désignés par les CSRPN.

La mobilisation des acteurs ruraux qui a concerné en premier lieu les forestiers, puis les chasseurs, et enfin les agriculteurs, va progressivement déboucher sur des alliances. Les forestiers ont joué un rôle essentiel dans ces rapprochements qu'ils ont d'une certaine façon initiés. Ici et là, dans les régions, on assiste à des regroupements entre socioprofessionnels. Le 22 septembre 1995, l'Union Régionale des Syndicats des Sylviculteurs, la Fédération Régionale des Syndicats d'Exploitants Agricoles et les Fédérations Départementales des Chasseurs d'Aquitaine se réunissent pour signer un manifeste des acteurs de l'environnement rural. Leur communiqué précise : " *Comment croire un instant que des associations dites de protection de la nature pourront décider au lieu et place des propriétaires et exploitants du milieu rural* »<sup>148</sup> ?"

Les conclusions rendues par le CNPN, le 11 mars 1996, contribuent à donner une dimension nationale à ce mouvement. Le Muséum, après avis du CNPN, a en effet renvoyé aux régions la liste des sites retenus : 1316 sites couvrant 7 millions d'hectares, soit 13% du territoire. Cela signifie que le CNPN a choisi de valider l'essentiel des propositions de sites Natura 2000 présentées, contre l'avis unanime des représentants socioprofessionnels du monde rural présents dans cette instance. Ces derniers décident alors d'une mobilisation générale. Le 10 avril 1996, le " groupe des 9 ", initié par les

---

Nature, 16 février 1996.

<sup>147</sup> In La Lettre du Hérisson, n°174, janvier-février 1996.

<sup>148</sup> In la Gazette Officielle de la Chasse et de la Nature, 6 octobre 1995, p.4.

forestiers<sup>149</sup>, et rassemblant les principaux représentants du milieu agricole, forestier, cynégétique, piscicole<sup>150</sup> signe une déclaration commune qui reprend les principales revendications développées précédemment par les forestiers. Tout en réaffirmant qu'ils ne sont pas opposés au principe de conservation, ils dénoncent les méthodes employées pour l'établissement de la liste des sites et l'importance des surfaces retenues (*" un excès de zèle dangereux "* dit le texte du communiqué). *" Nous regrettons l'absence quasi totale de concertation qui a caractérisé la définition des futures ZSC par les seuls représentants des CSRPN et nous dénonçons l'ignorance dans laquelle les véritables acteurs du monde rural ont été tenus. "* La mise en œuvre d'une telle directive ne doit pas *" se faire contre, mais avec les propriétaires et les utilisateurs de la nature "*<sup>151</sup>.

Ils déplorent :

- L'absence de concertation lors de la phase de désignation des sites qui a été confiée aux scientifiques, sans consultation ni avis des acteurs ruraux ;
- Que la liste des sites ait été établie sur des critères scientifiques, sans tenir compte des exigences économiques, sociales et culturelles ; ce qui est contraire à l'esprit de la directive (annexe 2) ;
- Enfin, l'absence de garanties dans les mesures de protection adoptées et dans les compensations financières apportées.

En conséquence, ils demandent :

- La mise en place d'une véritable concertation tant au niveau national que départemental, qui permette aux acteurs du monde rural de s'exprimer, de donner leur avis lors de la phase de désignation des sites ;
- La création d'un Comité national de suivi faisant une large place aux acteurs du monde rural et associant le ministère de l'Agriculture. Ils proposent au niveau régional la mise en place de comités des acteurs du monde rural (propriétaires et gestionnaires) qui travailleraient parallèlement aux CSRPN sur le dossier Natura 2000 et sur d'autres sujets similaires ;

---

<sup>149</sup> Contrairement à une idée admise, ce ne sont pas les agriculteurs qui ont joué le rôle de leader dans cette affaire. Mais en organisant la réunion à la FNSEA, celle-ci *" a raflé la mise du mécontentement, alors qu'elle ne s'était pas exprimée contre la directive auparavant "* (propos tenus par un membre de la DNP).

<sup>150</sup> Il comprend : l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), le Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA), la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), la Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs (FNPF), la Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCF), l'Association Nationale des Centres Régionaux de la Propriété Forestière (ANCRPF), l'Union Nationale des Fédérations Départementales de Chasse (UNFDC), la Fédération Nationale de la Propriété Agricole (FNPA), l'Union Nationale des Fédérations Départementales de Pêche et de Protection du Milieu Aquatique (UNFDPPMA).

<sup>151</sup> In Communiqué de presse de l'Union Nationale des Fédérations Départementales de Chasse, 10 avril 1996.

- La réduction des surfaces des sites N2000 ;
- L'attribution de moyens financiers pour compenser le manque à gagner induit par les nouvelles mesures de gestion.

Pour accroître le poids de ses revendications, le "groupe des 9" passe volontairement sous silence un certain nombre de considérations, en particulier les modifications apportées par le décret de mai 1995. Contrairement à la circulaire de janvier 1993, le décret envisage, en effet, de consulter les maires non seulement sur les mesures de gestion à mettre en œuvre mais également à propos des périmètres des sites. Par ailleurs, les principaux gestionnaires de l'espace rural raisonnent comme si la liste des sites adressée à Bruxelles présentait un caractère définitif. Ce qui ne saurait être le cas puisqu'un travail de mise en cohérence des sites entre régions biogéographiques est ensuite prévu, avant la désignation officielle de ceux-ci par la Commission.

### **III. La mise en cause de la procédure utilisée par le ministère de l'Environnement**

L'écho rencontré par l'alliance entre les différents gestionnaires de l'espace rural sert de révélateur aux conflits d'intérêts, mais aussi aux problèmes de légitimité suscités par la politique de conservation de la nature mise en œuvre par le ministère de l'Environnement. Mais le poids du "groupe des 9" s'est aussi trouvé renforcé par le faible soutien des administrations et l'absence de relais locaux de ce ministère, y compris parmi ses partenaires habituels. Les difficultés rencontrées dans l'application de la procédure de la directive Habitats peuvent être résumées par ces deux questions. Au nom de quoi et comment négocier les modalités d'application territoriale de cette politique scientifique de conservation de la nature ? Comment le ministère de l'Environnement peut-il impliquer ses partenaires administratifs et associatifs et trouver des relais sur le terrain ?

## 1. Le “ groupe des 9 ” , un révélateur des conflits suscités par la conservation de la nature

La création du “ groupe des 9 ” a suscité un certain étonnement car c’est la première fois que se constituait une telle alliance entre des acteurs influents du monde rural dont les relations étaient, jusqu’alors, souvent placées sous le signe du conflit. Les tensions pourraient être schématisées de la manière suivante. Les chasseurs accusaient les agriculteurs d’être à l’origine de la disparition du petit gibier. Les agriculteurs dénonçaient la gestion laxiste des chasseurs responsables des dégâts occasionnés par les sangliers sur les cultures, tout en jouant de cette situation pour obtenir des dédommagements. Les relations entre les forestiers et les chasseurs n’étaient guère meilleures. Les propriétaires ruraux, quant à eux, reprochaient aux agriculteurs de bénéficier d’un statut du fermage qui leur était trop favorable. Enfin, les pêcheurs ont très tôt condamné l’utilisation massive, par la profession agricole, d’engrais et de produits de traitement responsables de la pollution des rivières. Plusieurs raisons peuvent cependant expliquer que la procédure de la directive Habitats ait soudé, au moins provisoirement, le « groupe des 9 » : elles émanent à la fois de la défense des intérêts de ses membres et des problèmes de légitimité soulevés par cette gestion territoriale de la nature.

On notera toutefois que l’hostilité envers Natura 2000 s’est manifestée de manière sensiblement différente selon les acteurs. Comme nous l’avons montré plus haut, la directive Habitats est essentiellement perçue par les forestiers comme une atteinte au patrimoine et à la propriété privée. Ce n’est pas nécessairement le cas pour les agriculteurs qui ne disposent pas dans leur majorité du statut de propriétaire ou sur une portion seulement de leur exploitation. La réaction de la FNSEA s’est davantage attachée à stigmatiser, à partir de 1996, l’accumulation des “ contraintes écologiques ” en raison de la concomitance de l’application des directives Habitats et Nitrates. Rodé à la négociation et à la cogestion des politiques publiques, ce syndicat s’est surtout inquiété des contreparties financières des deux directives et de l’influence croissante du ministère de l’Environnement sur les pratiques agricoles<sup>152</sup>. Quant aux chasseurs, les précédents liés à la directive Oiseaux expliquent l’importance de leur mobilisation. Mais, d’une manière générale, chaque organisation a d’autant plus essayé de mobiliser ses membres contre la directive Habitats que cela lui permettait d’occulter ses divisions internes.

Par ailleurs, l’alliance affichée par les représentants de chacune des instances

---

<sup>152</sup> Voir Pierre Alphanéry et Jean Bourliaud, *L’agri-environnement, une production d’avenir ? Etudes Rurales* n° 141/142, janvier/juin 1996, pp. 21-43.

nationales réunies au sein du " groupe des 9 ", n'est pas synonyme de parfaite harmonie. Cette coalition présente une certaine fragilité dans la mesure où les intérêts des uns et des autres ne sont pas identiques. A commencer par les pêcheurs qui, tout en étant présents au sein du groupe des opposants, n'ont jamais manifesté d'hostilité profonde à l'égard de cette directive<sup>153</sup>. De la même façon, les prises de position adoptées par chacun des représentants des différentes structures, ne correspondent pas nécessairement au point de vue de tous leurs membres. Si cela est vrai pour les chasseurs, cela l'est plus encore pour les propriétaires forestiers. La FNSPFS représente surtout les gros propriétaires, et ne reflète pas le monde de la forêt privée, disparate, désorganisé, où la diversité des opinions l'emporte sur le consensus.

Cependant, au-delà de la défense d'intérêts multiples, un thème essentiel a rassemblé les partenaires du " groupe des 9 " : la contestation de la légitimité de la procédure mise en œuvre par le ministère de l'Environnement et ses conséquences pour la gestion de l'espace rural. Cette contestation doit être replacée dans un contexte plus global qui voit l' " environnementalisation " de surfaces de plus en plus importantes d'un espace rural auparavant essentiellement dévolu aux activités productives. Alors que ces dernières relèvent de la seule responsabilité du propriétaire ou de l'exploitant, les actions liées à la conservation de la nature suscitent ce que Bertrand Hervieu et Jean Viard ont interprété comme relevant d'un processus de " publicisation " de l'espace des campagnes. *" Ainsi s'est constitué un droit de regard sur un espace qu'on ne possède pas et ce mode d'appropriation conforté par une multitude de lois et de règlements - création de parcs, POS, lois sur les paysages, conservatoire du littoral, ... - est en train de se substituer au mode d'appropriation patrimonial du paysan républicain propriétaire comme à celui de l'exploitant »*<sup>154</sup>.

Pour les gestionnaires de l'espace rural du " groupe des 9 ", la directive Habitats, au même titre que les mesures en faveur de la protection du paysage et de l'environnement, relève de conceptions issues du monde urbain qui remettent en cause les usages traditionnels de la campagne et l'équilibre des forces en présence. Natura 2000 apparaît à leurs yeux comme un renforcement de la réglementation et une volonté d'accroître le contrôle du territoire par une nébuleuse de forces symbolisées par l'action du ministère de l'Environnement. Un responsable de la FNSPFS résume ainsi ce point de vue : *" L'idée, c'est de faire en sorte qu'il y ait en France des zones aussi importantes que possible qui dépendent du ministère de l'Environnement et dans lesquelles s'applique une gestion qui satisfasse les écolos (...). D'ailleurs, cette idée de*

---

<sup>153</sup> Natura 2000 a avant tout servi de levier aux pêcheurs. Leur participation au groupe des opposants leur a permis d'obtenir de la part des pouvoirs publics un assouplissement de la réglementation sur la protection des cormorans.

<sup>154</sup> Bertrand Hervieu et Jean Viard, *Au bonheur des campagnes*, 1996, éditions de l'Aube, p.114.

*conquête territoriale, on la retrouve beaucoup dans les propos des gens du ministère de l'Environnement. G. Simon n'a pas caché que c'était ça l'enjeu pour lui, d'abord étendre le territoire sous contrôle*". L'intervention, en 1996, d'Etienne Lapèze, dirigeant de la FNSEA et futur membre du comité national de suivi de la directive Habitats, témoigne du même sentiment de désappropriation suscité par les inventaires des politiques de conservation de la nature. « *On me vend un territoire comme s'il était pleinement à moi. Mais si un scientifique découvre une ZNIEFF, la calibre (en catimini) et la dépose au Muséum d'Histoire Naturelle à Paris, le propriétaire pourra, sans le savoir, être attaqué en justice et condamné s'il porte atteinte à cette ZNIEFF dont il ne connaît pourtant pas l'existence* »<sup>155</sup>.

S'estimant menacé dans sa gestion du monde rural, le "groupe des 9" ravive l'ancienne opposition ville /campagne, comme en témoignent les propos d'un dirigeant de l'UNFDC. « *A travers Natura 2000 on assiste à la lutte des rats des champs contre les rats des villes. Les rats des champs ayant leurs habitudes, leur culture : chasse, pêche, agriculture dont ils vivent. Et toute cette protection de la nature, elle nous vient des 85% des Français qui sont des rats des villes. Pour eux la nature constitue un lieu de repos, idyllique, et ils ne se rendent pas compte qu'il y a 15% des Français qui y vivent* ». Ce discours ne correspond pas nécessairement à la réalité de la composition sociale de certaines organisations du « groupe des 9 »<sup>156</sup>. Ne faut-il pas plutôt y voir, comme le suggérait un ancien membre du cabinet du ministère de l'Environnement, un face à face entre, d'une part, des gestionnaires de l'espace rural s'estimant être les défenseurs des valeurs liées à la production, au travail et à la propriété et, d'autre part, des acteurs de la protection de la nature, administratifs, scientifiques et naturalistes ? Dans le cadre de cette approche dichotomique, le recours à la science comme moyen de légitimer la politique mise en place par le ministère de l'Environnement serait alors perçu comme un instrument de domination. Les élus et les socioprofessionnels n'ont d'ailleurs pas manqué de le dénoncer lors des premières consultations dans la région Nord/Pas-de-Calais. Les dossiers qui leur ont été remis étaient pour la majorité d'entre eux incompréhensibles, parce que très techniques. Si l'on suit cette critique, un travail de "traduction" eut été nécessaire pour rendre le discours accessible. C'est ce qu'avance à sa manière ce même ancien membre du cabinet du ministre de l'Environnement à propos de l'interprétation qu'il fait de la directive Habitats : "*on a voulu faire en accéléré un cours de sciences naturelles aux gens*".

---

<sup>155</sup> G. Allaire, B. Hubert et A. Langlet (eds). Actes du colloque de l'AIP de l'INRA "Nouvelles fonctions de l'agriculture et de l'espace rural", 2<sup>nd</sup> volume, 1998, p. 98.

<sup>156</sup> On notera ainsi qu'une majorité de propriétaires forestiers sont des urbains.

Néanmoins, pour certains acteurs institutionnels (IDF, FNSPFS), la constitution du “ groupe des 9 ” ne saurait résulter de ces seuls motifs. Au-delà des préoccupations qui les rassemblent, cette alliance trouve en partie sa raison d’être dans les erreurs ou le manque d’expérience du ministère de l’Environnement dans la gestion des problèmes territoriaux. Sur ce point, les reproches adressés au ministère en charge du dossier sont nombreux : “ *manque de rigueur* ”, “ *de fiabilité* ”, “ *caractère militant* ”, “ *refus de la concertation* ”. Et un responsable de la FNSPFS de commenter : “ *Ce n'est pas sérieux quoi ! Le ciment des neuf il est un peu là. Je ne veux pas dire que le ministère de l'Environnement a fait les 9, mais c'est un peu ça quand même (...). Si les acteurs du monde rural avaient senti au sein du ministère de l'Environnement la présence de gens capables de les écouter, de façon à décider ensemble de ce qu'on allait mettre en œuvre, je crois que les choses se seraient passées complètement différemment* ”.

La question de l’usage territorial d’un inventaire scientifique apparaît centrale en 1996 aux différents protagonistes de la directive Habitats, quel que soit leur point de vue. A cette date la mise en place du futur réseau Natura 2000 a donné lieu à des débats passionnés entre, d’un côté le ministère de l’Environnement et plus largement le monde de la protection de la nature et, de l’autre, le “ groupe des 9 ”. La haine, la rancœur et les ressentiments ont dominé les échanges au point de rendre la discussion difficile, voire impossible. De manière plus générale, ce conflit a été mis en scène par certains comme une véritable “ guerre larvée ” entre deux mondes qui semblaient n’avoir plus rien à partager<sup>157</sup>.

Cette dramatisation des enjeux et le poids électoral du “ groupe des 9 ”, ont permis à ce dernier de trouver des relais politiques notamment au Sénat, à travers la publication du rapport Le Grand qui dénonce les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats<sup>158</sup>, et surtout par le biais de la décision de Alain Juppé de geler la directive. Le 19 juillet 1996, le premier ministre arguant de certaines incertitudes relatives aux modalités de gestion, à la nature des activités qui peuvent être exercées dans les périmètres désignés et aux moyens financiers d’accompagnement, décide d’ajourner l’application de la directive.

---

<sup>157</sup> Témoin de cette haine farouche les propos d’un agriculteur paru dans un journal agricole de Poitou Charentes, rapportés par l’un de nos interlocuteurs: “ *C'est très simple, il y a trois catégories de nuisibles pour les cultures : les sangliers, les écolos et les scientifiques. Pour les premiers, c'est simple, on a trouvé une technique, on installe des clôtures électriques, pour les écolos et les scientifiques, il suffit d'augmenter le voltage* ”.

<sup>158</sup>“ Natura 2000 : de la difficulté de mettre en œuvre une directive européenne ”, Les rapports du Sénat, n°309, 1996-1997.

## 2. Le ministère de l'Environnement en manque de relais

Avant même le gel de la directive par le gouvernement, le ministère de l'Environnement apparaît isolé. Il l'est non seulement du reste de l'administration mais aussi vis à vis de ses partenaires traditionnels : les structures en charge de la gestion des espaces protégés et les associations de protection de la nature.

Pour un ancien responsable de la DERF, au ministère de l'Agriculture, la directive Habitats s'est avérée - dans un premier temps, tout au moins - une affaire de spécialistes. Selon notre interlocuteur, *"C'est un peu un machin des écolos"* dont il juge la procédure très maladroite. Le fait d'ignorer des partenaires aussi essentiels que les gestionnaires de l'espace rural, de les tenir à l'écart de la réalisation des inventaires, l'absence de définition claire des procédures, des agréments, des droits et des devoirs constituent autant de points qui justifient le faible intérêt du ministère de l'Agriculture pour cette directive. De plus, l'absence de parité au sein du CNPN semble à cet interlocuteur fort dommageable : *"il devrait être dissous et remplacé par une institution plus paritaire car il piège le ministre"*. Quant aux décisions prises au sein de ce comité, elles ne reflètent pas selon lui le point de vue de l'ensemble des acteurs concernés<sup>159</sup>. La position de la Direction des Forêts - service mis à disposition du ministère de l'Environnement - est plus nuancée. Néanmoins, elle subit de fortes pressions de la part du président de la FNSPFS Leclerc de Hautecloque qui, dès 94, a manifesté son hostilité à Natura 2000. De leur côté, les responsables de la DNP se défendent des reproches qui leur sont adressés, et insistent tout particulièrement sur l'absence de réaction des différents partenaires, dont le ministère de l'Agriculture, à la suite de l'envoi de la circulaire initiale de janvier 1993. Au-delà de ces accusations réciproques, c'est la nature des relations entre ces deux ministères qui est en cause.

Le manque de solidarité institutionnelle entre le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Environnement tient non seulement à des pratiques de négociation différentes avec leurs partenaires respectifs, mais aussi à des raisons d'ordre généalogique. Il faut rappeler, en effet, qu'un partage des compétences a été opéré au sein des administrations concernées lors de la création du ministère de l'Environnement (1971). Une fraction de la tutelle de la gestion des espaces naturels qui relevait jusqu'alors de la compétence du ministère de l'Agriculture et de ses relais locaux, est passée sous la responsabilité du ministère de l'Environnement et, avec elle, une partie des élites d'un grand corps d'État, le GREF, chargé de gérer les zones naturelles fragiles.

---

<sup>159</sup> Contrairement au ministère de l'Agriculture, en effet, le ministère de l'Environnement ne fonde pas ses interventions sur une démarche de cogestion. Mais il faut rappeler que cette dernière a fonctionné, au moins jusqu'en 1997, en excluant un bon nombre d'acteurs de la gestion de la politique agricole.



Ce partage, bien qu'il ait été discuté, n'a pas manqué de susciter des frictions, et a eu pour effet de rendre difficiles les relations entre les deux administrations. Des tensions analogues ont eu lieu plus récemment, au début des années quatre-vingt-dix, dans le cadre de la réforme de l'État et de la "modernisation du service public". L'un des principaux enjeux de cette réforme pour le ministère de l'Environnement était d'accroître sa légitimité dans un domaine caractérisé par la diversité des acteurs publics impliqués<sup>160</sup>, autrement dit d'exercer un contrôle accru sur toutes les questions qui relèvent de l'environnement. Cet objectif supposait la mise en place de relais territoriaux (à l'image d'autres administrations) dont il était quasiment dépourvu jusqu'alors et la création d'un corps de fonctionnaires spécialisés. Mais ce changement dans les règles du jeu institutionnel visait également à " *transformer les rapports de force interministériels sur les questions environnementales tant au niveau central que territorial...* " <sup>161</sup>. Cette réforme, qui devait aboutir à la création des DIREN, en 1992, n'a que partiellement atteint ses objectifs et a mis en lumière les divergences et les phénomènes de concurrence entre les différentes administrations en charge de l'environnement.

Rien d'étonnant alors, que dans un tel contexte, la directive Habitats ait été l'enjeu de rapports de force entre la DERF et la DNP. Un responsable de Parc Nationaux parle de " *guerre terrible entre l'environnement et l'agriculture* ". Le ministère en charge des questions agricoles, mécontent de ne pas avoir été associé à la mise en œuvre de cette directive a, d'après un représentant de l'IDF, contribué à attiser les conflits : " *C'est le ministère de l'Agriculture qui a aidé à la montée en puissance du système ; c'était une façon de rattraper le ministère de l'Environnement qui avait agi tout seul. Le ministère de l'Agriculture a fait coup double : premièrement, il a repris pied dans la politique du ministère de l'Environnement, et deuxièmement, il a conforté son lobby agricole - forestier* ". Un ancien responsable du ministère de l'Agriculture résume, quant à lui, la situation en ces termes : " *Le ministère de l'Environnement a une mentalité d'assiégé (...). Il a une culture de gens brimés et de petit ministère. D'où des méthodes de commando. On ne dit rien et on débarque* ".

Voyons maintenant comment les relais de l'État, en régions et dans les départements, ont accueilli cette directive. On examinera en tout premier lieu le point de vue des DIREN. De façon générale, même si le propos appelle quelques nuances, la directive Habitats semble avoir reçu un accueil très mitigé auprès de ceux qui constituent les relais directs du ministère de l'Environnement. L'envoi de la première

---

<sup>160</sup> Se reporter à l'ouvrage de P.Lascoumes et J.P. Le Bourhis, 1997, opus cité.

<sup>161</sup> Ibidem, p.15.

circulaire de 1993, précisant les modalités de mise en œuvre de la directive, semble avoir rencontré peu d'échos. " *Les gens n'y ont pas cru, y compris les DIREN*" constate un représentant de la DNP. Et le même d'ajouter : " *Les DIREN avaient déjà souffert de la directive Oiseaux et des procédures ZNIEFF, et voyaient arriver un nouveau boulet, une mesure à l'horizon, non balisée* ". Aussi leur faible mobilisation leur a valu des critiques, sans toutefois aboutir à leur mise en cause. Les accusations dont elles ont fait l'objet étaient le plus souvent nuancées compte tenu des faibles moyens matériels (50000 francs en moyenne par DIREN) et humains mis à leur disposition pour informer et convaincre les partenaires locaux de l'intérêt de la mise en œuvre du réseau Natura 2000. Mais il semble que la prudence affichée des DIREN soit à mettre en relation avec leurs capacités - plus ou moins grande selon les régions - à faire prévaloir leur point de vue localement. Ne disposant pas de relais à l'échelon départemental, elles se sont trouvées représentées par d'autres services administratifs comme les DDAF et les DDE. La difficulté a été renforcée dans le cas précis de Natura 2000, par le fait que la grande majorité de ces structures étaient hostiles à la directive. Comme leur ministère de tutelle, les DIREN ont été elles aussi isolées, se trouvant dans l'incapacité de faire face à l'opposition émanant des forestiers, des agriculteurs, des chasseurs.

Dans ces conditions, les DIREN ont difficilement pu jouer le rôle de catalyseur et d'animateur que le ministère attendait d'elles. Certains ont émis l'hypothèse que le peu d'enthousiasme affiché par une partie d'entre elles n'était pas sans lien avec le fait qu'elles anticipaient l'échec de Natura 2000. Interrogé par Lascoumes et Le Bourhis, un responsable de l'une d'elles déclare en effet : " *Sur le dossier Natura 2000, on va au blocage, est-ce bien la peine de s'obstiner ?* " <sup>162</sup> Cette interprétation ne saurait être généralisée comme on le verra dans la cinquième partie de ce rapport. D'une région à l'autre, les positions adoptées ont été quelque peu différentes <sup>163</sup>. Ainsi en Rhône-Alpes, la DIREN a mis en place, dès 1994, des comités scientifiques départementaux impliquant un certain nombre de gestionnaires de l'espace rural, dont les forestiers.

Quant aux préfets chargés d'assurer la coordination à l'échelon territorial, leur implication s'est avérée très contrastée selon les régions et les départements. Ainsi, l'organisation des Conférences Natura 2000 par les préfets de région, s'est déroulée très tardivement par rapport au calendrier initialement prévu et, faute de volonté suffisante, elles n'ont pas permis d'apporter les informations nécessaires pour créer un climat de confiance autour de la directive. De plus, certains préfets départementaux ont préféré ajourner les consultations locales, de crainte qu'elles interfèrent avec les élections régionales en cours. Tout ceci montre à quel point les circulaires envoyées par

---

<sup>162</sup> Ibidem, p.200.

<sup>163</sup> Ce point sera développé plus loin dans la partie consacrée aux études de terrain.

l'administration centrale ont pu être diversement appliquées dès lors qu'elles étaient susceptibles de susciter localement des conflits. Des recherches entreprises dans le domaine de la sociologie des organisations ont, en effet, mis l'accent sur le souci des préfets - détenteurs du pouvoir d'arbitrage entre des positions divergentes émanant des différentes administrations chargées de l'environnement - d'éviter les conflits. " *Le préfet ne veut pas de vagues (...) Et par exemple un service qui rend un avis qui dérange, ça fait désordre* » <sup>164</sup>. Ce qu'un de nos interlocuteurs sur le terrain traduit en ces termes : " *La manière dont la DNP saisit les préfets dans la procédure, ça ressemble très fort à l'envoi d'un ballon de rugby dont on veut se débarrasser. Les préfets, finalement, ont préféré faire trois réunions alibi, et ont choisi de s'acquitter de leur responsabilité première à savoir garantir la paix civile dans le pays* ".

Enfin, à défaut de services départementaux spécialisés dans les questions environnementales, les DDAF ont été désignées comme relais privilégiés du ministère de l'Environnement dans la mise en œuvre de la directive Habitats. Mais là encore, compte tenu de la position adoptée par leur ministère de tutelle et des réticences très fortes de la profession agricole et des forestiers, les DDAF se sont trouvées dans une position pour le moins ambiguë, tiraillées entre leur mission première de service public et les habitudes nées de l'histoire déjà longue de la cogestion de la politique agricole. Dans la première phase d'application du dispositif, jusqu'au gel, les DDAF se sont pour la majeure partie d'entre elles ralliées au point de vue de leur ministère de tutelle.

Outre les services de l'Etat, le ministère de l'Environnement dispose de structures spécialisées dans la préservation des espaces naturels sensibles sur lesquelles il est susceptible de s'appuyer à des degrés divers. Ces organismes sont : les Parcs Nationaux, la Fédération des Parcs Naturels Régionaux, Espace Naturel de France, Réserves Naturelles de France, le Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres, etc. Par ailleurs, le ministère est en relation avec un réseau associatif qui lui permet d'asseoir sa politique de protection des espaces. On peut dès lors se demander comment l'ensemble de ces partenaires a été associé à la définition des modalités d'application de cette conception novatrice que cherche à représenter la DH en matière de conservation de la nature ? Comment ont-ils ou non été associés aux procédures d'inventaire ?

Considérons tout d'abord l'attitude des gestionnaires des espaces protégés. La plupart d'entre eux ont accueilli la DH avec une certaine satisfaction, dans la mesure où elle permettait de concevoir la conservation sous une forme renouvelée. Néanmoins, ils se sont montrés réservés sur les conditions de son application en France. Si les

---

<sup>164</sup> Cité par P. Lascoumes et J.P. Le Bourhis, *ibidem*, p.203.

fédérations nationales ont accepté d'apparaître comme des relais de cette directive, c'est souvent une attitude de retrait qui a prévalu à l'échelon local. Certains n'ont même pas hésité à clamer leur hostilité au projet, tel ce président du parc d'Armorique qui a déclaré : *" Merci, Juppé d'avoir gelé Natura 2000 "*. Le rapport très critique rédigé par le sénateur Le Grand, président d'un PNR, a constitué un autre exemple éloquent. Dans leur majorité, les autres responsables locaux ont plutôt fait preuve de discrétion. Soumis à la pression des élus qui ont perçu Natura 2000 comme une menace d'extension des prérogatives publiques sur leur territoire, ces gestionnaires n'ont pas "joué" la carte Natura 2000. Le Conservatoire du Littoral, doté d'une image plutôt consensuelle auprès des élus, a fait preuve de la même réserve. Quant aux Parcs Nationaux qui constituent le cœur du système français de protection des espaces naturels, leur soutien n'a semble-t-il pas non plus répondu aux attentes du ministère.

La position de retrait adoptée par les principaux gestionnaires des espaces protégés exprime les réserves émises à l'encontre des méthodes d'inventaire et d'identification des sites mises en avant par la DH, qui n'associent pas les élus et les socioprofessionnels avec lesquels ils travaillent souvent en partenariat. Aussi, certains dénoncent la primauté accordée à l'inventaire scientifique par rapport à la concertation. Selon un représentant du Conservatoire du Littoral, *" la mise en débat public "* de la directive était un préalable indispensable. Elle supposait la réalisation d'une contre expertise impliquant les interlocuteurs administratifs, politiques, associatifs, les gestionnaires etc., parallèlement aux inventaires scientifiques. *"Le ministère de l'Environnement se positionne fondamentalement, et d'une manière simpliste et dépassée, en termes d'opposition et de lutte d'influence entre ceux qui veulent construire, et ceux qui veulent protéger. Ce qui ne constitue pas une ouverture à la philosophie du Conservatoire qui souhaite mettre en évidence et favoriser le consensus. On a le sentiment d'un face-à-face entre le ministère de l'Environnement et les collectivités locales, et d'un manque de confiance. "* Cette remarque trouve un certain écho auprès d'un représentant de l'ENR du Nord Pas-de-Calais qui fait le constat suivant : *" Pour les responsables de l'environnement, les choses nobles, d'intérêt général, il n'y a que l'État qui peut les garantir. Ils ne peuvent pas imaginer qu'une collectivité territoriale puisse le faire en trouvant des ancrages sur des groupes sociaux (...). Ils sont incapables de donner un rôle positif aux collectivités locales. Pour eux, se sont des adversaires à terrasser "*. Et le même responsable déplore que le ministère de l'Environnement n'ait pas consulté les parcs et d'autres structures analogues, dès le départ, pour solliciter leur avis, leurs propositions, prendre en compte leur expérience, et concevoir ensemble un schéma de mise en œuvre de la directive au niveau national.

Les associations de protection de la nature, tout en se démarquant très nettement de certains gestionnaires d'espaces protégés qu'elles accusent de compromission, se sont, elles aussi, faiblement mobilisées. Elles n'ont pas véritablement porté le projet de la DH, même si certains de leurs membres ont participé à l'élaboration des inventaires. Leur intervention s'est limitée, dans un premier temps, à dénoncer les insuffisances dans la désignation des sites. Si la faiblesse des moyens attribués par les DIREN explique en partie leur faible niveau d'implication, d'autres causes inhérentes aux associations elles-mêmes semblent avoir pesé. On peut évoquer en particulier les dissensions internes survenues au début des années 90, au sein de la principale fédération française, France Nature Environnement, qui ont limité sa capacité à s'investir dans le dossier Natura 2000. Mais plus fondamentalement, il semble que la conception même de la directive Habitats ait heurté les convictions profondes d'un certain nombre d'associations et de militants de base, qui voyaient dans la contractualisation la remise en cause de leur vision de la protection de la nature. Sans prétendre à la généralisation, les associations ont été, pour une fraction d'entre elles, hostiles aux mesures de type contractuelle, estimant que les procédures réglementaires étaient plus à même de garantir la protection des espèces et des habitats. Selon les acquis scientifiques présentés par Roland Carbiener et François Ramade, lit-on dans un numéro de *Combat Nature*, « *la conservation de la biodiversité naturelle passe par la protection forte de 20 % du territoire, la connexion entre ces centres de biodiversité étant assurée par une gestion intégrée des milieux " ordinaires "* »<sup>165</sup>. Aussi, lors du congrès national de FNE, en 1995, les membres de la fédération « *demandent une protection forte et étendue des milieux dans le cadre de Natura 2000 et une réforme des politiques agricoles, forestières, industrielles et des transports dans le sens d'une prise en considération réelle des exigences écologiques* »<sup>166</sup>.

En résumé, il apparaît que le ministère de l'Environnement s'est retrouvé dans une situation d'isolement, non seulement par rapport aux opposants à la DH mais aussi vis à vis de ses propres partenaires. Plusieurs de nos interlocuteurs ont d'ailleurs déploré qu'une telle directive n'ait pas été l'objet d'une concertation élargie à l'échelon central, à travers l'instauration d'un comité interministériel, regroupant les ministères de l'Environnement, de l'Agriculture et des Finances en priorité. Cette absence de vision partagée autour d'une directive modifiant les politiques de conservation de la nature et l'ampleur des contestations ont conduit le ministère de l'Environnement à entreprendre une série de modifications importantes concernant la procédure de la directive Habitats.

---

<sup>165</sup> R. Carbiener et F. Ramade, 27ème congrès national de France Nature Environnement, *Combat Nature*, n°112, février 1996.

<sup>166</sup> *Ibidem*, p.5.

#### **IV. Les modifications apportées à la procédure : l'institutionnalisation de la concertation**

Les revendications du "groupe des 9" ont été en partie exaucées ; le 10 avril 1996, devant l'Assemblée Nationale, la ministre de l'Environnement annonce son intention d'engager une concertation sur le réseau Natura 2000 avec toutes les professions concernées. Les modalités de la concertation seront définies par la lettre de Corinne Lepage aux préfets de département, datée du 28 avril 1996, qui prévoit l'instauration d'un Comité National de Suivi comprenant : l'Office National des Forêts (ONF), les Réserves naturelles de France (RNF), FNE, la FNSEA, le CNJA, la Fédération Nationale de la Propriété Agricole (FNPA), l'APCA, l'Union Nationale des Fédérations Départementales de Pêche et de Protection du Milieu Aquatique (UNFP), l'Union nationale des Fédérations Départementales de Chasseurs (UNFDC), la Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCF), l'Association Nationale des Centres Régionaux de la Propriété Forestière (ANCRPF), la Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs (FNSPFS). Cette décision satisfait les acteurs socioprofessionnels, et elle est commentée par J.M. Barbier (FNSPFS) en ces termes : *"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"*<sup>167</sup>. A l'inverse, France Nature Environnement, se montre très hostile à ce qu'elle qualifie de marchandage corporatiste. Elle dénonce tour à tour l'attitude du ministère et celle des lobbies : *« le gouvernement et le "groupe des 9" ont convenu sous couvert de concertation, du mode d'emploi pour tordre le cou une bonne fois pour toute à Natura 2000 »*<sup>168</sup>. FNE craint que la concertation projetée ne vise *"l'abandon des 2/3 des sites retenus par les autorités scientifiques"*<sup>169</sup>. L'évolution de la procédure va confirmer cette tendance à la négociation des inventaires.

La lettre de C. Lepage du 28 avril 1996 lance la consultation prévue par le décret de mai 1995, mais élargie à ces nouveaux acteurs. Elle note qu'après *"l'évaluation réalisée par le Muséum et la Consultation du CNPN, s'est achevée la phase strictement scientifique du processus d'identification, de description et de sélection nationale des sites (...). Ce processus doit maintenant se poursuivre avec l'instauration d'un dialogue et d'un débat avec les acteurs ruraux, économiques et sociaux et les populations locales"*. La lettre précise que les résultats de la consultation élargie, rapportés par les

---

<sup>167</sup> In Forêts de France, n°394, juin 1996.

<sup>168</sup> Propos cités in Presse environnement, du 9 mai 1996.

<sup>169</sup> Ibidem.

préfets, *“seront pris en compte pour la délimitation des périmètres des sites et la réalisation éventuelle d'un zonage interne distinguant des noyaux durs et des zones tampon”*. L'achèvement du travail de délimitation des sites ainsi que l'élaboration des documents d'objectifs interviendront dans les étapes suivantes. *“La prochaine transmission à la Commission, en fin de première étape, des propositions de sites susceptibles d'être ultérieurement désignés ne constitue pas un engagement irréversible”*. Ainsi, les périmètres des sites ne sont considérés que comme des *“enveloppes de référence”* transmises à Bruxelles, mais sujettes à modification.

Une nouvelle lettre de C. Lepage adressée aux préfets de départements, le 10 juillet 1996, les presse *“d'engager une véritable concertation sur les sites, les modes de gestion à préconiser et les périmètres qui en résulteraient”*. Reconnaissant que ces consultations n'ont pas encore commencé dans de nombreux départements, elle demande aux préfets la mise en place, dans chacun d'eux, d'un comité des propriétaires et gestionnaires de l'espace rural composé des représentants locaux des organisations membres du Comité national de suivi *“élargi à votre convenance et en fonction des contextes locaux à d'autres organismes”*. Conformément aux revendications du *“groupe des 9”*, la lettre ministérielle ajoute : *“Il m'apparaît indispensable de préciser avec la Commission le niveau d'engagements juridiques liés à la désignation ultérieure de ces sites et les moyens financiers d'accompagnement. C'est pourquoi, dans l'attente de ces précisions, j'ai l'intention de ne transmettre, à l'issue des consultations, que la liste nationale des sites, sans l'accompagner de leur périmètre, à l'exception de ceux qui sont déjà protégés”*.

Ainsi peut-on voir que l'objet de la concertation, initialement réservé aux mesures de gestion souhaitables, s'est étendu, à la faveur des événements politiques et sociaux, à la nature des sites choisis et à leur périmètre. Depuis la publication des chiffres validés par le CNPN, la superficie des sites retenus est devenue l'objet d'un débat conflictuel national. L'usage de l'inventaire scientifique relève de la négociation et de la confrontation de logiques diverses sur la scène publique. Ces modifications substantielles de la procédure ne désarment pas toutes les contestations. Néanmoins, l'annonce de la décision, le 19 juillet 1996, du gel de la directive par A. Juppé, suscite une surprise certaine des services du ministère de l'Environnement. Officiellement, ce gel est motivé par des incertitudes, relatives notamment aux modalités de gestion des sites, à la nature des activités qui peuvent y être exercées et aux moyens financiers d'accompagnement. Sans remettre en cause les objectifs de la directive, le gouvernement demande l'éclaircissement de certains points. Les échanges avec la Commission aboutiront, en janvier 1997, à la rédaction d'un mémorandum par la France.

C. Lepage annonce le 5 février 1997, à l'occasion d'un colloque au Sénat, la relance de Natura 2000. La ministre explique que le mémorandum rédigé par la France à l'intention de la Commission a permis d'obtenir des réponses satisfaisantes sur 6 points essentiels concernant la délimitation et la liste des sites, les plans de gestion, la prise en compte des exigences économique, sociale et culturelle et le co-financement d'un cadre d'action prioritaire. Sa déclaration reconnaît tacitement la validité des critiques du « groupe des 9 » en insistant sur la nécessité de la concertation et de l'information à tous les stades de l'application de la directive. Le succès de cette dernière est subordonné à l'acceptation des objectifs par l'ensemble du corps social. Les zones délimitées doivent recueillir un large consensus local et il est réaffirmé qu'il faut tirer les leçons des expériences poursuivies sur les divers sites pilotes. La nécessité de plans de gestion négociés est affirmée tout comme le fait que les futurs ZSC ne seront pas des "sanctuaires de nature" et n'entraveront pas les activités humaines préexistantes. Aucune précision sur les engagements financiers tant de la France que de l'Europe n'est apportée. Estimant avoir reçu de l'UE des réponses clarifiant les questions litigieuses, le gouvernement relance la procédure. Deux circulaires datées du 12 février 1997<sup>170</sup> sont envoyées aux préfets les chargeant d'établir pour le 15 mars un classement des sites sélectionnés en avril 96. Ce classement désigne par un « feu vert » les sites que l'on peut proposer à l'UE, par un « feu orange » ceux dont l'issue des concertations reste incertaine, et enfin, par un « feu rouge » les sites qu'il est exclu de proposer dans l'immédiat. A l'été 1997, l'objectif est de présenter une première liste de sites représentant de 2,5% à 3% du territoire. Cette estimation, fort différente de la surface validée par les travaux du Muséum et par le CNPN constitue une manière de questionner l'usage territorial et l'« acceptabilité » d'un inventaire scientifique des espaces naturels remarquables en France.

Pour le « groupe des 9 », satisfait de la nouvelle orientation, un tel inventaire n'est rien en dehors de sa validation par la négociation avec les acteurs du monde rural qu'il représente. Une partie du monde de l'écologie est au contraire scandalisée par la « dénaturation » du travail d'inventaire. Les présidents de 16 CSRPN se réunissent le 18 juin 1997 pour lancer un appel. Ils se déclarent consternés de la manière dont leurs propositions de sites éligibles « réalisées en un temps très court et avec des moyens souvent très limités » ont été « caricaturées et parfois systématiquement dénigrées par un certain nombre de groupes de pression. Ils entendent réaffirmer leur souhait de voir désigner, sur des bases scientifiques rigoureuses, des espaces suffisamment étendus pour pouvoir garantir la pérennité de la fonctionnalité des territoires abritant les habitats et les espèces visés par la directive. Ils se déclarent tout à fait favorables à la

---

<sup>170</sup> Journal Officiel du 14.02.1997



*participation des acteurs socio-économiques à l'élaboration et à la validation des plans de gestion des sites N 2000. Les CSRPN doivent être associés à la mise en œuvre de ces plans, destinés à assurer la gestion intégrée de ces territoires dans le cadre d'un développement durable. Les CSRPN déplorent les méthodes technocratiques et l'obscurantisme qui ont présidé au gel puis à la relance de N 2000. Ils rappellent qu'ils représentent avec le Muséum et les présidents des "groupes biogéographiques" les garants de la validité scientifique des propositions qui seront transmises à la Commission européenne et qu'ils seront très vigilants sur la qualité de celles-ci".*

Pour le monde associatif, cette réduction jivarienne de la surface des sites notifiés à l'Union Européenne est "catastrophique". "Avec ce saupoudrage fait à une échelle minimum, c'est la pire des solutions qui a été retenue. C'est une vision muséologique, où on choisit une zone qu'on protège et on laisse les autres sans protection"<sup>171</sup>. Dans un article publié par la revue écologique *Combat Nature*<sup>172</sup>, Yvonne Barret, vice-présidente de la FRAPNA Loire écrit : "On remarquera que la France, une fois de plus, refuse de respecter les objectifs d'une directive européenne, en substituant des critères purement politiques aux critères scientifiques requis par le texte de la directive *Habitats*" et elle souligne que la France est sur le point de se priver des financements (Life, MAE et fonds structurels) prévus pour les sites désignés, d'autant que ce pays n'a toujours pas transposé dans sa législation les dispositions de la directive.

A l'issue du changement de gouvernement suscité par le résultat des élections législatives de 1997, Dominique Voynet, nouvelle ministre de l'Environnement en poste, envoie le 11 août ses instructions aux préfets. "A ce jour, la France a deux années de retard par rapport au calendrier de la directive *Habitats*. Elle risque donc d'être traduite devant la Cour de justice des communautés européennes pour manquement aux obligations découlant de cette directive". Elle précise que l'inventaire scientifique a permis de déterminer 1316 sites et que les concertations officielles menées depuis 1996 ont ramené ce nombre à 1146 (correspondant aux anciens sites vert et orange). Une première liste doit être envoyée à l'automne 1997 avec les sites ne posant pas de problèmes. Cette liste permettra à la France d'être associée aux travaux de mise en cohérence au plan biogéographique. Par ailleurs, les préfets doivent engager les consultations prévues par le décret de 1995 "en veillant à associer étroitement tous les élus ainsi que notamment les représentants des organismes socioprofessionnels, des propriétaires, des gestionnaires, des divers utilisateurs de la nature et des Associations de Protection de l'Environnement". Plus aucun objectif immédiat en terme de pourcentage du territoire n'est fixé, néanmoins l'accent est mis par D. Voynet sur la

---

<sup>171</sup> L. Brard, président de FNE, cité par *Le Monde* du 6/2/97.

<sup>172</sup> Numéro de novembre 1997

“ *qualité de la consultation locale* ”.

Pressé par les délais européens et la virulence des opposants, le ministère de l'Environnement reconnaît à demi-mot que l'usage de l'inventaire scientifique peut être modifié, dès la première phase, par la négociation et les rapports de force locaux ou nationaux. Toutefois, dans ses instructions du 11 août, la ministre rappelle l'existence des trois phases dont, à l'issue de la désignation des sites par Bruxelles, la dernière “ *ne se réalisera qu'après des concertations approfondies qui auront pour objet l'élaboration des documents d'objectifs avec tous les acteurs intéressés. Ces documents fixeront pour chaque site les orientations de gestion, les éventuelles contraintes et les mesures de compensation ou de rémunération des prestations envisagées* ”.

Selon un document de la SNP<sup>173</sup> rédigé par son secrétaire général, le 31 janvier 1998, la 1ère proposition adressée à Bruxelles compte 535 sites (contre 1316 retenus par le CNPN). Mais cette réduction est surtout sensible par sa surface : 1,6% du territoire national contre 13,2% initialement. Le texte conclut que si la France a répondu formellement à ses engagements, elle ne répond en rien à la finalité réelle de la directive. Le ministère de l'Environnement faisait toutefois remarquer qu'à l'issue de la concertation (4 mois fixés par le décret de 95, ou plus si nécessaire), de nouvelles listes seraient envoyées dans le courant de l'année. Cela n'empêche pas France Nature Environnement (FNE) de dresser, à l'automne 1998, un sombre bilan de cette phase d'application de la directive. « *Au delà des péripéties de sa mise en œuvre, la directive Habitats aura au moins révélé de manière indélébile une situation que les protecteurs de la nature connaissent et dénoncent depuis longtemps : la profonde indigence de l'administration chargée de la protection de la nature dans notre pays* »<sup>174</sup>. Et l'auteur de ces lignes, Maurice Wintz, secrétaire national de FNE, réitère la demande de création d'une “ *filière environnement et nature qui soit dépendante du seul ministère de l'Environnement et non des ministères aménageurs* ”. Quand au président de la Conférence permanente des présidents de CSRPN, Serge Muller, il souligne - lors d'une adresse au ministre durant une réunion du CNPN (23 octobre 1997) - que les CSRPN sont “ *maltraités* ” et écartés des procédures de consultation engagées à l'automne. Ils ne sont, en effet, pas conviés à participer au Comité national de suivi, pourtant élargi à de nouvelles organisations<sup>175</sup>. Parmi ces dernières, la Confédération Paysanne, contrairement à la FNSEA, se montre favorable à l'application de la directive Habitats

---

<sup>173</sup> M. Echaubard, Analyse des propositions françaises pour la constitution du réseau Natura 2000 en France, document SNP.

<sup>174</sup> M. Wintz, Pour une véritable administration de la protection de la nature. La Lettre du Hérisson (revue de FNE), juillet/août 1998, p 3.

<sup>175</sup> Association des Maires de France (AMF), Association Nationale des Elus de la Montagne (ANEM), Fédération Nationale des PNR, Association des Présidents de Conseils Généraux, Confédération Paysanne, Espaces Naturels de France et Fédération Nationale de la Randonnée Pédestre.

dans laquelle elle voit un instrument utile à l'élaboration de perspectives de développement durable. Comme les associations de la mouvance écologique, elle déplore le caractère limité des propositions de sites envoyées fin 1998 à la Commission européenne<sup>176</sup>.

Lors de la première réunion de ce Comité national de suivi, le 30 juillet 1997, le ministre de l'Environnement D. Voynet insiste sur les difficultés de la mise en œuvre de la concertation en déclarant : *"C'est une aventure que de vouloir maintenir la variété des terroirs dans un monde qui tend à se banaliser au nom de la mondialisation et dans une société où ceux qui s'en préoccupent sont minoritaires. C'est même une aventure technologique que de reconstituer des pratiques, des savoirs traditionnels qui ont disparu. Si les scientifiques ont détecté tant de sites méritant de figurer dans N 2000, c'est bien parce que des générations de paysans et de forestiers ont, peut-être sans en être conscients, géré l'espace en laissant une place à la diversité du vivant. Les conditions de vie ont changé, les pratiques aussi. Elles rendent plus difficile une place laissée au sauvage. C'est un défi de société que d'accepter la cohabitation de toutes les formes du vivant. Il faut le concours de tous, notamment des élus, qui doivent gérer, dans une stratégie de long terme, des intérêts parfois contradictoires"*. Ces propos énoncent explicitement combien le sauvage et les pratiques paysannes auxquelles il était lié relèvent désormais de la science, des politiques publiques, du débat social et culturel. La défense de la diversité du vivant est mobilisée contre les diverses formes de banalisation nées de la mondialisation. Après avoir contribué à « désenchanter le monde », pour paraphraser Max Weber<sup>177</sup>, la science est ainsi appelée à le réenchanter. Près de deux années plus tard, D. Voynet s'exprime avec des vues identiques dans l'éditorial de Natura 2000 Infos : *« La réalisation d'un réseau d'espaces gérés pour la conservation de notre patrimoine biologique et de la poésie de ces terroirs de France si riches de leur diversité est une aventure humaine qui dépasse la seule approche naturaliste<sup>178</sup> »*.

Par ces déclarations, le ministre reconnaît qu'on ne saurait appliquer mécaniquement les données scientifiques de l'inventaire. La détermination et la délimitation des sites, d'une part, les objectifs de conservations et les moyens mis en œuvre, d'autre part, supposent l'échange d'arguments de nature hétérogène relevant de formes diverses de justification. Pour ce faire, le ministère de l'Environnement diversifie les instances de concertation locales (comités de pilotage des sites) et nationales (en particulier avec la constitution au sein du Comité de suivi des groupes

---

<sup>176</sup> Cécile Koehler, Natura 2000 une liste « peau de chagrin », Campagnes Solidaires n°126, janvier 1999, p. 10-11.

<sup>177</sup> « Le destin de notre époque, caractérisé par la rationalisation, par l'intellectualisation et surtout par le désenchantement du monde, a conduit les humains à bannir les valeurs suprêmes les plus sublimes de la vie publique ». Max Weber, Le savant et le politique, bibliothèques 10/18, 1998, p. 120.

<sup>178</sup> Editorial de Dominique Voynet, Natura 2000 Infos n°8, mars 1999, p. 1.

« perturbation » et « estimation des coûts » ou encore avec la fabrication des « cahiers d'habitats »). Cette multiplication des lieux de débats, associée à la diminution importante de la surface des espaces proposés à Bruxelles au titre de Natura 2000, va pacifier les rapports avec certains membres du « groupe des 9 ». Du côté des forestiers, H. Plauche-Gillon, président de la FNSPFS, reconnaît les efforts accomplis dans un entretien donné à Natura 2000 Infos<sup>179</sup>. La FNSEA, quant à elle, s'estime satisfaite de la priorité donnée à la voie contractuelle et réclame à présent des moyens d'accompagnement durables à la hauteur de l'ampleur de la tâche<sup>180</sup>.

A l'inverse, les chasseurs relancent une violente opposition à la directive Habitats. Ainsi, la manifestation organisée par l'UNFDC le 14 février 1998 (150000 manifestants à Paris) présente officiellement 3 objectifs : les périodes de chasse prévues par la directive Oiseaux (bien que le gouvernement ait proposé de renégocier cette dernière en échange de la mise en œuvre de plans de gestion européens par espèce), le réseau Natura 2000 que P. Daillant avait pourtant accueilli favorablement et enfin, la remise en cause de la loi Verdeille. Les chasseurs refusent de distinguer Natura 2000 des autres mesures dans lesquelles ils voient une menace pour leur activité. Ils développent ainsi un discours délibérément identitaire par l'intermédiaire du président de l'UNFDC. *« Quand une civilisation urbaine devient dominante, les gens ne comprennent plus les actions comme la chasse. C'est en cela qu'elle est menacée. Cela peut commencer par une réduction de la chasse dans le temps et dans l'espace. Dans le temps avec la limitation par l'Europe des périodes de chasse. Dans l'espace avec le réseau de sites protégés Natura 2000 »*<sup>181</sup>. Cette manifestation des chasseurs a ouvert une période de conflits durables avec le ministère de l'Environnement et la mouvance écologique. L'influence des diverses associations de chasseurs a d'abord été confirmée par le vote, contre l'avis de D. Voynet et en violation de la directive Oiseaux, d'une loi sur les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse le 18 juin 1998. Elle n'a pas empêché la promulgation d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 29 avril 1999 contraignant la France à modifier la loi Verdeille. Cet événement, conjugué à la tenue des élections européennes du 13 juin 1999, a contribué à radicaliser les positions de certains chasseurs, qui se sont exprimées notamment au cours de la campagne du mouvement CNPT, lequel se pose à présent en porte parole de la ruralité.

Dans le monde de la chasse, d'autres points de vue expriment combien s'avère fragile la situation d'une activité dont le nombre de pratiquants résidants à la campagne ne cesse de diminuer. Une enquête de la revue *Le Chasseur français* illustre en outre la difficulté pour les urbains de se faire admettre par les structures qui gèrent les

---

<sup>179</sup> Natura 2000 Infos n° 8, mars 1999, p. 2.

<sup>180</sup> Eugénia Pommaret, Natura 2000 : après le zonage, l'ébauche de gestion, *L'Information agricole* (journal de la FNSEA), janvier 1999, p. 23.

<sup>181</sup> Interview de Daillant, *Libération* du 15 février 1998.

territoires de chasse ruraux. L'auteur y dénonce « *le souci rural de défendre bec et ongles ce qui apparaîtra nécessairement un jour comme un privilège aussi archaïque qu'injustifié*<sup>182</sup> » et somme les structures officielles cynégétiques de repenser les rapports avec les urbains. Dans ce contexte, des voix se sont élevées pour déplorer que la mise en œuvre de la directive n'ait pas été l'occasion de discussions approfondies entre les écologistes et le monde de la chasse. Ainsi, Simon Charbonneau, président de l'Association pour une Chasse Ecologiquement Responsable (ANCER), souligne : « *L'avenir de la chasse n'est certainement pas dans la nostalgie du vieux monde rural, où la figure du chasseur jouait pleinement son rôle, mais dans l'invention d'une chasse écologiquement responsable, participant à la gestion commune des espaces comme des espèces avec les autres usagers de la nature. De ce point de vue, les chasseurs se trompent aujourd'hui d'ennemis et d'époque. Il est temps qu'ils cessent de regarder dans le rétroviseur et changent leur fusil d'épaule : l'avenir de la chasse n'est pas dans cette citadelle délabrée dans laquelle ils se sont stupidement enfermés* »<sup>183</sup>. Cette situation est évoquée également par Lionel Brard, président de FNE, dans un entretien donné à une revue cynégétique. « *Que Natura 2000 se trouve aujourd'hui enterrée sous la pression des milieux cynégétiques qui ont pourtant autant besoin que nous d'une politique innovante dans le domaine de la conservation des milieux et des équilibres, montre à quel point le gâchis est grand* »<sup>184</sup>. Pourtant, à l'inverse de ce qui semble se passer avec les forestiers et les agriculteurs, la directive Habitats n'a pas perdu son caractère symboliquement intolérable pour une partie des chasseurs qui persistent à réfuter ce qui vient de l'UE et de D. Voynet.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que l'expérience des sites pilotes semble avoir réussi à renouer le dialogue entre beaucoup d'acteurs. Cette initiative a été formalisée, en février 1995, lors d'une réunion à Avignon des ministres de l'Environnement au cours de laquelle M. Barnier a obtenu d'expérimenter la notion de plan de gestion présente dans la directive. Mise en œuvre en octobre 1995 sur 37 sites test (qui ne seront en définitive que 36), cette expérimentation a été financée par le fonds européen Life et coordonnée par l'association Réserves Naturelles de France choisie en raison de son expérience des plans de gestion. Néanmoins, en optant pour l'appellation « documents d'objectifs », le ministère de l'Environnement s'est attaché à opérer une distinction entre les procédures mises en place dans les sites pilotes et celles utilisées dans les réserves ou encore dans la gestion des forêts. En effet, selon un responsable de RNF : « *Plan renvoie à planification et ça fait peur et le terme de gestion est également trop précis et déjà utilisé par les socioprofessionnels* ». De plus, le ministère a affirmé son souhait de faire très largement appel à la consultation locale.

---

<sup>182</sup> Gilles Tournier, Trop de citoyens exclus ! Le Chasseur français, avril 1999, p. 54.

<sup>183</sup> Extrait du journal Le Monde, 19.02.98.

<sup>184</sup> Le Saint Hubert, janvier/février 1998

Sur chaque site confié à un opérateur, les préfets ont constitué un comité de pilotage avec les acteurs locaux et des groupes techniques qui ont ensuite procédé à un intense travail de discussion et d'exploration collectives. *“ Localement, la priorité était d'apporter des réponses politiques aux questions posées : quels seront les moyens financiers? Qu'attendez-vous? Où sont les sites? Il y a eu, dans les sites pilotes, un balancement constant entre un travail d'expérimentation et la nécessité d'apporter des réponses précises ”* (le même responsable de RNF). Un des objectifs de ce Comité national de pilotage formé des gestionnaires d'espaces naturels, a aussi été de mettre au point, à l'échéance de 1998, une méthodologie transposable sur tous les sites français pour élaborer des documents d'objectifs et évaluer les besoins financiers nécessaires pour la mise en œuvre des mesures de gestion.

L'importance des efforts de concertation menés dans le cadre des sites expérimentaux a été mise en avant par le ministère de l'Environnement, au cours d'un séminaire de présentation du Guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000, le 24 juin 1998. L'expérimentation des sites pilotes, par l'importance des travaux d'animation et d'expertise qu'elle a requise et le nombre de réunions et de discussions qu'elle a nécessité, a mobilisé d'importants moyens. Ceci montre en creux tout ce dont n'ont pas disposé les autres sites pour passer des données d'inventaire à des documents d'objectifs, produits d'une élaboration collective. C'est sur cette dimension qu'a choisi d'insister J-P Raffin, conseiller technique de D. Voynet, dans son intervention clôturant la journée du 24 juin. Il rappelait ainsi que le document d'objectifs *“ est d'abord une démarche humaine dans laquelle la coopération de tous est recherchée ”* et que cette aventure humaine passait avant l'aspect scientifique, technique et gestionnaire<sup>185</sup>. On est en droit de se demander jusqu'où dans ces conditions peut aller la concertation en matière de protection des espaces ?

A l'issue de cette première phase, la Commission a reçu de la France au 15 mai 1999, 985 propositions de sites, soit une surface représentant environ 26560 km<sup>2</sup>. Ce chiffre pourrait être porté à 1060 d'ici la fin juin 1999, en fonction du résultat des consultations ministérielles encore en cours sur les derniers sites proposés par les préfets, ce qui représenterait alors approximativement 5 % du territoire. Avant même que s'achève l'expédition des propositions et sans attendre la désignation officielle de la liste des sites par la Commission, la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a lancé une nouvelle étape de la procédure Natura 2000 : la réalisation des documents d'objectifs sur chaque site concerné. Dans une circulaire adressée aux préfets, datée du 26 février 1999, D. Voynet définit les modalités ainsi que les sources de financement. La réalisation des documents d'objectifs bénéficiera de crédits issus du

---

<sup>185</sup> Bulletin Life Natura 2000 (édité par RNF), n°8, juin 1998

Fond de Gestion des Milieux Naturels (FGMN), prévus dans le cadre du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Quant à leur élaboration, elle obéit à un certain nombre d'exigences : la mise en place d'un comité de pilotage considéré comme l'organe clé du processus de concertation, le choix d'un opérateur aux compétences scientifiques reconnues, désigné comme étant le maître d'œuvre de l'élaboration des documents d'objectifs. Enfin, une fois réalisés, les documents d'objectif devront être approuvés par arrêté et donner lieu à la signature de contrats avec les partenaires engagés.

