



HAL
open science

La contestation de Natura 2000 par le ” groupe des 9 ”, une forme d’agrarisme antienvironnemental dans les campagnes françaises ?

Pierre Alphantery, Agnès Fortier

► To cite this version:

Pierre Alphantery, Agnès Fortier. La contestation de Natura 2000 par le ” groupe des 9 ”, une forme d’agrarisme antienvironnemental dans les campagnes françaises ?. Pierre Cornu; Jean-Marc Meynard. Au nom de la terre. Agrarisme et agrariens, en France et en Europe, du 19 ème siècle à nos jours - Actes du 23ème colloque de l’Association des ruralistes français, Boutique de l’Histoire éditions, 2007, Mondes ruraux contemporains, 978-2-910828-44-8. hal-04530291

HAL Id: hal-04530291

<https://hal.inrae.fr/hal-04530291>

Submitted on 3 Apr 2024

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

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

La contestation de Natura 2000 par le “ groupe des 9 ”, une forme d’agrarisme antienvironnemental dans les campagnes françaises ?

Pierre Alphandéry* et Agnès Fortier**

* alphande@ivry.inra.fr

** fortier@ivry.inra.fr

INRA, MONA,
65, bd de Brandebourg
94205 Ivry-sur-Seine

L’application de la directive Habitats en France constitue un révélateur de l’importance des questions liées à la nature dans la gestion de l’espace rural. Cette politique publique dont l’objectif affiché est la préservation de la biodiversité a pour objectif la constitution d’un réseau écologique européen baptisé Natura 2000. La mise en œuvre de cette directive soucieuse d’assurer la conservation des habitats naturels et des habitats d’espèces d’intérêt communautaire a suscité un fort mouvement de contestation en France, comme en ont témoigné les actions engagées par le “ groupe des 9 ” rassemblant d’importantes organisations du monde rural. Un travail de recherche engagé sur l’application de cette directive¹ nous a permis d’analyser les termes de ce conflit. Les thèmes avancés par certains protagonistes ne sont pas sans rappeler une vision du monde rural proche de la définition de l’agrarisme proposée par P. Barral dans son célèbre ouvrage². Doit-on dès lors envisager le « groupe des 9 » comme la perpétuation, dans un contexte nouveau, d’une forme d’agrarisme ? Ou faut-il voir dans la virulence de la réaction à l’application de la directive Habitats, la manifestation du fait que de profondes transformations sont en cours dans la gestion de l’espace rural.

Après avoir rappelé les objectifs de la directive Habitats et présenté son dispositif d’application en France qui est à l’origine de vives contestations, nous analyserons de plus près les argumentaires développés par les organisations du “ groupe des 9 ”³ en insistant sur les similitudes et les différences avec les conceptions de la ruralité portées par l’agrarisme. Nous montrerons enfin comment l’usage de cette notion contribue à penser les recompositions sociales et les conflits d’usages de l’espace qui caractérisent aujourd’hui les campagnes françaises.

1- Le dispositif de la directive Habitats à l’épreuve de la contestation

¹ Cette recherche, effectuée en réseau, a mobilisé une équipe de sociologues : E. Rémy (coordinatrice), P. Alphandéry, J-P. Billaud, N. Bockel, C. Deverre, A. Fortier, B. Kalaora, N. Perrot et F. Pinton. Elle a donné lieu à la rédaction d’un rapport intitulé : *La mise en directive de la nature. De la directive Habitats aux prémices du réseau Natura 2000*, Ministère de l’Aménagement du Territoire et de l’Environnement, juillet 1999, 273 p. Elle se prolonge actuellement à travers l’examen du dispositif de gestion mis en place pour assurer la sauvegarde des habitats présents sur l’ensemble des sites. Un rapport est en cours de rédaction dont la parution est prévue à l’automne 2005.

² Pierre Barral, *Les agrariens français de Méline à Pisani*, Armand Colin, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1968.