Un projet de loi est en cours d'élaboration qui sera discuté d'ici la fin de l'année 1999 par le Parlement. Il doit entériner la démarche contractuelle liée à Natura 2000 et compléter la transposition en droit français de la directive Habitats. Il est actuellement l'objet de discussions au sein du Comité national de suivi, qui portait en particulier autour des questions suivantes : avec qui et comment contractualiser, quelle doit être la portée réglementaire des documents d'objectif?

### **Conclusion**

Le voyage au cœur du dispositif de la directive Habitats (DH) que nous venons d'effectuer est parti, en 1993, d'un cadre inspiré par la CEE et traduit en procédures par le ministère français de l'Environnement. Nous avons vu comment l'architecture initiale a été fondée sur la priorité donnée, au cours de cette première phase, à la réalisation des inventaires scientifiques et à l'identification des sites. Gelée en 1996 par le gouvernement d'Alain Juppé, la procédure d'application de la DH a redémarré en 1997. Cette nouvelle phase s'est traduite par une diminution sensible des surfaces et du nombre des sites transmis jusqu'en 1999 à Bruxelles, par rapport aux espaces identifiés au préalable. Elle a aussi donné un poids plus important aux modalités de concertation et posé ainsi la question des contours et des limites de la négociation en matière de sauvegarde de la biodiversité.

Notre analyse du dispositif de la DH a pris en compte une double dimension. Les procédures constituent d'abord des instruments de réalisation des objectifs affichés par le texte de Bruxelles, dans les délais impartis, en s'appuyant sur une argumentation scientifique. La seconde dimension d'analyse de l'évolution des procédures renvoie à une lecture des débats et conflits suscités par l'application territoriale des mesures de conservation liées à la directive. Cette dernière, en effet, peut difficilement être mise en œuvre en dehors de l'adhésion minimum des gestionnaires de l'espace dont elle requiert l'implication. Dans ce cadre, nous avons interprété l'évolution des procédures et la place donnée à la négociation comme des marques de l'apparition d'un espace public de discussion autour de questions posées par les politiques de conservation de la nature qui

ne se limitaient pas à l'argumentation de type scientifique. A l'issue du gel de la directive Habitats, l'Etat a en effet privilégié la recherche d'un consensus et accepté la confrontation des conceptions relatives à la coexistence de la gestion écologique d'un espace avec les activités économiques et sociales existantes.

Cette recherche de normes communes peut être rapportée à un processus d'énonciation de légitimité<sup>186</sup> présentant un double aspect. D'une part, il concerne les moyens mis en œuvre pour favoriser le respect des règles édictées. Dans ce cadre, les instruments liés à la production et à l'argumentation scientifiques ont constitué la justification de l'action des pouvoirs publics dans l'élaboration des inventaires sans susciter l'adhésion et l'implication de l'ensemble des acteurs. Ces derniers, d'autre part, ont justifié leur contestation des modalités de la mise en œuvre de la directive, en produisant d'autres formes de légitimités dont nous avons fait l'analyse sociologique.

### 1 - Construction et critique du dispositif scientifique

En fondant toute la première phase de la DH sur la réalisation de l'inventaire, les procédures ont d'abord eu pour objectif d'opérer une distinction entre les acteurs qui disposaient d'une légitimité à y participer et ceux qui ne l'avaient pas. La DNP a cherché ainsi à instaurer une ligne de démarcation entre les naturalistes dotés de compétences scientifiques et ceux que l'on a considéré comme des représentants d'intérêts socioprofessionnels ou particuliers. Les travaux des CSRPN et du Muséum, issus de ce processus de démarcation, sont le produit d'une procédure qui a été validée matériellement et symboliquement au moment où ont été rendus publics les sites identifiés.

Les acteurs critiquant ces procédures ont fait valoir combien elles se différenciaient des pratiques du ministère de l'Agriculture. Celui-ci associe, dans le cadre d'une cogestion pratiquée de longue date, des partenaires socioprofessionnels aux travaux d'expertise définissant les mesures et les lieux où s'applique sa politique. La pratique du ministère de l'Environnement a été radicalement différente. Ecartés des opérations initiales, une partie des gestionnaires des espaces naturels concernés ont contesté la qualité du travail scientifique d'inventaire et de délimitation des sites. Ils ont aussi appuyé leurs arguments sur l'histoire récente de la protection de la nature en rappelant les conflits issus de procédures déjà utilisées au cours d'opérations antérieures (Znieff et directive Oiseaux). Puis, à la suite de la validation du travail d'identification par le Muséum et le CNPN (avril 1996), un nouveau pas a été franchi ; l'usage territorial de l'inventaire scientifique était violemment mis en cause par le " groupe des 9 " qui

---

<sup>186</sup>Le concept de légitimité est fondamental dans la tradition sociologique, notamment dans les travaux de Max Weber. Il renvoie à l'explicitation des formes et des fondements de l'autorité.



accusait le ministère de l'Environnement de tenter d'accroître le territoire " sous son contrôle ". C'était contester à cette institution la légitimité de gérer des espaces au-delà de ceux relevant déjà de mesures de protection classiquement employées.

De son côté, le ministère de l'Environnement a éprouvé des difficultés à mobiliser les gestionnaires d'espaces protégés autour des procédures d'inventaire et d'identification de la DH. Au même moment, les grandes associations de protection de l'environnement reprochaient à l'administration de ne pas respecter ses propres prescriptions scientifiques.

La première phase du dispositif (1993-1996) a donc été à la fois celle de la construction de l'argumentation scientifique et celle de sa contestation. Cette dernière a peu à peu élargi son champ thématique en passant de la mise en cause des modalités d'inventaire à celle de son usage territorial, puis à un ensemble de phénomènes sociaux encore plus vastes, mis en relation avec les politiques de conservation de la nature. Ce faisant, le " groupe des 9 " a cherché à réaffirmer la légitimité particulière de ses membres à gérer un espace rural soumis selon lui à un processus d'environnementalisation. Il a aussi délibérément déplacé le débat sur Natura 2000 du côté des relations entre villes et campagnes. Ainsi, en cherchant à rompre avec les politiques de conservation de la nature plaçant l'espace " sous cloche ", la DH a amené nombre d'acteurs à redéfinir leur identité socioprofessionnelle. Dans ce domaine, les forestiers ont d'abord occupé l'avant-scène avant de céder la place aux chasseurs qui se sont institués en porte parole de la ruralité<sup>187</sup>.

## 2 - Un espace public de discussion

Les contestations vont contribuer à modifier en profondeur le dispositif initialement prévu. De nouvelles procédures visent à intégrer les gestionnaires publics et privés dans un espace de discussion et le ministère de l'Environnement s'applique à trouver un consensus autour des sites identifiés et transmis à Bruxelles. On mesure ainsi combien le dispositif de la DH se trouve lié à la recherche d'un fondement légitime susceptible de rassembler des acteurs.

Le gel de la directive a provoqué un tournant notoire centré sur l'institution de procédures de négociation. Les acteurs confrontent leurs points de vue dans les comités locaux de pilotage des sites ou dans les comités de suivi départementaux et nationaux. La séparation des normes scientifiques de celles issues du débat social, prévue par l'architecture initiale du dispositif, s'en trouve rendue de plus en plus problématique.

---

<sup>187</sup> Le résultat des élections européennes de juin 1999 a incité le mouvement CPNT à affirmer cette orientation.

Dominique Voynet déclare ainsi à la fin de 1998 : « *Sur le terrain, une de nos difficultés provient de l'approche un peu naïve et maladroite que nous avons eu par le passé. Le langage scientifique que nous avons cru devoir employer ne correspond pas aux attentes des gens. Je ne rate désormais aucune occasion de rappeler que la protection de l'environnement constitue un secteur extrêmement porteur sur le plan économique* <sup>188</sup> ». Le ministère de l'Environnement se trouve donc pris entre les prescriptions européennes assises sur une procédure d'ordre scientifique et la volonté affichée de nouer une négociation avec des acteurs aux positions très diverses.

Ces derniers ont d'ores et déjà considérablement modifié la composition de l'inventaire. Mais celui-ci a également modelé la réaction des acteurs : l'importance de la surface des zones transmises à Bruxelles constitue un thème récurrent d'affrontement entre ceux qui déplorent la timidité ou, au contraire, l'acharnement du ministère de l'Environnement dans l'application de la directive. L'espace public de discussion s'en trouve durablement clivé. Si la négociation a pu permettre l'élaboration de documents d'objectifs dans le cadre local des sites pilotes, elle est beaucoup plus ardue quand elle est menée à un autre niveau. De par sa conception même, la DH renvoie à des considérations plus générales portant sur l'avenir du monde rural, le développement durable : elle met donc en jeu le rapport particulier qu'entretiennent diverses catégories sociales à cet espace. La réaffirmation des identités liées à des appartenances territoriales ou à des usages particuliers de l'espace rend alors difficile l'élaboration d'une légitimité définissant un cadre commun à l'idée de conservation de la nature. Ainsi, pour les chasseurs de l'UNFDC, la mise en œuvre de la DH renvoie à la mise en cause de la loi Verdeille et à l'application de la directive Oiseaux qu'ils considèrent comme autant de menaces. Autrement dit, le réseau Natura 2000 est indissolublement lié, aux yeux de ces acteurs, à une vision de la chasse émanant d'une société dominée par les urbains.

Certains gestionnaires d'espaces protégés réaffirment aujourd'hui l'importance de la rupture avec la période "réglementaire" introduite par les conceptions portées par la DH. « *Natura 2000 est l'occasion d'une relecture du concept de Réserve Naturelle (...). La gestion globale d'un site Natura 2000 répond aux objectifs de développement durable puisqu'elle peut s'appliquer sur une très large partie du territoire européen, contrairement aux concepts réglementaires qui tendent à isoler le patrimoine naturel du monde économique et social* »<sup>189</sup>. Un tel projet doit articuler la production d'outils scientifiques à un cadre délibératif ; à ce titre, il se situe dans le prolongement des modifications qu'a connues le dispositif de la DH depuis 1997. Cette inflexion des politiques de la nature les rend partie prenante d'un modèle contemporain d'action

---

<sup>188</sup> Entretien avec D.Voynet in Panda Magazine, octobre 1998.

<sup>189</sup> A. Mangeot in La Lettre des Réserves, deuxième trimestre 1998, p.38.

publique que Pierre Lascoumes qualifie de procédural. “ *La confrontation de l’action collective à des enjeux marqués de controverses, transversaux par rapport aux découpages sectoriels classiques et suscitant des mobilisations d’acteurs hétérogènes a conduit à valoriser, aux côtés des instruments normatifs habituels, des modes d’action basés sur la coopération. (.....). Par politiques procédurales, nous entendons un type d’action publique qui opère par la mise en place (souvent territoriale) d’instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés a priori* ”<sup>190</sup>.

Les éléments réunis dans ce texte montre toutefois que la coopération et l’agrégation des opinions des acteurs sont toujours susceptibles d’être remise en cause. En effet, la mise en œuvre douloureuse de la DH vient rappeler fort à propos que la délibération est le produit d’un processus dont la construction est souvent elle même incertaine. Elle est soumise à l’existence d’un espace public qui, rappelle Hannah Arendt, “ *relie et sépare en même temps les hommes* ”<sup>191</sup> et présente une double caractéristique. Il s’agit d’une scène où l’on peut être vu et entendu de tous, mais son existence suppose que ses acteurs reconnaissent ce qu’ils possèdent en commun. Cette dernière condition est nécessaire pour dépasser la singularité de la place occupée par chacun d’entre eux et lui permettre de participer à une confrontation susceptible d’élaborer un cadre collectif d’action.

---

<sup>190</sup> Pierre Lascoumes, in Actes du séminaire du Programme “ Risques Collectifs et Situations de Crise ”, séance du 12 juin 1997, pp. 19-20.

<sup>191</sup> Hannah Arendt, *La Condition de l’homme moderne*, Agora, 1983, p. 238.

**COMMENT IDENTIFIER DES SITES EN CONCILIANT**

**CONTRAINTES ÉCOLOGIQUES ET EXIGENCES SOCIO-ÉCONOMIQUES ?**

**Elisabeth REMY  
(INRA-SAD/Ile de France)**

## Introduction

La directive Habitats offre un bon exemple d'une politique territoriale fondée très explicitement sur la connaissance scientifique. Celle-ci doit contribuer à assurer la diversité biologique par la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages. A l'origine de cette interrogation se trouve notre curiosité vis-à-vis de la mobilisation de la science dans une politique de la nature. Notre projet vise donc à préciser la manière dont les connaissances scientifiques dessinent en dires et en actes des politiques de la nature aux contours variés.

Dans le domaine de l'environnement, les controverses correspondent à des situations que l'on ne peut comprendre sans aborder le rôle joué par d'autres acteurs que les scientifiques. Les recherches consacrées à l'expertise dans ce domaine (Theys et Kalaora, 1992) fournissent de nombreux exemples de situations controversées dont la dynamique d'évolution est extrêmement hétérogène, au carrefour d'exigences et d'incertitudes scientifiques, politiques ou économiques.

La situation dans laquelle se déroule cette politique de conservation de la nature est extraordinairement compliquée. En effet, la particularité de la directive Habitats est de tenter de concilier la production de connaissances scientifiques avec des contraintes sociales et politiques. Le texte de la directive Habitats est très explicite sur ce point : *"Le but principal de la présente directive étant de favoriser la maintien de la biodiversité, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales, elle contribue à l'objectif général d'un développement durable"*.

Comme on peut l'imaginer, ce principe suscite d'emblée une certaine inquiétude chez les scientifiques :

*"Il est probable qu'il y aura des différences notables entre l'enveloppe de référence résultat d'une synthèse des exigences écologiques globales et le contour définitif, produit des exigences sociales et économiques"<sup>192</sup>.*

Toute la difficulté d'application de la directive Habitats vient de ce paradoxe : la directive prend appui sur la science<sup>193</sup> et prévoit corrélativement de répondre à des exigences sociales et politiques. Autrement dit, il s'agit de produire de la connaissance scientifique et de l'immerger presque immédiatement dans le monde social et politique. La difficulté vient du fait que la production scientifique, lorsqu'elle parvient à se stabiliser, est capable d'absorber les intérêts et les valeurs, comme l'ont montré de

---

<sup>192</sup> . J.Bardat et al, 1997p58.

<sup>193</sup> . Compte tenu de l'objet sur lequel elle porte, cette science compte évidemment des incertitudes; à cela s'ajoute la dimension européenne de cette directive.

nombreuses études en sociologie des sciences <sup>194</sup>. Dans le cas présent, la création scientifique encore très instable, doit répondre à des exigences sociales, ce qui a pour conséquence de la remettre immédiatement en question. C'est cette originalité que l'on se propose ici d'analyser, en suivant l'élaboration de la connaissance scientifique.

Comme on l'a vu précédemment, certains administrateurs ont tenté, au cours de la première phase de mise en œuvre de la directive, de mettre la science à l'abri des influences sociales et politiques – on verra une autre illustration de cette tentative ici. Cependant, une fois sorties du contexte semi protégé du laboratoire où les données sont élaborées, les contestations qui n'ont pas manqué de s'exprimer, ont eu pour conséquence de les remettre en cause. Il faut bien garder en mémoire que le formatage scientifique de la procédure d'inventaire qui n'est pas encore stabilisé, s'est trouvé mis en politique provoquant de ce fait de profonds bouleversements. Les nécessités scientifiques apparaissent alors comme contingentes et négociables pour offrir autant de possibilités de débats et de discussions. Il nous paraît important de préciser que l'étude de la science en train de se faire ne vise absolument pas à dénoncer la pratique scientifique. Notre objectif est de montrer que le modèle habituellement proposé pour penser les relations entre savoirs objectifs et décisions politiques est peu réaliste. Les crises récentes comme celle de la vache folle <sup>195</sup> sont là pour nous rappeler qu'il n'est pas possible de séparer nettement science et politique, en attribuant aux scientifiques la production des connaissances objectives et aux politiques la prise de décisions. Décrire ce processus constitue l'objet de cette quatrième partie.

L'ensemble de ces points étant fixés, nous pouvons à présent récapituler la façon dont nous avons travaillé. Cette analyse se fonde sur des entretiens menés auprès des responsables de la mise en œuvre des différentes phases d'identification des sites Natura 2000 au niveau national et régional <sup>196</sup>. Elle prend appui également sur l'ensemble des documents que nous avons collectés durant notre phase d'enquête auprès de la DNP, du MNHN ou en région. Il n'est pas inutile d'apporter quelques précisions méthodologiques sur l'approche de la sociologie des controverses que nous avons mobilisée pour réaliser ce travail. Dans ces études, on cherche à comprendre comment un espace d'expression et de débat est structuré autour d'un problème. La sociologie des controverses permet d'étudier dans un même cadre des discussions, des débats et des

---

<sup>194</sup> . M. Callon "Four Models for the Dynamics of Science", in S. Jasanoff et al(eds), Handbook of Science and Technology Studies, Sage, Londres, 1995.Y. Barthe, "La mise en politique des déchets nucléaires", Thèse CSI-Ecole des Mines, 1999.

<sup>195</sup> . P.B Joly, Y. Le Pape, E. Rémy, "Quand les scientifiques traquent les prions, le fonctionnement d'un comité d'experts dans la crise de la vache folle" Annales des Mines, janvier 1998, n°9, pp86-95.

<sup>196</sup> . Nous n'avons volontairement pas intégré ici les problèmes et critiques énoncés par les acteurs non impliqués officiellement dans le processus d'identification, qui font l'objet du texte précédent. Mais il est évident que bon nombre de questions qu'ont eu à résoudre les responsables de l'identification procèdent largement de critiques extérieures.

lutton, qu'elles portent sur des questions scientifiques ou non. C'est en prenant au sérieux les espaces de confrontations ou de critiques que les sociologues peuvent entrer dans l'analyse de la science en train de se faire. Dès lors, il devient possible de repérer différentes dynamiques d'évolution des controverses selon le degré de débordement des débats hors des espaces traditionnellement dédiés à la confrontation des arguments scientifiques. Nous ferons appel à la notion de réseau socio-technique pour suivre ce processus de mise en science en mettant l'accent sur la série complexe des opérations de fabrication et de circulation des énoncés. Aux questions de portée générale concernant les rapports entre nature et société qui restent bien souvent sans réponse, nous préférons l'étude de la dynamique des chaînes de traduction qui permettent à des énoncés de circuler et de gagner en généralité.

Les questions auxquelles cherche à répondre cette quatrième partie peuvent être formulées simplement : dans quelle position se trouvent les scientifiques chargés de la mise en œuvre d'une directive liée à la préservation de la diversité biologique ? Dans quelles conditions s'élabore le savoir scientifique mobilisé pour cette procédure qui prétend lier connaissances scientifiques et contraintes économiques et sociales ? Quelle attitude les scientifiques et les gestionnaires adoptent-ils face à un savoir largement incertain, et comment concilier science et militantisme ? De quelle manière les données sont-elles formatées par le traitement scientifique et réouvertes par les procédures de négociation ? Quelle attitude les scientifiques adoptent-ils lorsqu'ils sont confrontés à un déficit de connaissances ? Dans quelle perspective s'oriente la démarche des scientifiques, se résume-t-elle à l'application d'une science ou participe-t-elle davantage d'une dynamique de recherche ? Quels sont les effets attendus des consultations locales ?

Pour répondre à ces questions, le texte est organisé autour de six parties dans lesquelles il s'agit de prendre connaissance des conditions d'élaboration de l'inventaire ; de faire un point sur la discipline que l'on mobilise pour y répondre ; de comprendre les difficultés sémantiques et techniques que pose le texte de la directive Habitats et de suivre la réalisation pratique de l'inventaire ; d'analyser les discussions sur les compétences des acteurs concernés ; et d'étudier la façon dont l'inventaire, pris entre des exigences scientifiques, politiques et sociales, est amené à se modifier.

## I. UN INVENTAIRE CONFIE AU SERVICE DU PATRIMOINE NATUREL DU MNHN

Pour constituer cet inventaire en France et garantir sa validité scientifique, le ministère de l'Environnement s'est tourné vers un organisme scientifique, le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) qui abrite depuis 1995 "le Service du Patrimoine Naturel" (SPN) - anciennement appelé "Service de la faune et de la flore (SFF), créé en 1979. Celui-ci a pour mission de promouvoir l'observation et la surveillance du patrimoine faunistique et floristique. C'est par un texte officiel, le décret du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels d'intérêt communautaire, que le SPN se voit attribuer par le ministère de l'Environnement, un rôle de coordination et d'évaluation scientifique des inventaires menés au niveau des régions (art. 5 : *le MNHN évalue au niveau national l'importance des sites pour chaque type d'habitat concerné ...*). En réalité, la procédure est lancée depuis 1993 par le ministère de l'Environnement dans des conditions, on va le voir, assez délicates. Le MNHN de son côté, a déjà participé aux travaux d'élaboration de la directive Habitats en envoyant à Bruxelles quelques experts.

D'après nos entretiens, c'est au moment de la parution du décret que le SPN prit officiellement connaissance de cette nouvelle mission. La directive Habitats est alors prise en charge par des experts qui revendiquent leur statut de scientifiques :

*"J'étais intéressé par la directive en raison de ses aspects purement scientifiques, je suis phytosociologue, spécialiste de milieux forestiers. Donc, c'était en lien direct avec mes compétences et la nomenclature que j'utilisais déjà".*

A travers l'étude de la mise en place de la directive Habitats, l'on mesure également que le MNHN est amené à modifier son contexte d'action : très schématiquement, il apparaît que son intérêt pour les espèces se reporte aussi sur les habitats et que son domaine orienté vers l'espace national et les DOM-TOM s'ouvre vers l'Europe.

En région, les DIREN organisent la prise en charge concrète de la phase d'inventaire en s'adressant aux CSRPN. On peut rappeler ici que les vingt deux CSRPN qui ont remplacé les comités régionaux, ont été établis par arrêtés préfectoraux. Ils ont la charge de coordonner les inventaires au niveau régional et sont, à ce titre, les interlocuteurs privilégiés du Muséum. Toutefois, notre étude montre que leur implication dans la constitution des listes de sites est très variable d'une région à l'autre et que d'autres organismes (DDA, Parc, etc.) ont également coordonné la phase d'inventaires.



Bien évidemment, la composition des CSRPN joue un rôle déterminant par rapport à la désignation des sites. Certains interlocuteurs ont insisté sur le fait que dans ces conseils, des scientifiques proches des APN (associations de protection de la nature) étaient parfois sur-représentés au regard de la faible place accordée aux acteurs appartenant au monde de la chasse, de la forêt ou de l'agriculture. Cependant, comme l'a bien montré notre journée de travail du 6 octobre 1998, cette situation n'est pas généralisable puisque la composition de ces conseils est assez variable. Par ailleurs, on peut signaler un manque de coordination entre les CSRPN <sup>197</sup> et également entre départements voisins.

L'idée générale sur laquelle reposait l'initiative des responsables de la DNP était de réaliser l'inventaire le plus large possible et d'opérer ensuite un tri au sein de cet inventaire. Pour ces responsables, il s'agissait de réaliser un état des connaissances en prenant soin de découpler nettement la phase d'inventaire de celle de la négociation – comme l'ont bien montré les auteurs du texte précédent. Suivant ce principe, les CSRPN n'étaient pas censés anticiper les problèmes de mise en œuvre. On reste ici dans une logique que l'on peut qualifier de scientifique dans la mesure où la connaissance scientifique, considérée comme un réservoir de faits incontestables, est censée apporter les bases solides permettant l'ouverture vers le monde social et politique. Mais ce dispositif fondé sur la séparation nette entre la démarche d'inventaire et celle de la négociation n'a pas résisté aux réalités locales, ce qui n'empêche pas un responsable du ministère de défendre cette approche :

*"Si j'avais à refaire l'histoire, je garderais la même structure stratégique : un inventaire, une discussion post-inventaire sur les processus de sélection et un service après-vente, c'est un aspect cardinal sur lequel on ne transige pas".*

Le terme "service après-vente" donne une bonne indication du rôle que ce responsable administratif accorde à la participation des acteurs dans la mise en œuvre d'une politique territoriale – point sur lequel nous reviendrons tout au long de cette partie. Prenons désormais connaissance des reproches que l'on adresse à la démarche qui s'est élaborée sur cette séparation entre recension des connaissances et concertation.

---

<sup>197</sup> . Signalons que ces derniers ont été amenés à s'organiser pour apporter des réponses aux critiques qui leur étaient adressées. Au lieu des 22 CSRPN, certains envisagent de créer divers groupes nationaux, par thématique, habitats ou espèces. Dans son rapport, le sénateur Le Grand souhaite également une refonte des CSRPN.

### Réactions par rapport à la démarche d'inventaire:

En ce qui concerne la directive Habitats, le reproche le plus fréquemment énoncé par des gestionnaires d'espaces porte sur leur absence de participation au cours de cette phase d'inventaire. D'après les témoignages recueillis, le découplage prévu entre la réalisation des inventaires et l'ouverture vers la négociation, repose en partie sur les méthodes utilisées dans le domaine de la foresterie : c'est en transposant leur pratique établie à partir de plans de gestion que certains responsables de l'application de la directive Habitats ont imaginé qu'ils pouvaient, dans un premier temps, réaliser des inventaires et s'ouvrir, dans un second temps à la concertation.

D'autres interlocuteurs soulignent le fait que la procédure mise en oeuvre par le ministère a largement sous-estimé les informations émanant du terrain. En définitive, il apparaît, là-encore d'après les échanges que nous avons eus durant la journée de travail du 6 octobre 98 avec les gestionnaires et les experts <sup>198</sup>, que la situation est variable d'une région à l'autre : si certains intervenants ont fait part de leur indignation face à l'absence de consultation locale en amont, d'autres ont expliqué que, dès le départ, une réflexion scientifique élargie avait été mise en oeuvre pour faire participer le plus grand nombre d'acteurs à la phase d'inventaire. Selon d'autres témoignages, les APN ont aussi été tentées "*d'en mettre le plus possible*".

Il est possible ici d'identifier plusieurs critiques : les premières sont liées à la démarche en tant que telle, les secondes concernent la fiabilité des éléments mobilisés, les dernières enfin remettent en cause la qualité des personnes mandatées pour réaliser ces opérations.

Pour donner un aperçu du type de critiques émises sur le processus d'inventaires, nous avons listé quelques unes des remarques émanant de représentants de la forêt, du Conservatoire du Littoral, de la chasse et du monde associatif. Nous n'ignorons pas ce que peut avoir d'arbitraire une telle présentation. Il est clair que des individus isolés ne sont pas les dépositaires du discours tenu pour légitime au sein de leurs institutions lesquelles, de surcroît, ne s'expriment certainement pas d'une seule voix sur ce type de sujet. Notre objectif présent est d'identifier s'il existe un jugement partagé sur la démarche mise en oeuvre, ou si au contraire des réactions différentes s'expriment en fonction de l'appartenance institutionnelle de ces différents acteurs. Prenons connaissance de ces différentes positions :

---

<sup>198</sup>. Natura 2000, "séminaire avec les gestionnaires, les experts et les chercheurs, Compte-rendu des interventions du 6 octobre 1998, CSI-Ecole des Mines de Paris.

1) Un membre de l'Institut de Développement Forestier souligne le manque de moyens déployés par le ministère de l'Environnement. Selon lui, la définition des zones relève de l'amateurisme, comme il l'exprime très bien dans cette formule : *"avec des bouts de ficelles, on arrive à des résultats qui sont des bouts de ficelles"*. Plus généralement, c'est la confidentialité de la procédure d'inventaire qui pose problème.

2) Au niveau d'une institution comme le Conservatoire du Littoral, on constate que les critiques sont semblables :

- . on souligne le manque de participation à la phase d'inventaires alors que cet organisme possède des inventaires botaniques. La procédure est si opaque que cet interlocuteur ne sait pas précisément qui a fait quoi : *"bien que l'on ne le sache pas précisément, c'est probablement le CSRPN qui a donné un avis sur l'inventaire réalisé par le Muséum et non l'inverse"*.

- . une autre critique porte sur les moyens affectés pour réaliser les inventaires que l'on peut résumer de la manière suivante : l'incapacité du ministère à annoncer clairement le financement dont il dispose, signifie que ce dernier n'a pas les moyens de sa politique.

- . enfin, on dénonce un manque de transparence sur le travail d'inventaire au niveau régional.

3) Bien que les documents en notre possession montrent que les instances de la chasse aient été informées de longue date de l'existence de cette directive, cela n'interdit pas à leurs responsables de dénoncer une absence de communication sur ce dossier <sup>199</sup>. Si l'on admet volontiers que le choix des sites est du ressort des scientifiques à qui l'on attribue un rôle de premier plan, les représentants de la chasse revendiquent néanmoins le droit de participer au processus d'identification des sites. Par ailleurs, on peut noter que les compétences des forestiers sont reconnues par les chasseurs qui évoquent leur mobilisation rapide autour des cahiers d'habitats.

4) Seul un représentant associatif se montre satisfait du processus scientifique : *"Les inventaires ont été bien faits, ils se fondent sur l'inventaire ZNIEFF qui n'a jamais été remis en cause, excepté quelques erreurs locales"*. Pour ce membre associatif, la qualité scientifique des inventaires ne fait pas l'ombre d'un doute.

Malgré le fait qu'il s'agisse de points de vue individuels situés, on peut retenir l'idée que ces propos disent la même chose : manque de moyens, de discussions et de visibilité de l'action engagée. Ces remarques ne sont pas anodines dans la mesure où elles interfèrent avec la façon dont la directive a été perçue. En effet, la DNP a pris le parti de mettre en avant l'inventaire scientifique. Ce faisant, elle ne s'est pas servie de la directive Habitats comme d'un outil permettant de requalifier habilement

---

<sup>199</sup> . A ce propos, si l'on peut dire que les discours changent selon leurs conditions d'énonciation, on peut sans doute avancer l'idée que les chasseurs, dont la force repose sur la masse, s'en trouvent aussi prisonniers. On peut alors mesurer le décalage entre les propos des responsables dans des sphères limitées et leurs déclarations publiques.

l'aménagement du territoire : au lieu de montrer que la directive était une opportunité pour valoriser ce qui existait déjà en associant immédiatement les acteurs de l'espace rural, la pratique de l'inventaire a induit l'idée que l'on mettait en place une politique classique en matière de protection de la nature :

*“On a voulu précipiter les choses. On aurait dû expliquer la directive Habitats dans son originalité, c'était une occasion à ne pas rater. Cela aurait permis de ne pas faire des inventaires dans le dos des forestiers ”.*

Cette remarque qui ne correspond pas à l'ensemble des situations dont nous avons eu écho pose la question des dépositaires du savoir naturaliste. On a l'impression à travers les témoignages recueillis que l'on a peu valorisé le savoir-faire des gestionnaires d'espaces. Dès lors, la question que soulève la directive est bien celle de savoir qui est légitime en matière de recension naturaliste, point que nous traiterons plus loin. Mais avant d'aborder cette question, il est utile de rappeler les conditions dans lesquelles cet inventaire a été réalisé.

#### Faiblesse des moyens humains et financiers engagés.

Le premier problème, presque unanimement évoqué, est celui de la faiblesse des moyens humains et financiers engagés dans les différentes phases menant à l'identification des sites Natura 2000. Il s'agit là d'un problème récurrent du ministère qui a pris l'habitude de faire *“ les choses avec rien ”* et qui précise néanmoins qu'au vu des moyens qui leur sont alloués, le *“ rapport qualité prix est très bon ”*. Personne n'est surpris d'entendre que le ministère de l'Environnement souffre d'un manque de moyens humains et de ressources financières. Ce qui est vrai pour le ministère l'est aussi pour le Muséum qui, lui aussi, a pris l'habitude d'accomplir de lourdes tâches en s'appuyant sur une poignée de scientifiques, d'ingénieurs ou de techniciens. Pour illustrer cette surcharge de travail, on peut citer ce témoignage : *“ J'ai ça de boulot, ils m'en demandent pour un travail de 10 personnes, je suis tout seul et il faut s'arranger pour qu'au niveau européen, il y ait une réponse »*. La rencontre de ces deux entités ne fait qu'alourdir cet état de fait. Bien entendu, la DNP a conscience de surcharger de travail cette petite communauté de scientifiques et de naturalistes à qui elle confie un travail colossal qu'il faut réaliser dans des conditions difficiles. Néanmoins, ce manque de moyens n'est-il pas à mettre en relation avec l'importance que l'on accorde ou non à ces politiques territoriales ?

Un autre aspect important par rapport à ces inventaires, et peut-être de manière plus cruciale pour la directive Habitats, c'est le tempo dans lequel ils sont réalisés. Tous les acteurs rencontrés, qu'ils soient scientifiques ou gestionnaires, ont insisté sur l'extrême brièveté des délais impartis en soulignant la contradiction entre l'ampleur de la tâche à accomplir et les délais disponibles. Ces différents aspects ont conduit à des inégalités dans la confection et la présentation des sites selon les régions et selon les pays – l'Espagne occupant de ce point de vue une position privilégiée en fonction des connaissances antérieures et de l'importance des structures locales mobilisées.

Il nous faut maintenant prendre connaissance de ces disciplines scientifiques que l'on mobilise pour répondre aux objectifs de la directive Habitats.

## II. UN ÉTAT NON STABILISÉ DES CONNAISSANCES

L'examen non exhaustif de la littérature dont nous disposons et l'analyse des entretiens permettent de penser que ce champ scientifique est, comme tout autre, parcouru d'incertitudes et de controverses que nous ne ferons qu'esquisser ici. Ces discussions ne manquent pas dans la mesure où les acteurs appartenant à différentes disciplines - phytosociologie, écologie, biologie de la conservation, dynamique des populations, écologie du paysage – interviennent, à un titre ou à un autre, dans ce débat<sup>200</sup>. En préambule, il n'est pas inutile de présenter quelques notions qui suscitent des discussions au sein des naturalistes.

Il est important d'attirer l'attention sur le fait que le terme habitat n'a pas le même sens dans la directive Habitats que dans le répertoire français : pour un scientifique français, un habitat c'est l'habitat d'une espèce, c'est la partie de l'écosystème qu'elle exploite. Par contre, au sens de la directive Habitats, il s'agit de milieux naturels. Cette ambiguïté a d'emblée provoqué quelques remous au sein de la communauté des naturalistes :

*"Dès le départ un certain nombre de scientifiques ont brandi la révolte en disant : mais non ça veut pas dire ça habitat, mais la vague directive Habitats était telle que maintenant on ne sait plus dans quel sens on emploie le terme habitat".*

---

<sup>200</sup>. Les questions abordées, notamment celle des différents courants de l'écologie mobilisés dans l'expertise naturaliste, dépassent largement le cadre de ce travail; la deuxième partie a néanmoins présenté les progrès récents de l'écologie et leur influence sur l'élaboration de la directive.

Ce flou et cette imprécision sur les termes mêmes employés par l'écologie ne sont pas isolés puisque nous avons recueilli des réflexions similaires concernant les termes d'écosystèmes ou de biotopes :

*"Alors maintenant biotope, alors là je peux vous dire que c'est très flou dans l'esprit d'un certain nombre de gens".*

Enfin, toujours dans le même ordre d'idée, un phytosociologue, réputé au niveau international, stipule que le terme d'écosystème est une notion philosophique en précisant qu'il faudrait s'entendre pour savoir si l'on parle de l'écosystème du hêtre ou de l'écosystème de la feuille du hêtre.

Un autre point important pour ce qui nous occupe porte sur la confusion permanente entre la conservation ou la protection des espaces naturels. Là-encore, parmi nos interlocuteurs, nous avons saisi une nette différence entre ceux qui utilisent indistinctement ces deux termes et ceux qui s'évertuent à les distinguer, comme cet interlocuteur du MNHN :

*"Attendez, il ne faut pas confondre conserver et protéger. Conserver c'est au sens anglo-saxon du terme, c'est-à-dire gérer, assurer une pérennité, ce n'est pas protéger forcément. Ça peut l'être simplement par une gestion souple, légère. Ça peut l'être simplement par un pâturage avec des vaches, ça peut être conserver. C'est connaître pour gérer, ou conserver au sens gérer. Gérer c'est intervenir pour garantir une transmission aux générations futures. Ce n'est pas ça protéger".*

On peut se risquer à dire que l'imprécision sur ces deux termes traduit deux tendances qui sont présentes chez les opérateurs dans la façon de concevoir la gestion de l'espace : cette tension entre protéger et conserver traduit nous semble-t-il l'opposition entre les partisans du réglementaire et les partisans d'une gestion concertée et contractualisée de l'espace. Ces deux tendances, présentes à des degrés divers, dans la directive Habitats, indique en retour l'idée que les uns ou les autres se font de la gestion des futurs sites.

Pour comprendre les difficultés d'application de la directive Habitats, nous devons maintenant prendre connaissance de la situation dans laquelle se trouvent les disciplines scientifiques concernées par l'application de la directive.

## Une revanche pour une discipline délaissée : la phytosociologie

En France, la réalisation des inventaires s'appuie sur une méthode de classification, la phytosociologie <sup>201</sup> tombée en désuétude depuis 1970 dans le cadre d'une politique de recherche valorisant d'autres secteurs et d'autres méthodes. Les sciences naturelles et l'écologie de terrain sont en position de faiblesse par rapport à d'autres disciplines scientifiques comme les sciences de l'univers, et la systématique cède le pas à la biologie moléculaire. Un membre de CSRPN, universitaire, précise également que les zoologistes sont dominants par rapports aux botanistes et que l'écologie descriptive a été dénigrée au profit d'une écologie fonctionnelle. Toujours selon le même interlocuteur, le dernier descriptif espèces/flore dont on dispose a été fait par le CNRS (5 tomes entre 1973-1983) mais depuis aucune remise à jour n'a été entreprise, ce qui illustre bien la faiblesse des sciences naturelles et de l'écologie de terrain en France.

Les scientifiques s'accordent tous pour souligner la faiblesse actuelle de cette discipline dont le courant de pensée est pourtant à l'origine du plus important laboratoire français d'écologie du CNRS <sup>202</sup>. Alors que la France avait un bon niveau en botanique et en zoologie et une compétence reconnue, ces disciplines ont été progressivement délaissées. La situation des chercheurs français est d'autant plus délicate que l'ensemble de ces travaux n'est pas reconnu par les instances scientifiques, comme l'explique ce chercheur du Muséum :

*“ Vous connaissez le problème de la non-reconnaissance de ces travaux vis-à-vis de la hiérarchie des chercheurs. C'est très clair, si les chercheurs expliquent dans leur rapport d'activité qu'ils travaillent en fait sur des problèmes, même de biologie de la conservation, et à plus forte raison de gestion conservatoire, et encore plus d'administration, d'inventaire de patrimoine naturel, ou de problème technique ou administratif concernant le patrimoine naturel, c'est non seulement pas pris en compte, mais c'est pénalisant pour leur propre carrière , c'est clair ”.*

Nos interlocuteurs commencent par nous rappeler que la phytosociologie est une méthode de classification, alors que l'écologie est une étude des fonctionnements. Entre ces deux disciplines, la coordination n'est pas très évidente. La phytosociologie est parfois perçue comme quelque chose de très difficile à appréhender et réservée à quelques spécialistes. Comme d'autres domaines scientifiques, des dissensions traversent ces disciplines dont les approches sont plus ou moins compatibles.

---

<sup>201</sup> . Selon le dictionnaire encyclopédique de l'environnement, la phytosociologie est la “branche de l'écologie dont l'objet et la description et la structure des phytocénoses, l'analyse des groupements végétaux à partir desquels sont définies des *associations végétales*, ainsi que l'étude de l'évolution dans le temps des communautés végétales”, p494.

<sup>202</sup> . Lefeuvre J.C., Ecologie et environnement, les mal aimés de la science française, op cité.

La typologie utilisée pour la directive Habitats est de caractère phytosociologique<sup>203</sup>. Plusieurs questions se posent : quelles sont les relations entre la phytosociologie, l'écologie du paysage, le fonctionnement des écosystèmes<sup>204</sup>. On constate en effet des difficultés de traduction des concepts entre phytosociologues et écologues de différentes écoles (éco-complexes, écosystèmes...). Pour dépasser ces difficultés, on peut mentionner également les initiatives que prennent les spécialistes pour mieux inventorier la nature en croisant différentes techniques (repérage sur le terrain, photographies aériennes, SIG) et qu'ils espèrent développer à l'échelle nationale.

On reproche parfois à la phytosociologie son aspect trop statique. A l'encontre de ce reproche, les spécialistes du muséum précisent que leur démarche participe également d'une approche écosystémique. Dans le cadre de ce travail, nous n'avons pas la possibilité d'aller plus avant dans cette discussion qui a cependant le mérite de souligner la complexité de ces références écologiques. Quoiqu'il en soit, la directive fait ressortir la faible place qu'occupe la culture phytosociologique non seulement au sein de la communauté scientifique mais aussi chez les naturalistes que l'on mobilise pour réaliser ce type d'inventaire.

Dès lors, de nombreux scientifiques et gestionnaires concernés critiquent la démarche adoptée en précisant qu'il aurait fallu commencer par dresser un état des lieux des connaissances disponibles et des personnes ressources : sur qui et sur quoi peut-on compter au niveau scientifique comme au niveau national ? Que sait-on dans ce domaine et quelles sont les lacunes scientifiques ? Cela aurait permis d'identifier les personnes capables d'aider les opérateurs et de recenser les éléments déjà disponibles (cartes, inventaires...). On voit d'ailleurs que l'un des aspects positifs de la directive, découlant en ligne droite de ces difficultés, est de promouvoir des démarches innovantes pour consolider les savoirs existants (cahiers d'habitats).

Au manque de moyens financiers et humains préalablement soulignés pour assurer la mise en oeuvre d'une directive comme celle-ci, s'ajoute le manque de compétences scientifiques directement mobilisables pour réaliser une tâche d'une telle ampleur. A l'écoute des premiers témoignages, on pressent que la directive Habitats est un atout à saisir pour ces scientifiques du Muséum :

*"C'était aussi une chance pour cette discipline qui avait une petite revanche à prendre par rapport à ceux qui considéraient que c'est une science molle ou pas une science du tout".*

---

<sup>203</sup>. Comme le disent J. Bardat, F. Bensettiti et X. Hindermeyer dans un article de la revue *Ecologie*, les groupements végétaux sont considérés comme les indicateurs les plus représentatifs du fonctionnement des écosystèmes par rapport à la dynamique des populations et à l'écologie des paysages.

<sup>204</sup>. Se reporter à l'article de Lefeuvre et Barnaud, *Ecologie du paysage : mythe ou réalité ? Bull.Ecol.*, t.19, 4, 1988, p. 493-522.



*" On a longtemps considéré que l'on connaissait 80 % du nombre des espèces. Depuis les années 80, on dit l'inverse : on ignore 80 % des espèces. Le Muséum n'a pas réussi à montrer que la taxinomie était indispensable aux sciences du vivant. Il n'y a ni relève, ni formation "*

Avec la directive Habitats, se produit une tension forte entre les besoins en connaissance phytosociologique que nécessite une directive comme celle-ci, et la position académique assignée à cette discipline :

*"On a cherché à ce que les organismes de recherche ne fassent plus cette approche en accordant beaucoup d'importance à la génétique. De ce fait, cette culture phytosocio n'est pas partagée, on est peu nombreux, débordés, et on a de grosses difficultés pour faire des enquêtes énormes... Maintenant il n'y a quasiment plus rien en phytosociologie, les postes sont remplacés par des modélisateurs"*

Cette situation qui s'enracine dans l'histoire-même de cette discipline scientifique se traduit par un réel problème de compétences : il y a peu de personnel qualifié capable d'aider les scientifiques locaux chargés de faire les propositions ; il manque également des connaissances de base pour réaliser des inventaires comme celui-ci. Lorsqu'on regarde la place occupée par la phytosociologie aujourd'hui et les demandes qui prennent appui sur cette discipline, on comprend que l'on a sous-estimé l'importance de cette directive sur le plan cognitif :

*"La directive c'est un texte politique, les gens n'ont pas conscience de ce que ça représente en terme de connaissances, recherche, pédagogie. Les gens qui ont signé le document ont sous-estimé l'état des connaissances en France sur ce domaine naturel, notamment leur représentation surfacique au niveau national"*

On peut retenir de ces propos, qu'il existe un déficit de connaissances et donc une impossibilité de puiser dans un stock de savoirs disponibles, directement mobilisables pour répondre à cette directive - d'autant que les critères d'évaluation des chercheurs ne prennent pas en compte ce type de travaux. Ce propos est confirmé par un expert européen qui reconnaît, dans un entretien, que la commission avait largement surévalué les connaissances disponibles dans chacun des pays-membres.

En définitive, la directive qui était conçue comme une recension de ce que chacun des Etats-membres était censé connaître, contribue à mettre en lumière les lacunes de connaissances. Le discours des scientifiques montre l'étendue de ce que l'on ignore et témoigne de la situation critique dans laquelle se trouvent les disciplines concernées. Pour un professeur du Muséum, le problème de cette institution tient à la faiblesse de son réseau aussi bien au moment du recueil des données que lors de leur évaluation : *"C'est ça son problème [du Muséum], c'est un évaluateur principal sans réseau de compétences"*.

Cependant, cette situation délicate n'est pas invoquée par les scientifiques pour refuser de participer à la réalisation des inventaires. C'est sans nul doute une occasion qui leur est offerte pour s'organiser et établir des collaborations entre chercheurs et institutions; sur ce point, l'on a pu constater qu'un conservatoire, comme celui de Gap-Charance prend le relais des facultés et devient une cellule experte en étant à la fois le dépositaire du savoir des années 50 et l'innovateur capable d'utiliser les techniques les plus modernes pour mieux inventorier la nature en croisant différentes techniques (repérage sur le terrain, photographies aériennes, infra-rouge, SIG), compétences que ces spécialistes espèrent développer à l'échelle nationale.

On remarque cependant que la pratique scientifique, dans le domaine naturaliste, ne s'inscrit pas dans un processus linéaire et n'épuise pas les controverses. Au contraire, les scientifiques, comme sur d'autres sujets complexes, ajoutent de la perplexité <sup>205</sup>. Tout le problème vient du fait que ce discours ne peut être entendu par certains administrateurs pour lesquels la politique doit reposer sur des faits incontestables. La distance qui sépare les intentions des administrateurs des problèmes rencontrés par les opérateurs de terrain et les scientifiques, semble maximale : la connaissance scientifique n'apporte pas le socle dur, irrésistible sur lequel fonder une politique ; qui plus est, ce savoir largement partiel et incertain – ce qui est logique si l'on se souvient de la position institutionnelle assignée à ces disciplines et le sujet traité – entraîne les politiques et les scientifiques dans une véritable expérimentation collective.

Les scientifiques se retrouvent donc en position délicate puisqu'ils doivent agir en situation de faiblesse. Toute la question est alors de savoir ce que le scientifique doit accepter de dire ou de faire en pareil cas. S'il refuse d'avouer les faiblesses de l'entreprise dans laquelle il est embarqué, il endosse immédiatement les critiques que l'on adresse à l'administration ; ne pas avouer les difficultés à connaître c'est immédiatement prêter le flanc à la critique. Si l'on fait un parallèle avec ce qui se passe dans un autre domaine, celui des maladies à prions, on est frappé de constater que les experts des prions n'hésitent pas à dire aux politiques qu'ils ne savent pas et n'ont pas toutes les réponses attendues. Dans le cas qui nous occupe, on voit bien que les scientifiques n'osent pas dire, du moins publiquement, qu'ils ne possèdent pas toutes les données demandées par les politiques. Cette caractéristique est peut-être à mettre en rapport avec la nature même de la discipline concernée, c'est-à-dire l'écologie. On peut supposer que cette science reste prisonnière de l'image qu'elle cherche à donner d'elle-même : conscientes de leurs limites, les disciplines issues de l'écologie ne souhaitent pas donner des armes à leurs adversaires, ou du moins affaiblir ce qu'elles ont déjà du

---

<sup>205</sup>. Sur la notion de perplexité – que nous retrouverons plus loin – se reporter à l'article de B. Latour "Suivi d'expérimentation collective : prise en compte et définition", *Annales des Mines*, 1997, n° pp47-52.

mal à faire reconnaître. Si on poursuit sur la comparaison, notre monde doit compter avec la vache folle mais peut parfaitement ignorer l'érosion de la biodiversité qui peut rester confinée à des sphères spécialisées.

Au stade de notre travail, il est nécessaire de préciser la façon dont les acteurs concernés se sont emparés des notions clés de la directive Habitats, présentées dans la seconde partie de ce rapport.

### III. UNE RELECTURE DES NOTIONS CLES DE LA DIRECTIVE

Le fil directeur de ce paragraphe est d'examiner la façon dont les divers acteurs impliqués se positionnent par rapport aux notions-clés de la directive (habitats, espèces, site). Il s'agit de voir si les scientifiques et les gestionnaires appréhendent ces notions d'une manière semblable ou s'ils expriment de nettes divergences dans la façon de s'en saisir.

#### Un texte pouvant induire une confusion

Pour certains spécialistes, cette directive reviendrait, en définitive, à réitérer une démarche d'inventaires faune/flore assez classique, malgré les avancées des sciences relevant de l'écologie qui défendent l'idée de dépasser une protection par espèces. C'est la raison pour laquelle il est utile que nous revenions au texte de la directive Habitats. Celle-ci, bien que précise dans ses intentions, peut induire une certaine confusion qui tiendrait davantage à la façon dont elle est présentée. Nous avons tenté d'identifier ce qui pourrait expliquer ces malentendus qui se sont exprimés au cours de nos entretiens. Reprenons quelques articles pour illustrer notre propos :

Article 3 : *"... ce réseau formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats des espèces figurant à l'annexe II, doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle".*

Ou encore : article 4 : *"Sur la base des critères établis à l'annexe III (étape 1) et des informations scientifiques pertinentes, chaque Etat membre propose une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II qu'ils abritent".*

Dans ces deux extraits, c'est bien la notion d'habitat qui prime comme entité permettant de désigner les sites et les espèces susceptibles d'être retenus au titre de la directive Habitats. Cependant, d'autres articles renvoient immédiatement à des conceptions plus classiques de la protection de la nature, comme l'article suivant :

Article 8 : *"Parallèlement à leurs propositions concernant les sites susceptibles d'être désignés comme zones spéciales de conservation abritant des types d'habitats naturels prioritaires et/ou des espèces prioritaires, les Etats membres communiquent à la Commission..."*

D'une certaine manière, cette rédaction – souligné par nous - renvoie à une lecture plus traditionnelle des politiques de protection de la nature. Cette tendance est accentuée aussi par les listes annexées au texte de la directive Habitats, car en les prenant au premier degré, on peut oublier la "philosophie" dans laquelle celles-ci s'insèrent. Cette indétermination se ressent au niveau des entretiens que nous avons réalisés, et l'on se souvient d'un responsable associatif disant :

*"Raisonner, comme dans la directive, par espèces, est-ce moderne ? Natura 2000 c'est pas une réflexion scientifique, c'est une bureaucratie pseudo-scientifique : classer des espèces, pourquoi ? "*

*"Disons que la directive Habitats ce n'est pas une protection au sens de la liste d'espèces protégées mais c'est perçu comme ça en tout cas" [Gestionnaire d'espaces protégés].*

On mesure ici que la présentation par listes d'espèces peut renvoyer à une conception plus classique en matière de politique de la nature. La directive, rappelons le, puise son originalité dans le fait de s'intéresser aux habitats dits d'intérêt communautaire en distinguant des types d'habitats naturels (annexe I) et des habitats propres à certaines espèces (annexe II). Cependant, cette originalité n'est pas toujours bien perçue en raison de la rédaction-même de certains articles ou de l'idée que l'on peut s'en faire - comme dans l'extrait d'entretien cité ci-dessus.

" Habitats ", " liste d'espèces " et " sites " : des notions problématiques.

La deuxième partie de ce rapport a déjà présenté les définitions des notions-clés de la directive sur lesquelles il est inutile de revenir. En recensant les critiques adressées à la directive Habitats, notre objectif est de repérer les problèmes que posent ces définitions, d'une part et d'examiner la façon dont les acteurs impliqués contournent ces contraintes d'autre part. En retour, cet exercice nous renseigne également sur le contenu " réel " que les uns et les autres attribuent à la directive Habitats. Il s'agit de voir si les

scientifiques et les gestionnaires mobilisés dans ces opérations se rejoignent ou non autour des mêmes critiques.

Les catégories d'Habitats, de listes d'espèces et de sites posent une série de difficultés que nous allons reprendre successivement.

### *Habitats redéfinis*

De prime abord, il faut dire que la notion d'habitats assortie de cette étiquette phytosociologique n'est pas communément partagée. Selon X. Hindermeyer, "La France possède environ 172 habitats naturels (dont 43 prioritaires) sur les 222 (dont 66 prioritaires) prévus par la directive"<sup>206</sup>.

Le premier problème est lié à l'hétérogénéité des habitats. La définition même des habitats fait encore l'objet de débats :

*" Il y a toujours plusieurs écoles. Au départ c'était Corine, il est clair que dans Corine Biotope il y a un certain nombre d'habitats qui ne sont pas cartographiés. Et rien que ça c'est quelque chose que la DNP n'a toujours pas compris".*

Ainsi qu'on l'a vu précédemment, la typologie Corine s'est modifiée pour répondre aux définitions de la directive ce qui rejoint l'opinion exprimée ici. Par ailleurs, les habitats listés dans la directive renvoient à des surfaces différentes, allant de quelques m<sup>2</sup> à de vastes étendues, d'où la difficulté de juger des éléments aussi disparates.

Une autre difficulté par rapport à ces habitats est de déterminer leur limite ce qui rend leur transcription cartographique difficile :

*" Dans les Landes, on ne sait pas exactement où faire passer les limites. Et puis il y a des habitats complètement flous qui correspondent à des dizaines de milliers d'hectares dont on se demande ce que les gens ont voulu dire".*

Plus généralement, tout se passe comme si les difficultés techniques n'existaient pas : *" Il y a personne qui n'a ni la volonté, ni le temps, ni la compétence technique de base, pour comprendre ce que je dis quand je dis cet habitat n'est pas .... c'est trop flou, qu'est-ce qu'il y aura dedans ? Soit ils veulent pas, soit ils ne peuvent pas "* [Gestionnaire Parc].

Le choix des espaces indique aussi ce que les concepteurs de la directive rangent sous l'appellation d'espaces naturels, appellation qui fait aussitôt l'objet de débats. Pourquoi prendre en considération les étangs et écarter le bocage en tant que Zone de Protection Spéciale alors que ce dernier pouvait jouer un rôle important de corridor et contribuer à la constitution du réseau écologique souhaité par la directive ? On

---

<sup>206</sup> . X. Hindermeyer, "Les principaux acteurs institutionnels de la conservation de la nature : comment s'y retrouver ?", op. cité.

comprend que l'enjeu est important dans la mesure où il indique la place que l'on accorde aux milieux anthropisés dans ce type de politique territoriale.

Enfin, l'étendue de la surface de conservation fait elle aussi l'objet de débats : tous les acteurs concernés s'accordent pour dire que les habitats prioritaires ne peuvent subsister sans les habitats très ordinaires qui les environnent. Dans le même ordre d'idée, on s'aperçoit que le zonage a les défauts de ses qualités : il désigne et délimite une zone remarquable alors que celle-ci doit son maintien à la bonne qualité de ce qui l'environne. Si l'on poursuit sur cette idée, l'on voit bien que c'est la portée d'une politique de conservation de l'espace qui est en jeu, dans la mesure où la qualité d'une zone jugée remarquable dépend de ce qui l'environne.

Entre les responsables du ministère et l'opérateur de terrain chargé de l'inventaire, le dialogue est parfois difficile sur les discussions techniques : c'est aux opérateurs que le ministère a délégué la gestion technique du dossier, c'est à eux de résoudre les difficultés auxquelles ils peuvent se retrouver confrontés. Dès lors, les gestionnaires se retrouvent face à des questions qui restent sans réponse :

*“ Des pelouses calcaires ça fait 100 000 ha, ou 200 000 au niveau national, on va évidemment prendre des sous types, on est d'accord sur l'idée de l'échantillon mais comment choisir l'échantillon. On aimerait bien que la commission nous dise, de faire une sous-classe raisonnable. Ce genre de question n'a jamais obtenu une quelconque réponse de qui que ce soit, au Muséum, au ministère, au comité scientifique ... jamais obtenu de réponse. Comment avoir des objectifs par rapport à des milieux aussi ordinaires ? ”.* Si l'on poursuit sur cet exemple, on mesure toute la difficulté à laquelle est confronté l'opérateur de terrain qui doit résoudre les contraintes qui ne manquent pas d'apparaître au moment de l'application de ce texte sur lequel il n'a eu aucune prise - comment par exemple peut-on comparer des sites regroupant des habitats aussi différents que les forêts, les tourbières et les pelouses ?

Comment ces problèmes sont-ils gérés ? Comment expliquer ce dialogue de sourds entre les difficultés du technicien et la volonté de la DNP ? Très grossièrement, on peut avancer l'idée que la DNP ne veut pas voir de problèmes techniques car la politique qu'elle souhaite mettre en œuvre doit s'appuyer sur des fondements solides. Par contre, le technicien, confronté aux réalités locales, sait non seulement que l'assise scientifique n'est pas toujours aussi sûre qu'on voudrait le faire croire, mais aussi que la vision découplée de l'application de la directive prônée par la DNP ne peut satisfaire les acteurs socio-professionnels. Les gestionnaires savent trop bien que délimiter signifie se confronter à d'autres formes d'usages et au droit de propriété. Il ne faut pas oublier que ce droit de propriété, qui est inviolable et sacré en France, est inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et dans le code civil comme un droit absolu bien

que les interventions de l'administration aient contribué, ces dernières années, à relativiser son caractère absolu<sup>207</sup>

Dans le même ordre d'idée, nous allons voir, à présent, que la liste d'espèces va, à son tour, faire l'objet de vives critiques.

### *Une sélection d'espèces contestée*

Comme l'indique X. Hindermeyer, dans l'article cité plus haut, la France est concernée cette fois par 83 espèces animales et 57 espèces végétales (dont respectivement 8 sur 23 et 10 sur 165 sont prioritaires). Certains observateurs critiquent le fait que la liste s'apparente à une liste à la Prévert en précisant que l'ours, le lynx, le saumon, la libellule, le mollusque se côtoient dans l'annexe I de la directive Habitats<sup>208</sup>. Sur ce point, un responsable associatif conclura par ces termes : *" En fait, la liste des espèces je peux vous affirmer qu'elle n'est pas sérieuse "*. C'est aussi une critique sur la hiérarchisation des espèces à protéger que l'on peut lire dans cet extrait d'entretien : *" Dans la forêt de Fontainebleau, deux espèces d'insectes sont retenues comme prioritaires, deux coléoptères alors qu'il y en a 5 300 espèces de connues, et dedans personne ne peut dire ce qui est plus important. Ce ne serait pas grave si on disait il fallait des espèces de faune phare, symbole mais le problème c'est que cela laisse supposer que les espèces qui ne sont pas sur la liste n'ont pas d'importance. C'est vrai aussi pour les habitats "*[membre du CNPN].

Cette réflexion conduit à une critique de la politique menée en matière de protection de la nature laquelle a trop tendance à se focaliser sur des espèces bien particulières :

*" Ce sont effectivement des espèces symboles, ça n'a aucun rapport avec la rareté, ni parfois les plus menacées, on en est beaucoup là. Le péché originel le plus grave des politiques de protection de la nature, c'est d'essayer de n'utiliser qu'une petite partie des espèces et espaces et de laisser tomber a fortiori le reste "*. Ce que ce témoignage met en cause ce sont à la fois les fondements de l'écologie et ses capacités à orienter la mise en œuvre d'une politique. C'est la raison pour laquelle certains scientifiques estiment que le choix des espèces traduit alors une certaine irrationalité. Ce jugement est-il bien pertinent ? Peut-on penser autrement cette disqualification ? Personne n'ignore que le péché mignon des protecteurs de la nature est de s'intéresser à des espèces phares pour au moins deux raisons : d'abord parce que le fonctionnement des associations les contraint à développer des opérations sur des espèces sinon attrayantes du moins

---

<sup>207</sup> Se reporter à : Le Moniteur, 8 mai 98, n° 4928.

<sup>208</sup> D'autres points précis ne sont pas réglés. Pour la chauve-souris, parle-t-on du lieu d'hivernage, du lieu de nourrissage, ou du lieu de reproduction ?

emblématiques; ensuite parce qu'ils expriment là aussi des préférences, ce qui est en soi légitime. Dans un certain sens, on peut dire que le choix de ces espèces s'explique par de bonnes raisons qui tiennent à la fois à la personnalité des militants et aux modalités d'intervention de ces associations<sup>209</sup>. Mais, d'un autre côté, pour ne pas s'être affranchi des contraintes relatives à la visibilité de leurs actions, le message de la préservation de la biodiversité ne semble pas être parfaitement compatible avec les modalités d'action et d'affichage de certaines associations.

La pertinence de la liste d'espèces et d'habitats établie à Bruxelles, comme garante de la conservation de la biodiversité européenne, est sujette à quelques interrogations de la part des scientifiques chargés de la mise en oeuvre de la directive en France. Les objets sur lesquels se mobilisent les associations continuent à correspondre à une certaine idée de la protection de la nature au travers de certaines espèces qui ont la particularité de bénéficier d'un capital symbolique ou médiatique: "*On n'a jamais fait de sitting pour les insectes qui disparaissent*" [gestionnaire parc]. Dans une certaine mesure, cette opinion souligne toute la difficulté de vulgariser la notion de biodiversité qui a besoin de dépasser cette notion de protection par espèces et surtout celle de protection d'espèces "sympathiques".

La logique qui a présidé à l'établissement de ces listes reste assez opaque pour les gestionnaires qui sont en charge de l'application de la directive en région et qui ont parfois du mal à supporter cette situation, comme ce gestionnaire de parc naturel :

*" Quelque chose d'assez fascinant c'est que malgré les demandes extrêmement répétées nous n'avons jamais pu obtenir les raisons pour lesquelles la liste est ce qu'elle est ...OK on applique, on est payé pour appliquer, mais on voudrait simplement savoir comment ils ont raisonné. Nous n'avons jamais obtenu le moindre mot sur comment a pu se passer la discussion sur l'établissement de cette liste "* .

La prédominance des scientifiques de l'Europe du Nord par rapport à l'inscription de certaines espèces se traduit par une forte insatisfaction quant à la représentativité de ces habitats et de ces espèces au regard des intérêts nationaux ou régionaux. D'après notre enquête, on peut dire qu'il n'y a pas vraiment de logique spécifique ayant présidé à l'élaboration de ces listes, sauf à reconnaître qu'elle résulte d'arbitrages entre les représentants des différents pays, arbitrages marqués par une faible présence de la France.

Comme nous l'avons signalé plus haut, beaucoup de scientifiques dénoncent l'absence d'une espèce menacée ou au contraire la présence d'une espèce banale dans la liste de la directive Habitats (Lucane cerf volant, par exemple). Les listes d'espèces contenues dans la directive font donc l'objet de nombreuses critiques. Plus

---

<sup>209</sup>. Concernant le choix des espèces, on peut citer ce témoignage : " Il existe en Europe une hégémonie des ornithologues et les oiseaux d'eau sont bien plus valorisés que les autres espèces. Ce sont les Anglo-saxons et le Nord qui ramènent les invertébrés "[Ecologue].



généralement, celles-ci laissent supposer que les espèces ou les habitats qui n'y sont pas listés n'ont pas d'importance, ce qui va à l'encontre de la conservation de la diversité biologique telle que celle est affichée dans la directive. Poursuivant sur cette argumentation, certains acteurs considèrent que *"la prise en compte de la biodiversité [se fait] à travers une lorgnette carte postale"*.

Quoi qu'il en soit, au niveau des régions et selon les enjeux locaux, on peut remarquer que ces listes font l'objet de différentes réappropriations. Les premières enquêtes en région ont montré le jeu qui s'effectue autour de ces listes:

- lorsque les personnes en charge des inventaires en région estiment qu'un habitat situé dans leur secteur et non inscrit au titre de la directive est intéressant à conserver, celles-ci se servent de la présence d'une espèce, qu'elles jugent banale pour la région, pour justifier l'inscription de l'habitat qui les intéresse vraiment. On voit donc que l'inventaire fait sans cesse l'objet de négociations voire de stratégies, qui ont pour effet de montrer le caractère hybride de ces résultats mêlant en permanence des arguments scientifiques et politiques ;

- de la même façon, les espèces listées servent parfois à protéger non pas ces espèces en tant que telles – parce que on les juge banales localement - mais un autre élément jugé plus important.

D'autres gestionnaires et experts insistent sur le fait que les zones sont inégalement prospectées. En France, en effet, il n'y a pas les moyens de faire des inventaires systématiques, à peu près complets de toutes les zones naturelles. Si certaines zones sont sous prospectées, d'autres au contraire font l'objet d'une trop grande attention<sup>210</sup> du fait par exemple de leur classement en espaces protégés. Par conséquent, les écosystèmes ne sont pas à égalité de chance : déficit ou accroissement de prospection, préférences et répartition spatiale des observateurs décident de leur importance et consécutivement de leur hiérarchisation. Ce qui provoque certains biais, lesquels se reportent évidemment sur le contenu des inventaires. L'avantage des inventaires, nous dit-on, au delà de l'enrichissement des connaissances, est de permettre une hiérarchisation des actions de conservation. Cependant, ce principe est loin d'être évident puisque les inventaires ne portent pas sur des zones équitablement prospectées. Néanmoins, ces inventaires, malgré leurs lacunes, apportent des éléments pour établir des priorités dans les actions à mener et constituent une première étape d'élaboration d'une connaissance scientifique qui sera amenée à se consolider au fil du temps. A travers cette discussion, on mesure la distance qui sépare les administrateurs, des

---

<sup>210</sup>. *"Il faut voir que le territoire de la Savoie est prospecté sérieusement, sur 5 ou 10%, mais en dehors de ça, tout est sous prospecté. On ne fait vraiment une prospection sérieuse que si on a des moyens importants, style une étude d'impact"* [Gestionnaire].

scientifiques et des gestionnaires mais aussi le décalage existant entre des notions théoriques et leur application pratique.

### ***Discussion sur la définition des sites***

La première difficulté se traduit par le fait que chaque pays a sa notion de site ce qui nuit à la cohérence d'ensemble de cette politique communautaire. Cette notion est d'ailleurs très complexe comme l'exprime ce scientifique :

*"Les compétences étaient très diverses, il y avait peu de phytosociologie et la notion de site était très floue, il n'y avait pas de cadrage de la directive Habitats. Tout cela implique qu'il y ait eu beaucoup de problèmes entre les régions et les pays, car la notion de site a beaucoup varié".*

D'un point de vue général, si la notion de site utilisée dans la directive Habitats n'apporte que de vagues précisions<sup>211</sup>, la définition d'un site d'importance communautaire apporte cependant un certain nombre d'éléments susceptibles de guider la réflexion. Ce site doit en effet:

- maintenir ou rétablir un type d'habitat naturel de l'annexe I ou une espèce de l'annexe II dans un état de conservation favorable ;
- Ou contribuer de manière significative à la cohérence du réseau écologique européen Natura 2000 et /ou contribuer au maintien de la diversité biologique dans la ou les régions biogéographiques concernées.

Comme on le voit, ces définitions cadrent la notion de site ce qui n'estompe pas toutes les imprécisions comme celle contenue dans la formule : "de manière significative", indication pour le moins difficile à apprécier.

A ce propos, on peut noter que le SPN a édicté des principes pour l'évaluation spatiale des sites en décrivant deux démarches : l'une déductive et l'autre inductive. Si la première va du général au particulier, la seconde suit un cheminement inverse pour aller du particulier au général; la différence reposant sur le fait de prendre appui ou non sur l'inventaire ZNIEFF<sup>212</sup>. Un complément à l'Addenda n°7 cité plus haut donne aussi des recommandations pour délimiter des sites dans les grands massifs forestiers, des sites de très grande étendue ou des sites plus ou moins anthropisés. Plus généralement, les experts rappellent que cette notion ne peut se résumer à l'identification d'écosystèmes ou d'espèces; l'objectif est de parvenir à assumer la cohérence écologique des espaces identifiés selon le concept d'éco-complexe ou macro-complexe (Blandin & Lamotte 1988<sup>213</sup>).

---

<sup>211</sup>. "Une aire géographiquement définie, dont la surface est clairement délimitée". Cette définition reconnaissons le, n'apporte pas vraiment d'éléments importants.

<sup>212</sup>. SFF, "Directive -habitats 92/43 CEE", Addenda n°7, mars 1994.

<sup>213</sup>. Sur ce point, se reporter à l'article de J. Bardat et al (1997, p57).

Les personnes interrogées soulignent souvent de profondes différences d'échelle et de nature des contours des sites selon les espèces et les habitats, passant de quelques mètres carrés pour certains taxons végétaux à des dizaines, voire des centaines de kilomètres carrés pour les grands prédateurs comme le lynx ou le loup, que certains d'ailleurs auraient souhaité voir exclus de la directive. Il va de soi que la faisabilité socio-économique et les cadres de gestion ne peuvent être envisagés selon un principe unique, face à une telle hétérogénéité spatiale.

L'identification des sites et de leurs enveloppes s'est par ailleurs heurtée à des interactions permanentes entre différentes échelles<sup>214</sup>. La désignation des sites doit-elle être envisagée à l'échelle européenne, à celle des zones biogéographiques ou au niveau régional ? Les CSRPN, sollicités à cette dernière échelle, ont constamment été confrontés à ce problème, accru par le fait que souvent le découpage administratif français ne correspondait pas à celui des zones biogéographiques. Il y avait aussi le problème du découpage de référence : la délimitation des régions repose sur un découpage administratif qui ne correspond évidemment pas avec la réalité écologique. Toutefois, un scientifique du Muséum signale que ce décalage n'a pas été trop difficile à surmonter. Le principe retenu est de calquer les contours administratifs et les contours des domaines biogéographiques bien que certains précisent que le terme "médio-européen" serait plus approprié que celui de continental. Les solutions mises en œuvre ou proposées pour faire face à ces interactions entre échelles ont été de suggérer l'élaboration de niveaux de subsidiarité entre différentes structures gestionnaires des sites ou du réseau et d'approfondir les connaissances en matière d'écologie du paysage selon les habitats et les espèces.

Un autre problème a été celui de l'anticipation du niveau de cohérence pour le futur réseau Natura 2000<sup>215</sup>, pesant sur la localisation des sites, leur architecture, l'importance minimale, les variations intragénétiques des populations qu'ils renferment, et les éléments de liaison des sites entre eux. La directive est muette sur ce dernier point capital, celui des contraintes pesant *hors* des sites. On ne sait pas non plus à quel niveau et au travers de quels mécanismes se fera la gestion du réseau. L'aspect fonctionnel du futur réseau Natura 2000 semble peu développé alors qu'il devait constituer un atout essentiel de la directive Habitats. Écoutons un ensemble de témoignages traitant cet aspect :

---

<sup>214</sup> . Sur ces points, se reporter au texte de C. Deverre, "Comment résoudre les problèmes rencontrés au cours du processus d'identification des sites ? Exemples de solutions et d'innovations", CR des interventions du 6 octobre 1998, op cité.

<sup>215</sup> . La directive, et c'est là certainement un de ses éléments les plus novateurs, privilégie en effet, plutôt que la seule protection d'îlots, des modèles en forme de réseaux insérés dans des régions biogéographiques.

*"La liaison entre les espèces présentes et les habitats n'est pas tellement évidente et les corridors est-ce que l'on sait comment ça marche ? Natura n'en a pas tellement créés".*

*" Certains tirent le signal d'alarme à propos des abeilles sauvages et vous ne trouvez pas un pollinisateur dans la liste et c'est cet aspect fonctionnel qu'on ne prend pas en considération". [Responsables associatifs].*

Comment assurer la cohérence écologique des espaces identifiés, dans un cadre plus fonctionnel puisqu'il s'agit non seulement d'identifier des sites mais de construire un réseau ? Pour certains scientifiques du MNHN, la directive aurait en quelque sorte raté son pari puisqu'elle n'a apporté que peu d'éléments sur l'aspect dynamique :

*" 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. Comprendre que le patrimoine naturel ne peut se conserver en ignorant les savoir-faire, les pratiques. On sait que la diminution de la biodiversité est liée à la fragmentation, à l'isolement, ce qui nous aurait permis d'en finir avec l'insulaire".*

Dans le même ordre d'idée, c'est la notion de corridor qui pose problème :  
*" 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 ".*

Et les questions plus précises sur ce qu'il faudrait faire au niveau pratique ne reçoivent pas de réponses :

*" Ah ! Ca je ne sais pas. A mon avis il n'y a pas d'autres solutions que de concevoir physiquement des corridors écologiques et aussi concevoir que la protection de la nature, c'est pas uniquement dans les timbres-poste. C'est-à-dire qu'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 ".*

Ce que l'on retrouve comme idée dans ce témoignage c'est la question de l'étendue de l'action de conservation que l'on pourrait prendre au nom de la directive Habitats. S'exprimant sur ce sujet un responsable associatif estime que dans une certaine mesure, ce processus est sans fin puisqu'il s'agit de s'intéresser à des zones et aux conditions de leur maintien, ce qui reviendrait à adopter des mesures de gestion patrimoniale pour la nature dite "ordinaire". Compte tenu des contraintes susceptibles

de peser sur ces mesures, on comprend que ces modes d'appropriation du territoire puissent susciter l'hostilité des autres usagers de l'espace naturel<sup>216</sup>.

Par ailleurs, se pose la question de la conservation des espaces à l'échelle européenne compte tenu du fait que la réalité biologique est différente du nord au sud de l'Europe. Se pose alors la question de l'adéquation entre les demandes et les besoins de chacun des pays européens. On sent bien sur ce cas précis, que des mesures générales qui s'appliquent à l'ensemble d'un grand espace biogéographique, comportent un certain nombre de défauts. Cependant, les solutions à ce problème apparaissent délicates dans la mesure où une distinction par région - avoir un texte commun avec des variantes d'application, suivant les régions ou les 6 grandes zones géographiques - comporterait le risque d'amoindrir la portée de l'action de conservation.

Nous reviendrons sur la notion de site quand nous traiterons la question de l'effet des consultations locales sur cette procédure d'inventaire. Il nous faut examiner maintenant ce que l'on mobilise en pratique pour recenser ces "fragments" de nature en étudiant les outils que l'on a développés pour réaliser - au sens de rendre réel - ces recensions naturalistes.

#### **IV. CE QUI PERMET DE CONSTRUIRE CES INVENTAIRES**

##### Les étapes clés de l'inventaire

Le travail d'inventaire passe par toute une série d'opérations, souvent fastidieuses que nous avons listées. Nous retracerons rapidement le travail de mise en forme et de calibrage des données. Conformément aux prescriptions prévues par la directive Habitats, la science va procéder au formatage des données alors que la procédure prévoit simultanément l'ouverture vers les exigences socio-économiques. Ce processus va contribuer à une remise en cause de la science qui a pour conséquence de rendre visible les liens entre des enjeux considérés comme strictement techniques et des enjeux politiques et sociaux. Pour visualiser le déroulement de la procédure, nous en avons résumé les principales étapes :

---

<sup>216</sup>. On ne résiste pas ici à citer un article de Libération (6.07.99) : "Les randonneurs sur roues contre l'hégémonie pédestre", A Quimper, VTT, motos et 4X4 ont défilé pour le droit d'utiliser les sentiers. Sur la photographie illustrant ce papier, on voit deux enfants sur des motos, avec cette pancarte : "nous ne serons pas les Kosovars de Natura 2000" !

- Au niveau européen : négociation sur le contenu de la directive
- Au niveau national, la DNP confie au SPN un rôle de coordination et *d'évaluation scientifique des inventaires menés en région*
- La DNP charge les DIREN du pilotage régional de la Directive Habitats. La DIREN délègue aux CSRPN ce travail d'inventaires ou le confie à d'autres opérateurs (DDA, Parcs nationaux...).
- Les réseaux d'experts et d'observateurs sont constitués par les responsables des inventaires en région et des coordonnateurs assurent le lien avec le MNHN.
- Recension des données disponibles : dires d'experts, inventaires déjà existants (ZNIEFF), recherches bibliographiques, retour sur le terrain (très peu dans le cas de la directive Habitats).
- Transcription des observations sur des formulaires (avec plus ou moins de précisions), diffusion de guides et de recommandations. Les périmètres des sites inventoriés ne tiennent pas compte des limites administratives ou des sites déjà protégés.
- Constitution d'une base de données. Etablissement par le Muséum d'une grille de classement des sites.
- Sélection par le CNPN des 1 316 sites les plus remarquables couvrant environ 13% du territoire terrestre français.
- Soumission des éléments à la négociation locale – avec des situations très variées d'une région à l'autre à la fois sur le contenu et le moment de l'ouverture à l'ensemble des représentants socioprofessionnels.
- Aller-retour MNHN - Opérateurs en région.
- Authentification des données selon la procédure prévue dans les textes : évaluation nationale par le MNHN et évaluation européenne par le Centre Thématique Nature.
- Transmission des listes à l'Europe : à la suite du gel, une première liste de sites, consensuelle, a été envoyée à la Commission européenne fin 97 (1,6 % du territoire). Après consultations, une série de listes a été envoyée en 1998 et 1999. L'ensemble de ces listes devrait couvrir environ 5 % du territoire.
- Retour au local assorti des indications de la Commission.

Il faut noter ici l'importance du processus d'alignement des données : chaque étape est en lien avec la précédente et se distingue de la suivante. Il s'agit de traduire des informations brutes sur des formulaires, de collecter des formulaires pour réaliser des bases de données, d'opérer des opérations statistiques, de rendre compatible ces données avec les données existantes. Comme l'indique très justement B. Latour *"déjà, on ne devrait jamais parler de "données" mais toujours d'obtenues"*<sup>217</sup>. Ce sont ces opérations qui constituent le travail des chercheurs.

Pour expliquer comment l'on passe de la donnée brute extraite des premières listes d'inventaire à un énoncé disant que tant de % de tel habitats est retenu au titre de la directive Habitats, nous avons recours à la notion de traduction : on appelle traduction, entendue dans un sens large<sup>218</sup>, toutes les opérations qui introduisent une relation d'équivalence entre des éléments d'abord séparés, par exemple le passage entre un élément dans un listing et un énoncé. C'est en cela également que les réseaux socio-techniques ont une dimension discursive, car ils peuvent se raconter dans des énoncés. Il faut souligner également que s'ils comportent des aspects sociaux, ces énoncés n'existent pas en dehors des réseaux qui les soutiennent<sup>219</sup>. C'est la raison pour laquelle ce ne sont pas des constructions sociales car ces réseaux sont bien réels. On peut suivre ensuite la circulation des énoncés et leur extension en dehors du contexte nécessairement local de leur fabrication – point que l'on ne traitera que très partiellement dans le cadre de ce travail. Simplement à titre exemple, on voit bien que c'est le même processus qui alimente les tableaux du Natura Baromètre : celui de février 1999 précise que la Belgique a proposé 102 SIC pour une superficie de 913 km<sup>2</sup> et que les formulaires Natura 2000 sont complets pour les sites transmis etc.<sup>220</sup>. C'est grâce à ces chaînes de traductions successives que l'on peut parcourir dans les deux sens que la science parvient à faire parler la "nature".

#### La mise en place du système d'inventaire passe par la création de bordereaux

Nous nous intéressons maintenant aux outils développés par les scientifiques pour valider les données et réduire l'incertitude : ces bordereaux créent-ils de nouveaux problèmes ou renforcent-ils les difficultés déjà existantes ? Telles sont les questions qui orientent ce paragraphe.

---

<sup>217</sup> . B. Latour, "Le "pédofil" de Boa Vista –montage photo-philosophique" , in la clef de Berlin, éd La découverte, 1993, p188.

<sup>218</sup> . Le sens que nous donnons à cette notion correspond à la façon dont elle est entendue dans les sciences studies, elle a été élaborée au préalable par M. Serres.

<sup>219</sup> . C'est sur ce point que l'on peut y voir un aspect relativiste car les énoncés ne sont valides que dans leurs réseaux de traduction.

<sup>220</sup> . Natura 2000, Lettre d'information nature Commission européenne DG XI, n°8, février 1999, 8p.

Le GTS va mettre au point un formulaire standard que chaque pays devra remplir pour chaque site retenu par référence à la liste proposée par la Commission. Mais celui-ci ne sera diffusé que fin 1997, ce qui ne sera pas sans poser de problème dans la mesure où les données recueillies par les Etats membres ne correspondront pas toujours à celles attendues par le Centre Thématique Nature (CTN), chargé de l'analyse scientifique des sites au niveau européen.

Il a d'abord fallu créer un bordereau qui, faute de temps, n'a pas été informatisé au début de la procédure. Pour mettre en place le système d'inventaire, le MNHN va devoir créer son propre référentiel à destination des naturalistes locaux, et concevoir des bordereaux qui correspondent aux critères de la directive<sup>221</sup>. L'enjeu est important dans la mesure où *"le succès de Natura 2000 dépend essentiellement du niveau d'information sur les habitats et les espèces d'intérêt communautaire qui sera atteint au cours des prochaines années"*<sup>222</sup>. Le formulaire est conçu pour permettre l'archivage des données sur papier et leur saisie informatique.

Pour les experts français, il s'agit de promouvoir une conception des sites qui inclut à la fois les habitats et les espèces. Cette option n'a pas été prise dans tous les pays ce qui montre une nette divergence d'approche entre les différents responsables européens, comme le dit cet écologue du Muséum :

*"je ne conçois pas la biodiversité avec un site/une espèce, un site/un habitat, ce qu'ont fait les anglo-saxons"*.

La lecture du document "Natura 2000, Formulaire standard des données" précise les indications qu'il faut apporter pour identifier, caractériser et justifier l'inscription d'un site et des espèces; les mesures de protection sont également développées dans ce document. Il est frappant de constater que l'on s'en remet très souvent aux dires d'experts, comme l'indique cette formule *"en utilisant le meilleur jugement des experts"* - point que nous discuterons en conclusion. L'autre point important à souligner est la reconnaissance de l'aspect incertain voire aléatoire des critères demandés, comme par exemple celui de la superficie relative :

Superficie relative = superficie du site couverte par le type d'habitat naturel par rapport à la superficie totale couverte par ce type d'habitat naturel sur le territoire national :

*"En théorie, pour évaluer ce critère, il faut mesurer la surface couverte par le type d'habitat concerné dans le site en question, et sa superficie totale sur le territoire national. Bien que cela soit évident, il peut également être extrêmement difficile de faire ces mesurages, notamment celui de la superficie de référence nationale"*. Dès lors l'idée est de produire une évaluation par classes d'intervalles en suivant un modèle

---

<sup>221</sup>. Signalons que dans cette première phase, le bordereau communautaire n'existait pas.

<sup>222</sup>. Natura 2000, formulaire standard des données, p3.



progressif, tel que A se situe entre 100 % et 15 %, B entre 15 % et 2 %, C entre 2 % et 0.

Le même raisonnement s'applique sur le degré de conservation des fonctions, (avec une évaluation allant de perspectives excellentes à défavorables), ou encore sur l'évaluation de la population d'une espèce présente sur le site par rapport aux populations recensées sur le territoire national. Pour dépasser l'énoncé de grands principes, l'idée consiste à élaborer des grilles de classification pour rendre ces critères plus opérationnels.

En résumé, on peut dire que ces formulaires rappellent les difficultés propres à la directive. Les critères visent à réduire l'incertitude bien que leur application laisse une marge de manoeuvre non négligeable aux acteurs impliqués.

#### Une utilisation des ZNIEFF contestée par certains acteurs

Pour faire face au manque de connaissances, les experts des Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel (CSRPN) ou les opérateurs en charge de ces inventaires ont eu recours aux dires d'experts et se sont appuyés sur l'inventaire ZNIEFF. Il n'est pas inutile de rappeler, au préalable, que l'inventaire des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique entrepris en 1982 par le SFF a permis de réaliser une recension importante du patrimoine naturel. Précisions aussi qu'il existe deux catégories de ZNIEFF – dites de type 1 et de type 2 – et qu'une démarche est en cours pour actualiser et harmoniser l'ensemble des ZNIEFF. Comment cet inventaire a-t-il été repris par la directive Habitats ? Quel effet a-t-il produit sur le déroulement de cette procédure ? Ces questions organisent le paragraphe suivant.

Le recours à l'inventaire ZNIEFF est invoqué pour expliquer en partie l'opposition des propriétaires, des chasseurs, et surtout des forestiers. Les critiques portant sur les ZNIEFF sont déjà anciennes comme le dit cet administrateur :

*"Sur le programme ZNIEFF dont je me suis occupé entre 83 et 88, on s'en est pris plein la gueule, on violait les propriétés, mais on avait beaucoup de circonstances atténuantes, il fallait construire tout en avançant. Pour les ZNIEFF on avait pas fait d'infos dès le départ".*

Ce contentieux explique aussi la réticence des services décentralisés du ministère, comme le dit l'un de ces responsables :

*"Les DIREN avaient déjà souffert de la directive Oiseaux et des procédures ZNIEFF et voyaient arriver un nouveau boulet, une mesure à l'horizon non balisé".*

Forestiers et chasseurs dénoncent le manque de fiabilité des ZNIEFF et critiquent le fait de les avoir utilisées pour la directive Habitats:

*"Les ZNIEFF ne sont pas fiables, c'est une erreur d'avoir pris appui sur ces inventaires"* <sup>223</sup>, ou encore :

*" Les CSRPN ont travaillé sans moyens à partir de bibliographie et de souvenirs "* dira un forestier qui estime également que la faute du ministère de l'Environnement est d'avoir pris appui sur les ZNIEFF .

D'un point de vue scientifique, les experts du MNHN tiennent à préciser que certaines régions ont actualisé les ZNIEFF pour la directive Habitats alors que d'autres les ont reprises sans aucun toilettage. Plus concrètement, c'est le degré de finesse de ces inventaires qui a considérablement évolué :

*"...Le problème des ZNIEFF de la première génération, c'est que les thesaurus d'identification des milieux étaient sommaires, 40 rubriques pour 400 dans la directive Habitats. On ne peut plus faire d'amateurisme compte tenu de la précision de la grille".*

Cette opinion souligne, *de facto*, le fait qu'auparavant l'élaboration des premières ZNIEFF s'est faite avec moins de précision et de rigueur. Face à ces critiques se détache l'enthousiasme d'un responsable associatif pour qui *"scientifiquement c'est la France qui a le mieux fait : on reconnaît que c'est en France que l'inventaire, grâce aux ZNIEFF, a été le mieux fait"*. Que l'on soit d'accord ou non avec les critiques adressées à l'inventaire ZNIEFF, on peut retenir l'idée que l'inventaire doit sa pertinence au fait de s'adapter constamment. Celui-ci vise à être le plus exhaustif possible et doit s'actualiser en permanence selon les nouvelles qualifications ou les nouveaux critères établis au sein de la communauté scientifique concernée. Avec le recul, il apparaît que les ZNIEFF de la première génération ont manqué de délibération collective. En effet, d'après les propos recueillis, les experts se sont exprimés à titre individuel, sans procéder à une confrontation avec leurs pairs, ce qui a nuit à la qualité des informations recensées.

Par ailleurs, nous avons été frappé tout au long de cette enquête de constater le flou régnant sur le statut des ZNIEFF. Celles-ci sont parfois considérées comme de simples inventaires scientifiques ou au contraire, comme des recensions ayant une portée juridique :

*"Effectivement, dans certains cas, le fait de ne pas avoir consulté les ZNIEFF peut être utilisé contre certains projets. C'est dit dans certains textes, il y a de la jurisprudence. Mais les ZNIEFF n'ont pas un pouvoir juridique direct. Néanmoins les gens confondent maintenant : qu'est ce qu'ils viennent faire chez nous, des inventaires, allez hop, ZNIEFF, directive Habitats, c'est pareil on les flanque dehors. Ca, c'est le côté négatif alors qu'on avait essayé au maximum d'expliquer aux gens qu'il y avait une différence entre les inventaires scientifiques et les espaces protégés. Le mauvais*

---

<sup>223</sup>. Par ailleurs, l'utilisation de l'inventaire ZNIEFF n'est pas le seul à faire l'objet de vives critiques : *" oui, les zones ZPS on ne sait pas toujours comment ça a été zoné, les gens ne savent pas non plus "*.

*exemple de la directive Habitats a jeté la confusion. A tel point qu'il y a des gens qui ne veulent plus voir les gens faire des inventaires sur le terrain, à ce point-là !".*

*"Il y a eu un rapport sur l'approche juridique des ZNIEFF, la conclusion de ce rapport c'est que les ZNIEFF n'avaient aucun poids juridique direct. Mais il semble qu'elles en aient un indirect parce qu'il y a eu un certain nombre de cas de jurisprudence et, à mon avis, les ZNIEFF ont été utilisées à tort, au-delà de ce pourquoi elles étaient faites dans certains cas. C'est parce qu'il y a eu une dérive, parce qu'il n'y avait rien d'autre aussi. Dans certains cas c'était le seul rempart face à une destruction. Mais à mon avis, on le paie un jour ça" [Responsable du Museum].*

Il ne s'agit pas de dénoncer le manque de sérieux de cet inventaire ZNIEFF mais d'expliquer les raisons pour lesquelles celui-ci est parfois mal accepté par les acteurs locaux. Présentées comme des inventaires sans contraintes, les ZNIEFF ont parfois été utilisées avec succès par des APN pour bloquer des projets sur des sites biologiques inventoriés. La jurisprudence qui en a découlé a provoqué la méfiance des acteurs socio-économiques face à ces inventaires que l'on a toujours présentés comme de simples documents cognitifs. A ce sujet, on peut se demander si l'on se donnerait toute cette peine pour constituer des cartes destinées à moisir dans des cartons ? L'évolution de certains textes relatifs à la protection de la nature peut alimenter la méfiance qu'expriment certaines personnes sur le terrain. Signalons par exemple qu'une charte d'un Parc Naturel Régional qui, à l'origine, était fondée sur une déclaration d'intentions devient, en l'espace d'une dizaine d'années, un document très contraignant. En effet, depuis la loi 93-24 du 8 janvier 1993, les orientations et les mesures de protection et de développement contenues dans les chartes sont opposables aux documents d'urbanisme. Si l'on suit ce principe, on comprend que des craintes similaires se soient reportées sur la directive Habitats. Il est clair que les tensions et les contentieux créés par l'inventaire ZNIEFF se sont, pour une part, reportés sur la directive freinant, de ce fait, son acceptabilité par les acteurs locaux.

A ce propos, on pourrait dire que, toute proportion gardée, les ZNIEFF ont créé un précédent, à l'image de ce que l'on peut observer dans le domaine des risques où une affaire marquante est souvent prise comme référence par les personnes qui cherchent à faire reconnaître un problème. Le cas de l'amiante, par exemple, s'est nourri des procès récents touchant à des affaires de santé publique.

Cet examen débouche inmanquablement sur la question délicate du statut des personnes participant à ces inventaires. Abordant un autre aspect de cette procédure d'inventaire, nous cherchons désormais à montrer que les qualités de ces personnes font elles-mêmes l'objet de négociations, ce qui bien évidemment influe sur le contenu des inventaires.

## V. DISCUSSION SUR LES RÉSEAUX DE COMPÉTENCES

L'enjeu de cette partie est de montrer ce qui fait la dimension sociale de ces réseaux dans un domaine marqué par une interaction forte entre connaissance et action. Ce lien social produit par l'activité scientifique passe par différentes formes d'évaluation que nous allons décrire maintenant. Pour le démontrer, nous montrerons d'abord que l'enjeu porte sur la confiance que l'on accorde ou non aux différents "collecteurs", et que l'inter-relation entre les scientifiques professionnels et les scientifiques amateurs passe par une estimation des compétences de chacun; ensuite, nous verrons que ce secteur est pris en charge par des scientifiques qui sont parfois impliqués dans ces politiques de conservation de la nature. L'analyse portera alors sur les liens délicats qui unissent l'approche normative de la pratique scientifique et l'exercice d'une démarche militante, telle qu'elle s'exprime dans ces politiques de la nature.

### Contrôle de l'observation/contrôle de l'observateur

Les responsables du SPN ou des CSRPN que nous avons interrogés se livrent à une évaluation des connaissances transmises et/ou à une estimation de la qualité de l'observateur potentiel. Prenons quelques exemples pour illustrer cette tendance :

*" Nous n'avons pas le savoir, la science infuse. Attention, je précise tout de suite qu'il faut un minimum de garanties et de sérieux de ces données "*

Tel responsable forestier qui fréquente les salons parisiens prétend connaître la nature et participer à l'inventaire. Sa demande est rejetée par les responsables du Muséum qui lui répondent : "*à chacun son métier*". Par contre, un garde-forestier très proche du terrain et sensible à la conservation sera entendu et ses informations prises en compte.

De manière générale, on peut donc constater que le contrôle de l'information passe par un retour sur l'informateur : qui a fourni cette donnée, quel est son réseau de connaissances, bref, peut-on lui faire confiance ? Pour répondre à ces questions, on contacte ses proches, on demande de vérifier des articles, on interroge ses collègues. Prenons d'autres exemples :

- "*Une des deux personnes à l>IDF (Institut du Développement Forestier) qui suit le dossier cahiers d'habitats mais qui a aussi un programme Life sur quelque chose d'assez proche, il est ornithologue ce type-là donc il est susceptible d'apporter des données supplémentaires intéressantes "*

- "*Quelqu'un en réunion me dit : dans tel département il y a des écureuils gris. A ma connaissance en France, il n'y a pas de population d'écureuils gris. La Société*

*Française d'Etude pour l'Etude et la Protection des Mammifères suit ça d'assez près, on n'en connaît pas. Elle me dit : si, c'est sûr, la preuve c'est des chasseurs qui me l'ont dit. Moi je veux bien, mais de deux choses l'une, ou c'est une découverte très intéressante et qui nous intéresse beaucoup parce qu'il va falloir surveiller cette population, parce qu'elle risque de porter préjudice aux écureuils roux. Ou c'est une confusion avec, soit des loirs gris avec une queue comme un écureuil, soit avec des écureuils roux qui ont une livrée qui n'est pas rousse – l'écureuil roux peut aller de roux au marron, au gris dans certains cas et même au noir – soit des écureuils dit tamias, qu'on a chez les marchands d'animaux et qui ont été relâchés, soit plus probablement il y a un individu qui a été vu et on a dit il y a des écureuils".*

L'intérêt premier de cet extrait d'entretien est de montrer ce qu'il faut mobiliser pour parvenir à établir une preuve dans le domaine naturaliste : une connaissance très fine de l'espèce et une reconnaissance approuvée par une instance reconnue (en l'occurrence la Société Française d'Etude de la Protection des Mammifères). Mais plus encore, c'est la qualité de la personne et son insertion ou non dans certains réseaux; on peut supposer, en effet, que le "découvreur" n'aura pas les mêmes arguments à déployer selon son appartenance et sa proximité avec le monde associatif, le monde académique, ou le monde des gestionnaires. C'est en fonction de ces différents paramètres que la donnée inhabituelle sera reconnue comme une observation nouvelle.

Est-ce qu'un groupe socioprofessionnel ou associatif a été privilégié durant cette phase d'inventaires ? La réponse à cette question est un peu délicate : si certains propos recueillis auprès de forestiers dénoncent le fait que la parole ait été trop donnée aux associatifs durant la première phase de la procédure, de leur côté les responsables du ministère rappellent que les personnes siègent au sein des CSRPN au titre d'*intuitu personæ*. L'idée que les associatifs auraient davantage participé à l'élaboration de l'inventaire que les autres acteurs, fait vivement réagir ce responsable du Muséum qui rappelle fermement que son évaluation ne vise pas à satisfaire un lobby quelconque mais à estimer des formes de compétences :

*" La parole est donnée aux gens qui ont des compétences. Je ne me mêle pas de gestion forestière, je ne suis pas compétent. Je me mêle d'inventaire et j'accepte que se mêlent d'inventaire tous les gens qui sont compétents. Un garde forestier qui passe sa vie en forêt et qui fait des observations, ses observations à mon avis mérite le plus grand respect et la plus grande attention. Voilà. Mais quelqu'un qui n'est pas compétent dans un domaine ne peut pas prétendre à intervenir dans la phase d'inventaire. Chacun son métier, même si politiquement ça intéresse un certain nombre de lobbies d'être associé dès la phase d'inventaire, je pense qu'ils ne sont pas particulièrement compétents".*

S'intéresser aux querelles qui traversent cette communauté scientifique a pour intérêt de montrer que des aspects sociaux interviennent également sur la production scientifique. Ainsi, lorsque nous avons étudié la réalisation d'un atlas de répartition, nous avons constaté que la configuration finale des cartes reflétait les désaccords entre scientifiques dont certains refusaient purement et simplement de transmettre leurs données. Nous présentons cet aspect seulement pour montrer que, contrairement à une idée largement répandue, cette dimension sociale fait partie intégrante de l'objet scientifique bien que celui-ci ne s'y réduise pas.

Les entretiens précédents ont souligné l'importance de la confiance dans ce processus de construction des données. Un premier examen de la littérature nous invite à qualifier la confiance selon deux composantes majeures : d'une part, un fond d'attentes constituant un monde commun se caractérisant par une réciprocité de perspectives entre des individus ou des organisations; d'autre part, la mise en place de dispositifs permettant à la relation de s'engager sur un certain degré d'orientation collective et à la confiance de se prouver et de s'éprouver (Estades et al, 1999<sup>224</sup>). Il en découle que la confiance est difficilement mesurable directement et qu'il est par conséquent utile de se doter de règles de travail négociées collectivement, défi auquel s'est trouvée confrontée la directive Habitats.

#### Rapport amateurs/professionnels/experts.

Nous n'avons pas les moyens ici de développer un autre aspect, celui de la confrontation entre le savoir des scientifiques et les observations des amateurs<sup>225</sup>. Nous l'indiquons ici parce qu'il s'agit d'une dimension que nous avons recueillie au cours de nos entretiens. Les CSRPN, comme nous l'avons vu plus haut, se composent de naturalistes professionnels et de naturalistes amateurs associant plus ou moins les partenaires socio-professionnels - point sur lequel nous reviendrons dans les enquêtes de terrain. L'on constate d'abord que la DNP a attribué une place minimale aux associations puisque ni France Nature Environnement, ni de puissantes associations comme la Ligue de Protection des Oiseaux n'ont été chargées de recenser ou d'évaluer la réalisation des inventaires. D'autres études ont montré que la crédibilité procède souvent par itérations car plus on a acquis de crédibilité, plus on fournit des

---

<sup>224</sup>. Estades J. De Looze M.A. (1999) Confiance et veille dans le partenariat recherche-industrie. In, La confiance. Approches économiques et sociologiques. (sous la direct. de C. Thuderoz, V. Mangematin, D. Harrison). Ed. Gaëtan Morin Europe, pp 151-174.

<sup>225</sup>. Du point de vue historique, on peut citer les travaux de P.Matagne, notamment son article "L'écologie en France au XIX<sup>e</sup> siècle : résistances et singularités", in Rev. Hist. Sci., 1996, 49/1, 99-111.

informations réputées crédibles<sup>226</sup>. Selon les propos recueillis, le crédit des observateurs dépend pour une part de leur réputation. Le rôle que l'on accorde aux amateurs fait toujours l'objet de discussions parmi les spécialistes comme l'explique ce professeur du Muséum :

*" Il y a une masse importante d'amateurs qui sont compétents mais ils n'ont pas accès aux outils de recherche modernes car ils sont en déphasage par rapport aux résultats de la science "*.

On mesure ici tout le dilemme dans lequel sont prises ces sciences de la nature. Celles-ci doivent, en effet, faire appel à des réseaux d'amateurs pour pallier un déficit de connaissances alors que ces mêmes amateurs n'auront pas toujours les compétences requises pour s'adapter aux nouvelles techniques utilisées dans ce domaine. On a pu constater, en effet, une nette tendance vers une professionnalisation de cette activité et un accroissement de la technicité de ces disciplines (photos infra-rouge couplée avec SIG, etc.). Cette tendance répond également aux souhaits de la DNP qui cherche à professionnaliser le travail d'inventaire dans l'espoir, probablement, de cadrer cette démarche afin de ne pas laisser les inventaires aux mains des seuls associatifs. Ce qui est en cause finalement, c'est le statut du savoir scientifique dans ces disciplines où se mêlent inextricablement le savoir et l'usage de ce savoir orienté vers une action sur le territoire ; d'où l'attention que nous portons à l'engagement des personnes réalisant ce travail.

### Science et militantisme

Un autre aspect important concerne effectivement l'engagement des personnes chargées de ces inventaires. Certains naturalistes qui font parti des CSRPN sont parfois considérés comme trop impliqués dans le militantisme écologiste.

*"Le but de ces militants et plus largement du ministère de l'Environnement est d'étendre leur emprise sur le territoire" dit un forestier.*

C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles certains gestionnaires contestent la légitimité des scientifiques qui interviennent au ministère ou dans ce type de comités :

*"Il y a des années qu'ils n'ont plus fait de recherche, au sens de la communauté. Pour l'instant le ministère est plutôt sous l'influence des chercheurs militants que des chercheurs qui font de la science".*

Plus généralement, ce témoignage souligne les liens délicats qui unissent activité scientifique et action militante. Dès lors certains gestionnaires d'espaces dénoncent

---

<sup>226</sup> . Sur ce point, se reporter à l'ouvrage de B. Latour, "la science en action", Paris, Gallimard, Folio, 1995.

l'utilisation abusive que certains acteurs font de la science, comme dans le cas cité de la forêt :

*" Comme je suis président du comité scientifique, je dis qu'on ne doit plus rien couper dans une forêt. Ce n'est pas scientifique ça, c'est éthique, vous avez décidé qu'on n'allait rien couper. En quoi l'écosystème sera différent si on coupe, si on ne coupe pas, si on coupe comme ceci. Les forêts naturelles il n'y a que ça : attendez ! c'est pas scientifique. Vous pouvez le dire en tant que militant mais c'est pas scientifique. Il n'y a rien de scientifique dans votre discours".*

Cette tendance, qui consiste à se servir de la connaissance scientifique à des fins militantes, se retrouve également dans l'application de la directive Habitats, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer la localisation des sites : c'est ainsi qu'un certain nombre de naturalistes et d'universitaires militants ont sélectionné volontairement des sites dans des zones critiques - comme dans les stations de ski- pour bloquer de futurs projets d'aménagement, au risque de détourner l'esprit de la directive. Mais cette stratégie n'est pas passée inaperçue, ravivant les critiques concernant la légitimité scientifique des personnes participant à ces inventaires. Apparaît clairement ici le fait que les associations de protection de la nature ne sont plus perçues comme les grands défenseurs désintéressés du patrimoine.

Plus fondamentalement c'est l'écologie en tant que discipline capable d'aider la prise de décision qui est en jeu :

*" ...une forte pression s'exerce sur l'écologie scientifique avec les problèmes d'environnement, il faut les résoudre tout de suite ou répondre tout de suite. Si les scientifiques disent il faut que l'on mesure ceci, il faut dix ans, il faut vingt ans, il faut trente ans, ça ne va pas intéresser ".* On sent un décalage fort entre le besoin d'agir immédiatement et le temps de réponse très long de ces disciplines qui sont dans la nécessité " d'extrapoler " par rapport à leurs connaissances pour répondre à ce type de commandes. Toutefois, ces disciplines sont sensibles au principe de précaution d'autant que ces actions correspondent aussi à ce qu'elles souhaitent défendre ou faire reconnaître .

Cela nous amène à une autre question qui avait fait l'objet d'une intervention lors de la journée du 6 octobre 1998. Si l'on garde en mémoire le fait que l'application de la directive Habitats représente une tâche démesurée qui s'est déroulée dans un contexte social et politique délicat, pourquoi les scientifiques, les experts, et les opérateurs de terrain ne se révoltent-ils pas ? Leur situation est très délicate puisqu'ils sont à la fois, conscients des lacunes cognitives, des contraintes voire des contradictions de la directive Habitats, et cependant responsables de son application. Comment expliquer cette " soumission " ? Peut-on évoquer le fait que d'une manière ou d'une autre le



ministère “tient” ses différents acteurs : le MNHN qui est sous cotutelle du ministère, les gestionnaires des espaces protégés qui sont nommés par le ministère, mais n’y-a-il pas une autre explication? Car le fait d’avouer ces lacunes, ne serait-ce pas reconnaître implicitement l’état actuel de la science sur lequel se sont appuyées ces politiques de la nature, et les relations difficiles entre science et militantisme ? Si nous n’avons pas la réponse à cette question, c’est un point qui mériterait à notre avis d’être approfondi. On a parfois l’impression que le discours scientifique est pris à son propre piège : il faut à la fois justifier l’action envisagée par l’argumentation scientifique et, dans une certaine mesure, la trahir pour convaincre et parvenir à ses fins. D’où des tensions entre des gestionnaires, eux-mêmes scientifiques de formation et des scientifiques développant des discours plus militants. Pourtant, d’autres expériences ont montré que c’est justement en dévoilant les incertitudes qu’un climat de confiance s’est établi – nous pensons ici au comité Dormont mis en place pour gérer la crise de la “vache folle”.

Cette situation se justifie, selon les propos d’un gestionnaire, par la volonté des scientifiques militants d’utiliser tous les moyens possibles face à des adversaires qui, selon eux, n’hésitent pas à user de toutes leurs armes pour parvenir à leurs fins :

*"Ils ne disent pas on est des super-scientifiques, ils disent on est légitime à se parer des atouts scientifiques parce que les autres ils ont le fric, le pouvoir, donc nous on se bat avec les moyens qu'on a. Et les moyens qu'on a c'est de faire croire aux gens que c'est scientifique même quand ça ne l'est pas tout à fait. On n'est pas complètement malhonnête mais bon, c'est pour la bonne cause. Ils pensent que c'est un des seuls moyens, une des seules armes qu'ils ont en leur possibilité dans leur guérilla contre le grand capital".*

Tout se passe comme si la science était en quelque sorte prise en otage par certains courants du mouvement associatif : face aux ressources des promoteurs, elle apparaît comme le dernier recours. Cependant, ce type de connaissance étant parfois contesté, parfois fragile, c’est finalement la légitimité même de ces associations qui semble remise en cause dans leur capacité à produire des connaissances fiables. Par rapport aux APN, d’aucuns tiennent à préciser que leur doute ne porte pas sur leur compétence en matière d’inventaires mais sur la fiabilité des résultats qu’elles transmettent. Le point délicat est précisément d’apporter des garanties sur les observations fournies pour ces groupements qui ont pris l’habitude d’enrôler le savoir scientifique en fonction des objectifs militants qu’ils poursuivent. Les modalités d’action des associations n’interfèrent pas seulement avec la procédure d’identification de sites. D’autres critiques portent sur leur capacité à s’engager dans une démarche participative. Pour le dire autrement, la concertation est-elle conciliable avec l’activité

associative ? Là encore, on ne saurait généraliser nos propos, car le paysage associatif offre des situations trop variées. Cependant, il est clair que les associations qui ont bâti leur réputation sur des combats hautement médiatisés et qui ont besoin de coup d'éclats pour continuer à exister, ne semblent pas les plus adaptées à la pratique de la négociation locale.

La distinction "vrai scientifique" et "scientifique militant", la distinction entre "amateurs" et "professionnels" que l'on retrouve dans nos enquêtes se double du caractère singulier de cette discipline que l'on appelle biologie de la conservation. Celle-ci associe étroitement une action politique avec une pratique scientifique. Il s'agit à la fois d'une démarche scientifique avec une pratique rigoureuse et des procédures vérifiables et cumulables, mais en même temps de prises de positions relatives à la gestion du territoire. A ce propos, on peut signaler que les scientifiques appartenant à ces disciplines portent souvent plusieurs "casquettes", ce qui leur permet d'assurer, selon les circonstances, leur activité de scientifiques et leurs actions militantes. Les réunions, mettant en présence des scientifiques, des gestionnaires et des administrateurs, montrent que les porte-parole de la nature appartiennent à différentes instances. L'appartenance multiple à toutes sortes de comités et la proximité plus ou moins forte des scientifiques avec le mouvement associatif produisent effectivement une certaine confusion, dans la mesure où il n'est pas toujours aisé de distinguer au nom de qui ou de quoi ces experts s'expriment. A ce propos, un universitaire militant faisait remarquer que les APN sans les universitaires n'ont pas de légitimité. Plus généralement, ce débat rejoint une question soulignée par le scientifique J. Blondel : partant du principe que la biologie de la conservation déborde de la seule sphère scientifique et qu'elle doit opérer des choix, celui-ci écrit : *"Par qui et pour qui ces choix doivent-ils être formulés ? La question est redoutable car on attend beaucoup de la communauté scientifique et technique mais celle-ci n'a ni le monopole du savoir ni celui de l'action, ne représentant qu'une fraction de la diversité des perceptions sociales de la diversité biologique"*. Cette réflexion est intéressante dans la mesure où elle rajoute de la complexité en indiquant clairement que les scientifiques ne sont pas les seuls porte-parole de la diversité biologique...et sociale; elle confirme aussi le fait que les situations d'incertitude obligent à inventer des espaces de discussions et de débats afin de tenter de réduire l'incertain.

Cet exposé a montré que les informations d'origine ont subi différents traitements de calibrage et de contrôle<sup>227</sup>. Que retenir de cette importante activité de

---

<sup>227</sup>. Les scientifiques français ont été amenés à mettre au point une méthode d'évaluation d'espaces naturels d'intérêt communautaire. Dans le cadre de ce travail, il n'a pas été possible d'analyser la procédure d'évaluation. On peut seulement indiquer que le SPN a mis au point une méthode d'évaluation des sites, en fonction des critères définis par l'annexe III ce qui a permis d'analyser une masse considérable de données. Certains critères ont été adaptés pour faciliter l'application des notions

production de données que nous venons d'esquisser? Il est clair que toutes les formes d'inventaires améliorent et objectivent la lisibilité de " fragments de nature ". Dès lors, il n'est plus question de subjectivité propre à un groupe de passionnés mais de composantes concrètes de l'espace naturel : espèces animales, végétales et milieux viennent prouver à la fois la qualité des observateurs et la valeur du territoire. Ces pratiques cognitives permettent de requalifier l'espace, lequel peut changer de statut, et acquérir d'autres valeurs (juridiques, marchandes, etc ...). C'est la raison pour laquelle ces processus d'objectivation constituent un véritable enjeu pour les gestionnaires d'espaces, comme l'ont bien montré les critiques et réticences que nous avons enregistrées tout au long de ce travail. Cependant, les consultations auprès des représentants socio-professionnels vont replonger l'objet scientifique dans le monde social, contribuant, de ce fait, à rendre visible les liens entre des enjeux scientifiques, politiques et sociaux. On assiste alors à un mouvement radicalement inverse de l'opération que nous venons de décrire, comme nous allons le voir ci-après.

## VI. LES EFFETS PRODUITS PAR LES CONSULTATIONS LOCALES

Nous ne ferons qu'indiquer ici un mouvement d'ensemble puisque chaque étude de cas en région détaillera l'application locale de la directive, en montrant d'importantes variations d'une région à l'autre. Cette partie s'organise autour des questions suivantes : comment envisage-t-on le processus des consultations locales ? Et quelles sont les conséquences de ces consultations sur la procédure d'inventaire que nous venons de décrire ?

Le montage scientifique de la procédure d'identification des sites, déjà compliqué, se modifie considérablement sous le jeu des consultations locales, créant même des aberrations :

*"On a donné des sites où il n'y a ni habitats ni espèces, c'est ubuesque. L'Autriche a transmis un bordereau vide, on n'est pas la dernière roue du carrosse. Je vous jure que c'est fou, moi qui essaie d'être un puriste, je ne vois pas beaucoup de scientifiques en France qui se retrouve dans une position pareille, à la limite du scandaleux, on a*

---

comprises dans la directive : c'est ainsi, par exemple, que les catégories "habitat" et "population" sont appréhendées de manière relative; c'est ainsi également que des critères complémentaires (vulnérabilité, aspect caractéristique) ont été rajoutés. L'évaluation porte à la fois sur une évaluation synthétique de chaque habitat au sein des sites, et sur une évaluation régionalisée des sites. On notera aussi que les appréciations se font à dire d'experts – ce qui peut susciter d'autres problèmes propres à la pratique de l'expertise, mais qui représente néanmoins un avantage en permettant de donner aux experts une latitude d'interprétation suffisante pour l'évaluation d'objets aussi complexes. L'on notera enfin que l'évaluation a porté sur plus de 1 600 sites à partir de deux grilles d'évaluation, l'une pour les habitats écosytémiques, l'autre pour les habitats spécifiques. Sur toutes ces questions, se reporter à l'article de J. Bardat, F. Bensettiti et X. Hindermeyer, "Approche méthodologique de l'évaluation d'espaces naturels – exemple de l'application de la directive Habitats en France", *Ecologie*, t.28 (1) 1997 : 45-59.

*une position très délicate. Il n'est pas question de donner l'aval du MNHN, c'est le ministère qui s'engage sur discussions politiques. Le travail en amont, scientifique, a été rigoureux sur le plan de la démarche et en fin de compte ce qui reste de nos sites, c'est rien".*

Les scientifiques réagissent fort mal, on l'aura compris, à la demande qui leur est adressée. Au terme de ces discussions, les délimitations ont parfois été considérablement revues :

*"A la suite du gel, les gens ont travaillé au minimum. Parfois 10 % de la surface, et sur certains sites il n'y a pas de propositions".*

Le mouvement qui se profile ici est radicalement opposé à ce que nous avons exposé précédemment. Ce que les données avaient gagné en calibrage normatif se perd au moment des négociations locales, d'où le sentiment que la connaissance scientifique n'est finalement qu'une pièce du jeu guère plus importante qu'une autre. Pour certains acteurs, les réductions que subissent les surfaces préalablement définies sont la preuve de la non fiabilité du travail effectué : *"on voit se réduire les superficies comme si on avait fait n'importe quoi au départ"*. La connaissance scientifique est désormais confrontée brutalement au caractère hybride de la directive Habitats : il s'agit à la fois de normaliser des données disparates selon un calibrage spécifique pour, simultanément, prendre en compte des exigences sociales que la science n'a pas eu les moyens de retraduire. L'imbrication difficile de la "science" et de la "politique" oblige le Museum à revoir sa copie avec les propositions envoyées par les préfets :

*"Maintenant on est en train de faire le secrétariat du ministère, ce n'est plus du travail scientifique d'analyse, je m'interroge".*

*"Quand je dis qu'on est le secrétariat du ministère c'est qu'on met en forme le travail qui devrait être fait par quelqu'un d'autre. Non, on ne leur donne pas de caution scientifique" précise un responsable du Museum.*

On peut retenir de cet épisode que cette phase de consultation déplace le rôle du SPN : d'évaluateur scientifique appliquant une méthodologie qu'il a dû élaborer chemin faisant, celui-ci se voit contraint de prendre en compte toute une série de facteurs extérieurs à la démarche qu'il avait adoptée. Une fois sortis du contexte local de leur fabrication, les résultats deviennent réversibles, et d'autres solutions et d'autres choix redeviennent possibles. Bien que ce mouvement soit contenu dans la directive, on mesure ici toute la difficulté de produire un objet scientifique pour le replonger immédiatement dans le monde social et politique.

A ce propos, l'on peut se demander si la désignation du MNHN comme évaluateur des sites a permis de résoudre certaines des difficultés d'application de la

directive Habitats. Pour un responsable très critique de la DERF : “ *C’est une erreur tactique d’avoir confié seulement au Muséum de faire un inventaire ayant de surcroît un statut très flou* ”<sup>228</sup> ; du côté du MNHN cet arbitrage fut très délicat à réaliser dans la mesure où cette institution scientifique avait le sentiment d’être utilisée à contre-courant. Ainsi que nous avons tenté de le montrer, la donnée ne peut être dissociée de la qualité de la personne et du crédit dont elle bénéficie, autrement dit d’une confiance inter-personnelle. Toutefois, on peut s’interroger sur les conditions qu’il faudrait réunir pour produire une confiance institutionnelle – là aussi les cahiers d’habitats semblent offrir des pistes de recherche intéressantes pour répondre à ce type de questions.

En raison d’importantes variations concernant la proportion des territoires nationaux et régionaux que les sites couvriraient, les experts chargés de leur désignation ont été constamment confrontés à la question de savoir s’il fallait ou non déterminer, dès la phase de l’inventaire, les priorités dans les sites à retenir. En cas de réponse positive, la question des critères de choix s’est posée : représentativité, rareté, menaces, facilité de se concilier les acteurs locaux... La difficulté d’application de certains critères est indéniable comme la notion de vulnérabilité qui s’apprécie, d’après nos enquêtes, à dire d’experts ou plus prosaïquement "au doigt mouillé"; il en est de même pour le degré d’isolement.

La distinction entre sites proprement dits et enveloppes de référence<sup>229</sup>, introduite par la France, pose souvent problème : ces dernières correspondent plutôt à des inventaires alors que les premiers renvoient à des unités de fonctionnement écologiques ou à des unités de gestion. Si la première phase du calendrier prévoyait d’élaborer des enveloppes de référence, les écologues, gestionnaires d’espaces et responsables administratifs et politiques ne pouvaient faire abstraction des étapes suivantes, ce qui a encore accru l’hétérogénéité des zonages proposés. La confusion entre les deux notions a été amplifiée au cours des consultations locales, car les propriétaires et les acteurs de terrain ne pouvaient se satisfaire d’inventaires aux limites floues, sans objectifs et annonces des contraintes qui leur seraient liées.

Au niveau de la réalisation pratique, on peut souligner l’impact que produit l’existence d’un trait sur un document au moment de la concertation avec les autres acteurs. Car tracer un trait c’est déjà engager une polémique :

---

<sup>228</sup> . Sur ce point, on pourra aussi se reporter à la partie précédente traitant des difficultés de la mise en œuvre de la procédure.

<sup>229</sup> . “...la notion “d’enveloppe de référence”, résultat de l’emboîtement des divers contours des habitats élémentaires et fonctionnels, mais incluant aussi des espaces interstitiels plus ou moins importants” , J. Bardat, F. Bensettit, X. Hindermeier, “Approche méthodologique de l’évaluation d’espaces naturels – exemple de l’application de la directive Habitats en France”, *Ecologie*, t.28 (1) 1997, p58.

*"Pour eux c'est déjà un document, tiens ils ont mis ma commune et personne ne le savait. Un trait sur un papier, pour un élu rural c'est un document officiel. Déjà quand ils ont vu ça ils ont dit : on est cuit, c'est foutu, on est déjà Natura 2000".* A ce propos, il est intéressant de noter l'absence initiale d'instance susceptible de recueillir immédiatement la confiance des acteurs concernés. En effet, tout au long de la procédure, on a vu des comités se mettre en place pour pallier ce déficit organisationnel. Chaque opposition rencontrée oblige à inventer des dispositifs de représentation adaptés et génèrent de nouvelles formes de solidarité – les études de terrain présentées ici rendent bien compte de ce processus.

La négociation et la concertation interviennent, par soustraction, pour passer des "enveloppes de références" aux sites notifiés et reconnus comme étant "d'importance communautaire". Cette réduction des surfaces a posé d'ailleurs de nombreux problèmes :

*"L'exercice était de passer des inventaires de connaissance aux périmètres de protection, avec tout le débat autour de la zone dure, de la zone tampon. On a eu des difficultés à nous faire entendre des scientifiques car ils n'étaient plus les seuls à décider, les maires, les autres interlocuteurs avaient là aussi leur mot à dire".*

Au niveau régional, des situations fort disparates ont été observées, notamment par rapport au rôle attribué aux comités de suivi. Au cours de ce processus, on peut remarquer que le poids de certains arguments se modifie : si le manque d'homogénéité des données était ce que certains détracteurs reprochaient à la directive, le résultat des consultations se stabilise sans gagner en homogénéité – dès lors, les responsables du MATE font remarquer que ces arguments n'étaient finalement que des prétextes.

Une fois leur travail effectué, de nombreux experts ont souffert de l'opacité de la procédure. L'évaluation développée par certaines instances et le travail de certains comités – comme le comité Habitats dont on souligne souvent le manque de transparence – ont laissé un sentiment d'amertume voire d'inquiétude sur ce qu'il restera des choix initiaux.

Au terme de son travail de traductions successives et même si ce processus n'est jamais complètement irréversible, la connaissance scientifique peut être capable de traduire et d'intégrer des valeurs et des intérêts. Les controverses se règlent justement lorsqu'elles parviennent par ce travail scientifique de traduction à les absorber. Ici, le problème vient du fait que la production scientifique encore instable se voit imposer d'autres contraintes. Dès lors, il n'est plus possible de contenir simultanément la construction de l'objet et de son environnement.

## CONCLUSION

Au terme de cette quatrième partie, nous voyons bien que la complexité qui caractérise les politiques de conservation de la nature est liée au rôle que l'on attribue à la connaissance scientifique. L'analyse de cette pratique scientifique nous a apporté plusieurs enseignements que nous allons expliciter maintenant, même si nous ne prétendons pas avoir fait le tour de la question.