³ Ce texte a été rédigé à l’occasion du colloque de l’ARF en 2000. Il porte sur la période 1996 à 1999, pendant laquelle l’action du « groupe des 9 » a été déterminante. Néanmoins, nous avons jugé bon d’actualiser certaines données pour tenir compte des évolutions qui ont eu lieu depuis l’année 2000.

a) La science au cœur du dispositif français d'identification des sites

La directive Habitats (DH) adoptée en 1992 par l'Union Européenne ne constitue pas un simple élargissement du champ d'intervention de la politique européenne en matière de protection de la nature. Elle s'en démarque par l'objectif fixé (limiter l'érosion de la biodiversité), par la volonté de rationaliser les mesures de conservation des milieux naturels, et enfin par le modèle de protection proposé. Son ambition, et c'est là son originalité, réside dans la volonté de concilier objectifs scientifiques et préoccupations sociales dans une perspective de développement durable. “...*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*”⁴. A une politique de mise en réserve de la nature se substitue une autre logique visant à intégrer les activités humaines qui, désormais, ne sont plus considérées comme une entrave à la biodiversité mais comme une condition de sa production⁵. Enfin, une autre particularité de la DH réside dans l'élaboration, à l'échelle européenne, d'un réseau écologique baptisé Natura 2000 construit à partir des sites abritant des espèces et des habitats naturels reconnus d'importance communautaire⁶. En d'autres termes, les espaces à protéger ne sont pas considérés isolément, mais doivent participer à l'édification d'un ensemble cohérent au sein du territoire européen organisé en régions biogéographiques⁷.

Pour mener à bien les objectifs affichés par la directive Habitats, chaque Etat membre doit proposer à la Commission une liste de sites renfermant les habitats à conserver et prévoir les mesures de gestion appropriées à chacun de ces sites. Notre analyse, centrée sur les oppositions à la directive, intervient au cours de la phase d'identification des sites à l'échelon national. En France, c'est la Direction de la Nature et des Paysages (DNP) du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), qui définit le dispositif contribuant à la désignation des sites. Celui-ci prévoit la séparation du moment de la production scientifique de la phase de négociation avec les différents partenaires. Il débute, dans un premier temps, par la réalisation d'inventaires dont la responsabilité est confiée aux scientifiques. Le Service du Patrimoine Naturel (SPN) du Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) assure, à l'échelon national, la coordination des opérations. En région, il est relayé par un Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel (CSRPN) composé à quelques exceptions près de naturalistes aux compétences diverses⁸, et dont la mission consiste – en lien avec la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) – à identifier et à définir les périmètres des sites qui abritent des espèces et des habitats d'intérêt communautaire. Pour établir la liste des sites, les CSRPN s'appuient sur les données existantes, essentiellement les inventaires des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Floristique et Faunistique (ZNIEFF) réalisés en France entre 1982 et 1992, et programment, en cas de besoin, des investigations complémentaires.

⁴ Extrait de la Directive 92/43/CEE du 22.07.92, Journal Officiel des Communautés Européennes.

⁵ Pour un développement de cette question se reporter à *La mise en directive de la nature*, op. cit., juillet 1999.

⁶ Pour inventorier les espaces naturels intégrés dans ce réseau, la directive a élaboré dans ses annexes I et II des listes d'habitats et d'espèces d'intérêt communautaire.

⁷ Le territoire européen est divisé en cinq régions biogéographiques : alpine, atlantique, continentale, macaronésienne et méditerranéenne.

⁸ Parmi les disciplines représentées on peut citer : la phytosociologie, l'ethnobotanique, l'ornithologie, la géologie, la mycologie, l'écologie générale, végétale, animale, marine, l'entomologie, etc.

Après ce travail d'inventaire, le deuxième temps prévu par le dispositif est celui de l'organisation de consultations locales et départementales où l'ensemble des acteurs concernés (communes, associations de protection de la nature, organisations professionnelles etc.) est convié à donner son avis sur les mesures de conservation qu'il conviendrait d'adopter pour sauvegarder les habitats et les espèces préalablement identifiés. Ces dispositions sont justifiées par la DNP en ces termes : *" 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 "*⁹.