Nous voudrions en premier lieu souligner l'intérêt de ces inventaires qui permettent d'établir un suivi diachronique des espèces et des espaces. L'inventaire présente un double intérêt : il permet de disposer dans un délai raisonnable d'un état des lieux, toujours susceptible de s'améliorer, et de disposer d'une base de données permettant d'établir des comparaisons dans le temps. Comme l'ont déjà montré d'autres recherches (Law 1994; Mougenot 1999<sup>230</sup>), les objets ont cette capacité de prolonger l'action de l'homme à la fois dans l'espace et dans le temps. L'inventaire est un processus sans fin qui s'inscrit dans la durée, tourné vers la poursuite de l'impossible exhaustivité. Au cours de ce processus, les connaissances se transforment, s'adaptent et se recombinaient. Le savoir naturaliste se durcit par ce travail continu d'accumulation, de vérification et de comparaison bien que le quadrillage absolu du territoire reste hors d'atteinte. C'est d'ailleurs l'une des raisons qui justifie la référence au principe de précaution lorsque l'on évoque la préservation de la biodiversité.

La pratique d'inventaires que nous avons décrite montre que la production de connaissances passe par de nombreuses étapes : les données sont liées entre elles et se modifient pour pouvoir se transporter dans d'autres espaces. A chaque étape, il s'agit d'aligner la donnée avec celle qui la précède et celle qui la suit, afin de tracer une trajectoire qu'il est possible de parcourir. C'est parce qu'elle balise un chemin en donnant la possibilité de revenir en arrière que la connaissance se construit. Au terme de ce premier examen, il apparaît que la connaissance scientifique n'a pas le caractère ordonné qu'on lui prête parfois : du point de vue institutionnel, elle est prise dans des configurations hybrides mêlant le Muséum, des administrations et des réseaux d'experts et d'amateurs - qui sont très différentes d'une région à l'autre, comme nous le verrons dans les études de terrain. Du point de vue scientifique, nous avons appris que le savoir n'est pas coupé des relations des hommes entre eux et que les aspects sociaux ne sont pas extérieurs à l'objet scientifique. La connaissance scientifique n'est pas désincarnée

---

<sup>230</sup>. J. Law, "Organizing Modernity", Blackwell, Oxford Uk&Cambridge USA, 1994, 219p; C. Mougenot, "les PCDN, leurs réseaux et leurs cartes..." à paraître, in n°32 Etudes et Recherches sur les systèmes agraires et le développement.

et procède par réajustements successifs pour parvenir, par endroits et par moments, à se stabiliser au terme d'un parcours de standardisation des données.

Depuis la donnée collectée jusqu'à son traitement scientifique, les résultats de notre enquête montrent que l'on ne peut passer d'une étape à l'autre qu'en faisant le détour par un savoir-faire humain, une opération technique, ou un traitement statistique. Au terme de cet exposé, il ne faudrait surtout pas conclure que les aspects sociaux que nous avons décrits, nous autorisent à parler de construction sociale – notion ô combien délicate lorsqu'on parle d'environnement dans la mesure où elle tend à évacuer tout référent concret. Pour poursuivre sur notre idée, les réseaux socio-techniques auxquels nous avons fait référence dans notre analyse comportent une triple dimension : ils sont sociaux certes, car ils lient des êtres humains, réels car ils mobilisent des entités auxquelles ils donnent accès, et discursifs car ils se racontent dans des énoncés. Chacune de ces dimensions est d'ailleurs dépendante des deux autres. C'est en cela qu'ils forment des collectifs dans lesquels les objets ont une place prépondérante. Mais là encore, à ce stade de notre raisonnement, prenons garde de ne pas opérer dans l'analyse une "montée en généralité" abusive : parler des collectifs qui se mettent en place autour de ces objets ne nous autorise pas pour autant à parler de la société. Ainsi, au terme de ce travail, on mesure à quel point les catégories nature/société semblent trop massives et risquent, une fois encore, de nous perdre dans des discussions sans réponse : ce sont seulement des fragments de nature qui se traduisent dans des énoncés lesquels vont circuler et gagner plus ou moins en généralité.

Si l'on adopte maintenant un point de vue plus général sur la constitution de ces inventaires, rappelons que l'enjeu qu'ils représentent est bien présent dès la naissance du ministère de l'Environnement : pour protéger la faune et la flore, il est d'abord indispensable d'en dresser un inventaire aussi précis que possible. Cependant, entre la loi de 1976 et la directive Habitats, il semble que ce domaine de connaissances soit resté encore assez inorganisé puisque, dans cet intervalle d'une quinzaine d'années, aucun texte n'a agi en tant que catalyseur pour structurer des pôles de compétences dans ce domaine. Sur le plan de la programmation de la recherche, cette activité n'a pas non plus gagné en terme de reconnaissance académique. On pourrait faire un parallèle avec d'autres lois, en particulier la loi sur l'air qui n'a pas manqué de susciter quelques remous. Il n'empêche que cette loi, - avec d'autres événements que nous ignorons - a favorisé la mise en place de réseaux de mesures et permis d'enclencher une dynamique de production et de capitalisation des connaissances. Contrairement à ce cas de figure, l'enjeu de la biodiversité n'apparaît pas comme un enjeu suffisant pour inciter à la production de connaissances, ce qui renvoie à plusieurs problèmes déjà soulignés dans ce rapport : un savoir incertain, dispersé, entaché parfois de suspicion, auquel s'ajoute,



sur le plan organisationnel, l'absence d'un lieu de capitalisation et de mutualisation des données, et l'absence d'une personne-ressource, d'un "passeur d'énoncé" qui favorise la circulation de ces énoncés<sup>231</sup>. En effet, l'érosion de la biodiversité représente une menace sans forte visibilité sociale, contrairement au risque de santé publique provoqué par la pollution atmosphérique. Qui plus est, les scientifiques et les gestionnaires de la nature agissent en univers incertain pour au moins deux raisons : d'une part, parce que l'érosion de la biodiversité se fonde en partie sur des présupposés en l'absence d'une connaissance fine des fonctionnements écologiques et d'autre part, parce qu'il est difficile de mesurer les conséquences de ce que l'on a appliqué. C'est la raison pour laquelle ces débats et controverses représentent une expérimentation difficile et collective d'autant qu'ils engagent d'autres acteurs que les seuls scientifiques.

Par ailleurs, l'un des points qui ressort de notre étude porte sur l'organisation des connaissances naturalistes. Force est de constater que l'on n'est pas parvenu à se coordonner pour être en mesure de répondre en temps réel à tous les textes juridiques. On peut souligner à ce propos un déficit de l'expertise qui se traduit par des difficultés de transferts de connaissances susceptibles d'aider la décision. C'est la raison pour laquelle ces politiques se mettent en place "en meilleure connaissance de cause" pourrait-on dire, ce qui revient à s'interroger sur l'application du principe de précaution à ce type d'objet complexe. En effet, pour agir au nom du principe de précaution et créer de la confiance en son action, il est nécessaire de traduire cette revendication en actes car "*la spécificité de ce type de notion est d'introduire un modèle de comportement et de jugement en grande partie indéterminé. Il s'agit d'un modèle hypothétique dont il est nécessaire de construire le contenu à chaque utilisation*" (Lascoumes, 1996, p. 362). P. Lascoumes souligne également que se réclamer de la précaution implique un changement dans le mode de gestion des risques et la mise en place de dispositifs sociotechniques procédant de constructions locales donnant forme et contenu à la précaution, tout en signifiant la fin de l'expertise "boîte noire". Dans une certaine mesure, la directive Habitats nous y invite.

Cependant, il ne faut pas sous-estimer le fait qu'il s'agit d'une connaissance construite pour l'action car, à plus ou moins long terme, celle-ci est susceptible d'être mobilisée dans une opération de conservation. On peut d'ailleurs, à ce propos, se poser une question plus générale : des activités de connaissances sur les sciences de la nature se développent-elles en dehors du souci, plus ou moins immédiat, de préserver la nature

---

<sup>231</sup>. A ce propos, on peut faire un parallèle avec ce qui s'est passé dans le domaine des pollutions d'origine industrielles et urbaines. Confronté à une dispersion initiale des données, le rapport élaboré par J. Ternisien joue un rôle de premier plan en favorisant la mise en relation des disciplines et des laboratoires. Ce rapport porté par une "figure" va fonder une unité de savoirs sur les pollutions et les nuisances.

? Quelle est donc la destinée de ces connaissances naturalistes patiemment élaborées ? J.L Fabiani a déjà souligné le lien très étroit entre le savoir écologique et les actions de protection : *"Longtemps l'écologie scientifique, sans doute parce qu'elle se trouvait dans une position relativement dominée dans le champ de la biologie, a proclamé avec insistance sa capacité de rendre ses assertions directement applicables à la gestion des espaces naturels"* <sup>232</sup>. Ces inventaires sont un moyen privilégié d'action politique. Comme nous l'avons vu au fil de ce texte, ils représentent un enjeu de pouvoir important dans la mesure où ils conditionnent la mise en oeuvre des textes actuels et les procédures de contractualisations futures.

De quelle façon peut-on considérer le rapport entre "science" et "politique" tel qu'il se décline à travers l'élaboration de ces inventaires ? Les réponses apportées par notre enquête nous invitent à développer les points de conclusions qui suivent. Précisons d'emblée que, tout se passe comme si les différents protagonistes, intervenant sur la directive Habitats, ne voyaient qu'une seule de ses facettes alors que la directive possède d'emblée son côté hybride mêlant connaissance et négociation. Essayons de résumer les différentes positions que cette analyse a tenté de mettre en évidence : pour certains reponsables du ministère, il ne s'agirait que d'une application administrative mobilisant une connaissance scientifique que l'on estime détenir; pour d'autres acteurs, le problème serait dû au fait que la directive s'est heurtée à l'incompréhension et à l'hostilité des acteurs socio-professionnels préoccupés par la défense de leurs intérêts particuliers; pour d'autres enfin, les démêlés sociopolitiques ont fini par oblitérer les aspects innovants que compte cette directive sur le plan scientifique. Pourtant, nous avons pu constater que la directive Habitats, tout au long de son application, se concrétise en mêlant des arguments scientifiques, des arbitrages politiques et de nouvelles orientations technico-administratives. C'est la raison pour laquelle nous allons tenter de résumer les différentes modalités d'articulation entre science et politique que nous avons observées ici : en situation classique, une fois la technique rendue irréversible les revendications sociales qui s'expriment au cours des controverses sont réduites à néant; en situation d'incertitude, la solution scientifique ou technique redevient plus contingente et les revendications sociales s'énoncent à nouveau; pour sortir de cette situation de crise, il faut alors trouver d'autres formes d'ajustements entre solutions techniques et contraintes sociales, ce qui oblige à inventer d'autres façons de gouverner - tous les dispositifs de concertation telles les Commissions Locales d'Informations, en sont une parfaite illustration. Pour reprendre les modèles de démocratie technique développés par M. Callon<sup>233</sup>, on assiste ici au passage du modèle

---

<sup>232</sup>. J.L Fabiani, "Principe de précaution et protection de la nature", in *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, dir. O. Godard.

<sup>233</sup>. M. Callon, "Des différentes formes de démocratie technique", *Annales des Mines*, janvier 98, n° 9, pp. 63-73.

de l'instruction publique à un modèle où s'amorcent partiellement des formes de coproductions de savoirs.

C'est pourquoi l'expérience de la directive Habitats nous conduit peut-être à un changement de posture radical dans la gestion de la nature. Ainsi que le montre ce rapport, l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de l'espace sont porteurs d'autres enjeux mêlant connaissance et dynamique socio-politique. Dès lors, l'enseignement que l'on peut tirer de notre analyse peut se résumer de la manière suivante : ce n'est pas en revendiquant une connaissance " purement scientifique " que l'on parviendra à faire accepter ces politiques territoriales. Au contraire, c'est parce que l'on reconnaît l'aspect incertain et partiel du savoir sur la nature que celles-ci deviennent gouvernables. L'enseignement de la directive Habitats nous montre aussi les conditions qu'il faut réunir pour parvenir à produire de la confiance aussi bien sur le plan institutionnel que sur le plan cognitif.

Par rapport au processus de concertation, on peut dire que les inventaires, à travers les objets qu'ils produisent - listes, cartes, etc. - sont, du moins en première analyse, à la fois un avantage et un inconvénient : si une formalisation trop poussée peut engendrer des réactions d'hostilité, dans d'autres circonstances ces mêmes objets peuvent favoriser le processus de négociation, permettant de dépasser les clivages traditionnels entre les gestionnaires de l'espace. La question est de concilier, cette fois la géographie, les sciences de la nature et la politique, ce qui passe par la création de relais qui permettraient de porter cette communauté d'intérêt politique. Force est de constater que la préservation de la biodiversité, faute d'être accompagnée par des institutions, des instruments, et des modalités de gestions précises, n'accède qu'avec peine dans la conscience commune et la culture politique. Notre étude a montré également que le moment où l'on ouvre la discussion sur les connaissances est très important. Ce moment est bien évidemment crucial, car il conditionnera les marges de manœuvres des acteurs et leur capacité à rendre ces connaissances discutables. Si l'on songe aux enquêtes publiques par exemple, on voit bien que le problème repose sur la confiscation du scénario technique aux mains de quelques experts. L'on sait bien que l'ouverture trop tardive des débats laisse peu de marges de manoeuvre aux profanes. On ne se situe pas non plus dans le cas où des profanes participeraient directement à l'élaboration des connaissances - comme dans le cas de l'AFM étudié par M. Callon et V. Rabearisoa. Dans le cas présent, il s'agit plutôt d'accepter la mise en confrontation de savoirs éparpillés entre divers scientifiques ou "confisqués" par des spécialistes et des naturalistes appartenant à des communautés et des institutions différentes. Accepter de partager le savoir que l'on possède, accepter de le soumettre à la confrontation, en résumé s'inscrire dans une démarche de recherche, c'est-à-dire ne plus penser la science

comme autonome du monde social et politique. A l'encontre du savant apportant des certitudes, le chercheur, ne pouvant faire taire toutes les incertitudes, ajoute de la perplexité, comme nous avons tenté de le montrer dans cette quatrième partie.

Ce qui est particulièrement intéressant dans cette étude, c'est de montrer que ce n'est pas la science qui pose problème - même s'il existe des lacunes sur le plan scientifique et que le savoir est désorganisé - mais la façon de concevoir l'articulation entre science et politique : imaginons un instant que l'on ait disposé d'une science certaine, incontestable et complètement irréversibilisée, que se serait-il passé ? On aurait appliqué la directive Habitats et le rapport des experts vers l'ensemble des autres acteurs concernés, se serait déroulé sur le mode de la diffusion des connaissances. Or, que voyons nous ? Les controverses ont rendu visibles les liens entre les enjeux considérés comme techniques et d'autres enjeux considérés comme politiques ou sociaux. Quelles en sont les conséquences ? De changer la nature des connaissances - dans les cahiers d'habitats<sup>234</sup> semble-t-il - et les modes de gouvernement de ces objets : au lieu du modèle fondé sur la diffusion des connaissances et l'éducation du public, il s'agit de créer des espaces de discussions, où les différents porte-parole confrontent leurs avis pour parvenir, au sein d'une même dynamique, à produire des connaissances et des décisions acceptables, défi auquel ces politiques de conservation de la nature seront de plus en plus confrontées.

---

<sup>234</sup>. L'élaboration des cahiers d'habitats est intéressante à plus d'un titre : d'abord, ces cahiers favorisent de nouvelles collaborations en amont entre des partenaires qui auparavant agissaient dans des sphères distinctes (MNHN/Forêts privées par exemple) ; ensuite ils dessinent des formes de complémentarité entre les différents savoirs existants (connaissance des forestiers, des agronomes, des gestionnaires d'espaces protégés), enfin ils incitent à développer d'autres façons de gouverner. Notons à ce propos, qu'un sociologue appartenant à un bureau d'études spécialisé sur l'études des négociations a été chargé de jouer le rôle de facilitateur pour faire en sorte que les différents dépositaires de savoirs puissent se concerter pour réaliser ces cahiers d'habitats - que nous envisageons d'étudier ultérieurement.

**LA DIRECTIVE HABITATS**

**SUR LE TERRAIN**

## Chapitre in rapport infilte

"La mise en directive de la nature -  
De la directive Habitats aux premières  
du réseau Natura 2000";

E. RENY (coord.) P. Alphandery, J.-P. Billand,  
N. Bockel, C. DEVERNE, A. Fortier, B. Kalara,  
N. Perrot, F. Pinbon.

Rapport au Ministère de l'Environnement,  
juillet 1997.

### **L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE HABITATS EN RÉGION : LE CAS DU NORD/PAS-DE-CALAIS**

**Agnès FORTIER**  
(Université d'Artois)

## I. Identification des sites dans la région Nord /Pas-de-Calais

### 1. Organisation des inventaires et désignation des opérateurs

Conformément aux dispositions prises par les services du ministère de l'Environnement en charge de ce dossier, c'est le Comité Scientifique Régional du Patrimoine Naturel, en lien avec la Direction Régionale de l'Environnement qui est chargé d'identifier en région, la liste des sites abritant des habitats et des espèces d'intérêt communautaire. Dans le Nord /Pas-de-Calais, le CSRPN est composé en majorité de scientifiques à l'exception d'un gestionnaire forestier (ONF). Les membres de ce Comité appartenaient pour la plupart à l'ancien comité ZNIEFF. Ce sont essentiellement des naturalistes<sup>235</sup> intervenant à titre bénévole, et issus pour l'essentiel d'entre eux (80 %) du monde universitaire et du Centre Régional de Phytosociologie<sup>236</sup> ; les 20 % restants étant qualifiés d'amateurs éclairés. Les représentants du CSRPN disposent par ailleurs d'une double casquette : scientifique et membre d'une association de protection de la nature. Tout en constituant une force de proposition par rapport aux sites susceptibles d'être retenus, le rôle du CSRPN est avant tout consultatif ; la réalisation des inventaires a été confiée à une structure extérieure.

L'existence de compétences scientifiques reconnues dans le domaine de la phytosociologie en région Nord /Pas-de-Calais a conduit la DIREN à les mobiliser en priorité. Ce choix s'avère d'autant plus justifié que les espèces présentes dans la région sont principalement des associations végétales ; les espèces animales sont très peu représentées. La réalisation des inventaires a de ce fait été confiée au Centre Régional de Phytosociologie, habilité Conservatoire Botanique Nationale depuis 1991, pour le pôle habitats et flore, et au Groupe Ornithologique Nord (association de protection de la nature) pour la faune<sup>237</sup>. Mais le souhait formulé par la DIREN de privilégier le Centre de Phytosociologie s'inscrit également dans la volonté d'établir une continuité entre la réalisation des inventaires ZNIEFF et le travail d'identification des sites à mener dans le

---

<sup>235</sup> Les différentes spécialités représentées étant : phytosociologie, ethnobotanique, géologie, mycologie, aménagement rural, ornithologie, écologie générale, végétale, animale et marine, algologie, ichtyologie, lychénologie, entomologie, faune vertébrée, hydrobiologie. La phytosociologie étant la discipline la mieux représentée (5 personnes sur 24).

<sup>236</sup> Issu d'une initiative privée (professeur Géhu), le Centre Régional de Phytosociologie est géré depuis 1987 par une association de collectivités territoriales qui regroupe la région Nord /Pas-de-Calais, les départements du Nord et du Pas-de-Calais, la ville de Bailleul, lieu de son implantation. En 1991, il a obtenu l'agrément de Conservatoire Botanique National de Bailleul, par le ministère de l'Environnement.

<sup>237</sup> A noter que dans la région ce ne sont pas les universitaires qui disposent des connaissances sur le plan de la faune. Celles-ci sont détenues par des amateurs dont quelques-uns sont membres du GON. L'histoire de cette association est marquée par des conflits avec le milieu cynégétique. Ce qui n'est pas sans poser quelques difficultés.

cadre de la directive Habitats. La responsable scientifique chargée de la coordination des opérations au Centre de Phytosociologie et par ailleurs membre du CSRPN a, en effet, joué un rôle prépondérant dans la constitution de l'inventaire ZNIEFF dans la région.

## 2. Modalités de réalisation des inventaires.

La phytosociologue chargée de coordonner les opérations au Centre de phytosociologie a tout d'abord procédé à la synthèse des données existantes. Compte tenu des faibles moyens<sup>238</sup> et du peu de temps accordé pour la réalisation des inventaires, il n'a pas été possible de procéder à des études de terrain. Elle s'est appuyée principalement sur des sources bibliographiques, les ZNIEFF, tout en s'efforçant d'actualiser ces données grâce aux études accumulées par le Centre de Phytosociologie. Ce qui a permis de délimiter des secteurs, d'établir ce que l'on a appelé initialement les « enveloppes de référence », sans qu'il soit possible de localiser précisément les habitats et les espèces. A ce stade, il peut être utile de rappeler les conditions dans lesquelles se sont déroulées les ZNIEFF première génération. Elles ont été réalisées entre 1986 et 1989, par un bureau d'étude rattaché à l'Université et rassemblant des compétences à la fois phytosociologique et faunistique<sup>239</sup>. A cette époque, toutes les ZNIEFF avaient donné lieu à des visites de terrain « *pas forcément dans le détail, mais il y avait déjà une grande connaissance des sites* » (coordinatrice de l'inventaire et membre du CSRPN). Sans prétendre à l'exhaustivité - tout le territoire n'a pas été prospecté de manière fine – les principaux sites ont été désignés aux dires de la responsable. Par ailleurs, les scientifiques d'alors, disposant de compétences dans le domaine de la phytosociologie, se sont attachés à fournir des indications relatives aux types d'habitat présents (une rubrique était alors prévue dans le dispositif ZNIEFF). Démarche qui n'a pas été effectuée systématiquement dans d'autres régions faute de compétences dans ce domaine mais aussi parce que ces données étaient considérées comme secondaires ; n'oublions pas que l'objectif des ZNIEFF était centré principalement sur l'identification des espèces. Sans être d'une très grande précision, ces informations ont toutefois permis d'inventorier les grands types d'habitats présents dans la région.

A la suite des synthèses, des fiches ont été dressées par espèce et par habitat à partir des bordereaux établis par le Service du Patrimoine Naturel du MNHN, puis

---

<sup>238</sup> Le budget pour la réalisation des inventaires s'élevait à 160000 francs dans le Nord /Pas-de-Calais répartis sur deux ans, soit 60000 F en 1993 et 100000 F en 1994.

<sup>239</sup> Plusieurs membres du Groupe Ornithologique Nord (GON) avaient été sollicités pour la dimension faunistique.



discutées au sein du CSRPN. Au moment des débats au sein de ce Comité, la discussion a porté sur la taille des sites. Il semble qu'il y ait eu un certain nombre de divergences au sein du CSRPN à ce propos : *« La difficulté était au niveau de la délimitation des zones et des périmètres. On était un certain nombre à vouloir utiliser la notion de bassin versant et d'autres disaient : si on protège là, c'est suffisant »* (un membre du CSRPN). Selon les recommandations techniques et scientifiques du MNHN, *« il était préférable de proposer des complexes écologiques, des unités écologiques fonctionnelles plutôt que de petits espaces relativement éclatés »* précise la coordinatrice chargée des inventaires au sein de Conservatoire Botanique tout en reconnaissant par ailleurs : *« Ça semblait difficilement imaginable qu'on puisse avoir des mesures de gestion spécifiques avec des moyens, sur des espaces aussi conséquents »* par comparaison avec les mesures agri-environnementales. De son côté, un membre de la DIREN précise qu'en l'absence de consignes, *« Nous, on a fait confiance aux scientifiques du CSRPN qui ont pris des zones très grandes »*. Outre la taille des sites, les discussions au sein du CSRPN ont porté sur la pertinence des annexes au regard des habitats et des espèces présents dans la région. *« Certains scientifiques ont voulu mettre autre chose que les habitats contenus dans la directive »* commente un membre du CSRPN, arguant de leur richesse du point de vue de la biodiversité. Là encore, il semble que les points de vue étaient très partagés au sein de ce Comité, et renvoient aux imperfections constatées par certains scientifiques à propos de la constitution des listes par la Commission.

Dans la région Nord /Pas-de-Calais, les premiers inventaires ont été disponibles en février 1996. Ce retard est imputé à la difficulté de mobiliser les scientifiques par ailleurs très sollicités, et aux faibles moyens financiers mis à disposition. Au total, 42 sites ont été proposés et suite à l'examen par le Muséum, il en est resté 32 (sites 3 et 2 étoiles). Soit 165061 ha, qui représentaient 13,17 % du territoire régional (54,96 % de l'espace boisé de la région). Quatre grands types de sites ont été identifiés :

- les dunes et falaises littorales
- le bocage et les coteaux calcaires
- les massifs forestiers
- les vallées humides

Si l'on considère maintenant le département du Pas-de-Calais sur lequel a porté notre investigation, le nombre de sites s'élève à 24, soit 70000 ha environ (Domaine Public Maritime exclu), ce qui représente sensiblement 10 % du territoire.

## II. La directive Habitats à l'épreuve de la contestation

Conformément à leurs représentants à l'échelon national, les forestiers privés<sup>240</sup> ont été les premiers à se mobiliser en région autour de la DH. Les actions engagées par le milieu forestier ne sont pas tout à fait étrangères à la situation en Picardie compte tenu des liens institutionnels existant entre ces deux régions ; l'aire d'intervention du CRPF et du Conservatoire Botanique couvre les deux régions. A compter de septembre 1994, soit bien avant la parution des inventaires dans le Nord /Pas-de-Calais, les représentants de la forêt privée ont multiplié les démarches auprès de la DIREN pour être associés à la procédure d'élaboration de la liste des sites en région. Ils sont intervenus à diverses reprises pour se procurer les inventaires qu'ils ont obtenus après plusieurs réclamations, en juillet 1995. L'analyse de ces derniers révèle l'importance des superficies concernées. Sur les 218000 ha proposés dans la région, 35 % sont des forêts, ce qui représente 76 % de la superficie boisée du Nord /Pas-de-Calais. A la suite d'une réunion de protestation à la DIREN, les représentants de la forêt privée sont invités à faire part de leurs remarques et de leurs propositions. Celles-ci sont envoyées au ministère de l'Environnement via le Préfet de région, mais aux dires d'un représentant du CRPF, elles ne seront pas prises en compte lors de la consultation du CNPN le 11 mars 1996. Parallèlement, les forestiers privés alertent les principales organisations professionnelles : Chambre Régionale d'Agriculture, Fédérations de Chasse mais également la DRAF et la DDAF. Lesquelles semblent alors peu mobilisées sur le dossier. Selon le CRPF Nord Picardie et les organisations professionnelles forestières, « *Personne n'est au courant [en septembre 1995], à l'exception de l'ONF dont le Directeur Régional Adjoint fait partie du CSRPN* »<sup>241</sup>. Les démarches de sensibilisation des gestionnaires de l'espace rural vont se multiplier à l'échelon local et trouver un écho suite aux conclusions rendues par le CNPN, le 11 mars 1996, et aux réactions initiées par le « groupe des 9 » au niveau national. C'est précisément à cette période que la directive Habitats connaît un certain retentissement en région. Cantonnée jusqu'alors à une minorité - les scientifiques chargés des inventaires et les forestiers - la dénonciation de cette directive à l'échelon national joue le rôle de révélateur pour la plupart des acteurs concernés dans le Nord /Pas-de-Calais.

A partir de là, l'hostilité à la directive va s'exprimer au plan local de diverses manières. Par le biais du Comité départemental des propriétaires et des gestionnaires de l'espace rural instauré sur proposition de la ministre de L'Environnement, Corinne Lepage, en réaction aux revendications du « groupe des 9 ». Mise en place par le préfet

---

<sup>240</sup> Par le biais de leurs principales structures de représentation : Syndicat des Propriétaires Forestiers Sylviculteurs, Centre Régional de la Propriété Forestière du Nord /Pas-de-Calais.

<sup>241</sup> Compte rendu daté du 04.03.96.

en juin 1996, la première réunion de ce Comité a été le lieu d'expression de la contestation et du mécontentement. « *C'était une grande messe. Il y avait 80 personnes. C'était l'horreur. Tout le monde est monté au créneau pour faire son couplet dans un sens ou un autre* » constate un représentant de la forêt privée. « *Ca a été la foire d'empoigne. Il y a eu des réactions violentes de la part de certains. La première et la plus inattendue étant celle du Conseil Général qui n'avait pas du tout été consulté, alors qu'ils ont une politique assez active sur les espaces naturels sensibles (...). Les gens se sont aperçus qu'on avait donné leurs terrains, leur exploitation, leurs bois sans leur demander leur avis. En plus, les documents qu'ils nous avaient remis étaient écrits en scientifique, on ne pigeait que dalle...* » (un responsable agricole du Pas-de-Calais).

Ce mouvement d'hostilité à la directive s'est manifesté également lors des consultations locales. Lancées le 06 juin 1996<sup>242</sup>, elles n'ont pu être menées à terme en raison du gel de la procédure par Alain Juppé. « *On n'a pas eu besoin de traiter toutes les réponses qui étaient de toute façon négatives* (un représentant de la DDAF du Pas-de-Calais). *Souvent, c'était des modèles de délibération dictés par l'Association des Chasseurs de Gibier d'Eau qui a organisé au moment des consultations de la propagande anti Natura 2000 par le biais de campagnes d'affichage et de réunions locales. Ils avaient été échaudés par la directive Oiseaux, et ils craignaient de voir la chasse interdite* ». Les critiques formulées reprenaient sensiblement les arguments avancés par le « groupe des 9 » : la taille des sites jugée trop importante, l'insuffisance des analyses scientifiques qui ne permettaient pas de localiser précisément les habitats et les espèces, l'absence de concertation avec les principaux gestionnaires de l'espace rural pour l'identification des sites, le manque de précisions relatives aux contraintes et aux financements.

Enfin, le signe le plus manifeste de la contestation est la création, le 20 décembre 1996, de l'association Natura 2000 62 qui correspond sensiblement à l'équivalent du « groupe des 9 » à l'échelon départemental. Elle est composée des principaux représentants départementaux des agriculteurs, des propriétaires forestiers privés, des chasseurs, des pêcheurs et des propriétaires de dunes<sup>243</sup>. Si l'on en croit un responsable du CRPF « *En fait, la constitution de Natura 2000 62 s'est faite autour de trois*

---

<sup>242</sup> Dans un courrier daté du 07 juin 1996, adressé aux maires et aux sous-préfets, le préfet du Pas-de-Calais rappelle les objectifs de la directive et souligne la nécessité de « *recueillir vos remarques et propositions sur les périmètres projetés, les projets d'aménagement prévus, les dispositions à mettre en œuvre et les difficultés éventuelles* ». Un dossier accompagne ce courrier ; il contient une carte du site au 1/50000 ème ainsi qu'une fiche de description du site, et quelques informations à caractère plus général sur la directive.

<sup>243</sup> Plus précisément elle rassemble les structures suivantes : Chambre d'Agriculture, Syndicat des Propriétaires Forestiers Sylviculteurs, Fédération Départementale des Associations Agréées de Pêche et de Pisciculture, Association Syndicale Autorisée des Propriétaires de Dunes, Centre Régional de la Propriété Forestière Nord/Pas-de-Calais, Conseil Départemental des Chasseurs de Gibier d'Eau, Fédération Départementale des Chasseurs, Syndicat de la Propriété Agricole, Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, Centre Départemental des Jeunes Agriculteurs.

*groupes : les forestiers, les agriculteurs, les chasseurs de gibier d'eau. Les autres ont suivi plus ou moins. La fédération des chasseurs suivant les chasseurs de gibier d'eau pour éviter d'être précédée ». A noter que le président de l'association des chasseurs de gibier d'eau est élu au Conseil Régional au titre de Chasse Pêche Nature et Tradition.*

### **III. Les vicissitudes de la concertation**

#### **1. Un processus de concertation difficile à instaurer**

Suite à la déclaration du « groupe des 9 » et aux revendications formulées par les intéressés, la ministre de l'Environnement Corinne Lepage annonce la mise en place d'une démarche de concertation visant à associer l'ensemble des partenaires concernés pour désigner les sites et leurs périmètres. Il est prévu, à cet effet, la création à l'échelle départementale d'un Comité de propriétaires et de gestionnaires de l'espace rural composé des représentants locaux des organisations membres du comité national de suivi, pouvant être élargi à d'autres organismes en fonction des contextes locaux. Le souhait d'associer une grande variété d'acteurs à la démarche va s'avérer difficile à orchestrer dans le département du Pas-de-Calais.

Réuni pour la première fois en juin 1996, ce Comité censé permettre d'établir un dialogue entre les différents partenaires, est avant tout un espace où s'expriment les craintes, les tensions, où se donne à lire une véritable « psychose de Natura 2000 ». La première réunion de ce Comité est toutefois l'occasion de présenter et d'adopter les modalités de la concertation. Celle-ci se fera au cours de réunions de travail organisées par site et par secteur géographique<sup>244</sup>. L'objectif étant de faire en sorte que, sur chacun des sites, l'ensemble des acteurs (agriculteurs, forestiers, chasseurs et autres gestionnaires, propriétaires, élus) s'expriment, et le cas échéant sollicitent les scientifiques pour des compléments d'information. Ces réunions seront animées par la DDAF ; la DIREN et les scientifiques seront également présents pour apporter des informations sur les enjeux écologiques propres à chaque site. Or, la décision du Premier ministre Alain Juppé, de geler la directive, quelques semaines plus tard, n'a pas permis la mise en place de ce processus. Ceci n'a pas empêché les représentants de la forêt privée, en particulier le Syndicat des Propriétaires Forestiers Sylviculteurs du Pas-de-Calais, d'adresser des remarques et d'exprimer un certain nombre de souhaits au

---

<sup>244</sup> Des réunions du Comité départemental des propriétaires et gestionnaires de l'espace rural sont prévues à l'échelle des sous-préfectures.

préfet de département : « *La concertation entre l'administration et les principales organisations représentatives du monde rural, sans omettre les élus, aura été bien difficile à orchestrer, malgré les recommandations du Commissariat Européen à l'Environnement et les différentes circulaires d'application de Madame le Ministre de l'Environnement. Nous osons espérer que cette concertation existera pour les mois à venir. Seules des réunions plus restreintes, en nombre de participants, permettront d'avancer sur ce problème intéressant mais difficile à traiter* »<sup>245</sup>.

Une nouvelle disposition censée relancer le processus de concertation intervient à la fin 1996 - durant la période de gel - à travers la création de l'association Natura 200062. Fondée à l'initiative des principaux gestionnaires de l'espace rural du département, Natura 200062 s'est fixée les objectifs suivants : « *L'étude, l'observation et la réflexion pour rechercher les meilleures conditions possibles dans le département du Pas-de-Calais des objectifs de la Directive, dans le respect des spécificités, des traditions et des usages de l'espace rural, en tenant compte de l'évolution des techniques d'exploitation et des besoins de la population* »<sup>246</sup>. Cette démarche doit être interprétée comme une volonté, de la part des principaux représentants de l'espace rural, d'anticiper la reprise, de s'investir sur le dossier de façon à prendre une place active dans le travail de désignation des sites au moment où la relance sera engagée. En ce sens, elle souhaite que soit mise en place sous couvert du préfet du Pas-de-Calais, un groupe de travail l'associant aux autres acteurs concernés pour réfléchir à la mise en œuvre concrète de la directive. Mais cette initiative ne verra pas le jour. En effet, la procédure officielle reprend avant même que l'association ait pu mener à bien son projet.

Néanmoins, les membres de Natura 200062 vont saisir l'opportunité de la relance pour s'investir concrètement dans le dossier. Devançant les autres partenaires, ils obtiennent du préfet un mandat pour effectuer le classement des sites en catégories I (feu vert), II (feu orange), III (feu rouge)<sup>247</sup> et répondre ainsi à la demande de la ministre de l'Environnement. La liste de propositions émises par l'association Natura200062 reprend les protections réglementaires existantes (I), des zones éligibles aux mesures agri-environnementales et quelques bois privés (II). Elle est complétée par les propositions de l'ONF (I, II) du PNR (II, III), et du CSRPN (II). C'est sur la base de ce travail qu'une première liste de sites sera proposée au ministère de l'Environnement, en

---

<sup>245</sup> Courrier daté du 01 août 1996.

<sup>246</sup> Lettre du Président de la Chambre d'Agriculture adressée au préfet du Pas-de-Calais, le 12 novembre 1996.

<sup>247</sup> Les sites verts sont considérés comme ne posant pas de problèmes, les sites oranges signifient l'existence d'une incertitude par rapport à la concertation, et enfin les sites rouge sont exclus des propositions dans l'immédiat car ils constituent des sources de litige.

octobre 1997<sup>248</sup>. Celle-ci comporte 10 sites « ne posant à priori pas de problèmes » et concerne uniquement des propriétés publiques : celles du Conservatoire du Littoral, du Conseil Général du Pas-de-Calais et quelques propriétés de l'ONF. L'équivalent de 2840 ha, soit 4 % de l'inventaire scientifique d'avril 1996, et 0,4 % de la surface du département.

Le travail de classement des sites en catégories, effectué par les membres de l'association Natura 200062, n'a pas manqué de susciter ici et là, quelques commentaires. Si pour certains représentants du CSRPN il est dépourvu de toute valeur scientifique d'autres, en revanche, adoptent un point de vue plus nuancé : « *C'est grâce à eux qu'on a pu faire un tri pour l'envoi des catégories I, II, III, et envoyer les sites qui ne posaient pas de problèmes.* ».

*« En fait, Natura 200062 a proposé les propriétés publiques. Ils se sont vachement engagés ! Ils ont fait semblant. Ils se sont mis en avant par rapport au préfet en faisant mine de se mobiliser fortement pour tout un travail de cartographie et tout... et ils n'ont pas proposé grand chose. Ils ont fait une sorte d'état des lieux des zones qu'ils voulaient exclure parce que cultivées, exploitées du point de vue de la forêt. Travail qui a nécessité quelques journées de réunion. A travers ça, ils se sont appropriés la directive par rapport aux territoires qui les concernaient »* (un représentant des services de l'Etat).

Dans le cadre de la poursuite des consultations et pour satisfaire aux exigences des forestiers, une étude scientifique complémentaire<sup>249</sup> est réalisée par le Centre Régional de Phytosociologie de Bailleul, à partir de l'automne 1997. L'objectif de cette recherche est de préciser les « noyaux durs », autrement dit de localiser les habitats et les espèces de la directive ainsi que les « espaces tampons » nécessaires à leur préservation. Ces travaux ont notamment conduit à restreindre les périmètres inventoriés par rapport aux enveloppes de référence.

Suite à l'envoi de la première liste en octobre 1997, aucune démarche de concertation n'est véritablement engagée pour identifier les autres sites. Depuis la relance officielle de la directive en février 1997, « *il y avait deux types de réunion, constate un représentant du PNR. Le Comité départemental qui se réunissait tous les quatre, six mois. Ça a un côté grand messe. Toutes les personnes qui sont là, les représentants des socioprofessionnels etc. sont en opposition. Les discussions sont parfois assez chaudes. Ensuite, il y a le Comité Technique que le Préfet avait mis en place de but en blanc, lors d'une réunion, qui perdurait mais toujours à l'échelle*

---

<sup>248</sup> Laquelle a été établie dans le cadre d'un comité technique réuni en préfecture regroupant : Natura 200062, les scientifiques, le Conseil Général, l'ONF, la DIREN, la DDAF.

<sup>249</sup> Grâce à des crédits supplémentaires accordés par le ministère de l'Environnement.

départementale (...). Le comité technique avait vraiment toutes les composantes : Natura 200062, les scientifiques, les associations de protection de la nature, les représentants d'autres syndicats minoritaires etc. (...) et même si physiquement les gens étaient moins nombreux, les prises de position étaient les mêmes. Les gens étaient vraiment en situation d'affrontement. Physiquement, on avait d'un côté de la table les gens de l'association Natura 200062 et en face, les gens plutôt favorables à l'application de la directive. Tout cela faisait que le dialogue ne passait pas du tout. Comme régulièrement entre deux réunions déboulait une information ou une nouvelle circulaire, tout le monde faisait de la sémantique en essayant de décortiquer les textes, de conforter ses positions de principe. Concrètement, il n'en sortait rien. Ca servait avant tout à affûter ses arguments ».

En novembre 1997, lors d'un Comité technique<sup>250</sup> qui avait notamment pour objet la présentation des conclusions de l'étude scientifique complémentaire sur trois sites, les membres de l'association Natura 200062 réaffirment leur opposition de principe à la directive. Ils dénoncent les inventaires qu'ils jugent incomplets et craignent que les nouveaux périmètres soient proposés comme tels. Par ailleurs, ils rappellent les incertitudes à propos des contraintes de gestion et des mesures financières compensatoires. Le travail de concertation s'avère, là encore, impossible. Cette situation de blocage est interprétée diversement. Selon un document officiel daté de février 1998, il est fait allusion à « l'inefficacité de la configuration du groupe de travail ». L'insuffisance des moyens mis à disposition pour mener à bien le processus de concertation fait également parti des arguments avancés par un membre du PNR : « Les représentants de l'Etat chargés de défendre cette démarche n'avaient pas les moyens de faire de la concertation. Ils peuvent animer une consultation, mais une concertation c'est un travail énorme. La DIREN n'est pas du tout armée au niveau du personnel pour le faire. La DDA non plus. En même temps, ce boulot ne se fait pas à l'échelle du département mais du territoire organisé où les gens ont des habitudes de travail. Ça, ça n'a pas non plus été suscité par l'Etat ». Cependant, le manque de moyens ne saurait justifier à lui seul la difficulté de mettre en place les concertations. Celles-ci s'avèrent d'autant plus délicates à instaurer que les acteurs en présence ne parviennent pas à communiquer, voire refusent de travailler ensemble. C'est en tout cas ce que confirme un membre de l'association Natura 200062, commentant le déroulement de cette réunion de travail. « Avec Voynet, on est reparti à zéro avec tentative de relance de la concertation par les administrations (...). On a commencé, puis la DDA s'y est mal pris. Très mal pris. Des grandes messes etc. avec les scientifiques, avec le Conservatoire du

---

<sup>250</sup> Réunissant les membres de l'association Natura 200062, les services de l'Etat, les scientifiques, le Conseil Général, Le Conservatoire du Littoral, l'ONF, le PNR, élargi aux randonneurs et à la Confédération paysanne.

*Littoral, le Conservatoire des sites. Plus ça allait, plus y'avait de monde. On était de moins en moins d'acteurs du monde rural et de plus en plus de scientifiques, de pseudo écolos, enfin des mecs qui nous disaient ce qu'il fallait faire, mais qui n'étaient pas responsables de la gestion quotidienne des... Un jour on a dit : stop (lors d'une réunion en novembre). On a tout paralysé à deux, trois ».*

Ce n'est pas la première fois que les membres de cette association revendiquent la possibilité de choisir leurs partenaires dans la négociation. Le même responsable déclare : « *Nous, déjà, on avait fait pression auprès du préfet pour discuter avec la DDA et pas avec la DIREN. On a un DIREN dans le Nord /Pas-de-Calais avec qui on n'arrive pas à discuter facilement. Avec la DDA on a plus l'habitude* ». Phénomène attesté par un représentant du PNR qui confirme : « *la DIREN jouait un peu le rôle du méchant, du repoussoir, celui qui travaille derrière avec les scientifiques (...). Les ZNIEFF c'était la DIREN* ». A l'inverse, la pratique de cogestion instaurée de longue date avec la DDA rend l'exercice moins « périlleux » et permet d'instaurer un climat de confiance, même relatif, compte tenu de la position ambiguë dans laquelle se trouve la responsable du dossier de cette administration. Tout en ayant accepté de s'impliquer dans la mise en œuvre de la directive au point de se définir comme « le relais départemental de la DIREN », sa tâche n'en est pas moins délicate : « *Je me sentais un peu schizophrène car je défendais des intérêts que défendait le ministère de l'Environnement et en même temps je les [membres de l'association Natura 200062] voyais s'accrocher à moi, un peu pour prendre le contre-pied de la DIREN. La DDA jouait en quelque sorte le rôle de relais entre la DIREN et les acteurs locaux : propriétaires et gestionnaires. D'ailleurs, il y a eu des crises de confiance de leur part à certains moments, parce qu'ils m'ont cru complètement du côté de la DIREN (...). Et parfois ils voyaient que j'avais une démarche bien dissociée de la DIREN. Y'a une vingtaine de jours, il y a encore eu un clash parce qu'ils ont eu l'impression que la DDA les trahissait et collait complètement aux avis de la DIREN qu'ils assimilent au conseil régional Vert, aux scientifiques* ».

## 2. Natura 200062 définit les règles du jeu

Le déblocage de la situation va avoir lieu grâce au PNR. Conscient de l'incapacité de certains partenaires à travailler en commun, de l'insuffisance des moyens disponibles pour mener à bien la concertation au plus près du terrain, et fort d'une longue expérience de travail avec la profession agricole<sup>251</sup>, le PNR suggère d'être l'animateur

---

<sup>251</sup> De nombreuses formes de coopération existent entre le Parc et le monde agricole. Le PNR travaille en relation étroite avec un groupement de développement agricole local dont les techniciens sont issus de la



de cette concertation pour les sites localisés dans le périmètre du parc. Cette proposition n'est pas dénué d'intérêts de la part du PNR qui a, jusqu'alors, affiché une « bienveillante neutralité » à l'égard de la directive, pour cause de révision de charte. « *C'est difficile pour eux* fait remarquer un membre de la DIREN. *Ils sont en révision de charte au moment de la DH, et en même temps ils ont les élus autour. Les mêmes élus à qui le Conseil Général disait : faut être contre la DH, alors que les gens du Parc qui sont les salariés leurs disaient : il faut être pour la DH* ». En se positionnant comme le médiateur de la concertation, le Parc entend ainsi être désigné comme un des opérateurs locaux au moment de la réalisation des documents d'objectif.

Fort de cette proposition, l'association Natura 200062 soumet au préfet une nouvelle démarche pour mener à bien le travail de concertation. Laquelle intègre une double exigence : le choix des partenaires d'une part, et une méthode de travail conforme aux attentes de ses membres et à leurs revendications d'autre part. Il s'agit, tout d'abord, de mandater le Parc Naturel Régional pour une mission d'animation et d'expertise de terrain en collaboration avec l'association Natura 200062. Dans cette optique, le PNR se positionne à l'interface entre les scientifiques et les membres de l'association Natura 200062. Ces réunions de concertation<sup>252</sup> seront encadrées par les services de l'Etat ; la DDAF en priorité. Il est en outre précisé « *qu'il sera fait appel aux scientifiques en cas de besoin* ». Par ailleurs, les objectifs visés dans le cadre de cette concertation sont triples : déterminer à partir des inventaires complémentaires réalisés par les scientifiques des périmètres où les enjeux économiques sont faibles, définir sur chaque site retenu des principes de gestion simples, et enfin estimer les surcoûts qui en résultent par rapport à la gestion actuelle. Des réunions de travail sont prévues site par site avec le PNR, les responsables de Natura 200062, des représentants locaux (syndicats agricole et forestier, chasseurs, propriétaires de dunes) et la DDA, sur la base d'un travail cartographique<sup>253</sup>. Parmi les principes adoptés dans le cadre de la concertation, il est en outre précisé que seul le point de vue des propriétaires - à condition qu'ils soient eux-mêmes représentés - et celui des gestionnaires seront pris en compte, dès lors que le refus est motivé. L'avis des usagers est considéré comme secondaire. Par ailleurs, seuls les sites ayant fait l'objet d'un accord dans le cadre de la concertation seront soumis à la consultation selon les modalités prévues par le décret du 05 mai 1995. Cette proposition est approuvée par le préfet, sous réserve qu'elle reste fortement encadrée par les services de l'Etat. Quant aux consultations, elles relèvent entièrement de la compétence du préfet de département et seront organisées par la

---

Chambre. Diverses expériences ont par ailleurs été menées en partenariat : les mesures agri-environnementales, le système herbager, l'intégration des bâtiments d'élevage etc.

<sup>252</sup> A noter que la concertation concerne principalement les terrains privés.

<sup>253</sup> Outre les documents cartographiques fournis par le Conservatoire Botanique, l'inventaire foncier et la carte d'occupation des sols ont servi de support à la discussion.

DDAF et la DIREN, avec la collaboration des sous-préfets<sup>254</sup>. Là encore, il est précisé que seul l'avis motivé du propriétaire sera pris en compte.

Si un accord est passé pour les sites localisés dans le PNR, sur les territoires situés hors zone de parcs les services de l'Etat tentent de trouver d'autres structures relais comme le Centre Permanent d'Initiation à l'Environnement ou le Conservatoire des sites naturels. La stratégie adoptée est de trouver des partenaires qui entretiennent des relations de travail avec certains acteurs locaux pour contourner les prises de position des représentants départementaux de Natura 200062.

Cette décision concernant les modalités d'exercice de la concertation a suscité des réactions, parfois vives, de la part de certains partenaires qui se sentent exclus du débat et des négociations. *« En principe - fait remarquer un gestionnaire d'espaces protégés - l'Etat définit des règles de concertation. C'est à dire que le préfet doit associer l'ensemble des acteurs représentant la société civile aux réunions : associations de protection de la nature, gestionnaires etc. (...). Dans le Pas-de-Calais, les membres de l'association Natura 200062 se sont présentées au préfet en disant nous sommes les seuls interlocuteurs possibles. Nous ne voulons personne d'autre ; ni scientifiques, ni autres gestionnaires, ni usagers de l'espace. Ce qui fait que dans le Pas-de-Calais pendant quelques temps, les réunions de concertation locale se faisaient sans les scientifiques, sans le Conservatoire des sites, sans la DIREN. Ils ne voulaient même pas de la DIREN ! »* Et le même de poursuivre : *« Dans la plupart des réunions de concertation qui ont eu lieu pour définir les zones, les maires n'étaient pas associés par le préfet. Seul le « groupe des 9 » participait. Il n'y avait ni propriétaires, ni gestionnaires, parce que le préfet a donné quitus à un groupe de pression pour débloquer la situation »*. Un membre des services de l'Etat fait par ailleurs remarquer : *« Il faut savoir que tous les agriculteurs et les propriétaires forestiers ne sont pas syndiqués. Il est arrivé que Natura 200062 n'invite pas aux réunions des propriétaires qui avaient 300 hectares sur site en noyau dur, et qui étaient bien disposés par rapport à la directive Habitats »*. Cette configuration de quasi-monopole a donné lieu, parfois, à des situations pour le moins étranges où certains propriétaires se montraient sinon favorables du moins curieux à l'égard de Natura 2000 et ce, en dépit du point de vue des représentants de Natura 200062 également présents<sup>255</sup>. Ce qui avait pour effet de jeter un certain discrédit sur le discours et le positionnement de l'association Natura 200062.

---

<sup>254</sup> Préalablement à l'envoi des dossiers de consultation, une réunion est organisée en sous-préfecture dans le but d'informer les élus de la démarche utilisée pour élaborer les propositions qui vont leur être soumises. La DDAF, le PNR et Natura 200062 participent à ces réunions.

<sup>255</sup> Un représentant de la DIREN insiste sur la variété des situations observées sur le terrain, tout en faisant le constat suivant : *« Plus on est descendu près, plus on a avancé dans les négociations avec des*

Du côté des scientifiques, le constat est assez similaire. *« Les représentants de Natura 200062 ont fait pression sur le préfet et ont complètement dicté au préfet ce qu'il devait faire. Ce qui est complètement anormal »* (un membre du CSRPN). Et un responsable de la gestion d'espaces protégés de constater : *« Ce sont les scientifiques qui doivent déterminer les zones et finalement ce sont les acteurs qui n'y connaissent rien ou peu à la définition des habitats naturels et à leur gestion pour la biodiversité qui vont décider de tout. Sans concertation avec les scientifiques. On a assisté à un renversement complet de tendance. Au départ ce n'était peut-être pas opportun dans un sens, mais après la situation se trouvait inversée »*.

Les rapports pour le moins tendus entre certains partenaires - les membres de l'association Natura 200062, les scientifiques, la DIREN - ont, semble-t-il, évolué au fil du temps. Un membre du CSRPN dresse un constat un peu amer : *« Il y a eu des réunions qui ont pu avoir lieu sans participation des scientifiques et ensuite, concernant certains sites littoraux plus complexes là, on est venu nous rechercher (rire) pour venir présenter l'intérêt des sites. C'est à partir de ce moment-là que les choses ont un petit peu changé. Et puis la DDA s'est retrouvée relativement isolée aussi dans ces réunions étant donné qu'elle n'avait en face d'elle que des opposants, donc le rapport de force était complètement déséquilibré (...) Je ne sais pas comment s'est passé le tournant mais on est revenu à des réunions un peu plus équilibrées. La DIREN a été à nouveau représentée, puis les scientifiques »*. Un responsable de la forêt privée exprime à sa manière l'évolution de la situation. *« Maintenant, ce temps-là [le temps du conflit] est passé. Il y a une concertation qui s'instaure plus ou moins un peu partout. Ça nous permet de rencontrer des gens que l'on ne connaissait pas, avec qui on ne travaillait pas, et de nous rendre compte qu'il y a d'autres aspects que la seule production. Mais il faut dire quand même que cette concertation, c'est grâce à nous qu'elle se fait. En face, ils ont tout fait pour l'éviter. Elle a été obtenue au forceps, dans la douleur »*.

Chacun s'accorde à penser que les points de vue des uns et des autres ont sensiblement évolué dans le sens d'une plus grande écoute à l'égard des autres partenaires et d'une meilleure prise en compte des contraintes et des exigences de chacun<sup>256</sup>. Un certain nombre de précautions ont, il est vrai, été prises pour faciliter la communication et les échanges. *« On a commencé à travailler sur les sites les plus faciles. Les marais arrières littoraux où les chasseurs sont impliqués et les zones*

---

*réunions par secteurs géographiques, plus on a trouvé des gens qui comprenaient mieux les objectifs de la directive Habitats »*.

<sup>256</sup> On pourrait tout à fait nuancer ces propos. L'attitude des principaux gestionnaires de l'espace rural au sein de l'association Natura 200062 n'est pas rigoureusement identique. Les agriculteurs se sont davantage impliqués sans doute du fait de leur plus grande familiarité avec l'Europe et de leur expérience des mesures agri-environnementales. Les forestiers se sont quant à eux montrés plus attentistes, acceptant de « jouer le jeu » mais sans trop s'impliquer. Les plus hostiles étant les chasseurs et plus particulièrement les chasseurs de gibier d'eau qui continuent d'afficher des positions hostiles à l'égard de Natura 2000.

forestières où le droit de propriété est très fort étant les plus difficiles. On a donc procédé par ordre de difficulté » (la responsable en charge du dossier à la DDAF). Ce que confirme un membre du CSRPN : « Sur les 32 sites retenus, il y a eu discussion entre Natura 2000 62 et les zones de Parc pour voir quels étaient les sites que l'on mettait de côté. On a d'emblée mis de côté pratiquement tous les sites hors Parc. Je ne trouvais pas ça vraiment normal. Et dans les sites en zone de parc on a d'abord travaillé sur les sites qui étaient à priori les moins conflictuels comme certains secteurs calcicoles (...) ». Quant aux sites comme le Platier d'Oye et la Baie de Canche classés réserves naturelles et qui font l'objet de conflits très importants entre les chasseurs et les associations de protection de la nature<sup>257</sup>, il a été décidé de ne pas les traiter au risque de nuire à l'ensemble du travail de concertation engagé.

Il n'en reste pas moins que la directive Habitats, à travers les contestations qu'elle a suscitées à l'échelon national, a jeté un fort discrédit sur les scientifiques, y compris localement. Le phénomène a d'autant plus été marqué voire mal ressenti par certains scientifiques de la région que des expériences de collaborations existaient entre certains gestionnaires de l'espace rural et la communauté scientifique, par le biais du Conseil Scientifique de l'Environnement du Nord /Pas-de-Calais<sup>258</sup>. C'est en tout cas le constat un peu amer dressé par un membre du CSRPN également impliqué dans le Conseil Scientifique de l'Environnement. « On avait déjà pris l'habitude de la concertation dans la région. On a très peu d'avance par rapport à l'Europe mais on a sans doute beaucoup d'avance par rapport à d'autres régions de France sur le plan de la concertation (...). Dans la région la pression humaine est très forte, on ne peut pas en faire abstraction ». Et de poursuivre : « S'il n'y avait pas eu tous ces problèmes à la fameuse réunion du CNPN du 19 juin 1995, on n'aurait pas eu tous ces problèmes dans la région parce que la concertation était installée. Mais du fait que c'est retombé de Paris par les propriétaires forestiers privés – c'est eux qui ont déclenché la bagarre. Evidemment, il y a eu une mobilisation de ceux qui appartenaient au club des 9, c'est retombé ici, et aussitôt ça a entraîné des prises de position qui nous ont conduit à minimiser les territoires alors qu'on aurait pu négocier bien davantage dans la région. Ça c'est clair. On a pâti des problèmes qui se sont situés au niveau national, à l'absence de concertation réelle dans beaucoup de région (...). Les scientifiques étaient devenus des gens complètement tabous, non fréquentables ». Un représentant de la forêt privée fait, lui aussi, état de tentatives de rapprochement qui ont avorté à la suite du

---

<sup>257</sup> La pratique de la chasse dans ces réserves est à l'origine des antagonismes entre chasseurs et protecteurs de la nature.

<sup>258</sup> Il s'agit d'une association loi 1901, mise en place par la région et qui rassemble une équipe de scientifiques pluridisciplinaires : géographe, économiste, sociologue, anthropologue, historien, naturaliste etc. Ce conseil aux compétences très élargies par rapport au CSRPN, se mobilise autour des grands enjeux de sociétés : transport, économie d'énergie, relations agriculture/environnement etc. Il intervient notamment dans le cadre du PNR, avec le souci clairement affiché d'associer les différents partenaires en particulier les agriculteurs, mais aussi les chasseurs.

mouvement de contestation lancé à l'échelon national. *« En mai 1995, juste avant que ça devienne explosif, on avait pris le parti X [un scientifique du Conservatoire Botanique de Bailleul] et moi, de le faire intervenir dans une assemblée générale des propriétaires forestiers dans le Nord. Ça 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. On n'a pas pu continuer comme ça. C'est dommage. Dans une assemblée officielle, les gens sont obligés de prendre des positions radicales, et on s'engueule. C'est dommage parce qu'on avait de bons contacts. On avait essayé d'établir un certain nombre de liaisons. Et tout est cassé. On recommencera, mais ça prendra du temps ».*

#### **IV. Des propositions pour le moins « pessimistes »**

Début juillet 1999, le travail de concertation /consultation engagé dans le département du Pas-de-Calais est loin d'être achevé. Sur les 24 sites retenus lors de l'inventaire de 1996, 15 d'entre eux ont fait l'objet de propositions adressées au ministère de l'Environnement par le préfet<sup>259</sup>, ce qui représente environ 5500 ha, soit 7,8 % de l'enveloppe de référence initiale. Six sites d'une superficie d'environ 2200 ha seront prochainement envoyés en consultation. Selon les estimations l'étendue des surfaces proposées à la Commission devrait avoisiner les 10 % de l'inventaire de 1996, ce qui est peu comparé à d'autres régions. L'état des propositions effectuées dans le Pas-de-Calais rend compte de la difficulté à convaincre les propriétaires du bien fondé de la directive mais aussi de l'état des rapports de force locaux. *« Quand on voyait qu'on avait affaire à des gens dont ne pouvait rien tirer, même en jouant la montre, on laissait tomber »* fait remarquer la responsable du dossier à la DDAF. Et d'ajouter : *« De toute façon, quand on a en face de nous un propriétaire complètement fermé, ça ne sert à rien d'y aller au forcing parce qu'après, lors des documents d'objectifs et l'appropriation de la gestion par un acteur local dans des conditions pareilles, ce n'est pas la peine de compter dessus ».* La DIREN étant souvent amenée à jouer le rôle d'arbitre et de conciliateur entre les scientifiques *« qui trouvaient que ça n'était jamais assez »*, *« qui voulaient prendre tout avec le risque de tout perdre »* et les forestiers et les agriculteurs qui s'efforçaient de limiter les espaces proposés à des secteurs non exploités. Un membre de la DIREN faisait d'ailleurs remarquer : *« Il y a tout un jeu de rapport de force et de négociation, sachant que le rapport de force n'est jamais en notre faveur. Donc il faut être beaucoup plus fort que les gens forts parce qu'on n'a pas*

---

<sup>259</sup> Au 01.01.99.

*le rapport de force pour nous. Ce qui fait qu'on leur fait confiance, on est généreux, et on n'est pas pressé. C'est parfois difficile à tenir quand vous avez d'un côté le ministère qui dit : faut se magner et des gens qui dans les discours ne vous font pas confiance alors qu'en réalité, dans les actes, ils vous font confiance. C'est pour ça qu'on progresse ». Le rôle central détenu par l'association Natura 200062 dans le travail de concertation, sa capacité à imposer les règles du jeu voire à influencer les décisions a de toute évidence pesé sur les résultats. En témoignent ces commentaires d'un représentant de l'Etat. Préalablement à la tenue de la consultation, « j'envoyais l'invitation au président de l'association qui repercutait sur les différents membres : représentants des chasseurs, des agriculteurs, des forestiers etc. Et chaque représentant repercutait sur les propriétaires et les gestionnaires locaux qui lui semblait les plus représentatifs. A ce niveau-là, il y avait un tri terrible. Il est même arrivé que le représentant des propriétaires de dunes organise des pré-réunions avant les miennes. Dans ces courriers d'invitation (...) il y avait carrément un discours anti Natura 2000 (...). Les locaux, ils arrivent parfois aux réunions complètement intoxiqués ».*

Le souci, la volonté de rester maître du jeu apparaît clairement chez les membres de l'association Natura 200062. Tout en affichant une solidarité quasi sans faille, ils n'en conservent pas moins une ligne de conduite spécifique à chacun des grands groupes représentés. Entre les forestiers, les agriculteurs et les chasseurs, les intérêts ne sont pas identiques, et les stratégies adoptées diffèrent sensiblement. Pour les agriculteurs, il s'agit de défendre les intérêts de la profession dans une région qui a choisi la voie de l'intensification agricole. Les forestiers sont davantage soucieux de limiter l'atteinte à la propriété privée. Quant aux chasseurs, leur hostilité à la directive est très marquée. Le précédent de la directive Oiseaux, la situation très conflictuelle dans la région entre les chasseurs de gibier d'eau et certaines associations de protection de la nature, et enfin le contentieux qui existe actuellement à propos de la chasse en France<sup>260</sup> contribuent à figer les positions et à rendre le dialogue particulièrement difficile. Si les représentants du monde agricole et de la forêt privée consentent à « jouer le jeu » au risque également de se voir imposer des contraintes par la Communauté, les chasseurs en revanche, semblent peu disposés à faire des compromis. C'est en tout cas le constat effectué par un représentant de l'Etat impliqué dans l'organisation des consultations. « Les chasseurs, ils partent du principe qu'ils sont opposés parce que ça vient de l'Europe. Ils veulent afficher leur position anti-Europe par rapport à la directive Oiseaux. Avec eux, on avait beaucoup de mal à avoir un discours concret, sur des mesures de gestion concrètes. Les agriculteurs, ils ont des habitudes, avec tout ce qui s'est fait autour de la réforme de la PAC, les CTE, à la fin ils étaient complètement

---

<sup>260</sup>Contestations de la loi Verdeille, conflits à propos des périodes d'ouverture et de fermeture de la chasse aux oiseaux migrateurs, projet de loi sur la chasse.

*pro. Il y a eu un espèce de revirement, ils se sont dit ; il faut qu'on en mette, il y a de l'argent derrière (...). Au niveau départemental, les forestiers suivaient de très près les mots d'ordre du niveau national, de la Fédération des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs, en proposant quand même le minimum (...). Ils ont voulu faire mine de jouer un jeu constructif mais en donnant vraiment le minimum. Ils n'ont engagé que des trucs qui ne représentaient rien pour eux ». L'attitude de l'ONF dans la région n'est pas étrangère aux réticences des forestiers et à leur manque de « générosité ». Comme le faisait remarquer un responsable de la forêt privée : « L'ONF est bien embêtée dans cette affaire. Officiellement, ils sont censés collaborer. Officieusement, ils traînent des quatre fers. Nous, on est un peu jésuite. Si l'Etat ne montre pas l'exemple, ce n'est pas nous professionnels qui allons nous sacrifier ».*

Les résultats pour le moins pessimistes, et qui font apparaître le Pas-de-Calais comme un département relativement « sinistré »<sup>261</sup> du point de vue des propositions de sites transmises à la Commission peuvent sembler pour le moins surprenants dans une région qui manifeste, sans doute plus qu'ailleurs en France, un intérêt pour les préoccupations d'environnement. Les particularités de la région, marquée par une forte densité de population, un taux d'urbanisation élevé, et des activités économiques ayant des incidences fortes sur l'environnement (industries minière et sidérurgique, agriculture intensive, nombreuses infrastructures de transport) ont incité les politiques à se soucier des questions d'environnement. La création de l'association Espace Naturel Régional (ENR)<sup>262</sup> en 1978 - organisme associé au Conseil Régional et chargé de promouvoir le tourisme, la protection de la nature, l'éducation à l'environnement etc., principalement dans les zones de Parc - la présence d'un exécutif Vert à la région de 1992 à 1998 soulignent l'intérêt accordé à ces questions. Or il semble – cela nécessiterait une longue analyse que nous n'avons pas le temps de développer ici – que le champ de la protection de la nature n'ait pas fait jusqu'alors partie des priorités. D'autres enjeux comme la pollution, l'eau, les friches industrielles, les transports, plus facilement appropriables par les citoyens, ont été privilégiés. Aux dires de nos interlocuteurs la région s'est peu mobilisée sur la directive Habitats. « Lors des réunions du Comité départemental par exemple, ils étaient systématiquement invités, mais il n'y avait jamais personne (...). Les services [Conseil Régional] travaillant dans ces domaines là, n'ont pas tellement travaillé sur la biodiversité. Si, ils ont essayé d'avancer sur quelques notions comme les corridors biologiques mais sans plus » (un représentant du Parc). Le point de vue d'un membre de la DIREN se veut plus explicite : « Y'a eu un appui du Conseil Régional sur la directive Habitats qui proclamait haut et

---

<sup>261</sup> Aux dires d'un représentant de la Direction de la Nature et des Paysages.

<sup>262</sup> Association qui regroupe actuellement une centaine de personnes.

fort la biodiversité. Il y avait d'ailleurs une démarche de leur part qui visait à relier les lieux biologiques sur le territoire. Mais attention, on ne met pas en relation des milieux que l'on ne connaît pas scientifiquement. Si on met en relation on va peut-être créer un couloir entre des espèces qui ne devraient pas être en relation. Là-dessus faut faire attention. Donc ils ont soutenu la DH, ils ont même voté un crédit de 200000 francs pour faire un film pour projeter aux maires avant les consultations qui vont avoir lieu. Le problème, le scénario est très militant. Il a été réalisé par beaucoup de Verts. Informer c'est pas militer. Je suis intervenu pour bloquer le scénario ». La présence des Verts à la région a, par ailleurs, contribué à attiser les tensions entre les représentants politiques de l'époque et certains responsables professionnels dont les agriculteurs et les chasseurs. Un agriculteur membre de l'association Natura 2000 analyse la situation en ces termes : « Les gens de la région étaient des extrémistes. Ils n'avaient pas de culture du compromis ni de la discussion. Y'avait plus de discussions du tout entre le monde agricole et la région. Même le PNR, l'ENR ne s'entendait pas avec la région ». Les propos d'un membre de la Fédération des Chasseurs du Nord confirment la difficulté à établir des rapports avec certains représentants des Verts alors en place : « Il suffisait qu'on demande quelque chose pour qu'on nous dise non. Ils pratiquaient une politique d'exclusion (...). On ne discutait pas avec les chasseurs. On n'était pas des gens comme il faut. On était des tueurs, des porteurs de fusils ». Le non-renouvellement du mandat de Mme Blandin à la région, et les résultats des élections européennes de juin 1999, dans le Pas-de-Calais, révèlent un net recul du parti des Verts. La liste CPNT obtient 11,87 % des voix. Elle figure en deuxième position derrière le Parti Socialiste qui totalise 23,30 % des suffrages, et loin devant les Verts qui n'obtiennent que 6,73 %.

Quant aux Associations de Protection de la Nature, elles sont apparues comme les grandes absentes du débat autour de Natura 2000 dans la région. « En dehors de lettres de principe et de déclarations de principe lors des réunions départementales, elles se sont peu manifestées ». Cette situation est, semble-t-il, à mettre en relation avec les transformations opérées au sein de la puissante fédération Nord-Nature<sup>263</sup> au cours des dernières années. Le renouvellement de son président et les nouvelles orientations adoptées ont, aux dires de nos interlocuteurs, portés atteinte à son dynamisme. Connue pour ses préoccupations naturalistes, Nord-Nature « s'est recentrée sur des actions plus ponctuelles, plus contestataires, et a diminué l'influence scientifique qu'elle pouvait avoir » constate un représentant de la DIREN. L'affichage militant de la nouvelle fédération au détriment des compétences scientifiques a, semble-t-il, nuit à sa crédibilité. « L'Etat comme la région en font presque abstraction constate un membre du CSRPN. Ils misent sur les scientifiques et sur l'ENR ».

---

<sup>263</sup> A début des années 1990, elle fédérait environ 80 associations.



**NATURA 2000 DANS UNE ZONE HUMIDE**

**MAIN BASSE SUR UN DISPOSITIF**

**Jean-Paul BILLAUD**  
**(CNRS/LADYSS)**

## INTRODUCTION

Partant d'un inventaire Znieff qui était en phase de réactualisation, le CRSPN de la région Poitou-Charentes (P-C) présélectionne en juin 1994 71 sites ; il en présentera finalement, en décembre de la même année, 63 en éliminant 8 sites jugés "mineurs". Le Muséum attribuera des étoiles en février 1996, ce qui permettra de les soumettre en juillet à une première consultation auprès des élus concernés. Fin janvier 1997, soit 6 mois après le gel, 53 sites, répartis en 3 listes, seront retenus au niveau national, une dizaine de sites étant considérés "insuffisamment décrits"; ces sites seront soumis à discussion à partir de mars 1997 auprès des élus et des responsables d'associations socio-professionnelles. Dès lors, jusqu'à l'envoi successif d'une première liste en octobre 1997 (la "short liste"), puis une autre le 31 mai 1998 et enfin le 30 septembre de la même année, ce nombre de sites sera stable, les modifications ne portant alors que sur les délimitations et donc les surfaces. Plus de 5% (ce qui correspond à la moyenne nationale : cf. lettre DNP du 22/06/99) de la surface de la région P-C a été transmise fin septembre 98.

Nous nous intéresserons plus particulièrement au département de la Charente-Maritime, qui, en raison d'une importante zone humide littorale, est le plus concerné des quatre départements de la région, avec plus de 18% de sa surface (soit 120.000 ha) proposée comme site susceptible d'un intérêt communautaire. Nous rendrons compte principalement du dispositif d'action pour l'application de la directive, qui est le produit de l'interaction entre procédures institutionnelles et stratégies d'acteurs oscillant entre une relative participation et une forte contestation ; concrètement, l'impact de la contestation comme des procédures de concertation aboutira à une diminution d'environ 25% de la surface des 53 sites validés par le Muséum. Les procédures et les arrangements qui ont mené au "choix" de 53 sites en P-C et de 23 sites en Charente-Maritime mériteraient un développement qui ne sera ici qu'amorcé. L'objectif de ce texte, par-delà l'analyse de procédures complexes et enchevêtrées, est de comprendre le sens particulier que prend l'application de cette directive dans le contexte de la gestion des zones humides du littoral atlantique.

Tous les acteurs de la "scène Natura" n'ont pas été interviewés. Les avatars de la procédure en ont convoqué d'ailleurs de plus en plus, au fur et à mesure de l'émergence de nouvelles questions ou de problèmes à résoudre. Du côté des "porteurs" de la directive, nous nous sommes concentré sur la Préfecture et la Diren en nous entretenant avec les principaux protagonistes. Les comptes rendus de réunions ont été également une source de renseignements précieuse, dans la mesure où elles aboutissaient à des

confrontations de nombreux points de vue qu'il aurait été difficile de cerner un à un. Ainsi qu'on le verra, les délibérations des conseils municipaux sur la directive ont été privilégiées dans la mesure où leur examen indique que le refus massif des municipalités ne doit pas occulter le fait que la directive a pu être une occasion de construire un point de vue au sein de ces assemblées locales. Une association de protection de la nature - la LPO - a été l'ouvrière de la procédure d'inventaire ; ses représentants ont été longuement interrogés. Ainsi, dans ce texte, nous ferons appel soit à des entretiens, soit à des procès-verbaux de réunions, ainsi qu'à la documentation administrative à laquelle on a pu avoir accès, dont les pétitions ou les doléances de toute sorte que l'application de la directive a pu susciter.

La notion de dispositif qui sera le fil d'Ariane de ce texte est entendue ici dans sa dimension institutionnelle, qui va des procédures de concertation à l'organisation des inventaires scientifiques. Celle de collectif à laquelle nous ferons également référence renvoie à des processus beaucoup plus larges et hétérogènes, mais elle implique des connexions entre les différents éléments qui le composent ; en cela, elle inclut le dispositif tout en le débordant. Mais, dans ces deux cas d'usage notionnel, nous nous attacherons à un processus de construction, avec sa dynamique cumulative mais aussi ses avatars ou ses reculs. Si nous avons retenu une présentation diachronique, c'est moins pour donner l'illusion d'une application de la directive évoluant du simple vers le complexe, que pour proposer des moments où les choses semblent se stabiliser, c'est-à-dire répondre à une logique dominante. Mais si un point d'équilibre est atteint, il n'est, bien entendu, jamais définitif.

Si l'on rapporte le timing à l'œuvre en P-C à celui impulsé au niveau national<sup>264</sup>, on peut dire que la région ne se distingue pas particulièrement : comme partout, la Conférence N2000, dénommée localement " Comité Régional ", lancée par le préfet de région en 1994, se limitera à une réunion entre services de l'Etat concernés. Jusqu'à la nomination du CSRPN le 15 avril 1994, la DH ne déborde pas vraiment du cercle étroit de l'appareil régional de l'Etat. Le fonctionnement est alors, pour reprendre l'expression d'un cadre de la préfecture, "*plutôt informel*" et ce n'est que le 23 avril 1996 que la DDA de Charente-Maritime, à la demande du préfet, prend officiellement en charge la mise en œuvre de la directive au niveau départemental. Cette date ouvre une nouvelle période dans la mise en place du dispositif.

---

<sup>264</sup> Voir le texte de P. Alphanéry et d'A. Fortier.

## 1 - DE 1994 A 1996 : L'AFFAIRE DE LA DIREN.

Dans une région aussi sensible aux dossiers de la protection de la nature, cette prudence, aussi peu originale soit-elle, ne doit pas être interprétée comme l'expression d'une réticence à l'égard de la directive. Dès 1992, le responsable de la politique de protection à la Diren prend la mesure de la directive : un texte jugé difficile à comprendre, complexe, dans un calendrier serré, et voué à l'échec s'il ne s'accompagne pas de moyens humains et financiers conséquents... De 1992 à 1994, l'intérêt porté par la Diren à ce dossier a peu d'incidence locale : il se cantonnera pour l'essentiel à une pression sur le ministère pour à la fois éclaircir les modalités de l'application et obtenir une garantie financière suffisante pour ne pas renouveler l'expérience, catastrophique de ce point de vue, de l'inventaire des Znieff. On sait ce qu'il en résultera. Le premier document local attestant d'une prise en charge de la directive est une carte de localisation des zones hébergeant des habitats (annexe 1 de la DH) ou des espèces (annexe 2), à partir d'une analyse bibliographique du fichier Znieff<sup>265</sup>. Elle a été réalisée par le chargé de mission de la LPO, sur commande de la Diren.

Le cantonnement de la directive dans la mouvance de la Diren, lors de cette phase initiale, tient également à la perception que celle-ci - ou tout au moins son porte-parole - en a. Coutumière de l'application de la DO qui, avec les Zico et la référence à la convention de Ramsar, représente l'un des instruments les plus importants pour la protection des zones humides, la Diren ne voit pas de rupture fondamentale dans les principes justificatifs de la directive. Ceux qui sont avancés généralement - le passage d'une protection des espèces à une conservation de la biodiversité, donc des habitats essentiels à la survie des espèces - ne confèrent pas à la directive, selon elle, sa dimension originale ; celle-ci réside plutôt dans le caractère impératif de la démarche qui suppose de faire de l'inventaire un véritable outil d'une politique environnementale.

Cette position de la Diren<sup>266</sup> est directement inscrite dans l'expérience d'une politique environnementale construite à partir de la gestion de zones humides littorales. Deux textes ont pour une telle gestion un caractère fondateur : la Directive Oiseaux (DO, 1979) à partir de laquelle des ZICO ont été délimitées et la Convention de Ramsar qui prône plus particulièrement la protection des zones humides. Sur le plan pratique comme théorique, ces deux textes, dont l'un est d'inspiration européenne, l'autre internationale, sont étroitement liés ; or, ce qui les réunit, c'est précisément une notion d'habitats. La protection des zones humides, voulue par la convention de Ramsar,

---

<sup>265</sup> J. Terrisse : " Mise en place de l'application de la Directive-Habitats en Poitou-Charentes : 1<sup>ère</sup> étape ", février 1994.

<sup>266</sup> Il s'agit évidemment de la position du responsable de la protection de la nature au sein de la Diren. Sous-directeur, il en est la mémoire et un garant de continuité : les directeurs, eux, passent.

suppose, tout au moins implicitement, que l'on ne s'en tienne pas qu'à une protection des espèces ; quant à l'article 4 de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, il stipule précisément des "*mesures de conservation spéciale concernant leur habitat*". Un arrêt récent de la Cour Européenne, daté du 18 mars 1999, fait explicitement référence à cet article pour reprocher à la République française de ne pas avoir pris "*les mesures de conservation spéciale pour les habitats d'oiseaux dans l'estuaire de la Seine ni les mesures appropriées pour éviter la détérioration de ces habitats*". Et d'ailleurs, on peut remarquer que, dans son article 7, la Directive Habitats prévoit que certaines de ses obligations, en particulier pour la conservation des oiseaux sauvages, se substituent à l'article 4 de la DO.

L'interprétation de la directive faite par la Diren<sup>267</sup>, construite à partir d'une gestion des zones humides, ne doit donc pas surprendre. La place réservée dans la directive à la notion d'habitat ne préfigure pas, pour elle, une autre approche théorique de la conservation de la nature, elle correspond à un élargissement des prérogatives dans l'application d'une politique de la nature, celle-ci n'étant plus cantonnée aux seuls oiseaux en ce qui concerne les espèces et aux seules zones humides en ce qui concerne les habitats.

Cette appréhension de la directive faite par la Diren participe aussi du bilan de 20 ans de politique de la nature dans le cadre européen ; sur ce plan également, la position ne procède pas d'une analyse de l'innovation conceptuelle et pratique que peut engendrer une politique basée sur une conservation de la biodiversité, mais d'une évaluation des rapports de forces entre l'Europe et les Etats-membres. De ce point de vue, Natura 2000 constitue un nouveau cadre de travail permettant de dépasser les impasses de la DO, cantonnée dans une procédure d'inventaire aux effets limités. Avec la directive Habitats, "*l'Europe a voulu se donner une garantie d'efficacité de la procédure allant au-delà de l'inventaire jusqu'à une notification effective*". Les Zico n'étant en effet valides que dans le cadre français, l'Europe n'a pu contraindre la France à en faire une base stricte de notification des ZPS, ce qui fut une source constante de contentieux<sup>268</sup>.

---

<sup>267</sup> Nous avons recueilli le point de vue de la Diren en juin 1998, soit un an avant l'arrêt de la 5<sup>e</sup> chambre de la Cour Européenne. Ce dernier apparaît comme une confirmation du bien-fondé du jugement porté localement sur la directive.

<sup>268</sup> L'arrêt de la Cour auquel nous avons fait référence illustre parfaitement un tel contentieux : en son article 10, "*La Commission fait grief à la République française, en premier lieu, de ne pas avoir classé en ZPS une superficie suffisante (...), de ne pas avoir conféré à la ZPS classée en 1990 un statut juridique permettant d'atteindre les objectifs de conservation poursuivis par la directive oiseaux et, en troisième lieu, de ne pas avoir pris les mesures nécessaires pour éviter la détérioration de l'estuaire de la Seine en laissant s'implanter une usine de titanogypse qui compromet les conditions de vie des oiseaux dans cet*

Dans le calendrier sous forme d'un échéancier impératif comme dans le caractère obligatoire sur le plan du zonage, dans l'élargissement de la démarche de protection à des espèces ou des habitats autres que ceux des zones humides, la Diren veut donc voir l'originalité de la directive<sup>269</sup>. L'enjeu est donc moins la traduction en un dispositif politique d'une conception différente de la gestion de la nature, empruntant à des notions comme la "conservation" ou "l'habitat", que la proposition de nouvelles règles du jeu et la capacité à mobiliser des moyens inédits. Ces moyens, que de fait elle n'obtiendra pas, permettraient d'effacer l'échec de la DO dont l'inventaire n'avait pu constituer une base légitime suffisante pour les notifications en ZPS. Si innovation il y a, elle doit être recherchée dans la rhétorique de la directive, particulièrement représentative d'un "jargon européen"...

Par cette approche plutôt banalisée de la directive, la Diren se démarque peu des autres segments de l'Etat intéressés aux questions d'environnement - DDA et Préfecture - pour lesquels la DH a été perçue, selon l'expression de l'un de ses représentants, comme "un truc en plus dans le mille-feuilles juridique de la protection de l'environnement". Un marais littoral où domine la prairie naturelle cumule aisément une Znieff (1 et 2 car ce sont des surfaces importantes), une Zico, une ZPS, une qualification d'espace remarquable si elle est insérée dans un document d'urbanisme. On comprendra que la DH a pu apparaître à certains comme la cerise, un peu trop voyante, sur un gâteau déjà bien épais...

La mise en place du CSRPN le 15 avril 1994 reflète l'atonie qui semble marquer la première mise en scène de la directive : composé d'une vingtaine de membres, il a surtout pour finalité, tout au moins dans un premier temps, de donner une caution élargie à un inventaire construit par le tandem Diren-LPO, tandem à risque ainsi que le reconnaît le représentant de l'association : "On a essayé de les mouiller dans l'affaire, c'était quand même le but. Il fallait surtout pas que la Diren ou la LPO qui soient ... enfin, comment dire... que la directive Habitats en Poitou-Charentes n'ait pas l'étiquette LPO ; c'est évident, ça aurait été catastrophique". La discrétion du CSRPN - attestée par la responsable du bureau Environnement à la Préfecture qui, en 1998, en ignorait même ... ou en avait oublié l'existence- est accentuée par l'absence d'un leader scientifique à sa tête, la Diren ne voulant pas de toute évidence d'un président

---

*habitat*". "Conservation" et "habitat", deux notions-clé de la directive de 1992 dont on voit bien qu'elles inspiraient, tout au moins pour le juriste, celle de 1979...

<sup>269</sup> Très critique à l'égard d'une directive qualifiée de "fausse DH" (incohérences scientifiques dans le choix d'espèces ou d'habitats, aucune justification permettant de défendre de tels choix, etc.), le porte-parole de la Diren met en avant un bilan de 20 ans d'inventaire, dont des approches à la parcelle qu'il revendique plus fines que l'inventaire Zico. Il va de soi qu'un tel bilan ne fait pas l'unanimité localement. Il est cependant à l'origine de l'approche plus que réservée de la Diren à l'égard de la directive : "Pour Natura 2000, on n'avait pas les moyens financiers, même en documents explicatifs pour supporter la négociation : on ne va pas à la bataille quand on n'a pas les troupes".

susceptible de représenter un contre-pouvoir. La Diren aura ainsi, lors de la phase où l'inventaire est entrepris par le chargé de mission de la LPO, la maîtrise du dispositif Natura 2000 : de la première réunion du CSRPN, le 5 mai 1994 à la nomination des DDA comme responsables des comité de suivi en 1996, année où là comme ailleurs, les premières consultations ont lieu, l'application de la directive est confinée aux relations entre le Ministère, la Diren, la LPO et le CSRPN. Les 63 sites régionaux, issus de la procédure d'inventaire, sont arrêtés. A partir de 1996, le dispositif de prise en charge de la directive s'élargit et se modifie notablement.

## 2 - DE 1996 A 1997 : L'AFFAIRE DES SOCIO-PROFESSIONNELS ET DES NOTABLES.

Dans ce laps de temps, se situe bien évidemment le gel de juillet 96. Il représente une rupture, ainsi qu'on va le voir, mais il ne modifie pas la distribution des rôles dans un dispositif qui entre en toute lumière dans le courant de l'année. Ce dispositif va s'organiser autour de trois réunions du " Comité Départemental " (1 avant le gel, 2 par la suite) dont l'objectif pour l'administration départementale, répondant en cela aux injonctions de l'Etat, est de valider les propositions départementales envoyées au ministère (après le gel, les réunions ont lieu une quinzaine de jours avant de telles échéances). La mise en place du dispositif répond également à la nécessité de canaliser une contestation encore larvée, en suscitant l'adhésion des représentants les plus en vue. En réalité, les deux niveaux d'expression des acteurs locaux, au sein même du dispositif (la concertation) ou à sa périphérie par le biais de prises de position dans la presse ou ailleurs (la contestation), sont profondément imbriqués et sous tension constante, l'un prenant le pas sur l'autre selon les moments. Pour les besoins de l'exposé<sup>270</sup>, nous les présenterons successivement.

La validation des propositions départementales auprès des représentants du " monde rural " est un objectif qui se décline de façon fort différente avant et après le gel. Lorsque le préfet réunit pour la première fois le comité départemental le 8 juillet 1996, soit une quinzaine de jours avant le gel, il annonce que " *c'est le travail strictement scientifique d'identification des sites qui est soumis au Comité* ", mais en précisant bien que l'objectif de la concertation est de " *réfléchir aux mesures de gestion les plus appropriées* ". Dans l'esprit de l'administration, la procédure engagée n'est pas pressée par le temps (l'échéance de 2004 " pour adresser la liste des futurs sites Natura

---

<sup>270</sup> Egalement pour faciliter la lecture, nous employons le terme de " notables " pour désigner certains acteurs dont la fonction de représentation est davantage marquée sur le plan politique, en particulier les élus comme les députés ou les sénateurs. Il va de soi que certains parmi les représentants d'associations socio-professionnelles remplissent une fonction analogue, n'ayant pas pour seule légitimité leur capacité à défendre des intérêts privés ou catégoriels.

2000 à l'Union Européenne" est rappelée opportunément en début de réunion) et la concertation engagée est "*l'occasion d'une bonne information (...) pour une directive qui suscite craintes et appréhensions, voire même, hostilité*". Sont présents à cette réunion les représentants des socio-professionnels ainsi que les "grands" élus (députés, sénateurs ou élus au Conseil Régional) ; chacun a reçu un dossier comprenant une carte départementale sur laquelle figurent un projet de délimitation des sites et la liste des habitats et des espèces considérés comme remarquables. La préfecture, soutenue en cela par la DDA et la Diren, tente d'esquiver une discussion sur le dossier distribué à chaque participant et cherche plutôt à entraîner le Comité Départemental dans l'étape à venir du dispositif : l'information auprès des élus locaux. "*Si les membres du Comité Départemental l'approuvent, il est de l'intention de M. le Préfet de transmettre, dans les jours qui viennent à chaque Maire des 193 communes concernées, une carte en couleur du projet de site accompagnée d'une fiche sur laquelle figure la liste des espèces animales et végétales*".

Il y a dans cette démarche comme un coup de force, dans la mesure où, ce faisant, l'administration ne peut ignorer qu'elle a en face d'elle les représentants des chasseurs de gibier d'eau qui, dès 1994, avaient alerté l'ensemble des maires de la procédure en cours. On voit mal ces derniers donner leur caution, par le biais d'un tel comité, à une entreprise dénoncée violemment par ailleurs... Une telle tentative d'enrôlement du réseau notabiliaire rural dans le dispositif de la directive suscitera une réaction unanime : les représentants du monde professionnel réclament un droit de compétence analogue à celui que l'administration reconnaît aux élus locaux ; en conséquence, l'examen critique des inventaires doit faire partie de leurs prérogatives. Cette passe d'armes, très prévisible, a cependant l'intérêt de montrer qu'au-delà des positions unanimistes que suscitent des propositions à l'emporte-pièce de l'administration, il existe d'ores et déjà des sensibilités très différentes parmi les représentants socio-professionnels. Les plus radicaux dans l'opposition font valoir deux registres différents dans l'argumentaire. L'un privilégie le refus d'une validation des inventaires pour méconnaissance de l'engagement contractuel que cela supposerait (la Chambre d'Agriculture est le porte-parole principal de cette attitude de principe) ; l'autre met plutôt en cause l'inventaire lui-même du point de vue de son fondement scientifique et lui oppose un savoir ou un savoir-faire pour stigmatiser "*des erreurs dans chaque projet de site*" (les propriétaires forestiers et les chasseurs inclinent alors davantage vers cette seconde attitude). Au total, seule la profession conchylicole, dont la position en aval la rend particulièrement sensible aux autres activités primaires, apparaît prête à entrer dans un dispositif susceptible d'améliorer les conditions de son activité...



La seconde réunion du Comité Départemental, le 14 mars 1997, inaugure la sortie du gel dont les effets sur l'évolution du dispositif sont indéniables. D'une certaine manière, elle éclaire le jeu de la première rencontre entre les protagonistes : ni les uns ni les autres n'avaient une marge de manoeuvre suffisante pour sortir d'une logique d'affrontement. La période du gel a en quelque sorte coïncidé avec une " libération " des énergies, une sorte de jeu de vérité qui n'a pas épargné l'appareil d'Etat lui-même. Ainsi, le préfet et l'un de ses sous-préfets, plus particulièrement en charge d'un site Life, s'opposent sur l'opportunité d'arrêter l'expérience. De même, un autre sous-préfet, chasseur à ses heures, ouvrira une réunion dans son arrondissement en ne faisant pas mystère de son opposition à la directive qu'il vient mettre en discussion. Le gel fragilise de fait les porteurs essentiels du dispositif, mais, dans le même temps, il rapproche les protagonistes, révélant une certaine communauté de pensée que la période précédant le gel ne pouvait qu'occulter. Ce que reconnaît à sa façon la Diren elle-même lorsque, prenant la parole à la demande du Préfet, elle souligne " *que la réunion de ce jour ne peut être comparée à celle du 8 juillet 1996. Un grand pas a été franchi par le Gouvernement français et la Commission de Bruxelles qui a abouti à une réduction très sensible des objectifs quantitatifs : de 13 à 14% (hors D.P.M.), on arrive à 2,5%* ". Un tel rapprochement ouvre un espace de négociation qui n'existait pas lors de la première réunion : l'accord recherché était alors basé sur une adhésion de principe qui ne pouvait être qu'incompatible avec une perception prescriptive de l'inventaire, et ne pouvait donc proposer qu'une interaction factice entre l'administration territoriale et les représentants des espaces ruraux. Le dispositif succédant à la période du gel ouvre à discussion l'inventaire scientifique, fait de son usage une question légitime et, en cela, amorce la construction d'un cadre coopératif. Certes, il n'est pas sûr que pour certains représentants socio-professionnels, une telle démarche ne soit pas un moyen plus subtil d'exprimer une opposition toujours aussi radicale ; mais la réunion du 14 mars correspond à un exercice, certes timide, d'expertise collective au sein du dispositif local.

Il s'agit alors de classer les sites en trois rubriques selon une critériologie reflétant la sortie de la période du gel et, pour cette raison, privilégiant le consensus social<sup>271</sup>. Concrètement, l'apprentissage de la concertation n'est donc pas trop risqué et cette

---

<sup>271</sup> A la réunion du CSRPN, le 29 janvier 1997, quelques jours avant la sortie " officielle " du gel, la Diren et la LPO annoncent aux membres du comité que " *les 53 sites retenus au niveau national seront répartis en 3 listes sur la base de critères non scientifiques* " (Carnet de bord du chargé de mission de la LPO). Cette information entraînera une crise profonde au sein du comité : certains décident de continuer le travail d'inventaire et de validation sur le terrain indépendamment du classement en 3 sites ; d'autres, sans se retirer totalement du CSRPN, ne veulent plus collaborer aux travaux sur la directive. Des propositions de travail de la Diren, en particulier pour affiner certaines approches de sites ou pour transformer la grille de rédaction des dossiers vernaculaires qui doivent être soumis aux communes, sont rejetées. Autrement dit, à mesure que le dispositif semble s'organiser autour d'une expertise collective des socio-professionnels, il se défait dans les cercles plus étroits de l'expertise scientifique proprement dite. Ce point mériterait, nous en sommes conscient, de plus amples développements...

situation, comme on va le voir, en fut presque gênante, les partenaires ne pouvant se contenter d'une confrontation sans enjeu précis ! Les représentants de l'administration affichent d'emblée, contrairement à la réunion précédente, leur volonté " *de procéder à l'examen du projet de sites susceptibles de figurer dans le réseau* " (le Préfet), projet qui " *sera, bien sûr, modifié en fonction des observations et avis recueillis au cours de cette réunion* " (la DDA). Ainsi, le " groupe des 9 " (localement, il regroupe 10 organisations<sup>272</sup>), à l'instigation de la Chambre d'Agriculture et soutenu en cela par la Commission Agriculture du Conseil Général, vient à la réunion avec une contre-proposition de classement qu'il soumet après que l'administration ait rendu compte de sa propre méthode. Cette dernière est peu menaçante pour la coopération qui s'amorce, puisque ne sont classés en rubrique 1 que " *les réserves naturelles, les arrêtés de biotopes et les forêts de protection, (ainsi que) des territoires, propriétés de personnes morales, auprès de qui un accord a été obtenu* ". Ainsi, l'administration propose un classement de 8.000 hectares là où le " groupe des 10 " en a classé plus de 17.000 : il est vrai que cette surface un peu généreuse était composée des propriétés de l'O.N.F. pour 98%<sup>273</sup> ! Dans ce contexte un peu croquignolesque, les différents représentants socio-professionnels se rangeront, à quelques amendements près (le problème des conventions passées avec les agriculteurs dans le cas des terrains du Conservatoire par exemple), derrière la proposition de l'administration ; seul le représentant de la chasse campera sur une position ignorant le gel (refus total tant que les modalités de gestion ne sont pas connues), combat d'arrière-garde que le représentant des propriétaires forestiers désertera rapidement. " *A l'issue de la discussion, note le compte-rendu de la réunion, un accord sur le classement des sites de la rubrique 1 est trouvé à partir des propositions des organisations du monde rural et de celles préparées par la Direction Départementale de l'Agriculture* ". Il consistera en un rajout de 915 hectares (des marais en arrêté de biotope et un massif forestier) et un renvoi en rubrique 2 de 630 hectares, propriétés du Conservatoire, mais cultivées. Ainsi, la concertation aboutira à augmenter de 285 hectares la proposition initiale de l'administration !

---

<sup>272</sup> " *Les représentants des 10 organisations agricoles, forestières, de la chasse et de la pêche en Charente Maritime* ", ainsi que débute leur déclaration commune, sont : la Fédération Départementale de la Pêche, celle de la Chasse, le Syndicat des Propriétaires Forestiers Sylviculteurs, le Centre Régional de la Propriété Forestière, la FDSEA, le CDJA, la Coordination Rurale, les Bailleurs de Baux Ruraux, le CDCHS, la Chambre d'Agriculture. On remarquera la présence, contrairement au " groupe des 9 " national, de la Coordination Rurale, association agricole bien implantée localement. Le syndicat de gauche " Confédération Paysanne " intégrera les réunions du Comité Départemental à partir d'octobre 1997, sur proposition de la Préfecture.

<sup>273</sup> Les organisations signataires ne manqueront pas d'humour, commentant ainsi leur choix : " Pour les sites gérés par l'ONF, nous pensons que le Directeur Régional de L'Office National des Forêts pourrait accepter que 50 à 60 % de leur surface soit classée en zone Natura 2000. En effet, il ne nous semble pas souhaitable, pour des raisons de rentabilité économique du patrimoine de l'Etat, d'accroître exagérément la surface classée en zone Natura 2000 " (souligné par nous).

Dans la seconde rubrique présentée lors de cette réunion, figurent des dunes (Iles de Ré et d'Oléron) et des landes ne posant pas problème mais aussi des "prairies humides" faisant l'objet d'inventaires de type ZPS (Directive Oiseaux). Ce dernier cas ne peut être que litigieux : il est l'objet par excellence de la rencontre conflictuelle entre le projet écologique et celui des activités humaines. La profession ostréicole, qui ne fait pas partie du "groupe des 10", ne s'oppose pas à un tel classement ; elle cherche même à l'étendre au secteur "eau salée" qui, dans la proposition du Préfet, n'était pas mentionné et qu'elle obtient de faire ajouter à la liste. Mais elle ne se distingue qu'avec prudence, c'est-à-dire avec l'assurance que la directive ne sera pas plus contraignante que l'ensemble des mesures de protection s'appliquant déjà à ces zones humides (ZPS, ZSC, site inscrit, secteur d'application de la loi Littoral, etc.). En revanche, les représentants du "groupe des 10" n'ont classé en rubrique 2 que 290 hectares (250 ha de "communaux gérés par la LPO" et 40 ha dans les coteaux saintongeais "sous réserve de pouvoir continuer des activités touristiques"). Une proposition aussi minimaliste, contrastant en cela avec la générosité un peu débridée de la rubrique précédente, montre bien que la négociation reste totalement sous la coupe du rapport de forces créé par le gel : malgré les apparences, le dispositif tarde à entrer dans une phase d'apprentissage de l'expertise collective ; y prévaut encore, dès qu'un tel enjeu se profile, l'argumentaire d'avant le gel ("*tant que des incertitudes demeurent sur la nature des contraintes et les contreparties financières octroyées*"...).

Il existe toutefois des signes que la concertation en cours n'est pas pure illusion ou de façade, mais qu'une coopération est amorcée. Ainsi, l'administration réussit à désigner plus de 1.500 hectares au titre de cette rubrique, mais sous réserve, exigée par les acteurs ruraux, "*qu'une rencontre avec les scientifiques ait lieu sur les sites proposés, avant de se prononcer*". Il est vrai que le compromis sera d'autant plus facile à trouver que, ce faisant, chacun des protagonistes a le sentiment de satisfaire aux nouvelles injonctions ministérielles : "*Après discussion, note à nouveau le compte rendu de la réunion, les membres du Comité s'accordent sur le fait que, conformément à la circulaire, les propositions de classement en rubrique 2 doivent encore faire l'objet de concertation*".

L'esquisse d'un cadre coopératif, tout entier dans la continuité des rapports de forces nationaux, ne peut faire oublier le conflit latent que le gel a révélé localement entre le pouvoir administratif et les acteurs se réclamant du monde rural. La légitimité de l'un est alors contestée jusque dans son fondement politique et institutionnel, ainsi que le laisse entendre l'envoi final de la déclaration commune des organisations rurales : "*Croyez bien, Monsieur le Préfet, que nous restons mobilisés pour nous assurer que le "dégel" dans l'application française de la directive Habitats, se fera*

*dans l'esprit souhaité par le premier Ministre et les acteurs du monde rural*". Et il est vrai que le "dégel" sera d'assez courte durée. Si l'on s'en tient aux événements proprement dit marquant l'application de la directive entre cette réunion et la suivante, le dispositif est peu sollicité : sur la base des propositions de cette réunion, les naturalistes tentent de dépasser la crise ouverte au sein du CSRPN, pour répondre à l'échéance du 10 octobre d'envoi de la liste verte. L'urgence les oblige à suspendre leurs débats internes sur les modèles des "dossiers vernaculaires" ; mais ces avatars ne débordent pas du cadre des discussions entre la Diren et la LPO.

La 3<sup>e</sup> réunion du Comité Départemental a lieu le 2 octobre 1997 : elle révèle sinon un blocage, tout au moins une grande crispation affectant le processus de concertation amorcé 6 mois plus tôt. Plusieurs facteurs expliquent ce changement de tonalité. Tout d'abord, une prise de conscience d'un échéancier serré qui semble laisser peu de place à la négociation : l'administration ne peut plus invoquer le temps pour calmer les demandes réitérées de clarification sur les contraintes et les principes de gestion, une liste devant être adressée dès l'automne et une autre dès le début de l'année suivante. Et précisément, cette autre liste renvoie à la rubrique 2 qui ne fait pas consensus. Dans un premier temps, le Préfet tranchera les controverses, en séance même, au profit des acteurs ruraux. Celles-ci portent en particulier sur la délimitation des sites qui, selon le représentant de la Diren, "*correspondent non pas à un secteur géographique, mais à un classement par grands sites d'habitats homogènes*". Les représentants du secteur agricole, en particulier ceux ayant en charge la gestion hydraulique, n'y reconnaissent pas leur territoire d'exercice, puisque, ce faisant, la Diren opère des regroupements qui ne coïncident pas avec le maillage et donc la logique de la circulation de l'eau. Entre ces deux modes de lecture et d'organisation du territoire, le Préfet "*indique que la présentation sera modifiée afin de tenir compte de la cohérence géographique*". De même, le Préfet se fera le porte-parole des représentants des organisations rurales en demandant à la Diren de "*préciser ce que la directive européenne et les circulaires des différents ministres entendent par "perturbations apportées aux espèces"*"... Cette attitude plutôt conciliatrice du plus haut représentant de l'Etat ne calmera pas les ardeurs contestataires, mais au contraire les attisera. Le représentant des chasseurs, plutôt isolé dans son opposition radicale lors de la réunion précédente, demande que la propriété de 130 ha de sa fédération soit soustraite à la liste des sites, au motif que "*les arguments scientifiques justifiant la nécessité de protection des sites n'ont pas été clairement exposés et que, compte tenu de cette attitude, tout le monde a l'impression que l'on cache quelque chose...*". Le raidissement est encore plus net lorsque le président du Conseil Général exige que les consultations auprès des maires et de la population portent également sur les sites appartenant à l'Etat et aux Etablissements Publics - soit ceux de la rubrique 1 - . Il illustre son propos par le cas des

forêts domaniales où il existe des ouvrages contribuant à l'alimentation en eau potable et à la lutte contre l'incendie : à croire que les servitudes entraînées par la conservation de la biodiversité sont susceptibles d'assécher les robinets du particulier et du pompier ! Quant à la profession agricole, elle brise à son tour le consensus bâti précédemment sur la rubrique 1, en disant son opposition " *à l'intégration dans les sites Natura 2000 de l'arrêté de biotope du marais Poitevin* ".

Il est évident que l'on ne peut ignorer les arrière-pensées politiques qui accompagnent une telle sortie du cadre coopératif que la réunion précédente avait esquissé : la ministre de l'Environnement est désormais à gauche et, face à ce fiasco de la négociation, le Préfet se doit alors de rappeler que la relance de la procédure a été faite par une ministre du gouvernement Juppé... La crise ouverte par ce refus de coopérer débouchera sur une proposition partagée par tous de déplacer la scène de discussion : l'administration comme les représentants socio-professionnels et les grands notables ruraux conviendront que la consultation des élus locaux s'impose désormais. Le préfet, fort de son expérience du protocole de gestion et de la Commission des Sites<sup>274</sup>, ne désespère pas de susciter l'adhésion d'élus locaux ; les notables ont quelque raison de croire le contraire...

Ces trois réunions n'épuisent évidemment pas les réactions - sur le plan de l'argumentaire comme de la forme - des différents groupes sociaux à la directive : la contestation hors du cadre formel de la concertation met en avant certains acteurs, comme les maires, rend certains autres plus discrets, comme les grands élus. Mais elles sont le reflet assez exact de la confrontation des acteurs sociaux en-dehors de la configuration instituée de la concertation : l'apprentissage d'un début de coopération, après le gel, a été d'autant plus aisé qu'il passait par l'intégration d'un point de vue plutôt caricatural, et en cela aisément dépassable, du "groupe des 10" et qu'il s'appuyait sur une volonté d'aboutir à tout prix de la part d'une administration fragilisée par le gel. L'échec du processus de négociation, avant et après le gel, repose sur des raisons différentes : dans un premier temps, les représentants socio-professionnels revendiquent leur droit de juger la procédure et, par là-même, refusent une entrée dans le dispositif au nom de leur statut de représentant notabiliaire ; après le gel, ayant épuisé ce qu'ils considèrent comme négociable, c'est-à-dire rien de ce qui peut affecter la propriété privée, ils se retirent du cadre coopératif qui leur imposerait une prise de

---

<sup>274</sup> Depuis le début de la décennie, l'intervention étatique en matière d'environnement passe par des démarches protocolaires (rapport agriculture-conchyliculture, agri-environnement, cahiers des charges pour la gestion de l'eau...) au sein desquelles les acteurs ruraux du dispositif Natura ont l'habitude de se côtoyer. Quant à la Commission des Sites, elle représente un autre cadre de régulation, également très actif : en Charente-Maritime, elle se réunit une fois par mois alors qu'en Deux-Sèvres voisin, c'est une fois par an... Dans un tel contexte, l'ambition de construire un accord n'apparaît pas, du point de vue d'un Préfet, totalement absurde.

responsabilité qu'ils ne peuvent assumer face à des propriétaires-électeurs. 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 du propriétaire privé, apparaissent très vite comme l'enjeu du dispositif. De leur adhésion ou de leur refus, dépend l'évolution du rapport de forces que la procédure de concertation a établi, en ce que leur position peut être source de légitimité pour l'une ou l'autre partie. Ce recours au verdict de l'élu local, aussi vertueuse soit-elle sur le plan de l'exercice démocratique, est assez révélatrice de l'impossibilité de ce dispositif à déboucher sur un processus de dialogue sur le fond : les consultations communales n'ont pas alors pour objet d'amender ou d'élargir la participation à la construction d'un accord, mais ont pour finalité d'entériner un désaccord.

Ce sont évidemment les chasseurs de gibier d'eau, montés plus rapidement que quiconque au créneau de la contestation, qui vont entrer les premiers dans cette logique d'instrumentalisation de l'élu local. Dès avant le gel, à partir de 1994, ils alertent les maires sur la menace que représente pour le droit de propriété une directive qui n'occupe encore que la Diren et la LPO. Parfaitement relayés par l'association Chasse, Pêche, Nature et Tradition (CPNT), ils n'emportent pas à tout coup la conviction d'un conseil municipal où la question de la chasse au gibier d'eau ne fait pas l'unanimité ; leur campagne vaudra cependant à l'Etat une première salve de pétitions qui, laissées sans réponse, persuaderont les élus que leur discours fait mal parce qu'il touche juste...

Mais c'est la période du gel qui sera le moment fort de l'expression des acteurs locaux. Les plus prompts sont les carriers qui, par l'intermédiaire de leur syndicat (Union Nationale des Industries de Carrières et Matériaux de Construction - UNICEM), ne veulent pas être "*ignorés dans le processus de mise en place du réseau Natura 2000*" (Lettre au Préfet du 26/09/96). S'estimant injustement "*condamnés a priori*", ils se présentent comme des alliés potentiels - ils ne feront pas partie du "groupe des 10" -, puisqu'ils pensent qu'il y a "*possibilité éventuelle d'arbitrage entre intérêts écologiques et intérêts industriels*". Cette offre d'alliance s'appuie sur une argumentation aussi consensuelle que possible : "*Certes, (nos activités) peuvent, lors de la phase d'exploitation, générer quelques nuisances de voisinage, restant d'ailleurs la plupart du temps à des niveaux tout à fait acceptables même pour la faune et pour la flore, mais elles conduisent souvent en fin d'exploitation, après fermeture de la parenthèse "carrière", à restituer un site propice au développement d'espèces écologiquement intéressantes*". En cela, les carriers seront, avec les conchyliculteurs, les plus disposés à entrer dans un dispositif de négociation de la directive ; mais ils partagent aussi avec eux une relative faiblesse à pouvoir peser dans la confrontation.

Tel n'est pas le cas de la FDSEA qui, dans une lettre au Préfet du 1/10/96, offre ses services pour une "*cogestion de ce dossier qui redeviendra sensible*". La main tendue par le syndicat majoritaire des exploitants agricoles relève moins d'une offre d'alliance, comme précédemment, que d'une tentative pour capitaliser l'effet du gel dans les négociations à venir. C'est donc le terrain de l'expertise que la FDSEA veut occuper, ou plutôt celui de la contre-expertise : "*Nous allons travailler sur le terrain pour vérifier in concreto quels sont les animaux réellement présents sur les sites retenus. Sur des secteurs tests, nous voulons répondre à la question : " Retrouve-t-on sur le terrain les espèces recensées dans les études agréées ? "*" Une telle disposition laisse entendre que la participation annoncée au dispositif ne relève nullement d'une entreprise de coproduction de savoirs, mais s'inscrit dans une dénonciation de la légitimité scientifique revendiquée par l'expertise écologique<sup>275</sup>.

Durant l'été et l'automne 1996, les conseils municipaux seront donc consultés à partir d'un dossier présentant l'impact de Natura 2000 sur leur territoire. Si les réponses portent l'empreinte des multiples interventions auprès des conseillers municipaux, l'argument unanime et préconstruit étant le refus d'un engagement sans connaître les contraintes éventuelles, elles restent encore mesurées : dans l'arrondissement de La Rochelle, sur 44 communes ayant réagi, seules 9 se disent clairement défavorables. Une seule commune, certes très concernée par la directive puisque plus de 30% du territoire communal est classable, met en débat la proposition administrative, préfigurant des arguments qui seront développés lors de l'autre phase de consultation, en 1998 : ignorance du maire et des propriétaires lors de la démarche d'inventaire; inutilité de la procédure puisque les sites sont déjà classés ; élargissement du classement naturaliste à des espaces réservés à une urbanisation future... La grande majorité des communes adoptera une position allant d'une prise de position nettement alignée sur celle de CPNT

---

<sup>275</sup> La proximité avec le " terrain " est l'un des grands enjeux de la construction de l'expertise et de sa capacité à générer une situation de confiance ; *a contrario*, elle apparaît comme la ressource par excellence de la contre-expertise. La profession agricole, forte de son " occupation " du territoire, fait systématiquement usage de cet argument pour disqualifier le travail des naturalistes. Il est vrai que l'expérience des Znieff, parfois grossières dans leurs découpages, a pu lui donner raison, et plus encore celle des opérations agri-environnementales où, dans les forums de construction des cahiers des charges, elle a pu faire l'expérience de l'intérêt de ce savoir de proximité pour l'élaboration de règles de la gestion environnementale. Plus précisément encore, dans le cas de Natura 2000, les naturalistes étaient conscients de la nécessité de confronter leurs bibliographies Znieff, leurs bases de données remplies par référence aux annexes de la directive, leurs souvenirs même sur tel ou tel site, de visites et de contrôles plus circonstanciés. Ce détour par le terrain, programmé dès avril 1996 au sein du CSRPN, destiné en particulier à instruire les sites plus incertains classés 1 étoile, butera sur le gel et ne résistera pas, à quelques exceptions près, à la crise du " collectif naturaliste " : ce qui restera d'énergie à celui-ci sera essentiellement consacré à répondre aux échéances ministérielles, celles du Muséum et celles du système politico-administratif local (la rédaction des " dossiers vernaculaires "). Dans ce contexte, l'attitude de la FDSEA ne pouvait qu'enfoncer le clou... 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).

<sup>276</sup>, à un refus de dramatiser la situation dans les termes de l'association. On peut voir dans cette attitude plutôt réservée des conseils municipaux comme un refus de l'instrumentalisation dont ils sont l'objet et, ce qui va de pair, comme une incapacité à pouvoir s'approprier le dossier de la directive. Peu de conseils municipaux argumentent leur position à partir d'une analyse précise des documents transmis : ils sont encore à la périphérie du dispositif.

En définitive, l'intégration des élus dans le dispositif, qu'elle passe par leur enrôlement par les chasseurs ou, plus formel, par l'administration et les " grands élus " dans le cadre des consultations demandées par le ministère, n'aboutit pas à une reconfiguration du collectif prenant en charge et mettant en débat la directive. Le dispositif se construit alors à travers les stratégies des acteurs en situation de représentation notabiliaire, et en son sein, le rôle et la conduite de chacun des participants obéissent aussi à des dynamiques révélatrices de décalages au sein du collectif : pour y figurer et y faire valoir ses intérêts (carriers et conchyliculture), pour y occuper une place particulière, l'expertise, et donc stratégique (la FDSEA), pour lui enlever toute légitimité (les chasseurs), pour lui conférer une tout autre légitimité (les " grands " élus). Notre hypothèse est que cette situation change à partir de 1998, lorsque certains conseils municipaux se dégagent du rôle que les acteurs socio-professionnels et les " grands élus " leur ont réservé jusqu'alors. En rejoignant ainsi le dispositif, c'est-à-dire en y développant leur propre argumentaire, certains élus, ou plutôt conseils municipaux, vont faire entrer le processus de traduction locale de la directive dans une nouvelle étape.

### **3 - 1998 : L'AFFAIRE DES CONSEILS MUNICIPAUX ?**

Si l'on s'en tient au résultat de la consultation des élus locaux en juin 98, le refus unanime de tous les conseils municipaux, dont ceux des sites Life de la région, d'approuver le document soumis par la Préfecture pourrait laisser entendre que le dispositif est dans la même incapacité qu'avant le gel à faire des élus locaux de véritables partenaires. L'affaire n'est pas aussi simple, car à partir de septembre 97, et cela conformément à la décision retenue lors de la 3<sup>o</sup> réunion du Comité Départemental, les sous-préfets ont été mobilisés pour recueillir dans leurs arrondissements respectifs les avis sur une délimitation des sites. En avril, les dossiers de consultation sont prêts et envoyés par la Diren aux maires et aux associations socio-professionnelles. A partir du

---

<sup>276</sup> CPNT représente la seconde force électorale en Charente-Maritime où les chasseurs " à la tonne " et au gibier d'eau sont nombreux : aux dernières élections européennes, leur liste a atteint un score de près de 17% ! Au niveau régional, CPNT appartient à la majorité au sein de laquelle il peut se prévaloir d'un score européen supérieur à l'UDF et équivalent au RPR-DL...



18 mai, soit après les élections régionales, des réunions d'information sont organisées à l'initiative des sous-préfets ; parallèlement, soit en juin-juillet, les conseils municipaux délibèrent et votent sur la délimitation des sites par commune.

Cette effervescence consultatrice a trois effets immédiats : elle aboutit, nous le signalions en introduction, à diminuer d'environ 25% l'enveloppe proposée initialement par la Diren (de 170.882 ha à 128.198 ha), principalement par une réduction drastique sur 2 sites<sup>277</sup> ; elle déplace le centre de gravité du débat au sein du dispositif à une échelle particulièrement fine ; et enfin, elle reconfigure le collectif en traçant implicitement une ligne nouvelle de démarcation entre qui en fait partie (le consulté) et qui n'en fait pas partie. En réalité, il n'y a pas précisément un jeu d'exclusion à l'égard de tel ou tel segment de la société civile de la part de la Préfecture et de la Diren : mais les vives réactions de ceux qui se sentent alors exclus indiquent que cette phase ultime de consultation est bien perçue comme une forme de recomposition du collectif dans lequel le lien le plus étroit avec le terrain prend de l'importance. Ainsi, une Association Foncière de Remembrement des marais se plaint que les "*organismes locaux qui gèrent spécifiquement les sols*" aient été oubliés ; c'est également l'argument mis en avant par l'UNIMA, organisme fédérateur des associations syndicales regroupant les propriétaires de marais, présent dans le dispositif comme représentant socio-professionnel, et qui mobilise à ce moment ses syndicats de marais au nom de "*leur indépendance et de leur droit d'expression*" : on est en droit de croire que la contribution de ce type d'association à une délimitation des périmètres de sites a déjà, entre conseils municipaux et Unima, ses porte-parole, mais on voit bien que figurer sur l'agenda des porteurs de la directive est devenu en tant que tel important.

Avant la transmission des sites au ministère le 25 novembre 98, une ultime réunion entre services de l'Etat a lieu le 7 septembre pour arrêter définitivement la liste.

---

<sup>277</sup> Les surfaces indicatives des sites de 1996 ont toutes été amendées, précisées, le plus souvent par une diminution légère, lors de leur transmission en 1998. Il s'agit le plus souvent de corrections "à distance", à partir de confrontations au sein des services de l'Etat ou entre ceux-ci et l'ONF dont les propositions sont jugées "très artificielles" (DDE) ou correspondant "à une logique politique et non pas scientifique" (Diren) ; concrètement, l'ONF bloquera dans 3 cas les délimitations de sites. Deux sites ont été légèrement affinés à partir d'études spécifiques, l'une sur des gisements de sable (Consultant privé), l'autre sur l'estuaire de la Gironde où la dissociation entre le chenal (qui sera exclu du site), le plateau rocheux et les vasières rivulaires posait un problème dont l'analyse sera confiée au Cemagref. Deux sites ont été particulièrement révisés : celui des "Marais de Rochefort", passant de 18.260 ha à 8.977 ha, par suite d'une prise en compte plus fine des terrains agricoles et du tracé de la ZPS ; celui des "Landes de Montendre", de 18.360 ha à 3.132 ha, dans un contexte complexe (terrain militaire, fuseau TGV, secteur important de cimenterie...). Problématique dès sa première délimitation, le représentant de la Propriété Forestière s'inquiétant également de sa désignation comme "Landes" plutôt que comme "Forêt", il fera l'objet d'une rencontre sur place entre le maire concerné (qui a fait appel aux gendarmes pour protéger les intervenants), des membres du CSRPN, le CRPF et la Diren. La surface issue de cette confrontation sera le produit d'un troc entre le site délimité initialement et un nouveau site, beaucoup plus réduit, dont les limites seront définies par une expertise à chaud menée de concert entre le CSRPN et le CRPF, mais aussi les représentants des activités locales et le maire.

L'appareil d'Etat est alors unanime pour tirer un bilan négatif des consultations : *“ enseignement général décevant, avis à presque 100% défavorables sans argument technique particulier, les élus ont suivi les consignes ”* (Diren) ; *“ les avis des communes sont trop vagues et ne portent que sur des sites particuliers ”* (sous-préfet) ; *“ même sur le site expérimental Val de Charente, l'opposition est unanime alors que les élus avaient approuvé le document d'objectifs ”* (sous-préfet). L'examen des doléances des communes mène à une analyse différente : certes, la majorité d'entre elles ont effectivement repris l'argumentaire standard proposé en l'occurrence par la FDSEA<sup>278</sup>, mais une trentaine de communes sur 193 ont construit leur propre point de vue à partir d'une confrontation précise entre le document de l'administration et leur perception de leur propre territoire. Au même moment, l'Unima propose donc également à chacune des associations de propriétaires une lettre-type de rejet de la directive : à une exception près, aucun syndicat de marais n'a entrepris, comme certains conseils municipaux, de se démarquer en construisant un argumentaire qui lui soit propre...

Celui-ci présente des points communs souvent fondés sur des caractéristiques précises du territoire visé, et des approches différentes dues surtout aux enjeux dominants sur le plan local. Parmi ces enjeux, on peut en distinguer plusieurs qui organisent la réponse à la proposition de l'administration sur un mode plus ou moins ouvert. Les communes forestières peuvent se dire favorables à la directive, à condition qu'elle soit moins maximaliste dans ses prétentions de surface. Dans les communes du littoral, en particulier celles qui, sur les îles, ont fait l'expérience de l'intérêt d'une protection écologique pour endiguer tourisme de masse et urbanisation, le conseil peut affirmer *“ qu'il est difficile de dire non à un projet dont l'objectif est la mise en oeuvre de mesures de conservation de la biodiversité ”*, ou bien que tout son développement *“ s'inscrit dans les perspectives ouvertes pour un développement durable ”*, et, *“ pour toutes ces raisons, (...) décide tout en acceptant le principe de Natura 2000 qui correspond à ses idées, de ne pas l'accepter... ”*. Dans les communes à dominante rurale, la justification de l'opposition s'inscrit dans un registre plus traditionnel, celui du droit d'usage (chasse, pêche) étendu à celui du randonneur en cas de tourisme. Les conseils dont l'argumentation est plus franchement hostile à la directive sont ceux où dominent les intérêts agricoles ou conchylicoles. Dans le premier cas, la défense emprunte à la lettre standard de la FDSEA, mais en la rendant beaucoup plus circonstanciée et en insistant sur le concours de l'activité humaine à l'entretien du milieu ; dans le second, il semble que l'attitude plutôt conciliatrice des représentants de

---

<sup>278</sup> Le fait que la “ consigne ” auprès des élus ait été rédigée et proposée aux maires par la FDSEA ne pouvait que garantir une meilleure réponse que celle qu'aurait pu obtenir une initiative des chasseurs, plus controversés. Cette lettre-type met l'accent sur le développement économique et la nécessité *“ d'enrayer au maximum le processus de désertification rurale ”* et n'offre aucune argumentation sur le plan écologique.

la conchyliculture au Comité Départemental ait été peu suivie d'effet sur le terrain. Les élus disent leur opposition, au nom de l'emploi, à une limitation de nouvelles concessions ostréicoles sur le domaine maritime, ou bien s'insurgent contre des préconisations de gestion qui, de fait, semblent peu aptes à susciter leur accord. Dans l'une des délibérations d'une commune conchylicole, on peut lire : *“ Considérant qu'il est écrit que “ les activités conchyloles sont des facteurs défavorables au maintien de l'habitat ” et qu'il n'est pas acceptable de condamner la profession ostréicole dont l'activité n'a jamais été destructrice du milieu puisque les sites qu'elle exploite sont considérés comme “ remarquables ” ; (...) déplorant que “ l'homo sapiens agricole et ostréicola ” habitant des zones humides ne figure pas dans la liste des espèces à protéger alors que son existence est gravement menacée ” ...*

A ces arguments s'inscrivant dans un registre de justification mêlant éthique et économie, viennent s'ajouter des considérations plus précises et critiques sur la portée gestionnaire de la directive ou sur sa dimension scientifique ; à cela, on oppose ses propres savoirs ou savoir-faire. Même minoritaire et inégale selon les cas, cette réaction des conseils municipaux relève d'un mode d'apprentissage collectif de l'expertise et surtout participe d'une formalisation des problèmes que pose une politique territoriale de l'environnement.