Malgré l'affirmation de ces principes, en particulier le souci d'associer une partie des gestionnaires de l'espace, la procédure élaborée par la DNP est avant tout fondée sur l'action des scientifiques. Les socioprofessionnels en particulier ne sont pas conviés à la réalisation des inventaires. Le dispositif adopté opère clairement une distinction entre le travail d'identification des espèces et des habitats confié aux scientifiques naturalistes et la phase d'élaboration des mesures de gestion élargie à d'autres acteurs. Selon le MATE, la participation des acteurs socioprofessionnels à l'élaboration des périmètres des sites irait à l'encontre d'une démarche objective ; elle risquerait de biaiser le travail initial de délimitation en introduisant des considérations d'ordre socio-économique.

Le dispositif ainsi élaboré révèle les difficultés à mettre en œuvre les principes affichés par la directive. Il conduit d'abord à s'interroger sur la manière dont s'élabore le savoir naturaliste et sur le type de compétences mobilisées. Ce qui revient à discuter de la légitimité des acteurs conviés à participer à la réalisation des inventaires. Plus largement, il invite à s'interroger sur la place accordée à la science dans les processus de décision. Les experts sont-ils les seuls à même de guider l'action, d'imposer leur point de vue ? Ou bien l'approche scientifique doit-elle être considérée comme une connaissance partielle et être complétée par une démarche de type socio-politique, visant à intégrer d'autres acteurs concernés ? La suprématie accordée à la science à ce stade du dispositif s'avère d'autant plus problématique qu'elle concerne un domaine où les savoirs et les connaissances relatifs à la préservation de la biodiversité sont lacunaires. Plus précisément, la réalisation des inventaires qui s'appuie en priorité sur la phytosociologie, a révélé un manque de compétences scientifiques directement mobilisables dans le cadre français, du fait notamment de l'insuffisance de personnel qualifié dans cette discipline¹⁰. Cet ensemble de lacunes du dispositif scientifique a alimenté la critique portée par le « groupe des 9 » comme nous allons le voir.

⁹ Instruction DNP du 21 janvier 1993.

¹⁰ Il n'est pas possible dans le cadre de ce article d'explicitier plus longuement les questions suscitées par la production des données scientifiques naturalistes. Pour en savoir plus, se reporter au texte d'E. Rémy in *La mise en directive de la nature*, op. cit., pp.114-162.

b) Les inventaires soumis à la critique

Le dispositif adopté par le MATE pour identifier les sites à l'échelon national n'a pu être appliqué selon les formes et les délais prévus et un retard très important a été accumulé par rapport au calendrier initial¹¹. Ce retard est lié à des considérations d'ordres administrative, scientifique – difficultés dans la réalisation des inventaires – mais aussi et surtout à l'émergence d'un fort mouvement de contestation de la part de certains acteurs socioprofessionnels et d'élus. Cantonné dans un premier temps aux représentants de la forêt privée, le mouvement d'hostilité à la directive va - à la faveur de certains événements - s'amplifier et s'étendre à d'autres gestionnaires de l'espace rural.

Les forestiers privés par le biais de leurs principales structures de représentation : l'Association Nationale des Centres Régionaux de la Propriétés Forestière (ANCRPF) et la Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs (FNSPFS), sont les premiers à s'emparer du dossier Natura 2000¹². Début 1994, Leclerc de Hautecloque, alors président de la FNSPFS, émet un certain nombre de critiques que l'on retrouve quelques mois plus tard sous la plume de J-M Barbier, alors directeur du Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF) du Limousin. Ce dernier évoque “ *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* ”¹³. Les problèmes soulevés concernent la taille des périmètres, les objectifs écologiques et les contraintes qui en résulteraient. Comparé aux dispositions environnementales ou paysagères adoptées jusqu'alors, le réseau Natura 2000 apparaît potentiellement plus prescriptif. Il s'agit donc pour les représentants de la forêt privée de s'opposer à toute forme de contraintes qui risqueraient de rendre impossibles certaines activités vitales pour les forestiers et de vider la propriété privée de son contenu. Selon J-M Barbier, les obligations qui pourraient résulter de cette directive 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. 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* ”. Il soutient que “ *la prise en compte des exigences économiques, culturelles, régionales* ” doit s'appliquer à toutes les phases de la procédure, et non pas se limiter à la définition des mesures de gestion.