L'apport de Natura 2000 dans un contexte de “ surprotection naturaliste ” apparaît ainsi comme le problème majeur : *“ Il est particulièrement difficile pour un élu local, affirme une délibération, d'apprécier en toute connaissance de cause le classement “ Natura 2000 ” au regard des autres textes réglementaires concernant la protection de l'environnement et plus particulièrement les interférences possibles entre ces différents documents (ZNIEFF, arrêtés de biotope, espaces remarquables, SDAU, ZICO, Zones de Protection Spéciale, de Conservation, loi 1930, Natura 2000, SMVM, PPRN, etc.) ”*. A cette accumulation de normes, règlements ou recommandations sur un même territoire, source d'un imbroglio juridique délicat (un conseil ne manque pas de souligner certaines contradictions entre le droit rural et une préconisation de gestion sur les arbres morts ; un autre stigmatise les contradictions de l'Europe dont le système des primes à l'hectare de la PAC pousse à l'arrachage des haies et qui dans le même temps préconise la protection des milieux), viennent s'ajouter, selon les élus, des incohérences : ici, *“ une partie du territoire concerné par l'arrêté de biotope n'est pas incluse dans la proposition de délimitation du site 44a ”*, là, *“ les marais de la Beaune et ceux des espaces occupés par le CEAN en proximité de Charente en sont exclus alors qu'ils ont été classés en zones de protection spéciale ”*.

“ Ces incohérences notoires ”, pour reprendre l’expression agacée d’un conseil, ont leur logique propre, comme a sa cohérence le point de vue du conseil municipal. Il peut à juste titre, par exemple, s’étonner que les terrains de la Marine (le CEAN), classés en ZPS, n’apparaissent pas dans les périmètres retenus sur la commune : relevant d’une négociation en périphérie du dispositif local, comme c’est le cas avec l’ONF, ces espaces seront classés en sites Natura à partir d’une procédure hybride où interagissent le statut militaire du terrain et sa qualification écologique en ZPS. Il est vrai également que la confrontation entre les périmètres N2000 et des zonages précédents montre que cette directive n’est pas un zonage de synthèse des procédures environnementales : les sites retenus peuvent être inférieurs à une ZNIEFF, être indépendants des zonages précédents ou les englober. S’il est vrai que “ le principe de se caler sur les limites de protection existantes, par exemple les ZPS ” a été employé courant 98 par la Diren pour affiner le tracé des périmètres<sup>279</sup>, il n’empêche que la procédure d’inventaire engagée à partir de 1994 est sous influence de trop de paramètres et de détails “ contingents ”<sup>280</sup> pour entrer purement et simplement dans les habits des nombreux zonages environnementaux locaux. L’appel d’une commune à engager le “ dialogue avec les spécialistes européens ou leurs représentants français (pour) rester dans une cohérence infiniment meilleure et susceptible de nous insérer dans une démarche intéressante ” est sans doute une invite à une confrontation de ces logiques, et même à une participation concrète à cet apprentissage collectif de l’expertise naturaliste que, de toute évidence, le dispositif local de la directive n’a cadré, organisé et en définitive reconnu que pour une partie de ses membres.

L’autre point d’achoppement des élus locaux porte sur la qualification scientifique du territoire. Une commune littorale, estimant qu’elle “ est concernée par le projet Natura 2000 sur 100% de ses côtes par les sites n° 30 et 74 et sur 95% de son espace terrestre ”, conclut à une “ aberration scientifique ”, en commentant ainsi : “ L’espace naturel n’est pas un musée. Il évolue sans cesse. Vouloir le maintenir en l’état où il se trouve actuellement, c’est ignorer que nos milieux sont très jeunes, n’ayant pas atteint leur état d’équilibre, ils sont en phase post-pionnière possédant une dynamique très forte ”. Le débat est certes assez exceptionnel dans ce cas-là (le compte rendu de la délibération comporte 8 pages !), mais partout les élus locaux posent le plus souvent des

---

<sup>279</sup> Cette démarche n’a donné que plus d’enjeu au réexamen des périmètres ZPS engagé par la Diren sous la pression de la Communauté Européenne. Dans une lettre au Préfet de Charente-Maritime du 25 janvier 1999, la DNP est claire : “ La France a informé la Commission européenne de sa volonté d’étendre la zone de protection spéciale sur environ 15.000 ha supplémentaires en Pays de la Loire et en Poitou-Charentes, dont 3.221 ha en Charente-Maritime. (...) Cela devrait nous permettre d’exécuter l’arrêt en manquement pour insuffisance de désignation en ZPS et, dans le meilleur des cas, d’obtenir un désistement de la Commission avant la fin de la procédure ”.

<sup>280</sup> “ On a bricolé. On a bricolé avec les bouts de ficelle et les petits bouts de fer ”, commente le responsable de l’inventaire.

questions précises : peut-on qualifier de “ zone naturelle ” un territoire remembered ? comment définir la notion de “ perturbation significative ” ? comment définir des “ zones tampons près du site Natura 2000 ” ? un site dont le périmètre suit les limites du département et des voies départementales peut-il être “ considéré comme scientifiquement valable ” ? Ici, on se plaint d’avoir à statuer à partir d’une “ carte illisible ”, ou “ imprécise, sans différenciation, incluant tout ” ; là - et souvent - on ironise sur le classement de terres “ cultivées et drainées ”, quand ce ne sont pas des terrains de tennis, un centre Leclerc, des quartiers urbanisés... ; ou bien, on oppose un classement contradictoire de deux équipes scientifiques séparées par une limite départementale ; en un mot, on exige précision, rigueur, cohérence, autant de qualités que l’on croit pouvoir et devoir attendre d’une démarche se réclamant de la science.

L’examen des délibérations montre bien qu’il existe, selon les communes, des réseaux de compétence plus ou moins grands qui ont pu s’exercer à cette occasion. Mais, contrairement au bilan que va tirer l’Etat de cette consultation, la jugeant sans intérêt pour oeuvrer au choix des sites et voyant dans les “ précautions de gestion ” proposées aux élus (“ on a voulu trop bien faire ” commente à ce sujet la Diren) un prétexte saisi par les édiles pour se rebiffer, on peut affirmer que l’examen précis des sites a été entrepris au sein de conseils municipaux, même s’il est plus motivé en cas de présence de conseillers plus informés. A l’incohérence du dispositif, aux imprécisions ou à l’arbitraire de la démarche, les élus opposent systématiquement leur “ bonne connaissance de leur territoire ”. Celle-ci leur permet de s’opposer soit à une sélection d’habitats (“ Les mares temporaires sont considérées comme étant établies sur des dépressions naturelles et aménagées pour la chasse. De mémoire des habitants, toutes celles connues dans le périmètre de la commune sont d’origine artificielle ”), soit à celle d’espèces (“ les choux sauvages seraient ombrés par des bosquets d’ormes alors que ceux-ci ont été détruits sur la commune par la graphiose depuis vingt ans environ ”), soit à des préconisations de gestion (“ Eviter les endiguements : il s’agit là d’une notion à manier avec la plus extrême précaution. Les endiguements ont d’abord pour but de protéger les lieux habités, même s’ils sont établis loin de ceux-ci ”).

Ce recours à la mémoire des espèces et des lieux est un principe très actif chez les élus qui n’est pas étranger non plus à la procédure de construction des inventaires. Evoquant le travail au sein du CSRPN, en particulier la précision que requiert le remplissage des bordereaux, le responsable de l’inventaire se heurte à une application de ce principe qu’il juge trop laxiste chez l’un de ses collègues : “ Il n’a pas encore compris... On a une possibilité de mettre une fourchette de dates, et lui en fait il met la fourchette quand il a commencé l’entomologie, c’est-à-dire 1935, et aujourd’hui 1998. Et j’essaie de lui expliquer hier, pour la énième fois, que si on voulait que ce soit

*pertinent, il était important qu'on ait les données les plus actuelles possible. Donc ce papillon là qui est si rare..., moi je préférerais savoir quand il l'a vu pour la dernière fois, en 1995, ou... plutôt qu'il mette une fourchette : 1935-1998*". De la même façon, les élus font aisément appel à la notion de conservation ou de sauvegarde, mais il s'agit cette fois de "*protéger certaines pratiques communales traditionnelles comme la chasse, la pêche à pied, du bord de mer, la cueillette des champignons, de baies sauvages*"... Entre les élus locaux et les scientifiques en charge de l'inventaire, il existe ainsi une symétrie réelle dans la construction de l'argumentaire pour mobiliser des entités qu'ils perçoivent comme leur étant spécifiques. L'entrée en scène des élus locaux, même si cette intégration active au dispositif reste le fait d'une minorité, amorce de fait une mise en critique d'une telle perception comme l'avait fait auparavant le "bricolage" prévalant dans la construction des inventaires : dans les deux cas, les acteurs sociaux tendent de rendre compatibles les différentes entités auxquelles fait appel la directive.

Ni les services de l'Etat, dans leur réunion du 7 septembre, ni le Comité Départemental dans celle du 29 suivant n'intégreront dans leurs débats les délibérations des conseils municipaux, plus précises, techniques et argumentées que les uns et les autres ont bien voulu reconnaître. En définitive, alors que quelques maires ont été directement associés à des rencontres sur le terrain pour des sites particulièrement litigieux, ils seront laissés à la porte du collectif au moment de l'affinement des choix ultimes. Tout au plus, la Diren reconnaîtra avoir été maladroite, dans la formulation de ses recommandations de gestion, avec la conchyliculture. Pour le reste, l'essentiel de l'intégration de points de vue d'acteurs sociaux dans la reconfiguration de sites sera fondé sur les avis des grands organismes : l'ONF et l'Armée, pour leurs sites respectifs dont le tracé repose sur des recommandations nationales ; le service maritime de la DDE pour l'intégration de la défense des côtes dans les principes de gestion (on a vu que cette question avait été soulevée au niveau des élus locaux...) ; la DDA pour identifier ce qu'il faut déduire en tant que terrains agricoles. La seule trace d'une prise en compte hors des services de l'Etat est le rajout d'un cours d'eau dans le tracé d'un périmètre, sur proposition d'une association locale de pêche. Quant à la réunion du Comité Départemental, elle s'attachera au calendrier et aux aspects juridiques de la procédure.

On ne peut ignorer que certains des conseils municipaux ont effectivement fait de la directive leur affaire, c'est-à-dire qu'ils se sont mis en posture de prendre eux-mêmes leur place - et non celle qui leur était attribuée - dans le dispositif, en apportant savoirs et savoir-faire à l'échelle d'un territoire. Faut-il voir dans cette attitude une opportunité pour que le dispositif s'oriente vers une coproduction des savoirs et savoir-faire, entre naturalistes et usagers des espaces ruraux ? Le "non" des conseils municipaux a eu un

tout autre retentissement : chacun des protagonistes n'a voulu y voir qu'une justification de sa stratégie au sein du dispositif. Quant aux acteurs en charge de l'inventaire scientifique, dont l'essentiel de l'activité depuis le début de l'année 1998 avait consisté à rédiger des fiches sur les " *exigences écologiques des espèces et des habitats* " et sur les " *objectifs et principes de gestion* ", qu'attendaient-ils d'un tel détour par le local ?

#### 4 - NATURA 2000 ET LA GESTION ENVIRONNEMENTALE DES ZONES HUMIDES.

De par la présence d'importantes zones humides dont la plupart sont au contact du littoral atlantique, en raison de tensions particulièrement vives dues à la gestion de ces zones où se disputent des usages sociaux en constante interdépendance du fait de la présence de l'eau (agriculture, conchyliculture, tourisme, réserves naturelles...), le département de la Charente-Maritime est un condensé des enjeux environnementaux dans la région Poitou-Charentes.

*\* rien de nouveau ?*

Ce qui frappe en tout premier lieu l'observateur, c'est que la directive n'y apparaît pas comme une étape nouvelle dans l'histoire récente de la protection de la nature au niveau local. Les deux modes d'appréhension d'une rupture (au niveau européen : une approche écologique fondée sur la notion de biodiversité ; au niveau national : une approche scientifico-politique fondée sur le recours aux procédures de négociation) ne fournissent pas une lecture du mode d'appropriation locale de la directive : à ce niveau, domine l'idée que N.2000 est une directive qui vient se surajouter à une série de dispositifs plus ou moins en place (de la protection des zones humides aux inventaires ZNIEFF), sans que sa spécificité - que ce soit en termes de légitimation scientifique ou de procédure - ne soit perçue : une directive en plus dont le sens ne s'impose pas et qui vient se nicher, tout en la rendant encore plus difficile, dans la construction (chaotique) d'une politique locale de la nature.

A cela, plusieurs raisons qui tiennent au contexte d'une telle construction, totalement imprégné par la recherche, depuis le début de la décennie, d'un nouvel équilibre entre l'utilisation du réglementaire et le recours aux procédures de négociation :

- les enjeux d'une mise en place d'une politique de la nature sont surdéterminés par la question du littoral et de la maîtrise de son urbanisation. Il est notable qu'à la

différence des autres préfectures, le bureau "Urbanisme et Environnement" de la préfecture ait également en charge les enquêtes publiques en relation avec les dossiers "environnement". La chef du bureau est une juriste qui s'occupait précédemment d'urbanisme. Cette sensibilité portée vers les questions de l'urbanisation tient à l'application de la loi Littoral qui, avec les notions d'espaces remarquables permettant un classement de sites, avec comme modérateur de cette loi un Schéma de Mise en Valeur de la Mer, s'est avérée un rempart efficace pour endiguer un développement urbain (dont le tourisme) menaçant des espaces comme l'île de Ré ou des espaces réservés à l'ostréiculture, activité économique d'un poids majeur en Charente-Maritime. Autrement dit, une grande partie de la régulation socio-économique, avec ses implications dans l'organisation et la hiérarchie des espaces, fait appel à une notion "d'espace remarquable" (intégrable dans un POS par exemple) qui procède d'une approche réglementaire de l'environnement.

- la conjonction entre des objectifs environnementaux et la maîtrise de l'espace littoral (cf. les stratégies communales au sein de l'île de Ré où la réglementation environnementale a pu être sollicitée pour réduire la menace d'une urbanisation sans limites) n'est pas aussi simple et évidente en-dehors du littoral, particulièrement en zone humide terrestre. Certes, la notion d'espace remarquable peut s'appliquer à des sites ZPS, ZSC ou ZNIEFF. Mais la loi sur l'eau (avec ses incertitudes quant à la définition d'une zone humide, les difficultés de sa mise en place dans un enchevêtrement complexe de territorialités différentes de gestion des marais, ses limites pour servir de base au règlement de contentieux...) n'offre pas le même cadre coercitif que la loi Littoral. Là, on a affaire à un empilage de zonages, une avalanche de textes dont l'initiative est internationale (convention RAMSAR) ou européenne (les ZICO). Mais la mise en place du Schéma d'Aménagement des Marais de l'Ouest à partir de 1981 a produit également son lot de qualifications écologiques de l'espace : un inventaire LPO au 25000° en 1982, puis le recours à des clichés SPOT en 1991 suite à un conflit entre la France et la Communauté Européenne qui voulait exiger de celle-ci une notification des ZPS. Autrement dit, complexité et incertitudes caractérisent le point de vue environnemental lorsqu'il s'applique au domaine terrestre, en particulier en zone humide.

- A ces dispositifs réglementaires ou incitatifs, il convient d'ajouter - cet aspect dérive du point précédent - la mise en place à partir de 1988 d'une politique de protocole contractuel comme mode de régulation des conflits entre activités primaires (agriculture/conchyliculture) puis entre agriculture (un certain modèle) et l'environnement (en 1992). L'enjeu, en particulier pour le second protocole (mais non signé par les ostréiculteurs...), était d'échapper au réglementaire non négociable, comme



les arrêtés de biotope : “ à chaque fois que l’Etat avançait l’idée d’un arrêté, le département opposait le protocole ”, constate la représentante du Bureau Urbanisme et Environnement de la préfecture. L’une des revendications premières du camp agricole au sein de ces discussions protocolaires a été par exemple que les inventaires naturalistes et les zonages qui en dépendent soient négociés au sein de ces nouveaux forums... D’ailleurs, la politique agri-environnementale, concomitante à la mise en place d’une gestion des territoires à l’aide de ces démarches procédurales, n’a fait que conforter une tendance à infléchir les modes de gouvernance traditionnels.

*\* un retour en arrière ?*

Dans ce contexte, la directive semble non seulement rejoindre une cohorte d’énoncés plus ou moins péremptoirs qui ne peuvent que compliquer une démarche protocolaire, c’est-à-dire fondée sur une négociation entre acteurs, mais elle apparaît comme une sorte de retour en arrière, c’est-à-dire en-deçà d’un mode de gestion fondé sur le recours au réglementaire en dernière instance. D’ailleurs, même un tel recours semble en crise, puisque le protocole n’est pas opposable au tiers, et la loi sur l’eau s’est avérée récemment inapte à imposer une voie pour trancher juridiquement un conflit entre l’agriculture du drainage et la préservation d’une zone humide (ceci dit, l’affaire ne semble pas terminée, puisque, suite à une décision récente de la Cour de Cassation, elle sera prochainement rejugée ; la difficulté évidente de créer une jurisprudence à partir de la loi sur l’eau ne peut que mettre en lumière ses imperfections).

Le retour en arrière tient à la procédure même de l’inventaire qui réveille de vieux démons (celui des ZNIEFF a particulièrement marqué la conscience collective qui en a essentiellement retenu l’aspect occulte de la démarche), entre en “ tension ” avec une démarche de négociation généralisée (dès que l’on sort du cadre non réglementaire, se pose la question de savoir où se construit un point de vue légitime de gestion du territoire), et apparaît en deçà des questions émergeant de ces procédures de négociations (au sein du protocole comme dans les discussions sur les Opérations agri-environnementales, les discussions sur les cahiers des charges - que ce soit pour la gestion de l’eau ou l’établissement de contrats avec les éleveurs - sont une construction, certes particulièrement difficile, d’une interaction entre ce qui relève des indicateurs ou des inventaires et ce qui relève des procédures de gestion).

En d’autres termes, l’expérience locale de procédures de gestion concertée, chaotique, inégale sur le plan de la représentativité (les élus des collectivités locales sont partie prenante des Opérations agri-environnementales mais pas des discussions sur le protocole agriculture-environnement), s’est trouvée décalée, et en cela dénonciatrice, par rapport à la procédure N.2000 faisant de l’inventaire scientifique et de la

délimitation de périmètres une entreprise préliminaire à une démarche de négociation entre acteurs. L'entreprise était d'autant plus périlleuse dans un contexte où l'équilibre entre le réglementaire et le négociable est aussi fragile et son enjeu parfaitement identifié. Paradoxalement, le savoir-faire acquis en dispositif fondé sur une procédure de négociation rend particulièrement méfiant à l'égard du "tout négociable" (on sait que le réglementaire est la seule alternative crédible à l'impuissance du négocié) tout en suscitant une opposition radicale à toute procédure semblant s'y soustraire : le rejet de N.2000 s'appuie sur cette expérience paradoxale d'acteurs locaux qui, en apprenant à négocier, ont fait l'expérience du possible et de ce qui ne l'est pas, en d'autres termes que tout n'est pas négociable mais que tout doit être négocié.

### CONCLUSION :

Ce rapide inventaire de la situation locale en Charente-Maritime suggère les remarques suivantes :

On retrouve un problème "classique", propre à tout processus de "développement négocié", celui de la représentativité. Cette question se pose aux porteurs du "point de vue naturel" : il leur a fallu exclure tel ou tel habitat, telle ou telle espèce, à partir de critères techniques dont, semble-t-il, la justification écologique ne leur appartenait pas toujours (représentativité/exemplarité/...) ; il leur a fallu choisir entre le bordereau espèce ou le bordereau habitat (en choisissant l'un ou l'autre, on peut, dans certains cas, entrer dans un jeu "qui perd gagne" : opter pour l'habitat en espérant ainsi retenir une espèce qui n'a pas la faveur de l'annexe ; ou le contraire...), un tel choix pouvant aboutir à exclure ce que l'on cherchait à inclure... Cette question concerne aussi les autres acteurs : exclus dans un premier temps au profit des élus ou des propriétaires (dont ceux des carrières qui se sont mobilisés très rapidement), les socio-professionnels s'invitent à la table des négociations. On sait bien que cette question de la représentativité est un enjeu central d'un processus de développement "négocié", et on le vérifie aisément dans le cas de N.2000 où une concurrence s'instaure entre l'argumentaire technique (énoncé dans les annexes puis traduit dans les bordereaux) et la justification qui doit faire appel à la représentativité - avec son pendant de l'exclusion - ou à l'exemplarité.

L'autre enjeu est celui de l'inventaire scientifique et, au-delà de l'expertise, en tant que fondement d'une action publique, en particulier dans ces activités publiques conventionnelles (les Actions Publiques Conventionnelles, comme disent les politistes) qui se généralisent dans toute la société. Quand intervient-il et quelle est sa place dans

un processus de “ démocratie ” mobilisé dans une procédure de décision et d’action ? Les incertitudes qu’il génère sont-elles du domaine de la démarche scientifique et du point de vue de l’expert, ou doivent-elles être partagées et confrontées au sein du négociable ? Dans le cas charentais, la fragilité du point de vue scientifique est flagrante : faible légitimité de naturalistes dans le contexte institutionnel local de la recherche (l’Ifremer et l’Inra donnent leur caution à l’essentiel des activités primaires susceptibles d’entrer en conflit avec le point de vue naturaliste); tension croissante entre une compétence acquise au sein du mouvement associatif ou par la passion individuelle de l’observation et une construction scientifique standardisée, de plus en plus complexe, ésotérique pour l’amateur (cf. la comparaison entre le bordereau ZNIEFF 1ère et 2de générations : ce dernier, que ce soit sur le plan financier ou sur celui de la compétence scientifique, nécessite un dispositif de recherche dépassant le savoir-faire du naturaliste amateur, ou à la retraite...).

Et enfin, la scène localisée que construit la directive semble être à l’origine, du point de vue de l’environnement, d’une inversion du rapport local-international : jusqu’à présent, les dispositifs environnementaux mis en place dans les zones humides ont fait valoir une légitimité supra-locale reposant aussi bien sur les textes juridiques européens que sur les migrations des oiseaux par-delà les frontières. Il est possible qu’avec N.2000, cette scène localisée retrouve quelque vertu pour le naturaliste contraint de se soumettre à des critères de sélection et de représentativité dont il ne peut discuter la genèse et donc le bien-fondé (l’échelle de leur construction lui échappe), faisant en cela l’expérience de la fragilité d’un point de vue de terrain (dont celui de l’amateur) face à une critériologie scientifique qu’il ne peut maîtriser : sous cet angle, le niveau international n’est plus vraiment un recours sur la scène locale de l’environnement ; il peut même apparaître comme une entrave. Parmi les trois points de réflexion soulevés ici, ce dernier a, plus que les deux autres, statut d’hypothèse : on a pu remarquer que le recours à la notion d’espèce patrimoniale était une façon d’inscrire dans l’espace local une démarche environnementale taxée d’hétéronomie, se montrant en cela un bon médiateur dans les dispositifs agri-environnementaux ; on peut se demander si la directive Habitats ne réduit pas une telle marge de négociation pour un point de vue naturel pris en étau entre l’annexe européenne et la nécessité d’entrer dans “ l’esprit des lieux ”.

**NATURA 2000 EN REGION PROVENCE ALPES COTE D'AZUR :  
DE LA DESIGNATION DES SITES AUX CONSULTATIONS LOCALES**

**Christian DEVERRE et Nathalie PERROT  
(INRA-SAD/Avignon)**

La mise en œuvre de la directive Habitats dans la région Provence Alpes Côte d'Azur peut être caractérisée par trois éléments qui la distinguent d'autres régions :

- Une grande ambition territoriale : plus de 35% de la superficie régionale a été dans un premier temps proposé comme zones susceptibles d'être intégrées dans le réseau Natura 2000 ;
- Une opposition essentiellement organisée autour des représentants des milieux forestiers ;
- La mise en œuvre assez rapide des consultations locales qui ont, au moins dans certains départements de la région, débouché sur des accords permettant aujourd'hui de passer à la phase d'élaboration des documents d'objectifs.

On trouvera dans ce texte une analyse de la réalisation des inventaires au niveau régional, une chronique des réactions à ceux-ci, ainsi qu'une présentation des consultations locales dans un Département, celui des Bouches du Rhône, et plus précisément sur deux sites, la Crau et les Alpilles.

## I. La réalisation des inventaires

### *Une forte ambition de protection*

Est-ce la conséquence de l'importante richesse biologique intrinsèque des zones méditerranéenne et alpine (la région contiendrait 103 habitats d'intérêt communautaire sur les 140 recensés en France, dont 20 habitats prioritaires sur 28)<sup>281</sup> ? Ou est-ce l'effet de politiques anciennes et soutenues de protection du patrimoine naturel au niveau régional (trois Parcs Nationaux, nombreux parcs naturels régionaux – Luberon, Verdon, Queyras...-, réserves emblématiques comme celles de Camargue ou du Ventoux...) ? Ou encore est-ce la résultante d'une exceptionnelle concentration de compétences naturalistes<sup>282</sup> (deux conservatoires botaniques, plusieurs laboratoires universitaires, dont certains – cas rare en France-, spécialisés en phytosociologie, une puissante association régionale de conservation s'appuyant sur des muséums départementaux...) ? Sans doute doit-on interpréter le fait que la région Provence Alpes Côte d'Azur ait présenté à l'issue de la première phase d'identification des sites pour le réseau Natura 2000 une des plus ambitieuses listes de France par la

---

<sup>281</sup> « La région PACA est, du point de vue de la richesse biologique, la région la plus remarquable de France, et on s'est trouvé évidemment devant des surfaces considérables, tant par leur intérêt botanique que par l'intérêt zoologique » (un membre du CSRPN). « En Provence, on marche sur les espèces protégées » (agent de la DIREN).

<sup>282</sup> « On a un gros cheptel dans la région, dont certains avec un renommée internationale » (agent de la DIREN).

combinaison dynamique de ces trois éléments: 103 sites couvrant plus de 1.200.000 hectares, soit 38,5% du territoire régional<sup>283</sup>.

Ces 103 sites se répartissent ainsi sur les 6 Départements de la région<sup>284</sup> : 24 sites dans les Hautes Alpes, 26 dans les Alpes de Haute Provence, 28 dans les Alpes Maritimes, 14 dans le Vaucluse, 24 dans le Var et 14 dans les Bouches du Rhône. Les documents de présentation de ces sites sont les suivants :

- Une liste générale des sites, datée d'avril 1996, avec un numéro, un intitulé géographique et le (ou les) département(s) concernés.
- Une carte générale de la région au 1 :250.000<sup>e</sup>, datée de mars 1996. Sur cette carte figure les limites des « enveloppes de référence » des sites, avec un numéro pour chacun d'entre eux, les tracés des « sites linéaires » (cours d'eau), ainsi que les limites de la « zone à loup » (désignée comme le site PR63).
- Une fiche de présentation par site de 5 à 6 pages, accompagnée d'une carte au 1 :100.000<sup>e</sup> datée de février 1996<sup>285</sup>. La carte reprend la limite du site et le tracé des sites linéaires, mais y ajoute la limite de sous-sites (eux-mêmes numérotés). Sur la fiche de présentation sont indiqués en première page: le numéro et l'intitulé du site, l'altitude, la superficie, le territoire biogéographique, les communes concernées. En deuxième page sont mentionnés les habitats d'intérêt communautaire répertoriés sur le site, ainsi que le statut de la propriété, le statut actuel de protection et les autres inventaires nationaux ou européens sur lesquels le site est inscrit. En troisième page figurent les habitats prioritaires et les espèces d'intérêt communautaire répertoriés sur le site, ainsi qu'un « bilan patrimonial » récapitulant en chiffres les données des pages 2 et 3. En quatrième page, on trouve deux rubriques : un « commentaire général » présentant la « description et les éléments majeurs ayant conduit à la sélection du site » et son « état actuel de conservation » ; une rubrique présentant les « objectifs et orientations de gestion souhaitables ». Cette dernière page, rédigée à la demande de la DIREN de la région, est originale par rapport à la démarche de cette première phase de mise en œuvre de la Directive<sup>286</sup>. Enfin, une « annexe » à la fiche présente la liste des « autres espèces remarquables » présentes sur le site en explicitant les sources de cette remarquabilité : espèces de la directive Oiseaux, espèces animales et végétales protégées au plan national et régional, espèces inscrites au Livre Rouge National et Régional... L'ensemble des fiches de présentation est regroupé dans des dossiers départementaux.

<sup>283</sup> Et ceci « à la suite de discussions parfois assez dures : certains d'entre nous poussaient le bouchon un peu loin » (un membre du CSRPN)

<sup>284</sup> Certains sites sont sur plusieurs Départements (en particulier ceux concernant les rivières), ce qui explique que l'addition des chiffres départementaux est supérieur à 103.

<sup>285</sup> Ces fiches ont été communiquées aux communes concernées.

<sup>286</sup> « On n'aurait pas du le faire, les critiques se concentrent là-dessus. Mais cela engage le débat sur la gestion. Sinon, ce serait abscons, d'un niveau de technicité inaccessible que les gens n'accepteraient pas » (agent de la DIREN).

### *L'identification des sites*

La proposition en février 1996 de ces 103 sites régionaux « éligibles en vue de l'établissement de la liste nationale » est le produit d'un travail de 18 mois, travail confié par la DIREN à un petit groupe de scientifiques issus du CSRPN qui s'est appuyé dans sa tâche sur les Conservatoires Botaniques de Gap- pour la zone Alpine et de Porquerolles pour la zone méditerranéenne<sup>287</sup>, ainsi que sur les réseaux du Conservatoire des Ecosystèmes de Provence (CEEP), association issue des milieux ornithologiques mais ayant depuis quelques années ouvert ses centres d'intérêt à la protection de l'ensemble des milieux naturels de la région. C'est le Conservatoire de Gap qui a assuré la coordination de l'ensemble de l'inventaire.

Le CSRPN de la région PACA, qui était officiellement le maître d'œuvre de l'élaboration de cette liste de sites a été créé en novembre 1992 pour effectuer « le suivi et la validation des travaux sur l'inventaire des ZNIEFF ». Il comptait à cette date 32 membres couvrant un large éventail de compétences<sup>288</sup>. Dans le domaine naturaliste, il regroupait 8 spécialistes de la flore, 4 des vertébrés, 3 des insectes, 3 des eaux douces, 1 des reptiles, 1 de la grande faune, et 1 des milieux forestiers. A cette liste de spécialistes susceptibles d'être directement concernés par la Directive Habitat, il faut ajouter 5 représentants du milieu marin, 3 géologues, 1 pédologue, 1 géographe et 1 conservateur. Au sein de ce groupe composant le CSRPN, on peut noter une domination des universitaires, et en particulier de la Faculté des Sciences de Marseille qui compte 12 représentants. 4 autres universitaires viennent de Nice, Aix et Montpellier. A leurs côtés, on compte 6 membres représentant plutôt les milieux de la conservation : 2 des conservatoires botaniques, 1 du Parc des Ecrins, 1 de l'ONC, 1 de la Réserve de Camargue, 1 de la réserve géologique. 6 membres sont issus d'organismes de recherche publique et privée (2 de l'INRA, 2 de la station marine d'Endoume, 1 du Cemagref et 1 de la station biologique de la Tour du Valat), tandis que 3 sont affiliés au CEEP. Un dernier est salarié de la Compagnie du Canal de Provence.

Si la liste des sites proposés a été validée par l'ensemble du CSRPN, seuls quelques membres, entre 6 et 8 selon nos informateurs, ont concrètement participé à son élaboration, se réunissant régulièrement en groupes thématiques cooptés et assurant un travail assidu. Ce groupe, fortement secondé dans l'identification des sites et la confection des cartographies et bordereaux par les réseaux des conservatoires botaniques et du CEEP (soit au total une trentaine de personnes), s'est en grande partie appuyé dans son travail sur les connaissances

<sup>287</sup> « Heureusement, en PACA, il y a des conservatoires botaniques, qui ont réalisé la majeure partie de l'opération. S'ils n'avaient pas été là, je ne sais pas comment on aurait fait » (un membre du CSRPN).

<sup>288</sup> « Il y a une bonne représentation des différentes disciplines au sein du CSRPN, et aussi des institutions (...) Les sciences humaines ne sont pas représentées, ce qui est assez normal puisqu'il s'agit de patrimoine naturel » (membre du CSRPN)

personnelles de ses membres, des documents bibliographiques et surtout l'inventaire des Znieff préexistant<sup>289</sup>, sans retenir cependant l'ensemble de ces dernières.

Les membres du CSRPN interrogés se plaignent unanimement du manque de temps, de personnel et de moyens matériels pour réaliser ce travail<sup>290</sup>, et l'impossibilité en particulier de retourner systématiquement sur le terrain pour contrôler les données. Ils défendent néanmoins leurs choix en insistant sur le caractère globalement fiable de cette liste, même si certaines données datent parfois de plus de dix ou quinze ans comme dans le cas des Znieff, pour ce qui concerne au moins la présence d'espèces et de certains habitats. Il reste qu'ils s'accordent sur le fait que les contours des sites tels qu'ils ont été dessinés restent sujets à discussion et peuvent être modifiés par des relevés de terrain plus précis et actualisés : les limites tracées sur les cartes ne sont à ce stade que des « enveloppes de référence » et non des localisations exactes d'espèces ou d'habitats<sup>291</sup>.

Plusieurs éléments méritent d'être relevés à ce sujet dans les propos de nos interlocuteurs :

- Les scientifiques interrogés insistent sur le fait que, selon les espèces et les habitats, les précisions et les échelles de référence n'ont pas la même signification : de quelques ares pour telle plante au biotope bien défini, à plusieurs dizaines ou centaines d'hectares pour tel ou tel habitat forestier ou de pelouse, ou pour telle ou telle espèce de la grande faune<sup>292</sup> ;
- D'autre part, les enveloppes dessinées dans cette première phase ne font qu'attester la présence d'espèces ou d'habitats, à la manière d'un inventaire, et ne désignent pas encore des unités de gestion, ce que devront être les sites à l'issue de l'ensemble de la procédure Natura 2000<sup>293</sup> ;

---

<sup>289</sup> « Par rapport au choix des sites, il faut dire qu'ils ne se rendent pas compte du temps dont on dispose pour faire un tel boulot. C'est la raison pour laquelle on s'est servi de choses faites par ailleurs, comme les Znieff » (membre du CRSPN).

<sup>290</sup> Ces contraintes de temps « démentielles » en l'absence de moyens sont reconnues par les représentants de la DIREN qui attribuent les courts délais imposés par le Muséum et le Ministère au fait que l'on avait supposé l'information existante. Cette brièveté sans moyens paraît avoir découragé des membres du CSRPN : « Certains scientifiques ne veulent pas participer à ça, ils disent que ce n'est pas sérieux. Mais là, c'est abandonner carrément » (membre du CSRPN ayant participé à la désignation des sites).

<sup>291</sup> « Les patates qui ont été dessinées sur les cartes correspondent à des limites assez arbitraires et il reste bien sûr dans chacune de ces zones à délimiter vraiment les points qui présentent réellement de l'intérêt » (un membre du CRSPN).

<sup>292</sup> « Si on prend les mares transitoires méditerranéennes à Zihotés (?), ce sont des petites mares qui s'assèchent en été, en France, ça doit représenter au total 15 à 20 hectares, c'est pas énorme. Mais si vous prenez les forêts de chênes verts, dans le midi de la France, ça représente 20 à 30% de la surface du territoire » (un membre du CRSPN).

<sup>293</sup> « Les sites ne sont pas définis par des délimitations précises, ce sont seulement des patatoïdes, et il faut au sein de ces zones (...) définir des périmètres et des modalités de gestion » (membre du CSRPN). Cependant, « il y a confusion entre habitat et site. Les sites, ce sont des territoires, le champ d'application de la Directive » (agent de la DIREN). Notons que cette confusion est entretenue par la coïncidence entre 103 « habitats » identifiés dans la région PACA et 103 sites désignés.



- Par ailleurs, le groupe du CSRPN avait dans un premier temps identifié plus de 300 sites en s'appuyant sur les instructions de la Directive et du Muséum National d'Histoire Naturelle ; mais, à la demande de la DIREN qui craignait que, vu de Paris ou de Bruxelles, cette liste ne paraissent « ingérable », un regroupement a eu lieu, réunissant dans un même « patate » plusieurs sites relativement contigus qui deviennent ainsi des « sous-sites ». Cette dernière opération n'a pas été sans conséquences sur la réception locale des propositions : les espaces « interstitiels » rajoutés correspondaient parfois à des villages...

Outre l'insuffisance des moyens et les délais très courts imposés, plusieurs de nos interlocuteurs scientifiques mentionnent parmi les difficultés de la réalisation des inventaires dans la région PACA le caractère « tout à fait insuffisant » du choix des espèces et des habitats retenus dans la Directive, et en particulier des habitats prioritaires, regrettant que, malgré leurs demandes, il n'ait pas été possible d'opérer un réajustement. Beaucoup d'espèces endémiques de la zone méditerranéenne ne figurent pas dans les annexes, alors qu'elles sont parmi les plus menacées de France. A contrario, certains habitats identifiés comme prioritaires sont ici d'une grande banalité<sup>294</sup>.

Selon certains de nos interlocuteurs, ces habitats et ces espèces « passe partout » ont permis de désigner des zones où existaient des espèces ne figurant pas sur les listes de la Directive, mais dont ils considéraient la protection comme impérative<sup>295</sup>. Cette relative « triche » est cependant explicitée sur les fiches de présentation de chaque site où figurent en annexe, à côté des habitats et des espèces d'intérêt communautaire, une liste des « autres espèces remarquables ». Mais, pour des agents de la DIREN, il est nécessaire et urgent, parallèlement aux inventaires de la Directive Habitat, de relancer l'actualisation des Znieff, de manière à avoir au niveau régional une vue d'ensemble du patrimoine qui permette de nourrir une ambitieuse politique de protection. Dans cette optique, des moyens matériels paraissent pouvoir être dégagés, à la différence de la désignation des sites Natura 2000.

Une autre difficulté mentionnée par ceux qui ont eu en charge de mettre en œuvre les premières phases de la directive Habitats est le fréquent changement des règles de désignation des sites ou d'informations à fournir, émanant des organismes centraux français, que ce soit le

<sup>294</sup> « Les pelouses à brachypode rameux, on en trouve absolument partout, il n'y a qu'à sortir » (membre du CSRPN). Cet exemple des pelouses à brachypode a été repris par plusieurs de nos interlocuteurs pour critiquer le manque de pertinence régionale des habitats figurant dans la Directive. « Les listes pour les entomologistes sont complètement aberrantes (...) En région PACA, il y a deux espèces, cerf-volant et grand longicorne. Si on en tenait compte, c'est l'ensemble de la région qu'il faudrait zoner. Dans le Nord, si on les trouve, c'est à peine si on ne fait pas une publication, alors qu'en Italie ou en Espagne, c'est un ravageur des forêts » (membre du CSRPN)

<sup>295</sup> « On peut utiliser les espèces (banales) pour en protéger d'autres. Si on a un espace qu'on veut protéger pour telle ou telle raison, la présence de cette espèce vient étayer cet espace » (membre du CSRPN)

Ministère ou le Muséum National d'Histoire Naturelle. Cela concerne par exemple la description des sites et la nécessité de rédiger sans cesse de nouvelles fiches à propos des sites retenus, demande face à laquelle les scientifiques se sentent débordés ou incompetents<sup>296</sup>. Du côté de la DIREN, on souligne l'avalanche de circulaires, parfois contradictoires, qui de toute façon ne balayent jamais l'ensemble du dossier, ainsi que l'abondance des « commandes complémentaires », le tout à gérer dans l'urgence.

Mais la principale insuffisance de la phase de désignation des sites paraît avoir été sa déconnexion du débat sur les objectifs et les contraintes de gestion. Si les responsables de l'inventaire interrogés défendent la nécessité d'avoir eu cette première approche strictement scientifique<sup>297</sup>, ne serait-ce qu'en raison de l'ignorance supposée des populations locales des richesses naturelles<sup>298</sup>, ils reconnaissent que beaucoup d'oppositions et de réticences sont venues de l'imprécision des contraintes qui vont porter sur les sites retenus. L'obligation de résultats contenu dans la Directive fait peur. Pourtant, assurent des scientifiques et des responsables de la DIREN, pour la plupart des sites, les contraintes devraient être faibles<sup>299</sup>, voire nulles : ce sont les pratiques existantes de gestion des milieux qui sont favorables à leur conservation et on serait généralement amené à les encourager plutôt qu'à les restreindre<sup>300</sup>. Et ils s'accordent à penser que lorsque l'on en arrivera à la définition concrète des mesures de gestion, « on pourra s'entendre »<sup>301</sup>. Encore faut-il distinguer ici les mesures de conservation

<sup>296</sup> « Il y a eu des fiches-type qui ont été envoyées. Ca a été fait par Département. Ca a été le premier stade (...) Après, il y a eu un autre travail qui a été fait sur des formulaires, un truc complètement délirant, des formulaires envoyés par Bruxelles et par le Muséum. Le Muséum en avait fait, mais qui ne correspondaient pas à ce que souhaitait Bruxelles (...) Pour certaines questions, on répond au pif la plupart du temps (...) Le Ministère vient de sortir des « fiches d'habitat » pour chaque habitat, encore un truc qui nous tombe dessus (...) Un truc complètement délirant, je ne sais pas comment on va s'en sortir (...) : partenaires, calendrier (...) avec tout ça codé évidemment. Ca va plus loin parce qu'ils demandent la biblio, l'expérimentation, les axes de recherche à développer, les impacts économiques et les mesures de gestion prises en faveur de l'habitat ou de l'espèce, les potentialités de production. Vraiment, ils prennent ... c'est complètement cinglé » (membre du CSRPN, avril 1998)

<sup>297</sup> Le pourcentage de surface était relativement important, mais on ne s'était pas occupé de stratégie, de politique : on a désigné les zones d'intérêt pour Natura 2000 » (membre du CSRPN)

<sup>298</sup> « Pour beaucoup d'espèces, si on n'en avait pas parlé, personne n'était au courant, il n'y a qu'un petit milieu scientifique qui connaissait ça. Les gens ne savent pas où se trouve telle espèce de carex ou telle graminée rare, personne ne le sait. On ne les voit pas si on ne les connaît pas » (membre du CSRPN)

<sup>299</sup> « Il y aura peut-être simplement une vigilance » (agent de la DIREN). Cependant, certains scientifiques avouent leur perplexité face à ces problèmes de gestion : « il va falloir définir des modalités de gestion et moi, je ne sais pas comment » (membre du CSRPN, entomologiste)

<sup>300</sup> « En fait, dans notre région, le problème le plus important pour réaliser les objectifs de la Directive qui est de maintenir en l'état la diversité biologique, c'est de maintenir précisément sur place l'influence humaine parce que depuis 20, 30 ou 50 ans, le départ des paysans, la désertification du milieu, ont entraîné des modifications que les écologues connaissent bien et qui toutes conduisent à une uniformisation, à une banalisation des milieux. Donc, pour conserver la biodiversité, il faut que les hommes restent en place. L'homme est le facteur écologique majeur ici » (membre du CSRPN). « Pour conserver les milieux (...), il faut que les troupeaux continuent à passer, que les bois se coupent, que le curage des ruisseaux et des rivières continue à se faire, que les cultures continuent à se faire » (idem)

<sup>301</sup> Cependant, la légitimité des scientifiques à participer à la définition de mesures de gestion est contestée : « les écologues ne savent pas gérer. Ce n'est pas de leur ressort, il n'en ont ni la compétence, ni la légitimité (...) Ils utilisent des mots dont ils ne connaissent pas le sens, comme le pâturage léger » (responsable d'organisme agricole)

des habitats, qui peuvent être souples<sup>302</sup>, de celles de conservation des espèces où il s'agirait de « préserver pied à pied ». Mais les seules zones où des mesures réglementaires paraissent devoir être appliquées, ce sont le littoral et les milieux aquatiques et non celles de l'arrière pays.

## II. Les réactions à l'inventaire

### *Une opposition conduite par les milieux forestiers*

Une première phase de consultations régionales avait été amorcée avant que les oppositions au niveau national et régional ne se déclarent et que l'application de la directive ne soit gelée. Une fois la première liste des 103 sites proposés pour la région élaborée et cartographiée par les scientifiques, les organismes publics et privés intéressés avaient été informés puis invités à formuler leurs avis. Durant quelques mois, un certain nombre de réunions ont eu lieu avec des interlocuteurs tels que les Parcs régionaux, les Fédérations de chasseurs, les organismes agricoles, des représentants de la forêt privée et publique. Selon certains de nos interlocuteurs, ces réunions ont été peu suivies par ces partenaires invités<sup>303</sup>. D'où une certaine surprise et une aigreur certaine face à la « levée de boucliers » qui a suivi au niveau national, « levée de boucliers » menant au gel de la Directive et dont les protagonistes prétendaient n'avoir pas été informés et consultés.

L'arrivée des cartes dans les différents organismes socio-professionnels paraît avoir été le déclencheur des réactions. Elles sont arrivées, selon un responsable d'un organisme, sans explications et sans fiches descriptives des sites. Les services juridiques consultés y ont vu de graves risques de réglementation, après le début de jurisprudence sur les Znieff devenues opposables à des projets d'aménagement.

Il semble que les plus fermes oppositions aux premières propositions soient venues des milieux forestiers, qui ont mobilisé d'autres partenaires socio-professionnels<sup>304</sup>. Si peu de contestations paraissent avoir porté 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 Centre Régional de la Propriété Forestière 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. Cette proposition, survenue très peu de temps avant

<sup>302</sup> Ce point de vue est partagé par des responsables d'organismes agricoles régionaux.

<sup>303</sup> Un responsable d'organisme agricole confirme ce manque d'attention en arguant du fait que les réunions d'informations donnaient surtout lieu à des conférences de scientifiques « sur les chardons bleus ».

<sup>304</sup> Cf. aussi les réactions de l'Union des Communes Forestières dans la partie sur le Département des Bouches du Rhône

le gel, paraît ne pas avoir été renouvelée ultérieurement. Au niveau régional, l'ONF a pour sa part 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 dit partager le souci de la conservation des milieux, c'est le zonage en lui-même qui pose problème, avec ses limites fixes : les espèces et habitats doivent pouvoir se déplacer.

### **La reprise des consultations régionales et locales**

Après le dégel de la directive au début 1997, et les instructions ministérielles d'identifier les zones « rouges, oranges et vertes », de nouvelles discussions furent ouvertes au niveau régional et surtout départemental, à la demande du ministère de l'Environnement et sous l'autorité des Préfets. Des scientifiques présents dans ces réunions départementales expriment leur déception de voir alors leurs propositions « fondre comme neige au soleil » : des 35% du territoire proposés initialement, on n'en retient dans un premier temps que 2,5%<sup>305</sup>, sur des zones bénéficiant déjà pour la plupart d'un statut de protection (Parcs Nationaux, Parcs Naturels Régionaux, réserves, territoires du Conservatoire du Littoral<sup>306</sup>). Pour ces scientifiques, ce résultat s'avérait catastrophique, pas seulement au plan de l'extension territoriale, mais aussi du point de vue de la représentativité des espèces<sup>307</sup> ou des milieux (aucun cours d'eau n'est retenu). 60% environ des sites sont purement et simplement abandonnés dans cette phase, tandis que ceux qui sont retenus voient souvent leur superficie fortement amputée (ainsi les Basses Gorges du Verdon –site PR110- dont la taille passe de 6.675 à 20 hectares, le Grand Canon du dit Verdon –site PR120 - de 19.675 à 707 hectares, le Mont Ventoux –site PR84 - de 32.875 à 1700 hectares, ou les Corniches de la Riviera des Alpes Maritimes – site PR72- de 9.375 à ... 0 hectare).

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

- Les groupes départementaux ont été maintenus et ouverts. Ils rassemblent chacun de 40 à 50 personnes (élus, socio-professionnels, représentants d'associations et d'administrations.) Ils sont réunis régulièrement pour suivre chaque étape de désignation des sites et entériner les propositions.

<sup>305</sup> Avec d'importants écarts départementaux, allant de 9,48 % dans le cas des Bouches du Rhône à 0,55 % dans celui du Var, pourtant présenté par les scientifiques comme le département le plus remarquable de la région. Incontestablement, un effet « Préfet » semble avoir joué dans les arbitrages départementaux.

<sup>306</sup> « Là-dessus, il y a la totalité de la réserve de Camargue, la totalité du Parc du Luberon qui à eux seuls doivent représenter presque 1,5% du territoire de la région. Tout le reste, c'est des trucs ponctuels » (un membre du CRSPN).

<sup>307</sup> « A peu près la moitié des habitats de la Directive présents dans notre région ne figurent pas dans les zones proposées » (un membre du CRSPN).

- Une groupe de concertation est mis en place sur chacun des sites. Plus de 90 territoires ont été ainsi concernés en 1998, chaque groupe étant réuni sous la présidence des Préfets ou des Sous-Préfets au moins une fois, parfois trois. Ces groupes, dotés chacun d'un animateur administratif (DIREN, DDAF, Parc Naturel, Syndicat Mixte) et d'un correspondant scientifique généralement membre du CSRPN, se composent d'élus des municipalités concernées, des représentants locaux des structures départementales associatives (sociétés de chasse, de pêche, agriculteurs, forestiers, environnementalistes...) et administratives, et sont ouverts à qui veut y participer. Chaque réunion donne lieu à un compte rendu qui fait part des propositions, des accords et des désaccords. Pour les responsables de la DIREN, sur la plupart des sites ainsi mis en concertation, les positions des uns et des autres ont mûri et ont permis finalement de retenir une soixantaine d'entre eux<sup>308</sup>, parfois avec une modification importante de l'enveloppe de référence et une forte réduction des surfaces. Ces résultats ont cependant été obtenus à la suite de l'engagement de la DIREN à ce que les dispositions de gestion seraient contractuelles et que certaines propositions pourraient être retirées si des contraintes trop lourdes apparaissaient. Cet engagement - reconnaissent des agents de la DIREN - peut être récusé par les autorités françaises et européennes. Dans le cadre de ces consultations locales, il paraît à certains des observateurs que les discussions portent plus sur les contours du site que sur son contenu, et que de ce fait on s'éloigne de la prise en compte de la représentativité du site au profit de son acceptabilité sociale<sup>309</sup>. D'autres participants mettent en avant comme condition d'acceptation des sites l'attrait financier potentiel<sup>310</sup>.
- Enfin, un certain nombre de « démarches thématiques » ont eu lieu, en particulier avec les carriers (un accord a été conclu pour que les carrières existantes soient retirées des sites), certains aménageurs, les chasseurs, et les forestiers.

Pour les concertations locales, la DIREN a accompagné les documents cartographiques et descriptifs de fiches « pédagogiques » simplifiées, ornées d'une photographie de paysage et présentant les espèces ou milieux emblématiques du site<sup>311</sup>.

<sup>308</sup> Les principales zones de blocage ont eu lieu sur le littoral ainsi que dans les moyens pays des Alpes Maritimes et du Var, ainsi que les cours d'eau. On signale cependant aussi des problèmes sur certains sites emblématiques comme le Ventoux ou le Queyras. Dans le Mercantour, il y a eu un « effet loup » : « *Essayer de parler de la vipère d'Orsini par dessus le problème du loup, cela n'est plus la peine. Le loup a été catastrophique avec ce problème de la réintroduction qu'on aurait faite en douce. Des fois, on dit rien, et puis des fois, ce sont des prises de becs. J'ai vu des coups, des gens repartir avec des lunettes cassées. C'était très dur* » (membre du CSRPN). « *Dans les Alpes Maritimes, on comptait sur Natura 2000, mais il y a le loup qui a fait tout capoter* » (responsable d'organisme agricole)

<sup>309</sup> « *C'est la logique marchands de tapis* » déplore un membre du CSRPN.

<sup>310</sup> « *C'est un moyen pour obtenir du fric autrement ; par exemple les groupes pastoraux qui n'arrivent pas à obtenir du fric de l'Europe peuvent en obtenir par ce biais en parlant de l'ouverture des milieux (...)* On voit les petits malins qui aujourd'hui sont d'accord pour Natura 2000 pour les avantages financiers » (membre du CSRPN).

<sup>311</sup> « *il faut dire au Maire, c'est beau chez vous* » (agent de la DIREN).

### III. Les consultations locales dans le Département des Bouches du Rhône

Dans un premier temps, on décrira, à partir du cas du département des Bouches-du-Rhône, et sur la base de courriers recueillis auprès d'une municipalité du massif des Alpilles, comment les représentants des groupes opposés aux modalités de mise en œuvre de la directive Habitats (Fédération Nationale des Communes Forestières et "Groupe des Neufs") entreprennent d'"enrôler" dans leur sillage les maires des communes forestières.

Puis on présentera le déroulement des concertations locales suite à l'inscription et à la délimitation des sites dans le cas de deux sites situés dans le département des Bouches-du-Rhône : la plaine de la Crau et les Alpilles.

#### **L'application de la Directive et les élus des communes forestières**

Au mois de mai 1995 le parlement vote un décret instaurant la mise en place de concertations locales pour l'inscription et la délimitation de sites du réseau Natura 2000. En 1996, alors que les listes des sites sont constituées, les concertations locales ne sont toujours pas mises en œuvre, ce qui provoque une opposition de la part de la Fédération Nationale des Communes Forestières (vote d'une motion le 02/02/96), puis du "Groupe des Neuf" (déclaration commune du 10/04/96). La Fédération Nationale des Communes Forestières, tout en poursuivant ses interventions auprès de l'Etat, sollicite le soutien des maires des communes forestières par l'intermédiaire des présidents des associations départementales.

En février 1996, le président de l'Association des Communes Forestières du département des Bouches-du-Rhône, maire d'une commune du massif des Alpilles et Secrétaire Général de l'Union des maires du département, communique aux maires la motion sur Natura 2000 votée par la Fédération Nationale des Communes Forestières. Il leur propose d'organiser en collaboration avec l'Union Départementale des Maires et l'ONF des réunions d'information sur la directive en présence des Sous-Préfets<sup>312</sup>. Les maires sont également sollicités par le président du Syndicat des Propriétaires Forestiers-Sylviculteurs du Département qui leur transmet la déclaration commune du "Groupe des Neuf". Il les convie à soutenir le groupe dans sa demande de réduction des surfaces inscrites, faisant valoir de forts enjeux économiques : *"dans les Zones Spéciales de Conservation, un régime de gestion sera prescrit ultérieurement qui prévoira probablement des mesures contraignantes , entraînant des effets*

---

<sup>312</sup> lettre du 6/02/1996 (Mairie de Saint-Rémy de Provence)

*négatifs sur l'emploi dans le monde rural, tant au niveau de la production des matières premières qu'à celui des entreprises de transformation*"<sup>313</sup>.

Au mois de juin, suite à une circulaire du ministre de l'Environnement, le Préfet du département, également Préfet de région, annonce aux maires la mise en place de réunions de concertation au niveau départemental et local<sup>314</sup>. Les maires ont un délai de deux mois pour se prononcer sur l'inscription des sites et leur délimitation.

Début juillet, le président de l'Union Régionale des Communes Forestières invite le président de l'association départementale à faire adopter aux communes de l'association les projets de délibération élaborés par la Fédération Nationale des Communes Forestières sur la base de la motion votée en février<sup>315</sup>. Si l'un des projets consiste à refuser l'adhésion au réseau Natura 2000 dans l'attente de certaines conditions (mise en œuvre de la concertation locale, prise en compte des impératifs économiques et mise en place de mesures compensatoires en cas de pertes de recettes ou de surcoûts de gestion), le second prévoit un refus sans condition sur la base d'arguments d'irrecevabilité à recueillir auprès de l'ONF<sup>316</sup>.

De son côté, le président de l'Union Départementale des Maires, élu d'une commune forestière et président du syndicat intercommunal constitué autour du massif forestier en question, informe le préfet qu'en préalable aux réunions de concertation annoncées, auront lieu des réunions entre les maires<sup>317</sup>. Ces réunions, dans lesquelles la DIREN sera invitée, seront organisées par groupes correspondant au périmètre des sites délimités et animées par l'un des maires.

Au même moment, la Fédération Nationale des Communes Forestières obtient du ministre de l'Environnement un délai supplémentaire de deux mois pour les communes et la garantie de transmettre aux instances européennes une liste nationale des sites sans l'accompagner de leur périmètre (circulaire ministérielle du 10/07/96). La Fédération transmet la circulaire à chacun des maires<sup>318</sup>. Peu de temps après, le Premier Ministre décide de geler temporairement l'application de la Directive. Le Préfet communique cette décision auprès des maires tout en les engageant à poursuivre leur réflexion<sup>319</sup>.

---

<sup>313</sup> lettre du 16/04/1996

<sup>314</sup> lettre du 21/06/1996

<sup>315</sup> 2/07/1996

<sup>316</sup> modèle de délibération joint au courrier du 2/07/1996

<sup>317</sup> 12/07/1996

<sup>318</sup> 19/07/1996

<sup>319</sup> 12/08/1996

Quelques mois plus tard, le président de l'Union Départementale des Maires, sur les conseils du groupe de travail "Environnement" de l'Association des Maires de France, encourage les élus des communes à reprendre les réunions en présence des Sous-Préfets, de la DIREN et/ou de l'ONF, ainsi que des différents acteurs concernés (agriculteurs, propriétaires forestiers, chasseurs, pêcheurs ...) : "*il faut bien être tous convaincus que ce ne sont pas les scientifiques qui décident, mais le pouvoir politique et donc les élus que nous sommes*"<sup>320</sup>. Il leur communique également à titre d'information une lettre du CRPF adressée au Préfet qui mentionne quelques inquiétudes non plus sur la mise en œuvre de la directive, mais sur son contenu<sup>321</sup>. Le CRPF souligne, à la lecture des textes de la directive, qu'elle prévoit des contraintes réglementaires ainsi que le gel des opérations non directement liées à la gestion des sites. Le CRPF émet d'autre part des doutes concernant l'obtention de moyens financiers : des financements sont prévus pour les habitats prioritaires alors que les périmètres proposés dépassent largement ces seuls espaces.

En février 1997, le président de la Fédération Nationale des Communes Forestières annonce aux maires le dégel de la directive et la reprise des concertations locales<sup>322</sup>. L'ONF est recommandé comme expert pour l'évaluation de la pertinence du périmètre et des contraintes à prévoir avec leurs incidences financières.

#### ***Les concertations locales : inscription des sites et délimitation des périmètres.***

Au cours de l'été 1997, des "Comités Locaux de Concertation" se mettent en place sur chacun des sites éligibles. Ces comités doivent se prononcer sur l'inscription des sites et la délimitation de leur périmètre. Dans le cas de la plaine de Crau et du massif des Alpilles, ils sont animés par des agents de l'administration agricole et forestière (DDAF) et des scientifiques de la Réserve Naturelle de Camargue. Deux réunions auront lieu pour chacun des sites (1997 et 1998).

#### **La plaine de Crau**

Une partie du territoire de la plaine de la Crau dite "Crau Sèche" est classée ZPS depuis 1990 (11.500 ha). Elle fait l'objet d'un programme ACE (aides à l'acquisition foncière et conventions de gestion), ainsi que d'une mesure agri-environnementale dont bénéficient les éleveurs et les propriétaires fonciers (pour la mise en place de conventions pluriannuelles de pâturage - le pâturage en Crau Sèche au printemps par les troupeaux ovins transhumants est reconnu par les naturalistes comme essentiel à l'entretien du milieu de vie des oiseaux

---

<sup>320</sup> Président de l'Union des Maires des Bouches-du-Rhône, lettre adressée aux maires du Département, 11/09/96

<sup>321</sup> lettre du 20/09/1996

<sup>322</sup> 12/02/1997



protégés). C'est le Conservatoire des Ecosystèmes de Provence (ICEEP) qui suit la mise en place de ces mesures.

Les prairies de Crau, qui couvrent environ 12.000 ha et forment la partie dite "Crau Humide" ou "Crau verte" du territoire, font également l'objet de mesures agri-environnementales ; l'une a été mise en place au titre du rôle de ces prairies dans le maintien de la Crau Sèche et de son avifaune (leur maintien a été défini par les naturalistes comme condition nécessaire au maintien de l'élevage ovin transhumant, car elles servent en hiver de site de pâturage; les prairies constituent par ailleurs un site d'hivernage pour certaines espèces de l'avifaune protégée); la seconde mesure, mise en place à l'initiative des représentants du Comité du Foin de Crau, a été obtenue au titre de la protection de la nappe phréatique et du paysage ; cette mesure, dont la prime s'élève à 1.100F/ha/an, n'est pas renouvelable et prend fin en 2001). Depuis 1997, le foin de Crau bénéficie en outre d'une AOC .

La Crau a été choisi comme site expérimental pour l'application de la directive Habitats (Crau Sèche et une zone de marais, ainsi que les prairies)

Le Comité Local de Concertation mis en place pour le site Natura 2000 comprend des services de l'Etat (Sous-Préfecture, DIREN, Ministère de la Défense qui possède de nombreux terrains en Crau, et la DDE), les maires ou élus des communes concernées, et des représentants de douze organismes, dont cinq organisations agricoles<sup>323</sup>, deux structures industrielles<sup>324</sup>, deux conservatoires (CEEP, Conservatoire du Littoral) et deux associations de protection de la nature (une locale, à l'échelle de la Crau, la seconde régionale), et enfin la Fédération Départementale des Chasseurs.

### **Des compromis avec les industriels et les militaires**

Le Comité de Concertation se réunit pour la première fois en juillet 1997. Si pour la Crau Sèche un périmètre est déjà établi par l'existence de la Zone de Protection Spéciale, celui formé par les marais fait par contre l'objet de discussions. Le Comité s'interroge sur deux choix possibles : soit proposer l'inscription d'un périmètre minimal constitué par les terrains gérés par le Conservatoire du Littoral, soit proposer la totalité de la zone<sup>325</sup>. La procédure d'inscription des sites demeure floue. Pour certains membres du comité, il s'agit de définir un périmètre le plus large possible quitte à le réduire au cours de la phase de concertation ;

<sup>323</sup> CDJA, Chambre Départementale d'Agriculture, Comité du Foin de Crau, Fédération Départementale Ovine, FDSEA.

<sup>324</sup> le Port Autonome de Marseille, propriétaire de la zone industrialo-portuaire située au sud du territoire (Fos), et deux entreprises membres de l'Union Nationale des Industries des Carrières et des Matériaux de Construction (UNICEM).

<sup>325</sup> Procès-verbal de la réunion, 04/07/1997.

d'autres pensent qu'au contraire il vaut mieux proposer un périmètre restreint susceptible d'être élargi par la suite, à condition de pouvoir obtenir des financements supplémentaires. Le Comité se prononce finalement pour le choix d'inscrire l'ensemble de la zone, mais tout le périmètre n'est pas retenu. Les représentants du complexe industriel de Fos, situé à proximité d'une zone de marais, demandent d'exclure deux terrains sur lesquels des projets d'implantation d'industries chimiques sont prévus. Ils font valoir en contrepartie leur collaboration avec le Conservatoire du Littoral dans les projets de protection d'un étang. Les représentants d'une commune avoisinante, au nom d'enjeux économiques, soutiennent leur demande. Le président de la Fédération Départementale des Chasseurs, qui souligne l'existence de bons rapports avec le Conservatoire du Littoral, se dit favorable à l'inscription du site en émettant toutefois des réserves concernant les notions de "perturbation" et de "dérangement" contenues dans les textes de la directive. Apprenant la rareté de certaines espèces floristiques la Fédération se dit prête à aider les naturalistes dans leurs actions de protection. La Chambre Départementale d'Agriculture craint par contre que l'inscription dans le réseau Natura 2000 représente une source de contraintes.

Au niveau de la Crau Sèche, l'ensemble de la Zone de Protection Spéciale est proposée, à l'exception des terrains du ministère de la Défense qui refuse par principe de s'intégrer à tout dispositif de protection.

#### *Une extension du périmètre*

A l'occasion de cette première réunion, les représentants du Comité du Foin de Crau, avec le soutien du maire de la commune de Saint-Martin de Crau et le syndicat des éleveurs, demandent que les prairies soient incluses dans le périmètre au titre de leur rôle dans le maintien de la Crau Sèche et de son avifaune, et conformément au dispositif agri-environnemental déjà en place.

Une productrice de foin, membre du conseil d'administration du Comité du Foin de Crau, qui prend peu après connaissance de cette demande, manifeste, avec son fils également producteur de foin, son opposition : "*ne sachant aujourd'hui ni vous ni moi les contraintes qui vont être imposées même en échange d'une aide, nous refusons tout net que nos prairies entrent dans le périmètre de Natura 2000*"<sup>326</sup>. Ils refusent de régler leur cotisation au Comité du Foin de Crau jusqu'à ce que les représentants du groupement s'engagent à retirer leurs exploitations du périmètre.

---

<sup>326</sup> lettre adressée aux représentants du Comité du Foin de Crau, le 30/10/97.

Lors de la réunion du Comité Départemental de Concertation au mois de mai 1998, l'un des représentants du Comité du Foin de Crau réitère la demande de désignation des prairies comme site Natura 2000, appuyé par le Directeur du CEEP<sup>327</sup>.

En septembre, les représentants du groupement des producteurs organisent une réunion pour soumettre au vote des membres l'inscription des prairies au réseau Natura 2000. Les agents de la DDA qui animent le Comité Local de Concertation sont invités pour présenter la Directive.

Leur discours repose essentiellement sur une argumentation économique. L'inscription au réseau Natura 2000 serait une condition nécessaire pour accéder aux aides environnementales (programme Life et renouvellement des mesures agri-environnementales). Le projet pourrait d'autre part nourrir une démarche de marketing territorial, Natura 2000 constituant une sorte de "label": *"un patrimoine préservé et valorisé renforce l'image de marque d'une région et cela rejaillit sur les aspects économiques"* (agent technique de la DDA) ; *"inscrire les prairies dans Natura 2000, cela revient à une labellisation du territoire de Crau. L'étiquette Natura 2000 permet la concentration des aides et confirme que l'agriculture de Crau est une agriculture de qualité"* (directeur d'un service de la DDA). Les pratiques agricoles ne sont pas remises en cause mais sont au contraire au cœur du projet : *"Ici on n'est pas en Bretagne. Les pratiques agricoles sont respectueuses de l'environnement, il ne peut pas y avoir de grandes contraintes. Natura 2000, c'est une aide au maintien économique des exploitations, car ce sont elles qui sont garantes de la tenue du territoire et de la protection de l'environnement"* (directeur d'un service de la DDA). Si les agents de la DDA ne peuvent apporter de précision sur le contenu des documents d'objectifs et la hauteur des aides financières, ils insistent par contre sur la définition locale et commune des règles des futurs cahiers des charges, indiquant qu'ils pourront ainsi être compatibles avec le cahier des charges de l'AOC.

Les représentants du Comité du Foin de Crau se veulent également rassurants : *"nous, producteurs de foin, nous sommes incontournables. C'est nous qui occupons le plus de surface sur le territoire, rien ne peut se faire sans les agriculteurs, surtout en Crau verte (...) Ce qu'on veut mettre au cœur du document d'objectifs, c'est la santé économique du foin de Crau, car sans la santé économique du foin de Crau, il n'y a pas de conservation du patrimoine"* (coprésident du Comité du Foin de Crau). Les mesures agri-environnementales servent également d'argument de poids : *"chaque année la Crau reçoit au total 20 millions de francs pour l'environnement (...) Pour ce qui est des contraintes j'ai un rappel à vous faire : qui dans la salle a été gêné par les mesures agri-environnementales ? Ce sont des contraintes de culture normale, naturelle. Il s'agit de maintenir les choses qui existent avec les qualités*

---

<sup>327</sup> "le projet prévoit de prendre en compte des unités fonctionnelles ; il ne sera pas difficile de montrer l'intérêt de la Crau humide, car ce n'est pas possible de la séparer avec la Crau sèche" (directeur du CEEP), réunion du Comité départemental, 20/05/98.

*écologiques existantes et non pas de faire un zoo "* (coprésident 2 du Comité du Foin de Crau).

Sur les soixante quatre producteurs présents (le Comité du Foin de Crau comprend 220 membres), cinquante voteront pour l'inscription des prairies au réseau Natura 2000, six s'abstiendront et huit voteront contre. Les opposants, dont certains sont aussi arboriculteurs et maraîchers, avancent comme argument l'impossibilité de reconverter les exploitations en cas de difficultés économiques et la crainte de contraintes trop lourdes. Les représentants du groupement des producteurs de foin proposent une motion qui sera amendée par deux producteurs. Ces derniers demandent de bien spécifier que les futures mesures de protection se feront sur des bases "*contractuelles, volontaires et individuelles*"<sup>328</sup>.

Fin septembre 1998, la demande d'extension du périmètre Natura 2000 aux prairies est approuvée par le Comité Local de Concertation lors de sa deuxième réunion. Le maire de la commune de Saint-Martin de Crau regrette cependant que l'inscription au site ne permette pas de s'opposer à l'extension de l'arboriculture intensive (rachat de prairies par des arboriculteurs).

Il est décidé de définir pour le site de la Crau un périmètre global qui correspond au périmètre de l'AOC foin de Crau et qui inclut la ZPS. La DDA et le Comité du Foin de Crau sont chargés de préciser ce périmètre sur la base des données cartographiques existantes. Les représentants du Comité du Foin de Crau annoncent également à l'occasion de cette réunion leur candidature officielle pour que le groupement soit désigné opérateur local.

La DIREN demandera finalement de définir un périmètre par lots (groupes d'exploitations) et non global, ce qui permettra d'exclure les exploitations de trois opposants au projet qui sont intervenus entre temps auprès du Préfet. Au début de l'année 1999, le Comité du Foin de Crau est désigné opérateur local du projet pour l'ensemble des sites (prairies, Crau Sèche et marais), et le CEEP comme partenaire scientifique.

### **Le massif forestier des Alpilles.**

Le massif des Alpilles (qui couvre environ 19.000 ha. - 47% des zones forestières appartiennent à des propriétaires privés, le reste aux communes et à l'Etat) est classé site inscrit depuis 1965 (loi de 1930) et comporte une ZNIEFF et ZICO. Il fait l'objet depuis 1989 d'une structure d'administration territoriale, l'Agence Publique du massif des Alpilles (syndicat mixte) formée par les élus des communes, le Conseil Régional et le Conseil

---

<sup>328</sup> Motion pour le réseau Natura 2000, Comité du Foin de Crau , le 17/09/98.

Général. L'Agence se veut porteuse d'un projet global de protection du massif défini sur la base d'un rapport d'orientations qui a été élaboré dans le cadre du Plan Intercommunal de Débroussaillage et d'Aménagement Forestier (PIDAF), normalement destiné à la lutte contre les incendies. L'Agence a réalisé dans le cadre de la préparation de ce plan, de 1992 à 1995, un état des lieux intégrant aussi des études sur la faune, la flore, l'utilisation des sols, la fréquentation. L'Agence est dotée d'un comité syndical formée par les membres, et d'un conseil consultatif défini comme un organe de suivi, de proposition et d'évaluation formé par des représentants des associations de protection de la nature, des organismes professionnels, des propriétaires forestiers, des administrations. Le massif fait l'objet d'une mesure agri-environnementale (sylvo-pastoralisme), de deux arrêtés de biotope (Aigle de Bonelli et chauve-souris), et a été choisi comme site expérimental pour l'application de la directive Paysage, ainsi que pour la directive Habitats.

Suite à la première réunion du Comité Départemental de Concertation en mars 1997, le président de l'Agence Publique du massif des Alpilles réunit les élus membres de l'Agence en présence de la DIREN et de la DDAF. Les élus décident de proposer l'inscription du massif sous trois conditions : "*pas d'incidence sur les pratiques agricoles locales, liberté de chasse maintenue, pouvoir se retirer de la concertation en cas de désaccord*"<sup>329</sup>. Le président de l'Agence communique la décision au Préfet.

L'Agence crée dans les mois qui suivent un Conseil Consultatif réunissant les élus et des représentants des organisations agricoles, forestières, des associations villageoises de protection de l'environnement, et leur présente le projet de la directive.

Le 24 juin a lieu la première réunion du Comité Local de Concertation. Le comité comprend outre les services de l'Etat (DIREN, sous-préfecture), les maires ou élus des communes du massif, et des représentants de douze organismes : l'ONF, deux organisations agricoles (CDJA, Chambre Départementale d'Agriculture), la Chambre de Commerce et d'Industrie du Pays d'Arles et l'Union Nationale des Industries des Carrières et Matériaux de Construction (UNICEM), deux structures de la propriété forestière (CRPF, et une Association Syndicale Libre des propriétaires du massif), la Fédération Départementale des Chasseurs, le CEEP, et trois associations villageoises de protection de l'environnement (l'une est inter-villageoise).

Le président de l'Agence Publique du massif rappelle la décision prise par les élus quelques mois auparavant. L'inscription au réseau Natura 2000 lui semble être un moyen de mettre en œuvre le projet global de protection du massif défini depuis déjà quelques années par

---

<sup>329</sup> Compte-rendu de la réunion du 7 avril 1997

l'Agence en concertation avec les acteurs économiques et associatifs<sup>330</sup>. Le CRPF, l'association des propriétaires privés, une association villageoise de protection de l'environnement et les représentants de l'UNICEM s'opposent à l'inscription de la totalité du périmètre souhaitant qu'il soit limité aux secteurs prioritaires (1600 ha de crêtes), l'UNICEM demandant par ailleurs d'exclure une zone de carrières. Le comité vote à l'unanimité le principe d'une candidature au réseau, mais les opposants à l'inscription de la totalité du site posent comme condition la limitation du périmètre aux habitats prioritaires. Par ailleurs, une exploitation viticole située en bordure du massif est retirée du périmètre (opposition du propriétaire).

L'Agence Publique du massif réunit à nouveau le Conseil Consultatif pour expliquer le choix des élus. A la deuxième réunion du Comité Départemental de Concertation, l'Agence apprend que le site des Alpilles n'est pas retenu compte tenu des divergences apparues à propos de la définition du périmètre lors du Comité Local de Concertation. Le lendemain, le président de l'Agence avec l'appui de la DIREN sollicite le Sous-Préfet pour la mise en œuvre d'une réunion de concertation afin de délimiter un périmètre permettant que le massif soit éligible pour le mois de décembre. Une réunion interne est organisée à la Sous-Préfecture avec le président et la directrice de l'Agence et les animateurs du groupe de concertation (DDAF, scientifiques de la réserve de Camargue). Le président demande au nom des élus membres de l'Agence que les objectifs de gestion soient définis en même temps que le périmètre afin qu'il soit mieux accepté<sup>331</sup>. Sur la base du rapport d'orientation élaboré dans le cadre du PIDAF en 1995 le groupe prépare quelques propositions pour la prochaine réunion du Comité local de concertation.

Le comité est réuni au début de l'année 1998. Un document intitulé "premières ébauches du document d'objectifs" est remis à chacun des membres. Le nouveau périmètre proposé exclut des zones agricoles, notamment une exploitation viticole dont le propriétaire est opposé au projet. Ces zones sont considérées par les scientifiques en charge du dossier comme ne participant pas directement au fonctionnement du massif.

Les représentants de l'UNICEM renouvellent leur souhait d'exclure une zone de carrières, ce qui sera accepté. Un représentant d'une commune de la Crau propriétaire d'une zone dans le massif demande par contre d'étendre le périmètre en piémont pour limiter le développement d'une arboriculture intensive en cours d'implantation sur une propriété importante. Cette demande n'est pas retenue du fait de l'existence d'autres moyens réglementaires, telle que la procédure d'autorisation de défrichement. Le CRPF émet toujours des réserves sur

---

<sup>330</sup> Lettre du 16/05/1997 du Président de l'Agence adressée au Préfet et lue lors de la réunion du Comité de Concertation

<sup>331</sup> Compte-rendu de la réunion du 16/12/1997, Sous-Préfecture.

l'inscription de la totalité du site, et considère que les réglementations et les actions existantes tels que les Plans Simples de Gestion sont des mesures suffisantes.

De leur côté, la Fédération des chasseurs et les organisations professionnelles agricoles approuvent à la fois le périmètre et le document d'objectifs. La Fédération des chasseurs propose, au-delà du développement des cultures cynégétiques et des créations de point d'eau, reconnus comme favorables au maintien de la biodiversité, de réaliser des débroussailllements, de planter des haies arbustives et de mettre en place des jachères environnementales. La Chambre Départementale d'Agriculture dit retrouver comme en Crau la possibilité de développer des relations fructueuses entre agriculture et environnement. Sa seule inquiétude est la non prise en compte dans le périmètre de secteurs agricoles situés en piémont et qui font l'objet de mesures agri-environnementales, se demandant si cela ne portera pas tort à leur renouvellement.

La réunion se conclut par un vote favorable à l'inscription du nouveau périmètre proposé, avec pour seule correction l'exclusion de la zone de carrières.

L'inscription du site des Alpilles est soumise quelques mois plus tard au Comité Départemental de Concertation. Le représentant du syndicat des propriétaires forestiers intervient pour signaler l'opposition des plus grands propriétaires. Le Secrétaire Général de la Préfecture qui anime la réunion répond que si l'un des partenaires important est opposé cela ne signifie pas le refus d'inscription d'un site : *"les sites sont d'abord d'intérêt scientifique"*<sup>332</sup>. Il lui assure cependant de faire part des réserves du CRPF dans la demande d'inscription du site. Le président de l'Agence Publique du massif vient appuyer les propos du secrétaire général : *"nous avons pris bonne note des réserves et non pas des oppositions. Elles tiennent à l'incertitude du contenu de Natura 2000. Elles ont reçu de notre part l'assurance d'être considérées (...) Les débats et les discussions autour du programme au cours de la phase de concertation ont permis de bâtir un véritable et authentique consensus entre les élus, mais aussi avec la fédération des chasseurs, la chambre d'agriculture et les syndicats agricoles, qui ont donné un accord qui peut être qualifié presque d'enthousiasme (...) Il y a un moment déjà que nous avons établi un avant projet de ce que serait Natura 2000 (...) Natura 2000 est un outil pour mettre en œuvre une politique définie au niveau local et non pas l'invasion d'une politique extérieure ou étrangère (...) La Ministre n'a jamais dit qu'il fallait une totale unanimité (...) Aujourd'hui sur les Alpilles il y a quasi unanimité"*<sup>333</sup>. Mais le représentant du CRPF n'accepte pas d'être écarté *"sous prétexte de consensus"*. Il demande une limitation par principe de précaution : *"c'est sur la zone de crête où l'on trouve le seul habitat d'intérêt européen"*. Le représentant précise qu'il ne demande pas un rejet

<sup>332</sup> Réunion du Comité Départemental de Concertation, 20/05/1998

<sup>333</sup> ibid.

systematique, mais préfère par prudence inscrire un minimum de surface quitte à élargir le périmètre par la suite. Le secrétaire général reprend ses premières remarques : *"on est dans une démarche de « recherche » de consensus, mais il n'y a pas besoin d'avoir un consensus à 95 % pour proposer un site. Le consensus, on l'observe, s'il y en a un tant mieux (...) Votre réserve par sa portée générale ne paraît pas matière à rejeter l'inscription des Alpilles* »<sup>334</sup>. Le président de l'Agence Publique du massif rajoute : *" Natura 2000 est un outil de la gestion globale du massif, or on ne peut pas remplir cet objectif si on a seulement ha 1500 de crêtes"*

L'inscription du site sera entérinée par le Comité. Quelques temps plus tard, l'Agence Publique du massif des Alpilles annoncera sa candidature officielle pour être opérateur local. La Société Nationale de Protection de la Nature, qui a en charge de la réserve Naturelle de Camargue, sera désignée comme partenaire scientifique.

## Conclusion

Les premières phases de la mise en œuvre de la directive Habitats dans la région Provence Alpes Côte d'Azur tendent à valider dans une grande mesure les ambitions exprimées par les scientifiques dans le choix des sites, malgré des différences selon les départements et les types de milieux. Si les vicissitudes qu'a connu la directive au niveau national face à une coalition d'opposants, relayée au niveau régional par les milieux forestiers, ont à un moment donné mis en péril ces ambitions, la reprise des concertations régionales, départementales et locales paraît avoir relancé la dynamique sur des territoires relativement plus nombreux et étendus que dans d'autres régions. Ce « succès » tient sans doute au fait que les politiques de protection des milieux naturels, au moins hors de la zone littorale, reçoivent depuis un certain nombre d'années un soutien assez important de la part d'élus et d'intérêts économiques qui y voient une manière de valoriser une richesse paysagère et touristique, ainsi qu'à l'association antérieure de milieux professionnels de l'agriculture et de l'élevage à la conservation de qualités naturelles par le biais des mesures agri-environnementales. On notera aussi des engagements de la DIREN qui vont bien au-delà des instructions nationales et européennes dans la voie de la contractualisation. Mais, au-delà d'accords locaux concernant la désignation des sites et des enveloppes de référence, on sera maintenant attentifs à la traduction en terme de mesures de gestion. Les coalitions réunies en soutien au classement des sites résisteront-elles à cette nouvelle épreuve ?

---

<sup>334</sup> *ibid.*



**L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE  
EN REGION BOURGOGNE**

**Pierre ALPHANDERY et Florence PINTON  
(INRA/STEPE – CNRS/PARIS X-Nanterre)**

## I. IDENTIFICATION DES SITES

### 1. Organisation des inventaires et désignation des opérateurs

#### *Le choix d'une démarche centralisée et pragmatique*

En Bourgogne, la directive Habitats a été relativement bien reçue dans ses principes par les milieux de naturalistes, qu'ils soient scientifiques reconnus, gestionnaires d'espaces protégés ou militants de la protection de la nature. Par contre, sa mise en œuvre a déclenché toute une série d'interrogations voire même de déceptions du côté des Associations de Protection de la Nature (APN). Celles-ci ont d'ailleurs joué un rôle négligeable dans la phase d'inventaire<sup>335</sup>, les raisons invoquées par les uns et les autres pour justifier ce constat étant diverses : leur faiblesse en Bourgogne, leur réticence vis à vis de la directive, leurs compétences scientifiques limitées et pour certains, l'action de la DIREN pour les tenir écartées de cette phase afin de ne pas répéter les difficultés rencontrées lors de l'inventaire Znieff. Il fallait « *s'affranchir des associations de protection de la nature et ne pas refaire l'expérience des Znieff, mal vécue par la Diren* » commente un gestionnaire. La Diren de son côté précise que les naturalistes et les scientifiques régionaux ont pour la plupart participé au travail de repérage des sites éligibles sur la base des éléments qu'elle leur avait proposé. On retiendra de ceci que le précédent des Znieff a eu des répercussions dans la construction des inventaires comme nous le verrons plus loin. Au niveau organisationnel d'abord, la Diren a affiché sa volonté de travailler avec des naturalistes scientifiques à l'échelle régionale. Au niveau de la méthode, ensuite, la mise en place d'une démarche, à la fois rationnelle et pragmatique, caractérise le cas Bourguignon. L'expérience des Znieff incite la Diren à recentrer ses efforts sur un objectif précis : la crédibilité de sa démarche.

De leur côté, les porte-parole d'une importante association départementale<sup>336</sup> ayant participé activement aux inventaires Znieff reconnaissent avoir eu du mal à s'inscrire dans ce genre d'opération pour des raisons de logiques de fonctionnement différentes. Le « *côté lourd, pesant et administratif dans Natura 2000 qui descend les échelons* », ce « *côté aseptisé, rationnel* », heurte leur enthousiasme. Peu habitués à la démarche contractuelle en terme de protection de la nature, ils ont du mal à se positionner car « *une ZPS est plus contraignante qu'une ZSC* ». Sans compter, du fait de leur statut, leur incapacité à suivre tous les dossiers et toutes les réunions : « *On n'a pas*

---

<sup>335</sup> Elles seront invitées pour la première fois en juillet 96

<sup>336</sup> Gody, Groupement Ornithologique de l'Yonne.

*pu aller aux réunions à Dijon en semaine car on n'avait pas d'objecteurs disponibles* ». Ils ne cachent pas cependant leur déception vis-à-vis des retombées de la directive, déception qui s'exprime sous différentes formes : « *la montagne a accouché d'une souris* » ou encore, « *Avec la DH on joue de la peur de la perte de liberté individuelle comme avec les 35 heures : d'accord si vous ne nous l'imposez pas* ». La distance qui s'est installée entre eux et la Diren pour cette affaire n'est pas toujours bien vécue. Et ce qu'ils considèrent comme un manque de reconnaissance est exacerbé par l'évolution récente de la plus importante des associations régionales, le Conservatoire des Sites Naturels Bourguignons (CSB) qui a de plus en plus tendance à « *agir en bureau d'expertise régional* » et à se couper des APN départementales. Le sentiment d'isolement de ces dernières amène un membre du Gody à tirer la conclusion amère que son association a été dépossédée deux fois. D'une part, elle s'est trouvée éloignée des décisions prises pour Natura 2000. D'autre part, elle a été tenue à l'écart de la valorisation des données sur les Znieff qu'elle avait portant contribué à rassembler.

Le CSRPN constitue la pièce maîtresse dans la validation scientifique des inventaires car il a pour rôle d'éclairer la DIREN dans le choix des sites. Celle-ci se charge de recruter des « scientifiques »<sup>337</sup> dans le cadre de ses réseaux de connaissance. Elle investit du côté des spécialistes de la nature comme du côté des « *gens sensibles à la protection de la nature* ». Le chargé de mission à la Diren, embauché à cette époque, est bien implanté régionalement pour avoir fait ses études sur place et a débuté sa carrière dans un bureau d'étude associé à l'Université, qui se donne pour objectif de « *constituer l'interface et la structure d'application des sciences de l'environnement de l'Université de Bourgogne* »<sup>338</sup>. Ce bureau d'experts est d'ailleurs intervenu dans le cadre de la mise en place des mesures agri-environnementales. Les membres du CSRPN ont une perception assez positive de la directive. Sa « philosophie » est appréciée dans la mesure où on considère qu'elle représente une réelle avancée au sein des politiques de gestion de la nature. En donnant une bonne définition à la biodiversité, elle introduit la dimension dynamique, précise un des membres. On reconnaît par ailleurs que c'est la première fois en France que l'on constitue une liste de biotopes. Les critiques portent beaucoup plus sur le flou de la méthode présentée et sur les aspects organisationnels. Le manque d'orientations est tel que le premier travail de réflexion des membres du CSRPN a porté essentiellement sur ces questions. Il est reproché à l'inventaire européen de mélanger des données de nature différente<sup>339</sup> et d'être inadapté aux objectifs ambitieux de la directive. Il faudrait faire un effort pour adapter la méthode aux

---

<sup>337</sup> Ils doivent être auteurs de publications ou avoir effectué des recherches sur le patrimoine régional.

<sup>338</sup> CAE (Cellule d'Application en Ecologie), Annuaire des acteurs pour l'Environnement en Bourgogne, OREB, 1998.

<sup>339</sup> Cette critique rejoint celles des scientifiques au niveau national (voir la deuxième partie de ce rapport).

nouveaux objectifs, souligne le responsable de la Diren, dont la compétence scientifique est reconnue régionalement. Ancien étudiant de l'Université de Dijon et docteur en écologie, il s'est spécialisé dans le domaine de la végétation et des sols. Il a été recruté en 1992 pour achever le travail d'inventaire des Znieff et mettre en place la directive. Il se distingue rapidement en proposant aux membres du CSRPN une méthode de travail homogène et efficace. Au point que certains d'entre eux regrettent qu'il n'y ait pas eu un encadrement méthodologique national plus précis pour appuyer les Diren et éviter des dérapages. C'est l'avis d'un représentant du Conservatoire des sites pour lequel, « toute l'appréciation a été laissée aux Diren. Et dans certaines régions, les responsables ne sont pas scientifiques ».

En Bourgogne, les listes ont été intégralement conçues à partir des inventaires Znieff dont la constitution s'est achevée en 1992 après de multiples péripéties. Or, les conditions de leur réalisation ont été telles que leur validité est sérieusement mise en doute, comme le suggèrent certains membres du CSRPN : « Les sites ont été dessinés à partir d'inventaires dépassés » ou encore « L'inventaire Znieff était souvent erroné car les critères étaient flous. L'inventaire Habitats est donc passable dans la région ». L'effort de rationalisation entrepris par la Diren est ressenti comme ayant ses propres limites dès lors que le matériel de base sur lequel repose la sélection des sites présente quelques faiblesses. Mais cette situation va finalement produire de la connaissance<sup>340</sup>. Dans un contexte de tentative d'ajustements de données, le savoir-faire devient une dimension essentielle du processus de fabrication de la connaissance et c'est cet aspect que la Diren va mettre en avant, en mobilisant autour d'elle les compétences scientifiques disponibles. Pour plusieurs scientifiques du CSRPN, cette mobilisation du savoir est nécessaire mais elle ne doit pas s'opposer à l'élargissement du Comité scientifique à différents acteurs : « Il faudrait mettre dans les Comités Scientifiques les chasseurs et l'ONF pour garantir le critère de compétence. Cela a été une erreur de ne pas les mettre ». Ce qui sous-entend que le traitement scientifique de la nature ne peut faire l'économie d'une confrontation avec le savoir des principaux gestionnaires et usagers de l'espace.

#### *Le rôle du CSRPN dans la réalisation des inventaires*

Le CSRPN de Bourgogne, créé en juillet 92, prend la suite du Comité Régional qui avait pour mission d'organiser la collecte de données nécessaire à la constitution des Znieff. Le CSRPN se compose alors de 12 personnes qui représentent 11 spécialités<sup>341</sup>

---

<sup>340</sup> Cet aspect est traité dans la quatrième partie de ce rapport.

<sup>341</sup> Ornithologie; Ecologie; Entomologie; Botanique; Phytosociologie; Mammologie; Hydrobiologie; Astacologie; Amphibiens-reptiles; Ichtiologie; Economie rurale.

et fonctionne sans présidence. C'est le représentant de la Diren qui en assure le secrétariat jusqu'à son renouvellement en 1998 où le comité se dote d'un président, professeur à l'Université. Il passe alors à 15 membres avec peu de modifications par rapport au conseil précédent. En dehors de l'économiste dont la présence a été souhaitée par la Diren, tous sont des naturalistes, la plupart ayant reçu une formation universitaire<sup>342</sup> à l'exception de deux autodidactes<sup>343</sup> réputés pour leur connaissance du terrain. On compte deux professeurs de l'Université de Bourgogne, trois membres du Parc Régional, un membre du Conservatoire des sites et deux personnes extérieures à la région. Parmi ces dernières, un naturaliste, professeur à la retraite, a été sollicité au titre de sa bonne connaissance de la flore de la région. Coauteur de l'inventaire Gréminat<sup>344</sup> réalisé par des naturalistes bourguignons en 1970, il a mené autrefois des travaux sur la flore des étangs et participé à ce titre aux inventaires Znieff de Bourgogne. Les scientifiques qui ont accepté de siéger au CSRPN ont fréquemment une double casquette : à côté de leur activité universitaire, ils sont membres d'une société savante ou d'une APN. Arrêtons nous sur la présence insolite mais certainement pas fortuite d'un économiste universitaire dont les travaux portent en partie sur « l'environnement rural ». Connu de la Diren, il a accepté d'intégrer le CSRPN tout en ne sachant pas quel serait son apport sur des dossiers relevant pour lui d'une « affaire de spécialistes ». Sa présence dans le comité a pourtant été souhaitée par la Diren pour « éclairer les débats touchant à des aspects socio-économiques » et répondre à une des exigences de la directive : fonder une politique de la nature qui tienne compte « des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales ». D'une certaine manière, on peut faire l'hypothèse que l'économiste a été sollicité implicitement comme porte-parole des usagers de l'espace rural.

Le CSRPN est un « *panel de professionnels reconnus* » nous confie un naturaliste local qui déplore tout de même le manque de représentants départementaux, de l'Yonne en particulier. Diplômé de l'Université, il remet en cause l'efficacité de ce Conseil sans relais locaux et rejoint d'une certaine façon celui qui regrettait l'absence des socioprofessionnels. Pour eux, la science ne saurait se substituer à une bonne connaissance de la réalité des terrains et des hommes.

Pour réaliser l'inventaire Natura 2000, la DIREN organise une rencontre d'ordre méthodologique en décembre 1992. Très rapidement, le choix est fait de travailler à partir des Znieff de première génération malgré les nombreuses critiques qui leur sont adressées. Il faut partir de ce qui existe d'autant plus qu'ayant été tardif dans la région,

---

<sup>342</sup> On retrouve des anciens étudiants de l'Université de Dijon.

<sup>343</sup> Un magistrat à la retraite collectionneur d'insectes et un agriculteur passionné par la botanique.

<sup>344</sup> Groupe d'Etude des Milieux Naturels.

l'inventaire présente l'avantage d'intégrer des données récentes. Le Conseil délègue à la Diren le soin de conduire le travail de mise en correspondance entre les habitats bourguignons et la nomenclature européenne Corine. A cette fin, son représentant fait le choix d'embaucher une étudiante de l'Université pour coordonner l'inventaire et traiter les données de la base Znieff. La Diren prépare les dossiers et le CSRPN se prononce. Cette phase d'inventaire (sélection des sites) va réunir les scientifiques du CSRPN à plusieurs reprises<sup>345</sup> pour valider des résultats et aboutir à la constitution d'une liste. La sélection bourguignonne est validée le 14 décembre 1994 par le Conseil Scientifique. La liste est composée de 56 sites et est accompagnée d'un tableau synthétique des habitats et des espèces déterminants<sup>346</sup>. Les fiches d'identification simplifiées et les bordereaux d'information détaillés sont rédigés à cette époque.

L'implication de la Diren dans la réalisation des inventaires est donc très importante, puisqu'elle aura à sa charge la préparation des dossiers à soumettre au CSRPN. Celui-ci a essentiellement un rôle de validation et il y a apparemment peu de réunions et de polémiques. *« Soumis à la discussion du groupe, un certain nombre de Znieff seront éliminées car elles présentent trop peu d'info ou de l'info périmée. D'autres sont bien connues des naturalistes qui s'en portent garants. Les restrictions dans les choix sont donc venues du manque de connaissance sur le terrain »*. L'organisation du travail, économe en temps et en déplacement, se cale sur des moyens financiers presque inexistantes, puisque la Diren limite ses dépenses au remboursement des frais de déplacement des membres du CSRPN. La méthode a évidemment ses faiblesses comme l'avouent volontiers les membres du CSRPN : *« le vrai problème est le manque de crédit ; pour défendre les Znieff, il faut des arguments »*. On déplore que l'Université de Bourgogne n'ait pas mis des étudiants sur ce thème : *« on aurait pu faire mieux avec des moyens »*.

On pressent déjà que la fabrication des inventaires Natura 2000 est passée par diverses étapes que nous allons reconstituer schématiquement. En Bourgogne, l'élaboration des Znieff présente la particularité d'avoir été bouclée très tardivement, au moment même où démarrait la procédure Natura 2000 en 1992. Il nous semble donc difficile de comprendre la pratique de sélection des sites proposés pour entrer dans ce réseau sans faire un retour sur les modalités de la constitution des inventaires Znieff en Bourgogne.

---

<sup>345</sup> Avril et décembre 1993, février, novembre et décembre 1994.

<sup>346</sup> On y trouve la liste de 40 habitats (dont 12 prioritaires) et 43 espèces (dont 3 prioritaires), puis leur répartition entre les 56 sites proposés.

## 2. « L'invention » des Znieff

Depuis que la question de la réalisation des Znieff a été posée en 1982, les Diren se sont appuyées sur les connaissances locales et le bénévolat pour cartographier leur région. En Bourgogne, on disposait de quelques études référencées mais les données naturalistes dominaient et les carnets de terrain des bénévoles ont été largement exploités. L'inventaire Gréminat est présenté comme l'ancêtre des Znieff et fait figure de référence : « *C'était des Znieff avant les Znieff* ». Mais les difficultés étaient nombreuses à ce stade, estime le représentant de la Diren, car il n'y avait aucune formalisation de la méthode : « *les notices existaient mais on ne savait pas comment on invente une znieff* ». Il existait bien un bordereau commun au niveau national mais, nous précise-t-il, chaque groupe faisait comme il l'entendait, en particulier pour fabriquer le contour des zones. Il existait selon lui une double interprétation de la construction d'une Znieff qui pose aujourd'hui un vrai problème méthodologique, rarement explicité au sein des Diren. « *Pour certains, ce sont des espaces où doivent être décrites les espèces potentiellement présentes, ce qui ne nécessite pas une cartographie au parcellaire. Pour d'autres, il s'agit d'un zonage objectif et précis, ce qui signifie un travail de titan impossible à faire sur des surfaces importantes* ».

La carte des Znieff offre des enseignements qui dépassent le cadre des données naturalistes. Fondée sur un recueil des données à l'échelle départementale, on note de grandes disparités d'un département à l'autre qui, au-delà de la répartition de la diversité biologique, sont liées à l'histoire de la constitution de l'inventaire que des enquêtes nous ont permis d'identifier. Dans le cas précis du département de l'Yonne, le quart sud-est du département est mal couvert reconnaît un membre du Gody qui a participé à l'inventaire car « *Il y a moins d'adhérents et la région est moins peuplée* ». La DRAE avait en effet délégué aux naturalistes du Gody la responsabilité de la coordination des Znieff. Les adhérents de cette association nouvellement créée, étaient jeunes et disponibles à l'époque et se sont lancés avec enthousiasme sur un terrain encore peu défriché. La méthode, il n'y en avait pas vraiment, reconnaît un des coordinateurs. Ces spécialistes des oiseaux, « *plus faune que flore* », avouent « *avoir galéré du côté des botanistes* » pour obtenir des informations complémentaires. Ils étaient tous retraités, décrits comme des « *naturalistes curieux mais peu militants pour faire classer des habitats* ». C'est ainsi que « *deux mondes se sont télescopés : les sociétés savantes et les ornithologues* » précise le jeune naturaliste. Les botanistes ont indiqué quelques stations qui ont pu être prises en compte mais malgré tout, on reconnaît que l'inventaire Znieff est à dominante faunistique car il a été principalement réalisé par les ornithologues. Du coup, « *les cartes couvrent toutes les zones d'étangs et les plans d'eau* ». « *Tous les*

*éléments du milieu naturel n'ont pas été pris en compte. Un étang avec des oiseaux est plus facile à repérer* ». Dans les faits, on a réalisé en partie une « *cartographie de compétences* » en fonction de la disponibilité des spécialistes et de la grande hétérogénéité des données, commente un représentant de la Diren. En Bourgogne, des événements administratifs comme le départ précipité d'une personne-ressource ou un défaut dans la chaîne de transmission des données, ont nuit à l'inventaire rapporte un autre naturaliste : « *les vallées de la Cure et de l'Yonne sont très semblables, mais les fiches de cette dernière ont été envoyées hors délai. Il y a donc plus de Znieff dans la Cure (...) alors que la vallée de l'Yonne n'est pas en zone 2 pour des raisons de retard* ». C'est au moment de la parution des cartes des Znieff que ceux qui avaient travaillé sur le terrain se sont rendus compte que leurs dernières fiches n'avaient pas été réceptionnées.

En 1991, l'inventaire Znieff avait pris du retard. Il présentait de grandes disparités par département au point de rendre son utilisation difficile. Pour « *recupérer l'inventaire* », la Diren a fait appel à un consultant extérieur, recruté à travers ses réseaux de connaissance. Au cours de l'entretien que nous avons eu avec lui, ce dernier a insisté sur le fait que le point faible du travail effectué ne reposait pas sur la qualité des données de terrain mais sur les méthodes. Si les naturalistes amateurs avaient individuellement bien fait leur travail, ils n'avaient pas suivi la même approche et avaient travaillé en fonction de leur propre centre d'intérêt. C'est en s'appuyant sur son itinéraire professionnel que le consultant a interprété la fragilité des inventaires de la région, ayant lui-même participé auparavant au montage de structures parapubliques. Mises en place pour finaliser les inventaires, celles-ci ont été, selon lui, à l'origine de la bonne qualité des Znieff dans les régions<sup>347</sup> où elles ont fonctionné. Or, la Bourgogne n'a pas bénéficié d'un tel soutien pour réaliser ses inventaires.

Celui qui a la lourde tâche de donner une apparence homogène à des données disparates va reprendre, en 1991, les inventaires département par département pour tenter de les reformater. Il ira volontairement peu sur le terrain. Pour lui, les travaux de réflexion sont d'ordre méthodologique, ce qui se traduit par le problème fréquent de la délimitation des contours des Znieff. « *Beaucoup de limites dessinées sur les cartes n'ont pas de fonction précise* » ajoute un autre interlocuteur. Cette question n'est pas abordée dans le cahier des charges et laisse les naturalistes dans le flou.

---

<sup>347</sup> Les exemples suivants sont cités: le CREN de la région Rhône Alpes, l'IARE en Languedoc-Rousillon et le GEPANA en Ile de France. Ces structures présentent l'avantage de réunir "des personnes proches des préoccupations de la DNP et qui ne veulent pas faire dans les études d'impacts issus de la loi de 76".



Pour remédier à ces difficultés et cartographier les différentes zones, l'expert propose aux interlocuteurs en charge des Znieff dans les départements une méthode et des définitions. Il organise quelques réunions au début de 1991 au cours desquelles il tente de définir plus précisément les caractéristiques des zones à retenir. Les Znieff 1 doivent être petites, riches en espèces indicatrices, menacées et en limite d'aires. Elles sont liées à une liste d'espèces ce qui n'est pas le cas des Znieff 2, plus vastes mais homogènes. Celles-ci peuvent être repérées à partir des cartes géologiques. Il ne doit pas y avoir eu de remembrement, les paysages y sont peu transformés, la richesse est répartie de manière plus diffuse. Travaillant à partir des cartes, le consultant modifie certaines données, rectifie des résultats extravagants, contrôle les listes d'espèces, « fait du nettoyage ». C'est l'Yonne qui a posé le plus de problème : « *il aurait fallu tout refaire* ».

Ces définitions et nouvelles orientations qui visent déjà à rationaliser la démarche ne sont pas pour autant considérées comme allant de soi et vont subir certaines critiques de la part des naturalistes de terrain. La Diren a par exemple décidé d'exclure les terres cultivées des Znieff ce qui pose pratiquement des problèmes car « *certaines oiseaux vont nicher dans les champs* ». Si, autre exemple, la Znieff 1 est constituée par un bosquet dans un milieu remembré, « *elle ne représente pas forcément des espèces rares mais plutôt des refuges intéressants* ». On retrouve ici une situation semblable à celle décrite à propos des annexes 1 et 2 de la directive Habitats. On se rend compte de la difficulté à adopter une posture disciplinaire pour produire des connaissances, quand il s'agit de traduire des données de terrain et de les reporter sur une carte ou dans un tableau. Les argumentaires invoqués dans la délimitation des Znieff relèvent déjà de différents registres qui dépassent les cadres disciplinaires.

Les travaux ont été publiés, en 1995, sous forme d'un fichier couvrant l'ensemble des Znieff de Bourgogne par l'Observatoire Régional de l'Environnement en Bourgogne (OREB), avec la participation financière de la DRAE et du Conseil Régional. Après une présentation générale, les données de chaque « *zone inscrite à l'inventaire* » sont rassemblées dans un feuillet à double page dans un but d'aide à la décision. On peut lire en introduction : « *Une Znieff est un territoire où les scientifiques ont identifié des éléments rares, remarquables, protégés ou menacés du patrimoine naturel. La zone de X est inscrite à l'inventaire Znieff. Cette fiche vous permettra d'intégrer ces éléments dans tout projet de planification ou d'aménagement* ». Datées de 1991, ces fiches traduisent l'état des connaissances à cette même époque. La directive Habitats est considérée comme une occasion de poursuivre et de « moderniser » ce premier travail d'inventaire. La mise à jour des Znieff est assurée par

la Diren avec son réseau de collaborateurs, essentiellement le PNR sur son propre territoire et le Conservatoire compétent sur les pelouses calcaires. Les données sont reprises avec une exigence d'information supérieure et reclassifiées en fonction de la nomenclature européenne. Tout ce qui est compatible avec les critères de Corine Biotope est référencé au niveau européen pour être introduit dans la liste avec le code général. « *Il y a ordre du Ministère de ne rien supprimer mais aucune vérification de terrain n'est prévue* » regrette le responsable du Conservatoire.

La production des Znieff s'est ainsi faite progressivement, à partir d'aller-retour incessants entre la donnée collectée à un moment précis et son traitement cartographique, pour aboutir à la confection d'une fiche consultable par tous. Loin d'être un processus linéaire, cette dynamique est passée par différentes étapes. Les données ont été ajustées en fonction des apports des uns et des autres et des objectifs envisagés, processus qui a produit de plus en plus d'informations. Le représentant de la Diren constate avec satisfaction que les études référencées sont de plus en plus nombreuses : « *Depuis 92, les sources d'information sont pour la Bourgogne dans des proportions inverses<sup>348</sup>. C'est une conséquence de l'évolution des politiques qui génèrent plus d'expertise. La démarche est donc plus étoffée face à la multiplication de nouveaux dossiers* ». La construction des inventaires Natura 2000 a constitué, de ce point de vue, une étape supplémentaire vers l'expertise scientifique

### 3. L'élaboration des listes de sites

Comme il a été signalé au début de ce texte, la Diren « *a inventé une méthode originale tant sur le contenu que sur la présentation des fiches* ». La première difficulté a été en effet d'assurer le passage de l'inventaire Znieff à la liste de sites en évitant les retours sur le terrain. La Diren a procédé à cette fin par étape : « *Nous, on est parti de l'inventaire Znieff rectifié, à travers la notion d'intérêt communautaire* ». Ensuite, la sélection des sites s'est faite à partir des Znieff autour desquelles on dessine des contours. Le critère de sélection est la Znieff 1. Puis intervient une seconde étape d'affinage et de compression des contours.

Ces avancées successives combinent des logiques différentes mais bien identifiées. La première phase est décrite comme une étape essentiellement technique et écologique alors que la phase d'évolution des périmètres est assimilée à un moment de concertation. La dernière étape prend en considération les activités humaines. « *Nous*

---

<sup>348</sup> Ce qui signifie pour lui que les études référencées sont plus nombreuses que les travaux d'amateurs.

*allons de l'écologique au politique* » dit un représentant de la Diren pour résumer leur méthode. Cette vision pragmatique de la construction des inventaires peut effectivement heurter la conception des APN locales, ce qui rend difficiles les collaborations : *« Certains sont dépassés au plan des méthodes car il faut aller au-delà des listes et affronter les problèmes liés à la cartographie et à la gestion des sites ».*

Une réflexion méthodologique sur la hiérarchisation des Znieff réunit fin 1992 les membres du CSRPN nouvellement créé. La méthode retenue intègre parmi les critères d'évaluation du milieu, ceux préconisés par la Directive pour le choix des sites à retenir (examen des sites en fonction des critères de la DH). Reprenant les données des Znieff 1, la Diren retient les zones en conformité avec les habitats et les espèces cités dans la directive (Annexes 1 et 2). *« La notion d'habitat est équivalente à celle d'écosystème. Il s'agit d'identifier les différents types d'écosystèmes qui caractérisent la Bourgogne »* rapporte un membre du CSRPN, et de créer des échantillons représentatifs à partir des catégories d'habitat propre à la Bourgogne. L'inventaire est soumis ensuite à la discussion au sein du CSRPN pour être validé. 180 ZNIEFF environ ont été ainsi retenues ainsi que quelques sites supplémentaires découverts à ce moment. *« Ce sont essentiellement les ornithologues et les botanistes qui peuvent dire quelque chose »* car *« les matières qui ont présidé à l'établissement des Znieff sont la botanique et l'ornitho »* commente un autre membre du CSRPN. C'est au cours de cette réunion que sera menée une réflexion sur *« le choix des sites bourguignons à retenir pour le réseau »*<sup>349</sup>. Les indications présentées dans l'annexe 3 de la directive guident l'évaluation des zones fondée sur leur représentativité, leur taille et leur état. L'échelle nationale est la référence retenue de façon à faire des propositions acceptables : *« Dans certaines régions, on a zoné d'énormes espaces. Les régions ont adopté le principe de mise en réseau ce qui les amène à prendre en considération des territoires importants. Cette mise en réseau a affolé les élus locaux. Or cette mise en réseau est illusoire. La Bourgogne a fait le choix d'afficher un pourcentage raisonnable de 2,46%. Nous, on a eu un choix du représentatif et non de l'exhaustif ».* Les membres du CSRPN approuvent cette démarche et estiment avoir été réalistes : *« la couverture est satisfaisante pour les oiseaux et la flore même s'il reste quelques trous localement dans les Znieff ».* Le flou de la procédure sur le type de réglementation à suivre les a amené à adopter la notion de noyaux durs pour définir les périmètres des sites. Natura 2000 est considérée comme une procédure qui fixe des objectifs mais n'a pas défini les outils de gestion. Ceux-ci existent mais devront être adaptés à chaque situation, précise le représentant de la Diren. Pour ce dernier, la dualité zone tampon/noyau dur convient

---

<sup>349</sup> Mise en œuvre des dispositions de la directive Habitat faune-flore. Bilan des activités au 15 janvier 1995. DIREN Bourgogne.

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 »*. Ainsi, les difficultés vécues dans certaines régions sont interprétées comme relevant d'une interprétation trop étendue de la directive.

Le débat aboutit à l'élaboration d'une première liste de 60 sites bourguignons, soit 5% du territoire. En février 1994, les listes départementales de sites potentiels susceptibles d'être inscrits en ZSC sont "prévalidées" par le Conseil puis transmises au SFF. A la fin de l'année, une réflexion technique sur la liste des sites bourguignons est proposée par la Diren aux « services producteurs de données » (ONF, CRPF, chasseurs, pêcheurs, DDAF) avant la clôture de la liste. *« Certains acteurs avaient demandé à participer dès la phase d'inventaire. La Diren trouvait aussi que c'était un moyen de réunir des informations complémentaires intéressantes »*. Les données recueillies réduisent la liste à 56 sites. Au terme de sa propre évaluation, le Muséum (MNHN) en retient 50. Les sites éliminés ne répondent pas aux critères de taille (surface minimum) et de dégradation. En juillet 1996, ce ne sont plus que 2,5% de la surface régionale (soit 77837 ha) qui sont concernés par Natura 2000.

Les fiches d'information comportent une fiche simplifiée, une fiche technique et une carte de localisation au 1/25 000. Des mesures de gestion sont proposés *« ce qui permet de discuter et d'obtenir une relative confiance »*. Dès le départ, la Diren a souhaiter donner les informations nécessaires à la concertation. Cette étape a conduit à un affinage des choix avec le resserrement de certains périmètres et l'extension d'autres. *« Dans certains départements, on a pu augmenter les surfaces »*.

Le CSRPN n'est plus intervenu dans les négociations qui auront lieu par la suite entre la DIREN, la préfecture et les maires à un rythme très soutenu en raison du calendrier serré. Le rôle du Comité semble en effet s'arrêter là, les phases suivantes étant dominées par des procédures de concertation et de négociation avec certains représentants du monde rural à l'échelle départementale. Sont en jeu le classement des sites en trois catégories et l'adoption des périmètres définitifs, sur des critères cette fois-ci, essentiellement politiques.

L'inventaire, considéré par l'ensemble de la Commission comme une production scientifique, s'est appuyé sur les Znieff, dont on a pu montrer la fragilité, sur une méthode, mise systématiquement en avant par les membres de la commission

interrogés, et sur des objectifs qui devaient rester réalistes. Selon les enjeux du moment, cette production de connaissance s'est nourrie de différents ingrédients, qu'il s'agisse de la collecte de données de terrain par les amateurs, du savoir-faire des scientifiques, de l'apport des socioprofessionnels ou encore du traitement technique ou statistique de l'ingénieur. A divers degrés il est vrai, tous ont contribué à un moment ou à un autre à l'inventaire. Compte tenu des informations que nous avons pu recueillir, nous pouvons faire l'hypothèse que, dès le départ, le choix de la DIREN et du CSRPN a été de produire du « scientifique » susceptible de répondre aux exigences sociales et politiques dans leur configuration bourguignonne. Le CSRPN a en effet gardé le monopole de l'expertise scientifique de la constitution de l'inventaire mais il a cherché à tenir compte, à un moment donné, des observations de différents acteurs du monde rural. Nous allons voir dans la partie suivante comment le monde social et politique a reçu la directive.

## II. TRADUCTION LOCALE DU DISPOSITIF ORGANISATIONNEL

### 1 - Concertation et conflits dans leur dimension régionale

Les conceptions scientifiques affichées par le CSRPN de Bourgogne pour procéder à un zonage représentatif n'ont pas empêché, selon les propos de ses responsables, la prise en compte des activités humaines. *"On a essayé d'être réaliste pour ne pas prêter à conflit"* nous a dit l'un d'entre eux, scientifique aux compétences reconnues. Un autre membre clé du CSRPN précise : *" Dans beaucoup de régions on a sélectionné des surfaces importantes pour Natura 2000. Mais la Bourgogne est une région de plaine peuplée et on ne peut y concevoir de grands sites ; la plupart du temps, les activités humaines nous en empêchent. Nous avons voulu, de plus, utiliser la panoplie des mesures déjà existantes. En forêt, l'ONF peut élaborer des propositions de plans de gestion. Les MAE peuvent aussi constituer une forme de gestion adéquate "*. Cette approche "raisonnable" illustre et confirme combien, en Bourgogne, les critères scientifiques et les considérations socio-économiques ont été imbriquées, dès la première phase d'identification des sites.

La DIREN va tenter de respecter le calendrier des phases d'information et de concertation prévu par les textes de 1993 et de 1995. Ainsi, la Conférence Natura 2000 de Bourgogne a lieu dès le 6 septembre 1994 : elle réunit 100 personnes (élus, représentants de collectivités locales, associations etc.), venues sur invitation du préfet de région. Une information sur la directive et une liste provisoire des sites identifiés par le CSRPN y sont présentées. Parmi les éléments contestataires figure un élu CPNT au Conseil Régional de Bourgogne, Michel Raymond (Côte d'Or), devenu vice-président

de cette institution aux élections de 1998 et délégué à l'agriculture et à l'environnement<sup>350</sup>.

Le 14 décembre 1994, après une série d'échanges avec le Muséum, a lieu la validation définitive de la sélection des sites proposés par le CSRPN et l'élaboration des bordereaux détaillés qui les accompagnent. Selon le représentant de la DIREN, le CSRPN a fait le choix de communiquer ses données dès le départ, alors que d'autres Conseils ont refusé de les diffuser. Ceci n'empêche pas certains responsables professionnels forestiers, à l'image de ce qui se passe au niveau national, de manifester leur hostilité en prenant connaissance des fiches d'inventaire. Selon un membre du CSRPN, *"la forêt privée, le CRPF se sont positionnés en agitateur régional"*. Le directeur adjoint du CRPF de Saône-et-Loire fait de Natura 2000 son cheval de bataille et va influencer ses collègues des autres départements bourguignons. Il estime que les inventaires se sont faits sans transparence, sont entachés d'erreurs et que la profession n'a pas été associée à la démarche.

Avant de transmettre ses propositions au Muséum, nous avons déjà signalé que le CSRPN a organisé fin 94 une rencontre avec les socioprofessionnels (agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, forestiers). Selon un membre du Conseil : *"Les gens sont venus pour arbitrer entre des sites dans une logique politique. Le CRPF y était l'opposant le plus farouche, il ne voulait pas de sites en forêt et refusait le zonage et ses représentants avaient une position de syndicalistes et non d'organisme technique alors que c'est un établissement public sous tutelle de l'Etat ! On a vu, lors de cette réunion, que les gens qui voulaient intervenir sur toutes les phases n'avaient rien à proposer. Avec d'autres protagonistes, il y a eu échange d'informations"*.

Comme ailleurs en France, des lettres-types de contestation adressées par les propriétaires forestiers et les chasseurs commencent à circuler en Bourgogne. Ainsi, la faiblesse des surfaces proposées, en comparaison avec d'autres régions, et la place que les responsables du CSRPN affirment avoir laissée à la concertation n'ont pas empêché la manifestation d'oppositions, tant dans la région que dans l'Yonne, département que nous avons suivi avec le plus d'attention. *"Nous avons voulu réfléchir à la concertation. Nous avons déjà, dans cette optique, préparé les documents nécessaires qui proposaient des indications de gestion (cartes au 1/25000ème) alors que le ministère affirmait qu'on ne pouvait encore rien dire sur ce point. Les premières réunions de concertation ont eu lieu en Saône-et-Loire dans 2 arrondissements en présence des sous*

---

<sup>350</sup> Figurant comme numéro 2 dans la liste CPNT aux élections du 13 juin 1999, il vient d'être élu député européen.

*préfets avec ces cartes et des fiches recto-verso explicatives des sites retenus. Puis est venu le décret du 5 mai 1995 formalisant la consultation et en chargeant le préfet de département. Nous avons organisé très rapidement des réunions dans chaque département rassemblant les services administratifs. Les préfets ont joué leur rôle. Environ 60 réunions au total ont été réalisées. Chaque commune concernée devait réagir sous 2 mois, soit par avis du maire, soit par une délibération. Puis, en juillet 1996, le gel de la procédure a tout bloqué".*

L'action nationale du "groupe des 9" aiguise les oppositions régionales à la directive. Celles-ci vont d'abord, selon un membre du CSRPN rencontré en décembre 1997, s'appuyer sur les imprécisions de l'inventaire pour critiquer la directive sur son contenu scientifique. *"Par exemple, les CRPF ont mis des ingénieurs sur ces aspects pour démontrer la faiblesse de la démarche."* Mais c'est avant tout le découpage des phases successives de réalisation de la directive qui est mis en cause. *"Il aurait fallu négocier les objectifs de gestion avant d'envoyer une liste à Bruxelles. Il n'y a actuellement (en 1997) aucune compensation prévue en zone forestière, contrairement à l'agriculture, ce qui rend légitimes les craintes des forestiers. Les propriétaires fonciers non plus ne voient guère ce qu'ils peuvent y gagner. Les préfets ont calmé le jeu en disant qu'il y aurait des compensations alors que l'on n'en sait rien. Pourquoi se presser de désigner des sites sans mettre les moyens en face, alors que l'on a jusqu'à 2004 ?"* Ces propos illustrent à quel point certains scientifiques doutent que l'inventaire auquel ils ont participé puisse acquérir une légitimité en l'absence de précision sur les modalités régissant son usage territorial. On constate ainsi qu'une partie des critiques émanant du "groupe des 9" a trouvé un écho dans la sphère composite des scientifiques. L'évocation d'une politique fondée sur les inventaires compatible avec les activités humaines se retrouve une fois encore au centre du débat.

Pendant la période du gel de la directive, les préfets ont demandé un argumentaire à la Diren pour répondre au « groupe des 9 » et le CSRPN a fait un travail de "resserrement" des sites par département. Selon un animateur du CSRPN : *"Après 2 à 4 réunions par département avec le "groupe des 9", on est arrivé à une proposition de 47 sites (vert/orange) transmis à la consultation officielle et représentant 1,85% de la surface régionale. Ainsi, en mai 97, on avait une liste de sites avec leurs périmètres et des fiches pédagogiques. Mais la réduction des enveloppes de référence issues des Znieff n'aurait dû se faire qu'au cours de la 3ème étape du travail prévu par la DH. Cette procédure était pourtant un avantage tant scientifique que pour les communes en assurant un dégrossissage progressif ».*

L'ensemble de ces propos illustrent les différences de sensibilité des membres du CSRPN quant aux modalités de la concertation. Bien souvent, les positions exprimées sont liées aux responsabilités ou aux engagements de ces scientifiques comme gestionnaires d'espaces naturels et/ou membres d'associations naturalistes attachées à la défense d'espèces ou de milieux naturels particuliers. Le Conservatoire des Sites Naturels de Bourgogne (CSB), dont nous avons noté le poids croissant en Bourgogne, fait cohabiter l'ensemble de ces postures dans les diverses dimensions de son intervention. Cette association naturaliste exerce d'abord des tâches scientifiques, en particulier en position d'expert, tout en jouant le rôle de gestionnaire d'espaces naturels<sup>351</sup>, activité pour laquelle elle est financée en particulier par le Conseil Régional. Mais le CSB se veut aussi un groupe de pression naturaliste à vocation pédagogique. Il organise donc régulièrement des campagnes destinées à augmenter le nombre de ses adhérents<sup>352</sup> en valorisant ses efforts pour préserver le patrimoine naturel régional emblématique. A ce titre, l'association aime à mettre en avant certaines espèces rares ou remarquables.

La décision prise par Corinne Lepage au début de 1997 de relancer la directive ne met pas le CSRPN en défaut, selon son animateur, membre de la DIREN. *"Quand la ministre nous l'a demandé, on était prêt pour répondre à la demande de liste d'urgence ne posant pas de problèmes : on a validé 26 sites déjà protégés (forêts domaniales, réserves, etc.) dont 13700 hectares du PNR du Morvan. Puis une 2ème série de réunions a été organisée avec les Comités départementaux Natura 2000 pour discuter de l'ensemble des 47 sites. En octobre/novembre 1997, 14 réunions d'arrondissement ont eu lieu avec les maires"*.