Les démarches entreprises par les acteurs de la forêt privée auprès des représentants des ministères de l'Agriculture et de l'Environnement visent à anticiper les contraintes apparues après l'adoption de toute une série de mesures, de lois et de règlements promulgués depuis 10 ans par l'Union Européenne ou par la France, dans le domaine de l'environnement. L'instauration des ZNIEFF a déjà fait l'objet d'une contestation particulière. Ces dernières ont 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 aux propriétaires. Les opposants à la procédure de la

¹¹ Celui-ci prévoyait la transmission des listes à la Commission avant juin 1995.

¹² Sur les raisons de cette mobilisation précoce, voir P. Alphandery et A. Fortier, in *La mise en directive de la nature*, op.cit., pp. 71-113.

¹³ Extrait de *Forêts de France*, n°386, septembre 1995.

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* " ¹⁴.

La parution des résultats des premiers inventaires révèle l'existence de la directive Habitats à beaucoup d'acteurs du monde rural. A l'exception des propriétaires forestiers, les autres gestionnaires de l'espace rural s'étaient, jusqu'alors, 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 ¹⁵, avaient d'ailleurs apporté leur " soutien " à la mise en œuvre de cette directive dans leur contribution respective à la lettre d'information du ministère de l'Environnement ¹⁶. 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. Le précédent de la directive Oiseaux, promulguée par la CEE en 1979, leur fait craindre l'interdiction de la chasse dans les futures Zones Spéciales de Conservation. Les maires, également impliqués dans la procédure, sont alertés par les chasseurs et les forestiers et invités à donner un avis défavorable lors de la phase de consultation prévue à l'été 1996. Parallèlement, les manifestations hostiles à la directive se multiplient dans les régions. Elles rassemblent des socioprofessionnels de plus en plus nombreux à contester cette mesure.

Les conclusions rendues par le Conseil National du Patrimoine Naturel (CNPN), le 11 mars 1996, contribuent à amplifier le mouvement de contestation. La liste retenue concerne 1316 sites couvrant 7 millions d'hectares, soit 13 % du territoire national. Cela signifie que le CNPN a choisi de valider l'essentiel des propositions de sites Natura 2000 présentées, contre l'avis des représentants socioprofessionnels du monde rural en place dans cette instance. Ces derniers décident alors d'une mobilisation générale. Le 10 avril 1996, le " groupe des 9 ", rassemblant d'importants représentants du milieu agricole, forestier, cynégétique, piscicole ¹⁷ rédige une déclaration qui reprend les principales revendications développées précédemment par les sylviculteurs. 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 ¹⁸ et l'importance des surfaces retenues (" *un excès de zèle dangereux* " dit le texte du communiqué). " *Nous*

¹⁴ 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 25.

¹⁵ Lequel se montrait favorable à la directive dès lors qu'elle prévoyait des compensations financières aux agriculteurs.

¹⁶ " 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.

¹⁷ 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 (FNSPFS), 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).

¹⁸ Il est reproché aux scientifiques d'avoir élaboré cette liste à partir de références peu crédibles, en particulier les ZNIEFF, et d'en avoir confié la réalisation à des acteurs qui ne disposent pas toujours des compétences scientifiques requises (naturalistes amateurs, militants écologistes).

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". Le "groupe des 9" déplore également 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". Les opposants à la directive demandent la réduction de la surface des sites Natura 2000 et l'attribution de moyens financiers pour compenser le manque à gagner suscité par les nouvelles mesures de gestion.