Ceci n'empêche pas l'influence de l'action du "groupe des 9" de continuer à s'exercer. Elle est manifeste dans le texte virulent, écrit en octobre 1997 par J-F Bazin, président du Conseil régional de Bourgogne, dont le ton tranche avec la souplesse et la civilité qui caractérisent les relations de la DIREN avec la plus grande partie des socioprofessionnels. *"La région est mise à l'écart du processus, strictement départemental. La volonté de protéger durablement les espaces naturels, les espèces sensibles végétales et animales, les paysages, nous trouve depuis longtemps alliés et partenaires des collectivités et associations. Nous n'avons nul besoin de l'UE pour préserver la prune de nos yeux. (...). Dans un premier temps en effet, on définit des territoires et on en envoie la liste à Bruxelles. Les chasseurs s'en inquiètent, les pêcheurs aussi. En réalité, ce sont toutes ces activités humaines qui seraient ensuite*

---

<sup>351</sup> C'est à ce titre que le CSB est devenu l'opérateur d'un site pilote répartis sur 5 communes, financé par les crédits Life dans la basse vallée du Doubs (71).

<sup>352</sup> Le mot d'ordre actuel étant "3000 adhérents pour le 3ème millénaire".



*dirigées, interdites, contrôlées par Bruxelles sur ces espaces. Connaît-on par avance la règle du jeu quand on définit ces territoires ? Nullement, et c'est en cela que Natura 2000 est inacceptable dans l'état actuel. (...). Tant que nous ne saurons pas clairement, nettement, en quoi ce processus nous engage, nous nous y opposerons. Et nous invitons les Bourguignons à ne pas entrer dans un piège qui, plus tard, se refermerait sur eux* »<sup>353</sup>.

Le préfet de région lui répond par lettre du 22 octobre 1997 que la concertation sur les 2 années écoulées a suscité plus de 60 réunions, rassemblant plus de 1500 participants. Les propositions établies ont été "raisonnables" et les sites soumis à reconnaissance représentent 58000 ha, soit moins de 1,8% du territoire régional (dont près de la moitié correspond à des propriétés publiques gérées par l'Etat et ses établissements publics). Enfin, le préfet rappelle qu'il n'y aura pas de restriction supplémentaire concernant la chasse et la pêche sur les sites. Mais suivons de plus près quels critères et quels moyens ont été utilisés dans le département de l'Yonne pour aboutir à une réduction des sites relativement importante.

## 2 - Consultations et conflits à propos des sites de l'Yonne

### *Premières discussions autour des inventaires*

Dans l'Yonne, il ne semble pas y avoir eu de réactions à la DH avant que les acteurs socioprofessionnels n'aient eu communication, à la fin de 1995, des fiches d'inventaires des 13 sites retenus par le CSRPN. Ils concernent avant tout, des espaces du sud du département, notamment des habitats forestiers, alors que le nord céréalier est peu touché.

Les premières réunions départementales organisées par le préfet ont lieu en 1996<sup>354</sup>. Ce dernier installe d'abord, le 4 juillet, le "Comité départemental des représentants des propriétaires et gestionnaires de l'espace rural", organisme qui regroupe les structures locales des organisations associées au "Comité national de suivi de Natura 2000" créé par C. Lepage. Toutefois, les instructions ministérielles ont laissé au préfet la possibilité d'en inviter d'autres s'il y a lieu ; on peut ainsi noter dans l'Yonne la présence de l'Union des industries de carrières ou celle de la Confédération paysanne. Les associations de protection de la nature (APN), représentées par le Gody et par le

---

<sup>353</sup> Extrait de l'éditorial du président de Conseil régional de Bourgogne, Natura 2000, c'est quoi ? In Toute la Bourgogne n° 34, octobre 1997.

<sup>354</sup> Le chef du bureau "environnement" de la Préfecture fait état de réunions "locales" menées auparavant, mais nous n'en avons pas retrouvé de traces précises et aucun autre interlocuteur ne les a évoquées.

Conservatoire des sites naturels de Bourgogne (CSB), ne sont d'abord invitées qu'à l'occasion d'une réunion ponctuelle d'information. Elles ne seront admises à siéger régulièrement au Comité départemental qu'à partir d'octobre 1997, conformément aux instructions de D. Voynet. Toutefois, quelle que soit sa composition, la fonction de ce Comité reste la même : il a pour rôle de donner son opinion sur les sites proposés par le CSRPN avant le lancement des consultations locales en direction des municipalités.

Au cours de la première présentation des sites, chasseurs, forestiers et agriculteurs s'inquiètent du caractère flou des contours des sites de l'inventaire et de l'imprécision des contraintes qui s'y exerceraient. Le syndicat des propriétaires forestiers de l'Yonne s'étonne aussi de l'absence de concertation. L'installation du comité départemental est immédiatement suivie d'une réunion d'information élargie à d'autres associations, au Conseil général et aux services extérieurs de l'Etat. A une question portant sur les modifications possibles des contours des sites, le DIREN répond que *"les périmètres résultent d'un inventaire qui a ses qualités et ses défauts. Toute indication ou information complémentaire sera la bienvenue. Un ajustement des périmètres reste possible. En revanche, il ne sera pas créé de nouvelles zones"*<sup>355</sup>. La position souple adoptée par l'administration de l'environnement ressort aussi des comptes-rendus des deux réunions d'information, tenues très peu de temps après, avec les membres des municipalités concernées par le choix des sites. Les représentants de la DIREN s'attachent à les rassurer en expliquant qu'il ne s'agit pas de geler les espaces et que la voie contractuelle sera privilégiée, ouvrant le droit à des compensations financières. *"Tous les avis sont intéressants. Si on s'aperçoit que, compte tenu par exemple d'une importante fréquentation touristique, la protection d'un site s'avère ingérable, il ne sera pas intégré dans l'inventaire. Certains espaces nécessiteront une protection passive, d'autres une protection active"*<sup>356</sup> ». On perçoit à ces propos, la prudence de la Diren qui cherche à anticiper les conflits possibles au point d'annoncer à l'avance une possible remise en cause de certains sites inventoriés.

Le gel de la procédure par le gouvernement Juppé interrompt cette concertation naissante. Cependant, les entretiens que nous avons menés à partir de 1997 montrent l'ampleur du manque d'information de certains des acteurs concernés par la directive Habitats et l'importance de la méfiance que suscite cette dernière, en dépit de l'ouverture affichée par la DIREN. Une conseillère municipale a évoqué le « cours magistral sur la biodiversité » administré par la DIREN lors d'une réunion à la préfecture et le flou

---

<sup>355</sup> Compte rendu de la réunion d'information sur le réseau Natura 2000 du 4 juillet 1996 (intervention de M. Sénégas).

<sup>356</sup> Intervention de P. Humbert (DIREN) à la réunion du 9 juillet 1996 avec les municipalités des arrondissements de Sens et Auxerre.

régnant sur le statut des terres visées. *"On se demande qui a proposé et identifié les sites. Nous, en mairie, on a rien su de ce qui se tramait"*. Nos enquêtes ont fait apparaître que cette idée était largement partagée dans le département, y compris par de petites APN qui s'interrogeaient sur les modalités de réalisation locale des inventaires. La profession forestière, par le biais du Syndicat des propriétaires forestiers sylvicoles de l'Yonne (SPFSY), a largement dénoncé ce qu'elle estimait être une volonté d'opacité délibérée de la DIREN. Alors que, selon un membre du CRPF, les responsables de la profession forestière locale n'étaient pas initialement hostiles au principe de la directive, ils ont été choqués par les procédures d'inventaires. *"Les propriétaires ont constaté qu'on était venu chez eux sans les avertir et cela a été le début du blocage. Pour certains, c'était les Znieff qui recommençaient. D'autres ont découvert, en se retrouvant inclus dans les périmètres proposés, qu'ils avaient des Znieff chez eux."* Ces propos montrent combien l'inventaire Znieff avait souvent été peu compris et admis par les propriétaires forestiers du département. Les débats menés autour de Natura 2000 ont en effet suffi à relancer un certain nombre d'interrogations concernant la présence de visiteurs non identifiés sur des terres privées.

Toutefois, l'argumentaire du représentant départemental du CRPF est aussi d'un autre ordre. *"On a constaté que 77% des 6500 hectares des sites de l'Yonne étaient en forêt. S'ils sont intéressants, c'est qu'on ne les a pas perturbés et maintenant, on veut nous imposer des charges alors que les céréaliculteurs du département peuvent tout détruire tranquillement. Ce qui fait peur est, qu'au nom de la perturbation, on peut tout figer et interdire sur un site. Les gens se sont dits, on ne peut pas laisser partir des dossiers à Bruxelles, après on est foutu"* (entretien du 29/01/98).

Ces arguments résument bien les critiques développées contre le réseau Natura 2000. Nous les avons retrouvés exprimés en partie par un responsable de la FDSEA, chargé de l'environnement. Prenant l'exemple d'une pelouse sèche située en face de sa maison et naguère pâturée par des moutons aujourd'hui disparus, il se demande pourquoi lutter contre son embroussalement. *"La pelouse sèche n'a été qu'un état transitoire, un intermède de 50 ans entre la vigne et la forêt. Pourquoi la protéger, en faire un sanctuaire ? Cela justifie de faire n'importe quoi ailleurs. La Bourgogne est peu peuplée, on aurait pu en faire un site au lieu de multiplier les petites zones"* (entretien du 19/06/98). Et ce responsable explique que Natura 2000 a poussé les agriculteurs à se rapprocher en 1996 des forestiers et des chasseurs avec lesquels les relations étaient auparavant faibles ou peu cordiales. La Chambre d'agriculture et le CRPF ont désigné chacun un technicien pour travailler sur Natura 2000, mobilisé leurs adhérents, organisé des réunions et visité chaque site pour préparer des arguments à opposer à la DIREN. *"On a fait des réunions avec les chasseurs et forestiers pour*

*harmoniser nos positions. Lors des réunions du Comité départemental, on est chacun intervenu sur les sujets qui nous intéressaient"* (responsable FDSEA). Le SPFSY a en outre organisé une campagne de lettres de protestation que ses adhérents ont envoyées tant aux municipalités qu'au préfet pour critiquer les contours des sites choisis. Selon le responsable du bureau de l'environnement à la préfecture : *"Les maires ont souvent exprimé la crainte de perdre le contrôle d'une partie de leur territoire. Il est probable que la Chambre et les forestiers ont battu la campagne. Beaucoup demandaient des précisions sur les incidences sur les bois et la chasse. Qui va payer, gérer ?"* (entretien du 30/01/98).

Ces informations montrent, qu'à cette date, la DIREN n'est plus confrontée à ses relais associatifs locaux habituels. Dans l'Yonne, on l'a vu, le Groupe ornithologique de l'Yonne (Gody), affilié à la LPO et principale APN en nombre d'adhérents, coordinateur de l'inventaire Znieff, est resté en marge et n'a été intégré que tardivement à la procédure départementale. La nouveauté introduite par la DH semble bien résider dans le travail de négociation, sur le terrain et en comité, entrepris par l'administration de l'environnement avec certains socioprofessionnels. Ces procédures étaient restées davantage, jusqu'alors, l'apanage de la DDAF et de la DRAF.

#### *La relance de la directive : le travail de "resserrement" des inventaires*

La relance de la directive par Corinne Lepage permet de reprendre les réunions du Comité départemental. Depuis le mémorandum, la Diren s'est lancée dans « un travail de resserrement des sites » : le devenir des 13 sites inventoriés doit être discuté au sein du Comité qui se réunit pour la 1ère fois en mars 1997. Il est largement dominé par les représentants du monde forestier et agricole. Au cours de la réunion, la DIREN rappelle qu'en Bourgogne, la liste proposée représente désormais 2,4% du territoire, *"en phase avec l'objectif national de 2,5%"*. Les organisations socioprofessionnelles sont à présent familiarisées avec les procédures de la directive et ont accompli leur propre travail d'inventaire et de discussion portant sur les sites identifiés. A la Chambre d'agriculture qui s'interroge sur la *"fiabilité des bases scientifiques de l'inventaire"*, il est répondu par la DIREN que ses *"bases sont actualisées en permanence dans le cadre des Znieff"*. Après ce premier échange formel, se poursuit le processus de "resserrement" des sites, parallèle à celui qui, dans la région, va ramener leur surface à 1,85% du territoire bourguignon. Voyons comment ce travail de réduction a été opéré.

La DIREN a proposé au cours de la réunion de mars 1997 un projet de classement des sites en 3 groupes définis en fonction des consignes ministérielles. Le premier est

composé des sites ne posant pas de problème (9 sites/4365 ha), le deuxième de ceux qui sont soumis à la concertation (3 sites/5834 ha) et le troisième rassemble les sites écartés des discussion pour être trop conflictuels (1 site/971 ha)<sup>357</sup>. Les sites de la classe I sont inclus dans le PNR du Morvan ou propriétés d'une association de protection de la nature, ce qui n'empêchera des modifications substantielles de leur périmètre. Pour en arriver là, plusieurs rencontres informelles ont réuni au préalable les représentants de la DIREN, du CRPF et de la Chambre d'agriculture. Les socioprofessionnels, qui avaient envoyé un technicien sur chacun des sites, ont été en mesure de signaler une série d'erreurs dont quelques unes ont été admises par la DIREN qui a accepté de redessiner certains contours. On constate donc qu'avant même le reprise du déroulement des consultations menées dans le cadre du Comité départemental, l'inventaire élaboré par le CSRPN a été réexaminé avec certains socioprofessionnels. Le débat a essentiellement porté sur les sites à classer en groupe 3 afin de les exclure de la concertation. Si la Diren accepte le déclassement de sites soumis à une activité humaine importante, elle propose aussi une révision des périmètres pour les autres cas. De fait, les négociations débouchent rapidement sur un accord concernant la composition des deux premiers groupes : aucun site n'est totalement abandonné<sup>358</sup>, mais certaines surfaces sont notablement réduites.

A la suite de la concertation, la classe 1 perd plus de la moitié de la superficie proposée tandis que les sites de classe 2 augmentent d'un bon tiers. Ainsi le site numéro 56, "*Etangs oligotrophes à littorales de Puisaye à bordures paratourbeuses et landes*", a-t-il vu l'une de ses localisations, dessinée autour de l'étang du Bourdon, fortement contestée par la FDSEA et la Chambre d'agriculture. Ces dernières se sont appuyées sur les craintes exprimées localement de voir les activités touristiques (nautisme, baignade, camping,...) interdites ou restreintes. Mais en outre, les organisations agricoles ont argué du fait que les mesures liées à Natura 2000 viendraient s'ajouter à d'autres contraintes environnementales. Selon elles, l'on avait déjà demandé des efforts de mise aux normes des bâtiments d'élevage à une grosse exploitation laitière riveraine, mise en cause pour ses rejets d'effluents et l'arasement de haies. Ceci revenait ainsi à considérer que la création d'une ZSC aurait pour conséquence de "geler" l'activité d'élevage et la production de deux autres exploitations céréalières incluses dans le périmètre. Les représentants des petites APN locales, peu informés des objectifs de Natura 2000, n'ont pas joué de rôle dans ce débat qui a vu aussi le maire de la principale commune concernée, Saint Fargeau<sup>359</sup>, se rendre aux arguments des organisations agricoles. Cette description très rapide de la situation montre que la DIREN n'a disposé d'aucun soutien

---

<sup>357</sup> Se reporter aux tableaux à la fin de cette étude.

<sup>358</sup> Il faut rappeler qu'un site caractérisé par un habitat peut avoir plusieurs localisations dans une petite région comportant des milieux naturels semblables

<sup>359</sup> Cette petite ville se présente comme la capitale culturelle de la Puisaye et elle cherche, en s'appuyant notamment sur les activités liées au lac du Bourdon, à drainer un tourisme important.

pour défendre la présence d'un site Natura 2000 sur cet étang et sur les terres environnantes. C'est pourquoi, elle a accepté la proposition faite par la DDAF en réunion de Comité départemental de classer l'étang du Bourdon dans le groupe 3 et les autres localisations du site dans le groupe 2. Les naturalistes de la LPO 89 ont vu dans le retrait de l'un "*des trois étangs majeurs de Puisaye*" la preuve de la faiblesse de l'administration dans l'application de la directive, arguant en outre du fait que l'étang du Bourdon faisait partie du domaine public en tant que réservoir du canal de Briare.

Le représentant de la DIREN fait observer, au cours de la deuxième réunion (22 avril 1997) du Comité départemental, que les "*observations des différents partenaires ont conduit à affiner les périmètres pour se rapprocher des habitats tout en tenant compte de l'influence des milieux environnants et sans toutefois arriver à une pulvérisation des sites*"<sup>360</sup>. Le travail de critique accompli par les socioprofessionnels s'est adossé à la dynamique nationale impulsée par le "groupe des 9". Mais il est également le produit de la multiplicité des contacts établis sur le terrain, des articles de la presse locale ou des campagnes de lettres qui ont scandé, en 1996 et 1997, les différents développements de la procédure. Selon un membre du CRPF : "*Le temps passé à Natura 2000 a été énorme. On nous a demandé sans arrêt de nouveaux éléments, des visites, des réunions, des synthèses, des réponses aux courriers ou des concertations avec la Chambre d'agriculture avant d'aller chez le préfet*" (entretien du 29/01/98). Le responsable du bureau de l'environnement à la préfecture confirme à sa manière ce point de vue : "*J'avais l'impression, lorsque la deuxième période de concertation a commencé, en 1997, que les socioprofessionnels qui parlaient d'une seule voix avaient toujours une longueur d'avance sur la DIREN et plus de connaissances sur les sites*" (entretien du 30/01/98). La liste à nouveau modifiée à la suite de cette réunion, sert de base à une nouvelle campagne de concertation lancée par D. Voynet, la précédente ayant été interrompue en raison des élections législatives de mai. En septembre 97, la Diren présente au Comité départemental le résultat de ses efforts.

En octobre 1997, le préfet de l'Yonne sollicite l'avis de tous les acteurs concernés. Les forestiers et la chambre d'agriculture vont se positionner par leur courrier daté chacun du 12 décembre. Leurs critiques portent principalement sur les enveloppes de référence qui induisent des imprécisions quant aux périmètres concernés par les futurs documents d'objectifs. La réponse commune du CRPF et du syndicat des propriétaires forestiers de l'Yonne commence par ce préambule : "*Les propriétaires forestiers sont*

---

<sup>360</sup> Intervention figurant dans le relevé de décisions du Comité départemental des propriétaires et gestionnaires de l'espace rural, séance du 22 avril 1997

depuis toujours très attachés à la préservation de la biodiversité. La gestion qu'ils appliquent a permis de favoriser et de préserver des sites naturels dont la qualité est aujourd'hui reconnue au travers des propositions de ZSC. Nous y voyons là une reconnaissance de leurs pratiques respectueuses des milieux. Nous nous étonnons toutefois de constater que dans notre département, la forêt représente plus des trois quarts (77%) de la surface proposée au classement Natura 2000, alors que les habitats forestiers d'intérêt communautaire ne sont au nombre que de 4 sur un total de 38, et que quatre sites n'en comportent aucun". Les forestiers sont ainsi en mesure, par leur connaissance de la classification des habitats recensés par la directive et leurs visites systématique des sites, de discuter les choix proposés par le CSRPN en se positionnant sur le terrain de l'expertise scientifique. Comme la Chambre d'agriculture, ils examinent soigneusement chaque cas. Sur de nombreux sites concernant un habitat non forestier, ils notent par exemple que la majorité des surfaces englobées sont forestières. Ils demandent donc qu'elles en soient exclues ou que soient prévues des compensations financières. On peut ainsi lire : « Englober une aussi vaste surface boisée sans relation avec l'objet de classement n'est pas justifié. Il n'est donc pas admissible d'imposer ici des contraintes à la forêt » ou à propos de la notion de bassin versant : *C'est la porte ouverte à toutes les interprétations possibles quant à l'étendue de la procédure, ce que nous refusons* ». De son côté, la Chambre d'Agriculture prend acte et se déclare satisfaite du travail de concertation déjà effectué avec la DIREN qui a introduit des modifications importantes dans la délimitation des sites. Elle demande pourtant, dans sa réponse au préfet de nombreuses précisions sur la définition des sites, la nature de la prise en compte des bassins versants, les orientations et les contraintes de gestion et les mesures de compensation. Chaque site de l'Yonne est ainsi abordé dans un véritable travail de traduction des propositions de gestion avancées sur les fiches fournies par la DIREN : « *Qu'appelle t-on zone périphérique? quelles en sont les limites?* » ou encore, « *si pour garantir la qualité des eaux dudit bassin versant, les principes et objectifs de gestion doivent dépasser les périmètres immédiats et rapprochés, que se passe t-il?* » et enfin, « *Qu'entend-on par « un complément portera sur le maintien des milieux naturels, des fonds de vallée, vallées et versants susceptibles de modifier la qualité des eaux... »* ». Allant dans le sens des gestionnaires, le représentant de la Diren s'engage publiquement à supprimer « *la notion de bassin versant (..) dans les fiches où elle figure et (à la) remplacer par celle de périmètre rapproché correspondant au périmètre actuel des sites* ».

La campagne de consultation des élus municipaux sur les 13 sites proposés va durer du 15 octobre 1997 au 15 décembre 1997. Les réunions organisées en sous-préfecture montrent la perplexité et la réticence de beaucoup d'élus. Une fois encore, les

responsables du SPFSY ont envoyé de nombreuses lettres à leurs adhérents pour les inciter à faire part de leurs remarques au maire de leur commune. Plusieurs réponses de ces derniers, adressées au préfet dans le cadre de la consultation, prennent en compte les arguments développés par un propriétaire forestier pour solliciter un changement de délimitation des sites. Des sociétés de pêche ont également écrit aux maires pour leur transmettre leurs inquiétudes dans le cas des sites à étang. L'extrait suivant d'une lettre d'un maire adressée au préfet, datée du 27 novembre 1997, montre l'importance du travail effectué dans l'Yonne en 1996 et 1997 par les représentants locaux du "groupe des 9" pour peser sur le choix des sites. *"J'avais adressé le 5 septembre 1996 un courrier avec quelques réflexions sur le réseau Natura 2000, à la suite d'entretiens avec la Chambre d'agriculture, les chasseurs, les pêcheurs, les sylviculteurs. Après la réunion du 12 novembre en préfecture à laquelle j'ai assisté, je ne puis que reformuler nos hésitations devant le manque de précision sur les contraintes que va entraîner ce classement. L'opinion générale est déjà qu'il ne faut pas faire d'excès de zèle, et qu'il est préférable de limiter les superficies concernées au minimum des directives européennes. Plus tard, on verra peut-être mieux les fins et les moyens (.....). L'avis commun est que les mesures financières d'accompagnement seraient nécessaires pour compenser les contraintes"*.

La synthèse officielle de la consultation est faite lors de la réunion du Comité départemental du 21 décembre 1998. 167 avis communaux ont été dépouillés, soit un taux de 55% de réponses. En définitive, à l'issue des consultations, 8 sites sur 13 ont été transmis en l'état par le préfet, 5 ont été retenus avec des modifications (réduction ou extension). L'essentiel des sites se trouve hors de la zone céréalière du département. La phase suivante, celle des documents d'objectifs est envisagée. Une expérimentation doit être financée à partir de 1999 sur certains sites de l'Yonne où seront mis en place des comités de pilotage.

En janvier 1999, le directeur régional de la Diren présente la liste définitive des sites qui va être envoyée à Bruxelles *« 0,9 % du territoire est concerné, ce qui constitue une surface bien inférieure à la moyenne. Au niveau de l'Yonne, le caractère très restreint des sites inventoriés pour entrer dans le réseau Natura 2000 s'explique par les caractéristiques physiques du département qui offrent une palette plus restreinte de milieux naturels »*. Réflexion pour le moins surprenante si on garde en mémoire les restrictions obtenues par les « opposants » au cours de la deuxième phase de concertation.



## Conclusion

La méthode proposée et appliquée par la Diren de Bourgogne pour, d'une part, constituer une première liste de sites, et d'autre part, procéder à leur « resserrement » agrège dès le début posture scientifique et considérations politiques pour arriver à un résultat où le débat social prend progressivement le dessus sur le scientifique.

Cette procédure s'est construite au fur et à mesure que les difficultés se présentaient, en intégrant à chaque étape de nouvelles données et en élargissant le cercle des interlocuteurs. En ce sens, on peut avancer qu'elle relève d'une « expérimentation collective » qui sans pour autant renoncer à une approche scientifique, intègre les valeurs et les intérêts des « humains » aux décisions à prendre. On est tout de même tenté de se demander si les mesures adoptées par la Bourgogne vont dans le sens des ambitions affichées par la directive, ou si elles ne se réduisent pas à de nouveaux petits sanctuaires de nature. La faible expérience de la région dans le domaine environnemental et le poids important des gestionnaires de l'espace agricole et forestier ne sont sans doute pas étrangers à ce résultat. Pour la Diren, les résultats sont satisfaisants puisque « nous sommes ainsi passés de 0,01% à 1,7% de sites protégés en Bourgogne ». Le retrait des APN, la fragilité de la connaissance scientifique en termes d'inventaire et la volonté de beaucoup d'acteurs concernés "de ne pas faire d'excès de zèle" pour éviter les hostilités ont encouragé l'administration à adopter dès le départ une position de prudence et à privilégier ensuite la recherche de compromis avec les représentants des différentes professions.

**Tableau n°1**  
**Inventaire des sites dans l'Yonne approuvé par le MNHN**  
**en juillet 96**

Milieux	Sites	superficie ha
Forêts calcicoles	7	2210
Pelouses	19; 50	4090
Sites chiroptères	20	-
Vallées inondables	28	1924
Biotopes à Ecrevisses	32	1346
Tourbières	35; 36	1197
Etangs, marais, prairies marécageuses	37; 41; 56	2403
Eboulis, forêt de ravins	49	549
Landes	54	152
Totaux	13 sites	13853 ha

En juin 96, 50 sites bourguignons sont approuvés par le MNHN. 13 sites sont localisés dans l'Yonne. Ils représentent 1,9% du département.

Sources : - La directive Habitats-Faune-Flore en Bourgogne. Données statistiques, cartes, communes concernées. Diren, juin 96, et, Mise en œuvre des dispositifs de la directive européenne Habitats-Faune-Flore. Fiches de présentation, Diren, Département de l'Yonne.

**Tableau 2.**  
**Classement des sites par la Diren à la suite du gel de la directive.**  
**Proposition (1) du 13/02/97 soumise au Comité départemental**

classement	numéro	superficie(ha)	nom
2	7	2202	Plateaux calcaires
2	19	3119	Cure (RN)
1	20	975	Grottes à chauves-souris de l'Yonne
1	28	1734	Forêts riveraines (PNR)
1	32	1346	Ruisseaux à écrevisses (PNR)
1	35	1169	Tourbière du bois de la Roche
1	36	28	Bramin (CSB)
1	37	62	Etangs ariflores (PNR)
1	41	35	Baon (CSB)
2	49	514	Vallée de l'Armançon
1	54	142	Landes et gâbles de Puisaye (CSB)
1	56	1060	Etangs oligotrophes (domaine public)
<b>13</b>	<b>13</b>	<b>12146 ha</b>	

Source : Relevé de décisions du Comité départemental des propriétaires et gestionnaires de l'espace rural, réuni le 05 mars 1997. Annexe 2 : proposition initiale

### Tableau n°3

Nouveau classement des sites après la 1<sup>ère</sup> consultation.  
Validation par le Comité départemental le 05/03/97

classement	numéro	superficie (ha)	clas. Ant.
2	7	2202	2
2	19	3119	2
1	20	6000	1
1	28	1734	1
1	32	135	1
2	35	1169	1
1	36	28	1
1	37	62	1
2	41	35	1
2	49	524	2
2	50	516	
2	54	142	
2	56	715	
13		10381	

Après négociations avec les représentants des forestiers et des agriculteurs, le classement des sites est modifié. Les sites 50 (pelouses) et 56 (étangs, marais, prairies marécageuses) changent de classe.

#### Evolution des propositions par classe :

classe	classe1	classe2	classe3
proposition1	4365 ha	5835 ha	971 ha
proposition2	1959 ha	8422 ha	800 ha

Source : Relevé de décisions du Comité départemental des propriétaires et gestionnaires de l'espace rural, réuni le 05 mars 1997. Annexe 3 : nouveau classement

**Tableau n°4**  
**La directive Habitats-Faune-Flore**  
**dans l'Yonne au 10/11 /97**

Milieux	sites	superficie ha
pelouses	19; 50	1987; 218
forêts calcicoles	7	1651
vallées inondables	28	1207
Etangs, marais, prairies marécageuses	37; 41; 56	62; 35; 543
tourbières	35; 36	326; 43
Eboulis, forêt de ravins	49	211
Landes	54	118
Biotopes à Ecrevisses	32	96
Sites chiroptères	20	
<b>totaux</b>	<b>13 sites</b>	<b>6497 ha</b>

Avant la campagne de concertation avec les maires, la superficie totale des sites susceptibles d'être inscrits en zone spéciale de conservation n'est plus que de 6497 ha (classes 1 et 2) ce qui représente 0,9% du département. Elle a été réduite de moitié par rapport à la 1<sup>ère</sup> proposition de la Diren. Au terme de la consultation officielle (15 octobre 1997 au 15 décembre 1997), 8 sites sont retenus en l'état tandis que les 5 autres sont retenus avec modification (réduction du périmètre des sites 41, 49, 50, 56, extension des sites 7 et 50).

Source :La directive Habitats-Faune-Flore en Bourgogne. Données statistiques, cartes, communes concernées. Diren, Octobre 1997, et, Compte-rendu de la réunion du 21 décembre 1998, Préfecture de l'Yonne.

**NATURA 2000 EN REGIONS  
ELEMENTS DE SYNTHESE ET PERSPECTIVES**

**Christian Deverre  
(INRA-SAD/Avignon)**

## **1. Une mise en œuvre régionale largement soumise aux instructions et évolutions nationales**

Le choix du ministère de l'Environnement et du Muséum National d'Histoire Naturelle de régionaliser la procédure de désignation des sites proposés pour la directive Habitats n'a pas empêché que celle-ci épouse dans une grande mesure les instructions et les évolutions impulsées au niveau national et européen. Cette observation n'est pas vraiment étonnante dans le cadre de l'application d'une politique dont l'ambition est la rationalisation des mesures de conservation des milieux naturels à l'échelle des grandes zones biogéographiques européennes.

Les DIREN des différentes régions étudiées, malgré la faiblesse de leurs moyens mais fortement appuyées par les Préfets, paraissent s'être attachées à contrôler le respect des règles successives édictées par leurs autorités de tutelle :

- Souci dans un premier temps d'assurer le caractère « purement scientifique » de l'identification des sites proposés en en confiant les choix et les arbitrages aux CRSPN qui se sont vus à cette occasion investis de la presque exclusive légitimité dans le domaine des compétences naturalistes. Ces CSRPN, pour leur majorité constitué sur la base des groupes ayant procédé à la construction des inventaires Znieff, sont dans toutes les régions essentiellement composés d'universitaires, de chercheurs ou de naturalistes amateurs reconnus. Si certains de leurs membres sont liés à des mouvements associatifs environnementalistes ou à des organismes gestionnaires de sites protégés, extrêmement peu d'entre eux sont issus d'institutions socioprofessionnelles ou techniques comme l'ONC ou l'ONF. Si, au-delà des CSRPN, les réseaux naturalistes mobilisés pour l'identification des sites ont varié, ici associations environnementales, là muséums régionaux, conservatoires botaniques ou de sites, là encore bureaux d'expertise universitaires ou privés, c'est toujours au nom de la seule compétence scientifique que les premières listes ont été proposées, compétence renforcée par l'approbation de la cellule du Muséum National ;

- Vigilance dans l'observation des instructions successives et parfois contradictoires concernant la mise en forme de la présentation des sites (bordereaux, prise en compte de critères surfaciques, de représentativité...) ou la mise en place des structures d'information (Conférences régionales et Départementales Natura 2000), puis de concertation locale quant au choix des sites et des contours de leurs enveloppes de référence ;

- Respect des orientations données par le Ministère à la suite du dégel de la procédure : restriction drastique du choix des sites dans un premier temps (classement

des sites en fonction de leur remarquabilité – les étoiles- ou de la faisabilité de leur acceptation sociale – feux vert, orange, rouge-, en réduisant l'ampleur aux seuls espaces déjà protégés), puis réouverture dans le cadre des concertations locales systématiques dans un second temps, avec le souci de prendre en considération bien davantage de sites. C'est probablement dans cette nouvelle phase, combinée avec le début de la réalisation des documents d'objectifs et des plans de gestion, que l'autonomie régionale se manifeste plus nettement : autant dans le choix des rythmes et des échelles des consultations que dans celui des opérateurs chargés de mettre en place ces nouvelles procédures sur les différents sites.

Cette relative similitude entre les règles et les temps de la mise en œuvre de la directive Habitats selon les régions a cependant contribué à l'apparition successive et à la mobilisation sur toutes les scènes régionales et locales de nombreux acteurs qui contribuent à faire de celle-ci un important outil d'expérimentation sociale dans le champ des politiques de la nature. Comme on le souligne dans le cas de la région Poitou-Charentes, mais cette analyse peut être élargie à toutes les autres études de cas, après le temps des administratifs et des scientifiques – et parfois des organisations naturalistes - vint celui des socioprofessionnels et des usagers « traditionnels » des milieux, puis celui des collectivités locales et de leurs représentants. Jamais sans doute une mesure de protection ou de conservation de la nature n'avait mobilisé dans autant de lieux un nombre aussi important d'acteurs, successivement puis conjointement. C'est sans doute ici l'effet le plus important de l'articulation volontaire, même si elle a parfois été maladroite, des niveaux global et local, chère aux promoteurs des nouvelles politiques de la nature. La nature et ses perspectives de conservation n'avaient auparavant jamais donné lieu à des débats aussi nombreux et généralisés, ni à l'engagement de tant de capacités de contestation et de proposition.

## **2. Une démarche à visée rationnelle à l'épreuve de la géographie des compétences et des rapports de forces**

Le respect par les DIREN d'une procédure qui se voulait à la fois déconcentrée, mais aussi guidée par des principes de rationalisation des politiques de la nature au plan national et européen, n'a pas gommé l'inégalité de la répartition des compétences naturalistes selon les régions ou les Départements, pas plus qu'elle n'a pu s'abstraire des rapports de force locaux antérieurs entre soutiens des mesures de conservation des milieux et intérêts tenant au maintien des usages précédents ou à leur « mise en valeur ».

Dans la plupart des cas, la faiblesse des moyens consacrés à la procédure de désignation des sites a conduit à l'utilisation d'une documentation déjà existante, et fondamentalement de l'inventaire Znieff, ne produisant de connaissances nouvelles qu'à la marge. Ce faisant, la mise en œuvre de la directive Habitats a largement reproduit la géographie des compétences naturalistes locales qui avait déjà été identifiée dans la confection de cet inventaire (prédominance de l'intérêt porté à certaines espèces ou milieux emblématiques, suprématie des compétences en matière de grande faune et d'ornithologie, faiblesse de l'intérêt pour la flore et les insectes...). Sans doute peut-on prendre au sérieux l'hypothèse que cette géographie des compétences recouvre en partie celle de l'intérêt biologique des milieux et des espèces, inégal selon les régions, mais force est de constater que le caractère présenté comme innovant de la directive Habitats n'a pas sensiblement transformé les représentations de la remarquabilité des patrimoines et richesses naturelles au niveau local.

Par ailleurs, et ceci renforce la remarque précédente, l'ambition de la Directive d'élargir les mesures de conservation à des types d'espaces non concernés par les précédentes politiques de la nature ne semble s'être concrétisée que dans des zones déjà fortement concernées par celles-ci. En outre, l'attention particulière portée par la Directive à l'identification des habitats plutôt que des espèces n'a pu qu'être imparfaitement réalisée dans les régions ou départements ne disposant pas de capacité d'expertise phytosociologique, discipline peu enseignée depuis quelques années en France. La disparité du nombre et du pourcentage de couverture territoriale des sites selon les régions ou départements, avant<sup>360</sup> comme après le dégel de la Directive, peut être mise en relation avec l'importance des espaces déjà protégés et la densité des structures universitaires, conservatoires ou associations liés à l'observation et à la gestion de ceux-ci.

La procédure de désignation des sites n'a pas non plus, dans un premier temps au moins, fait sensiblement évoluer les rapports de force régionaux et locaux entre tenants de la conservation des milieux naturels et représentants d'intérêts différents ou concurrents. Si la coalition formée au niveau national autour du « groupe des 9 » ne s'est pas toujours manifestée en tant que telle au niveau régional, les précédents des controverses autour de l'inventaire Znieff et de l'application de la directive Oiseaux ont largement pesé sur la géographie des formes de contestation de la démarche suivie pour l'identification des sites Natura 2000. Le seul élément nouveau paraît être la montée en puissance de l'opposition des milieux forestiers, souvent en première ligne au niveau

---

<sup>360</sup> 56 sites et 5% de la superficie en Bourgogne, 32 sites et 13% de la superficie en Nord Pas de Calais, 53 sites en Poitou Charentes, 103 sites et 38,5% de la superficie en Provence Alpes Côte d'Azur.



régional comme dans le Nord Pas-de-Calais et en Provence Alpes Côte d'Azur, à l'instar du niveau national. A contrario, ce sont dans les zones où existaient déjà des alliances entre milieux conservateurs de la nature et intérêts locaux, alliances forgées en particulier à l'occasion de la mise en œuvre des mesures agri-environnementales, que les concertations locales paraissent avoir débouché sur des accords relativement larges et rapides.

Néanmoins, même si l'application de la Directive Habitat ne paraît pas avoir, au moins au stade actuel, bouleversé ces géographies des compétences et des rapports de force, quelques éléments nouveaux sont apparus, qui mériteraient à l'avenir que leur soit portée une attention particulière :

- La prise de conscience de la faiblesse globale des moyens de l'expertise naturaliste, qui conduit ses propres agents, bien qu'ils aient pour la plupart approuvé l'esprit et les objectifs de la Directive, à relativiser leurs connaissances et à exiger leur renforcement. A cela, il convient d'ajouter la mise en évidence de la disparité des connaissances, intérêts et approches à l'échelle européenne, beaucoup de scientifiques contestant au niveau régional la pertinence des espèces et habitats des annexes de la directive<sup>361</sup>. Le travail en commun de représentants de différentes disciplines et spécialisations naturalistes, qui n'avait pas vraiment eu lieu au moment de l'inventaire Znieff, a contribué à cette prise de conscience et à la reconnaissance de la très inégale répartition des savoirs sur les milieux naturels selon les approches sectorielles ;

- La contestation du choix des sites et de leurs enveloppes de référence par certains groupes d'usagers des milieux, comme les forestiers, les chasseurs ou les agriculteurs, ne s'est souvent pas faite sous la forme d'un refus frontal de toute mesure de protection – bien que la Directive puisse apparaître comme une atteinte à la liberté des propriétaires - mais plutôt sous celle d'une rébellion face à l'impression de confiscation de l'expertise sur les milieux naturels par les seuls scientifiques représentés dans les CSRPN (plus discrète, la démarcation d'associations locales de protection de la nature rejoint parfois cette position). Les consultations organisées à l'occasion et à la suite du gel de la mise en œuvre de la Directive ont en partie amené à la prise en compte de ces revendications de compétences alternatives, et il serait intéressant de suivre l'intégration de celles-ci dans les nouveaux critères de choix des sites, de leur enveloppe et des modalités de gestion proposées dans les documents d'objectifs ;

- Cette prise en compte de savoirs alternatifs ou complémentaires de ceux des scientifiques des CSRPN, déjà traduite au niveau national par l'organisation de groupes de travail inédits, pourrait influencer également à la fois sur une nouvelle répartition des

---

<sup>361</sup> Notons que, dans la plupart des régions, les scientifiques des CSRPN ont résolu ce problème de pertinence en utilisant certains milieux ou espèces très répandus pour configurer des sites contenant les milieux et espèces qu'ils estimaient devoir faire l'objet de mesures locales de protection.

compétences au niveau régional, départemental ou local, et sur de nouvelles configurations des rapports de force à ces niveaux : l'intégration des connaissances des gestionnaires « non scientifiques » des milieux dans la perspective de leur protection et de leur conservation peut à la fois élargir leur zone d'application, permettre de surmonter les blocages liés aux incertitudes sur les mesures de gestion conservatoire à appliquer, et transformer les coalitions en faveur ou en opposition des politiques de la nature, comme cela a été le cas avec certaines des opérations locales agri-environnementales.

### **3. Quel devenir pour les consultations locales et les documents d'objectifs ?**

La généralisation aujourd'hui des consultations locales concernant la liste et le contenu des sites proposés au titre de la directive Habitats, ainsi que la mise en œuvre des études et des travaux devant conduire à la rédaction des documents d'objectifs, puis des plans de gestion, s'inscrivent dans la poursuite de l'expérimentation sociale entreprise au titre du renouvellement des politiques de la nature. Si la première phase de la mise en œuvre du réseau Natura 2000 a provoqué au niveau national comme régional et local d'importants débats, controverses et engagements conflictuels, on peut raisonnablement anticiper que la poursuite de l'application de la directive ne se fera pas sans nouveaux défis, difficultés et vicissitudes. Ceux-ci, comme dans la phase précédente, peuvent être essentiellement occasionnés par une double tension :

- Entre d'une part l'ambition de rationalisation des politiques de protection des milieux au sein du dispositif Natura 2000, et ses nécessaires traduction et approbation locales sur un grand nombre de sites ;
- Et d'autre part entre les formes de connaissance scientifique naturalistes et les autres savoirs des gestionnaires « traditionnels » des milieux.

Le ministère de l'Environnement a chargé ses DIREN d'entamer les concertations locales et les travaux sur les documents d'objectifs en même temps que se font la sélection et la transmission des sites aux autorités européennes compétentes. Or, on sait que la procédure qui doit conduire de la proposition des sites par les Etats à leur désignation définitive par l'Union Européenne est encore longue et complexe, passant en particulier par la mise en cohérence du futur réseau au niveau de grandes zones biogéographiques. Dans cette perspective, la liste et le contenu des sites, ainsi d'ailleurs que les éventuels corridors de mise en correspondance de ceux-ci, sont encore loin d'être stabilisés. On ne sait encore presque rien des critères que retiendront les différentes commissions biogéographiques pour procéder à cette désignation. Peut-être

même seront-ils différents selon chaque commission. Certaines régions françaises sont d'ailleurs rattachées à deux, voire trois ou quatre zones biogéographiques. La représentativité transnationale sera-t-elle privilégiée au détriment des équilibres nationaux ou régionaux que le ministère de l'Environnement a cherché à obtenir, tant bien que mal ?

Comment les choix qui seront opérés au niveau transnational vont-ils s'articuler avec ceux qui ont été faits ou sont en phase de réalisation au niveau national, régional et local ? Les objectifs aujourd'hui en cours de définition pour les sites français, à partir d'études et de concertations locales, pourront-ils être mis en cohérence avec la place attribuée à chaque Zone Spéciale de Conservation dans le réseau biogéographique ? Quel sera l'avenir de sites laborieusement définis après des négociations locales et que les commissions transnationales ne retiendront pas ? Le ministère de l'Environnement et ses services décentralisés auront-ils la volonté et les moyens d'y établir quand même, de manière autonome, des mesures de conservation ayant reçu l'accord et l'appui des acteurs locaux ? La crédibilité locale des services du Ministère d'avoir une politique de protection répondant à des attentes locales, selon un principe de subsidiarité, sera ici mise à l'épreuve.

Mais surtout, que se passera-t-il si des sites non proposés sont à nouveau imposés par les commissions biogéographiques au titre de leur représentativité, ou si de substantielles transformations des enveloppes de référence sont exigées ? Comment seront élaborées les règles de gestion des zones *hors sites* qui ne manqueront pas d'être prescrites pour mettre en cohérence le réseau ?

L'ensemble de ces questions, liées à la tension entre la volonté de rationalisation des objectifs généraux des politiques de la nature et leur nécessaire traduction locale, pose plus globalement le problème des procédures de négociation mises en œuvre. Que négocie-t-on au juste ? Des modalités d'application des politiques ou du caractère socialement soutenable de l'applicabilité de ces politiques ? Jusqu'à quel point les objectifs construits comme d'intérêt général, comme celui de la lutte contre l'érosion de la diversité biologique, sont-ils susceptibles d'être remodelés par la prise en compte d'objectifs, d'intérêts et de compétences techniques locaux ?

Les réponses – encore très ouvertes - à ces questions sont en partie conditionnées par celles qui seront apportées à un autre facteur de tension qui s'est déjà manifesté dans la première phase de la mise en œuvre de la directive : celle entre connaissances scientifiques naturalistes et au sein même de celles-ci, et savoirs alternatifs, qu'ils

soient portés par des groupes organisés au plan national ou régional comme les chasseurs, les forestiers ou les agriculteurs, ou plus simplement locaux (incluant parmi ces derniers ceux d'associations locales naturalistes) ?

Va-t-on assister à une confrontation continue et quelque peu stérile de ces formes de savoir, ou à des formes de conciliation entre ceux-ci ? Dans ce cas, la conciliation va-t-elle s'opérer plutôt de manière fonctionnelle –les scientifiques se réservant par exemple le choix de la hiérarchisation des objectifs de protection et les autres contribuant aux modalités de traduction sur le terrain de ceux-ci ? Ou plutôt fusionnelle, faisant émerger de nouvelles connaissances hybrides entre des sciences naturalistes souvent essentiellement descriptives –même si elles se veulent parfois aussi prescriptives- et des formes de savoir de gestion et d'action technique ? Quelles conséquences auront ces éventuelles conciliations sur la structuration des champs scientifiques et d'expertise naturaliste comme sur les champs jusque là séparés des savoirs techniques agricoles, forestiers ou cynégétiques ? Verra-t-on certaines disciplines ou spécialités naturalistes prendre le pas sur d'autres, par exemple la biologie de la conservation ou l'écologie du paysage remplacer la phytosociologie qui a été largement au cœur de la démarche de désignation des sites ?

Et, finalement, dans quelle mesure l'éventuelle résolution de ces tensions, sans doute variables selon les sites, contribuera-t-elle à transformer l'état des rapports de force locaux et le contenu même des catégories sociales dans leurs rapports à la protection des milieux naturels ? Jusqu'à quel point la résolution de problèmes de gouvernance ou une évolution des formes de savoirs sur la nature peuvent-elles faire émerger des nouvelles configurations sociales locales ou régionales autour d'objets naturels tels que les milieux ?

On ne peut à ce stade que pointer cet ensemble de questions. Mais leur abondance confirme que la mise en œuvre de la directive Habitats, par sa volonté d'élargir les critères de remarquabilité des milieux, constitue aussi une expérimentation sociale particulièrement... remarquable dans le champ des politiques de la nature.

## PRECISION METHODOLOGIQUE

Afin de favoriser le travail comparatif, notre équipe de sociologues a mis au point une grille d'enquête qui a été affinée en fonction des premiers résultats empiriques. Bien qu'ils répondent à des questions bien spécifiques, les quatre terrains ont été étudiés à l'aide de cette grille d'entretien qui avait pour objectif d'apporter des éléments de réponses aux thèmes suivants :

### 1. TRADUCTION LOCALE DU DISPOSITIF ORGANISATIONNEL

#### Réactions et demandes de participation des acteurs impliqués

- Le point de vue des socioprofessionnels des différentes structures chargées de la gestion des espaces protégés et des administrations sur la directive est-il clairement exprimé en région ? Sous quelle forme ? En d'autres termes, y a-t-il des mouvements d'hostilité à la directive émanant du niveau local ? (Constitution de groupes d'opposants, manifestations anti-Natura 2000, lettre aux élus etc. ?) Quels sont les reproches adressés, les arguments ? De la part de quels acteurs ? Quels sont parmi les socioprofessionnels ceux qui se montrent le plus virulent ? A quelle date la contestation apparaît-elle ?

- La volonté des gestionnaires de l'espace rural de participer à la définition des périmètres des sites à l'échelon local est-elle clairement affirmée ou non ? De quelle manière ?

Dispositif de consultation/concertation mis en place localement

- Modalités d'organisation des consultations après la contestation par le « groupe des 9 ». Comment ça se concrétise dans chaque région ? (Comité de suivi départementaux, comités locaux de pilotage etc.) Quelles structures sont mises en place ? A quelles échelles ? Composition. Quels acteurs jouent un rôle moteur ? Les grands absents ? Qui assure la coordination ? Comment évoluent ces structures, après le gel, et avec D. Voynet ?

- Que s'est-il passé pendant le gel ? Poursuite ou non des discussions ?

- Lors de la relance de la directive en 97, qui prend en charge la procédure de classement des sites déjà sélectionnés en 1996 (feu vert, feu orange, feu rouge) ?

- Quelles sont les structures qui s'investissent dans les consultations locales (administrations etc.) ? Préciser le degré d'implication des uns et des autres. Volonté clairement affichée de faire avancer les choses, initiatives prises.

- Les consultations s'effectuent à quelle échelle : (commune, groupes de communes, département) ?
- Effets induits par les travaux engagés dans le cadre des sites pilotes.

## **2. SUR LE PLAN DE L'IDENTIFICATION DES SITES**

### **Organisation des inventaires et désignation des opérateurs**

- L'idée que l'on se fait localement de la procédure d'inventaire : rôle de la DNP, du MNHN, des DIREN et des autres acteurs concernés. Les gestionnaires d'espaces protégés et les établissements publics spécialisés du type ONC, CSP, ONF, Conservatoire du Littoral etc. ont-ils été associés aux travaux préparatoires à la réalisation des inventaires conduits par les CSRPN ? Comment les scientifiques et le CSRPN sont-ils perçus localement ?
- Rôle joué par les CSRPN dans la réalisation des inventaires. Composition des CSRPN. Quel a été l'opérateur local chargé de coordonner les inventaires ?

### **Ressources mobilisées**

- Avec quels alliés et quelles ressources ? Nouvelles investigations. Faire un point précis sur l'utilisation des ZNIEFF.
- Les moyens humains et financiers déployés localement pour réaliser ce travail.

### **Construction des inventaires**

- Les notions-clés de la directive contestées ou revisitées : habitats, liste d'espèces, notion de site... Repérer les arrangements, ajustements pour répondre à la DH.
- Place de la phytosociologie dans cette procédure. Et de l'écologie, de la biologie de la conservation, dynamique des populations, écologie des paysages ? A quoi fait-on référence ?
- Ce qui a permis de construire ces inventaires : bordereaux du MNHN ou document local préexistant ou élaboré pour la circonstance, utilisation de bases de données existantes... Utilisation des critères.

## **4. Des résultats pris entre évaluation et consultation**

- Les premiers inventaires ont été disponibles à quelle date ? Quelle superficie ? Nombre de sites ?

- Discussion sur les réseaux de compétence, scientifiques/amateurs, scientifiques/militants
- Réactions sur le travail réalisé ensuite par le Service du Patrimoine Naturel.
- Quels ont été les effets des négociations locales sur les inventaires ? Selon quelles modalités ? Date de programmation ? Sur la base de quels documents ? Quels sont les acteurs et les structures impliqués ?
- La tenue des Conférences Natura 2000 a eu lieu quand ? Avant ces conférences, la DH était-elle connue des gestionnaires et autres acteurs concernés hormis ceux qui étaient chargés de réaliser les inventaires ?
- De la loi de 76 à aujourd'hui, le savoir naturaliste semble toujours aussi inorganisé et dispersé. Comment expliquer cette situation au regard de ce qui s'est mis en place dans d'autres domaines environnementaux. Localement, existe-t-il une instance fiable et reconnue qui centralise et mutualise les données naturalistes, pourtant utiles à tout un ensemble de politiques publiques ?
- Prise en charge de ces nouvelles procédures sur le plan local, par qui et comment ?
- Comment qualifier ces « scènes locales » ?

## BIBLIOGRAPHIE

- ALPHANDERY P., DEVERRE C., 1994. La politique agri-environnementale communautaire et son application en France . *INRA Sciences Sociales*, 2-3.
- ALPHANDERY P., BARRUE-PASTOR M., BILLAUD J-P, DEVERRE C., 1995. *Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux : les enjeux de l'article 19*. Paris, PIREN/CNRS.
- ALPHANDERY P., BOURLIAUD J., 1996. L'agri-environnement, une production d'avenir ? *Etudes Rurales*, 141-142 : 21-43.
- ARENDT H., 1983. *La Condition de l'homme moderne*. Agora.
- AUBERTIN C., BOISVERT V., VIVIEN F.D., 1997. La construction sociale de la question de la biodiversité. *Natures, Sciences, Sociétés*, 6 (1) : 7-18
- BARBAULT R., 1995. Le concept d'espèce-clé de voute en écologie de la restauration : clé ou impasse? in "Recréer la nature", *Natures, Sciences, Sociétés*, 3 : 19-27
- BARBAULT R.; 1994. *Des baleines, des bactéries et des hommes*. Odile Jacob.
- BARBAULT R., 1997. *Biodiversité*. Paris, Hachette.
- BARDAT J., BENSETTITI, HINDERMEYER., 1997. Approche méthodologique de l'évaluation d'espaces naturels. Exemple de l'application de la directive Habitats en France. *Ecologie*, 28.
- BARNAUD. G., LEFEUVRE J-C., 1992. L'écologie, avec ou sans l'homme ? in JOLLIVET M. (ed), *Sciences de la nature, sciences de la société. Les passeurs de frontières*, Paris, CNRS : 69-112.
- BILLAUD J-P., 1994. *Etat des recherches sur l'environnement en sciences sociales. Quelques pistes de réflexions*. La Roque d'Anthéron.
- BILLAUD J-P., PINTON F., 1996. *Enquête sociologique sur les conditions de mise en place des mesures environnementales au sein de la Politique Agricole Commune*. GRMSE/CNRS, Université Paris X Nanterre.
- BLONDEL J., 1995. "Du théorique au concret: La biologie de la conservation". Recréer la nature. *Natures, Sciences, Sociétés*, 3 : 10-18.
- BLONDEL J., 1995. *Biogéographie: approche écologique et évolutive*. Masson.
- CADORET A. (dir), 1985. *Protection de la nature, histoire et idéologie : de la nature à l'environnement*. Paris, L'Harmattan.
- CALLON M., 1986. *Eléments pour une sociologie de la traduction, la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. L'année sociologique*, 36 : 169-208.
- CHARLES L., KALAORA B., 1999. Natura 2000, loi sur la chasse, la France et l'Europe. Exception ou allergie française à l'environnement ? *Natures, Sciences, Sociétés*, 7 (1) : 62-63.



CNUED, 1992. *Convention on biological Diversity (CDB)*, United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro.

COMMISSION EUROPEENNE DGXI. *Natura 2000, gérons notre patrimoine*.

CORINE Biotopes Project, Décision du 85/338/CEE du Conseil du 27 juin.

CORINE Biotope/89.2.2, 19 mai 1988.

DEBIÈVRE A., 1996. Les enjeux de la directive Habitat. *L'environnement, Administration & Nature*, 1545.

DEVERRE C., 1994. Rare birds and Flocks, Agriculture and social legitimization of environmental protection. *Agricultural restructuring and rural change in Europe*, Eds Symes et Jansen : 220-234.

DIRECTION de la PROTECTION de la NATURE, 1995. Circulaire du 29 septembre.

DIRECTION de la PROTECTION de la NATURE, 1996. *La diversité biologique en France*. Programme d'action pour la faune et la flore sauvage, Ministère de l'Environnement.

DUBOST F., 1994. *Vert patrimoine, la constitution d'un nouveau domaine patrimonial*. Paris, Cahier 8, MSH.

ETUDES RURALES, 1992. *De l'agricole au paysage*. Paris, EHESS, 121-124.

ETUDES RURALES, 1996 – *Cultiver la nature*, Paris, EHESS, 141-142.

FABIANI J.L., 1995. Les récréateurs de la nature. Enjeu et justification d'une pratique paradoxale. "Recréer la nature", *Natures, Sciences, Sociétés*, 3 : 84-91.

FABIANI J.L., 1985. Sciences des écosystèmes et protection de la nature . *Protection de la nature. Histoire et idéologie*, CADORET A. (ed.), L'Harmattan : 75-93.

FORTIER A., 1993. *Le suivi scientifique de l'article 19 dans le Vercors, Volet sociologique*. Isara.

FORTIER A., MERMET L., 1989. *Des collectivités locales rurales, l'environnement et le paysage : perception et processus de gestion*". ASCA - ministère de l'Environnement.

GODARD O., 1994. Le développement durable : paysage intellectuel. *Natures, Sciences, Sociétés*, 2 (4).

HERMITTE M-A., 1992. La gestion d'un patrimoine commun : l'exemple de la diversité biologique. *Terre patrimoine commun*, M. Barrère (dir.) : 120-128.

HERVIEU B., VIARD J., 1996. *Au bonheur des campagnes*. Aube (ed.).

J.O.C.E, 1993. *Le cinquième programme pour l'environnement*, 138.

JUBERTHIE C., ECHAUBARD M., 1996. "Natura 2000". Conseil National de la Protection de la Nature : 1-12.

KALAORA B., 1998. *Au-delà de la nature, l'environnement : l'observation sociale de la nature*. L'Harmattan, Paris.

LANDRIEU G., 1995. *Premiers éléments pour une politique nationale de création d'un réseau d'espaces naturels protégés*. Paris, Ministère de l'Environnement.

LARRERE R., 1999. *Diversité biologique et gestion des parcs et des réserves*, Inra/Stepe .

LASCOUMES P., LE BOURHIS P., 1997. *L'environnement ou l'administration des possibles*. Paris, L'Harmattan.

LASCOUMES P., CALLON M., BARTHE Y., 1997. *Information, consultation, expérimentation : les activités et les formes d'organisation au sein des forums hybrides*. Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, CNRS.

LATOUR B., 1993. Le "pédofil" de Boa-Vista -montage photo-philosophique. *La clef de Berlin*, La Découverte : 171-225.

LEFEUVRE J.-C., 1990. De la protection de la nature à la gestion du patrimoine naturel, in JEUDY H-P. (dir.), *Patrimoine en folie* : 29-76.

LEFEUVRE J.-C., *Ecologie et Environnement, les mal aimés de la science française*.

LE PRESTRE P., La convention sur la diversité biologique: vers un nouvel ordre biologique international. *Natures, Sciences, Sociétés*, vol.7 (1) : 64-71

LEVEQUE C., 1994. "le concept de Biodiversité : de nouveaux regards sur la nature", *Natures, Sciences, Sociétés*, 2 (3) : 243-254.

LEVEQUE C., 1998. La biodiversité : un avis d'écologie. *Natures, Sciences, Sociétés*, 6 (1) : 37-40.

LEVEQUE C., 1997. La biodiversité. *Que sais-je ?*, 3166.

LEYNAUD E., 1985. *L'Etat et la nature : l'exemple des parcs nationaux français, contribution à une histoire de la protection de la nature*. Paris, L'Harmattan.

LIZET B., 1991. De la campagne à la nature ordinaire. Génie écologique, paysages et traditions paysannes, *Etudes rurales*, 121-124 : 169-184.

MALAVAL, 1995. *Protection de la nature et gestion forestière en France métropolitaine*.

MICOUD A., 1989. *La production symbolique des lieux exemplaires*, Rapport de fin de recherche.

MORMONT M., 1996. Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs. *Economie Rurale*, 236 : 28-36.

MULLER P., 1998. *Politique publiques et risques collectifs*. Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situation de crise, CNRS.

*NATURA 2000 INFOS*, 1er trimestre 1996.

PARIZEAU M.-H., 1997. Biodiversité et représentations du monde : enjeux éthiques, in Parizeau M.-H.(ed.), *La biodiversité : tout conserver ou tout exploiter ?*, Bruxelles : 115-136.

- PELOSSE V., 1990. Observation météorologique et société savante de province ou la désignation du bon objet scientifique (1821-1871), *Etudes rurales*, 118 : 69-82.
- REMY E., 1995. L'élaboration d'un savoir naturaliste. Approche anthropologique d'un atlas. *Etudes rurales*, 137 : 55-72.
- RÉMY E., 1995. Apprivoiser la technique. Débat public autour d'une ligne à haute tension". *Politix*, 31 : 136-144.
- RAFFIN J-P., RICOU. G., 1985. Lien entre les scientifiques et les associations de protection de la nature : approche historique, in CADORET A., *Protection de la nature : histoire et idéologie, de la nature à l'environnement*, Paris, L'Harmattan : 61-74.
- ROQUEPLO P., 1997. *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. INRA (ed.).
- STAR S-L., GRIESEMER J-R., 1989. Institutional Ecology : 'Translations' and Boundary Objects : Amateurs and Professionals, in "Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-1939", *Social studies of Science*, 19 : 387-420.
- STONE C. D., 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*, SEBES, Genève :119-133.
- VIVIEN F. D., 1999. *Valeurs, évaluations, valorisations de la biodiversité*. Compte rendu de la réunion du 12 mars , Programme Diversitas France, axe 4.
- WEBER J., 1996. Conservation, développement et coordination : peut-on gérer biologiquement le social ? Colloque panafricain, "gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables et développement durable", Harare :1-18.
- WINTZ M., 1996. Natura 2000 : progrès ou régression ? *La lettre du Hérisson*, 176.