Pour le "groupe des 9", la mise en œuvre de la directive ne doit pas "se faire contre, mais avec les propriétaires et les utilisateurs de la nature"¹⁹. Fort de ses alliances et des appuis dont il dispose auprès de certains responsables politiques, il a constitué un lobby puissant qui a contribué pour une large part à la décision d'Alain Juppé, alors Premier ministre, de geler l'application de la directive de juillet 1996 à février 1997. Après la reprise de la procédure, le gouvernement a intégré une grande partie des revendications du "groupe des 9" en s'engageant à ne présenter à Bruxelles que des zones recueillant un large consensus local. En définitive, la pression des protestataires, conjuguée aux difficultés d'ordres scientifique et administrative a eu pour effet de modifier en profondeur le dispositif initial et de réduire de façon substantielle les surfaces des Zones Spéciales de Conservation (ZSC) proposées à l'Union Européenne (UE).

2 - Le "groupe des 9" et le courant agrarien

L'influence acquise par le "groupe des 9", qui se pose en représentant des "véritables acteurs du monde rural", incite à se demander s'il ne s'agit pas d'un phénomène politique et social rappelant, dans un contexte nouveau, les agrariens qu'évoquait, voici plus de trente ans, Pierre Barral. Depuis cette date, en effet, la composition de la population des campagnes s'est largement modifiée et ces dernières ont été de plus en plus perçues par les urbains comme un lieu attractif. L'espace rural s'est vu ainsi valorisé pour son patrimoine culturel et naturel. Bertrand Hervieu et Jean Viard ont qualifié de "publicisation"²⁰ de l'espace rural, cette attention portée à des portions du territoire appréhendées comme des paysages plus que comme des lieux de production. "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"²¹. Cependant, certains acteurs supportent mal de voir contester leurs pratiques et leurs usages de la nature par des groupes "venus d'ailleurs". On peut ainsi faire l'hypothèse que la conservation de la nature prônée par la directive Habitats, au même titre que la réglementation des conditions d'exercice de la chasse, fait désormais partie des thèmes de conflits dans le domaine de la gestion de l'espace rural. En paraphrasant la définition des agrariens donnée par Pierre Barral, ne peut-on voir, dès lors, dans le "groupe des 9", l'expression d'une force sociale profonde luttant pour

¹⁹In Communiqué de presse de l'Union Nationale des Fédérations Départementales de Chasse, 10 avril 1996.

²⁰ Bertrand Hervieu et Jean Viard, *Au bonheur des campagnes*, éditions de l'Aube, 1996, p. 114.

²¹ Ibid.

défendre sa place dans la société²² ?

a) Conflits à propos du contrôle de la gestion de l'espace rural

En inventoriant les qualités naturelles de certaines parties de l'espace rural, les politiques de la nature ont largement contribué à les transformer en patrimoine dont la responsabilité incombe à la société tout entière. Auparavant, les responsables socioprofessionnels étaient largement associés aux zonages de type agronomique par le biais des structures parapubliques (Chambres d'agriculture, CRPF, etc.) participant à la cogestion de la politique agricole. Mais, à compter des années 1990, ce type de délimitation de l'espace a été mis en concurrence avec des zonages que l'on pourrait qualifier d'environnementaux, relevant désormais de l'expertise naturaliste²³. C'est pourquoi, comme nous l'avons vu plus haut, les ZNIEFF, les Zones de Protection Spéciale de la directive Oiseaux et, à présent, les ZSC de la directive Habitats apparaissent au "groupe des 9" comme des supports de gestion territoriale susceptibles de délégitimer le rôle de ses membres. Ceux-ci, écartés des comités chargés des inventaires prévus dans le cadre de la constitution du réseau Natura 2000, y voient un moyen pour le ministère de l'Environnement d'"étendre le territoire sous son contrôle". 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 conquête territoriale, on la retrouve beaucoup dans les propos des gens du ministère de l'Environnement". Aux yeux d'une partie des membres du "groupe des 9", l'administration en charge des questions d'environnement représente tout à la fois les mondes de la technocratie, de l'écologie et de la ville. Plus encore, s'estimant menacées dans leur gestion de l'espace rural, certaines composantes ravivent le thème agrarien de l'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"²⁴.

Le "groupe des 9" s'affiche comme le représentant des "propriétaires et utilisateurs de la nature" (selon les termes de son premier communiqué) défendant leurs droits et leurs usages contre les réglementations imposées par l'"écologie des villes". Malgré la souplesse affichée par le ministère de l'Environnement depuis 1997, une partie des chasseurs continue à assimiler Natura 2000 à un produit du monde urbain. Ce dont témoigne cette déclaration du président de l'UNFDC : "Quand une civilisation urbaine devient dominante, les gens ne comprennent plus les actions comme la chasse. C'est en

²² Les agrariens désignent "une force sociale profonde, celle des agriculteurs luttant pour défendre leur place dans la société industrielle". Pierre Barral, *Les agrariens français de Méline à Pisani*, op. cit., p. 13.

²³ Christian Deverre, "Territoires ruraux et environnement", communication au 19ème colloque de l'ARF, Paris les 24 et 25 novembre 1994, "Le monde rural et les sciences sociales. Omission ou fascination ?", atelier 4 (les approches de l'environnement et du territoire), reproduction avec pagination multiple.

²⁴ Entretien avec les auteurs.

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"²⁵. Ces propos, tenus en 1998 au moment de la grande manifestation parisienne des chasseurs, illustrent l'écho rencontré par un courant qui se présente comme radicalement antiécologiste et se réclame délibérément comme l'expression d'une affirmation de type identitaire. C'est dans ce contexte que le mouvement Chasse Pêche Nature et Tradition (CPNT) s'est posé en porte parole de la ruralité et a rencontré une audience certaine à l'occasion des élections européennes de juin 1999.

Qu'ils défendent des positions modérées ou radicales, les membres du "groupe des 9" entendent faire admettre leur légitimité à gérer l'espace rural. Parallèlement à leurs fonctions traditionnelles de producteurs, ils mettent aussi en avant leur vocation à conserver la biodiversité et les paysages. L'application de la directive Habitats a ainsi constitué l'opportunité pour le "groupe des 9" de rappeler que s'il restait encore des habitats écologiques et des espèces à protéger, c'était bien grâce à la gestion de la nature opérée par ses membres. Il a donc demandé la prise en compte de leurs savoir faire et leur participation aux inventaires scientifiques, au choix des sites retenus ainsi qu'à leur gestion. Soumis à des pressions multiples et isolé de ses partenaires traditionnels, le MATE a accepté de modifier les procédures de la DH. Les effets de cette évolution ont été notables²⁶. A l'issue des négociations locales et nationales, la superficie des sites proposés à l'UE est passée du chiffre initial de 13% du territoire à 5% en 1999²⁷. En jouant alternativement sur les dimensions défensives et gestionnaires, le "groupe des 9" a su se ménager de nombreux soutiens politiques locaux et nationaux qui ont aussi contribué à amplifier l'écho de ses critiques de la DH, au grand dam d'une partie des naturalistes.

Cette participation aux instances de négociation et de gestion de la DH en France pourrait être comparée, toute proportion gardée, avec la cogestion de la politique agricole moderne par une partie des organisations agricoles. Il est tentant, une fois encore, de faire un parallèle entre l'action du "groupe des 9" et celle des agrariens. En effet, Pierre Barral signalait, en conclusion de son livre, que ces derniers avaient, dans les années 1960, substitué à un comportement défensif la "*recherche d'une insertion dans le monde contemporain qui respecterait les valeurs profondes du milieu rural*"²⁸. Mais la limite de cette comparaison apparaît rapidement. L'occupation et les usages de l'espace rural connaissent, on l'a vu, des bouleversements. De telle sorte qu'aucune catégorie sociale ne peut prétendre incarner un rôle de porte parole unique. Il est significatif que les forestiers, d'abord, les chasseurs ensuite, aient constitué les éléments les plus actifs du "groupe des 9". On peut y voir la confirmation que la FNSEA n'occupe plus à elle seule une position prééminente dans les débats portant sur l'espace rural. Et cette situation différencie la période actuelle de l'époque au cours de laquelle les agrariens représentaient une réelle force politique et sociale. Dans ce cadre, si l'action du "groupe des 9" témoigne de la puissance évocatrice d'un monde rural longtemps structuré autour de l'agriculture, les conflits suscités par la DH révèlent aussi que l'on a largement changé d'époque.

²⁵ Interview de Pierre Daillant, *Libération*, 15 février 1998.

²⁶ Voir Pierre Alphanéry et Agnès Fortier, "Natura 2000, le dispositif français à l'épreuve de la réalité sociale" in *La mise en directive de la nature*, op. cit., pp. 71-113.

²⁷ Il s'élève à 7,7 %, fin 2004.

²⁸ Pierre Barral, *Les agrariens français de Méline à Pisani*, op. cit., p. 347.

b) Recompositions sociales et enjeux des politiques de la nature

Bien que le “ groupe des 9 ” se soit posé, de 1996 à 1998, années de son activité la plus importante, en porte parole du monde rural, il est loin d’en rassembler tous les acteurs. On peut d’une part souligner que certaines organisations agricoles comme la Confédération Paysanne développent, à propos du réseau Natura 2000, une position inverse de celle du “ groupe des 9 ”. D’autre part, ce dernier ne réunit que les gestionnaires « traditionnels » de cet espace, à l’exclusion des associations tournées vers la protection de l’environnement et d’autres catégories d’usagers de la nature. Enfin, sa cohésion peut s’avérer problématique. En effet, les relations de ses composantes ont, jusqu’alors, souvent été placées sous le signe du conflit. Les chasseurs accusaient, en effet, 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 droit de fermage qui leur était trop favorable. Quant aux pêcheurs, ils ont très tôt condamné l’utilisation massive, par la profession agricole, d’engrais et de produits de traitement responsables de la pollution des rivières.

En outre, 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 bien sur une portion seulement de leur exploitation. La réaction de la FNSEA a davantage consisté 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 inquiété des contreparties financières des deux directives et de l’influence croissante du ministère de l’Environnement sur les pratiques agricoles²⁹. Quant aux chasseurs, les très nombreux recours juridiques déposés contre eux par les associations écologiques après la promulgation de la directive Oiseaux expliquent l’importance de leur mobilisation initiale.

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. Les enquêtes de terrain que nous avons menées³⁰ montrent que 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. Le “ groupe des 9 ” est donc peu homogène et l’on peut s’interroger sur la solidité de cette alliance.

De leur côté, les naturalistes - bénévoles et professionnels - ou les membres

²⁹ Voir Pierre Alphanéry et Jean Bourliaud, “ L’agri-environnement, une production d’avenir ? ”, *Etudes Rurales* n° 141/142, janvier/juin 1996, pp. 21-43.

³⁰ Voir les études régionales et leur synthèse publiées dans *La mise en directive de la nature*, op. cit., pp. 164-266.

d'associations de protection de l'environnement, ne représentent pas davantage un groupe uni. De multiples lignes de fractures les opposent. On peut ainsi distinguer des divergences entre les diverses approches scientifiques³¹, mais aussi entre certains experts et une partie des associations, déçues par le manque de moyens déployés et par l'attitude du MATE. Maurice Wintz, secrétaire national de France Nature Environnement (FNE), en donne une illustration, à l'automne 1998, en dressant un sombre bilan de l'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 ”*³². Le MATE n'a pas, quant à lui, reçu le soutien qu'il jugeait nécessaire de la part d'autres administrations. Ainsi, au ministère de l'Agriculture, un responsable exprime en ces termes l'idée que la science ne suffit pas à justifier l'action publique : *“ 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 ”*. Enfin, des institutions jouant un rôle important dans l'application des politiques de la nature, telles que les Parcs Naturels Régionaux (PNR), les Parcs Nationaux ou Conservatoires du littoral n'ont pas toujours été à l'unisson de leur ministère de tutelle.

L'observation attentive du jeu des acteurs invite donc à remettre en cause la vision duale mise en avant par certains protagonistes. Derrière l'apparente opposition frontale d'un bloc rural représenté par le “ groupe des 9 ” et d'un bloc écologiste à dominante urbaine se profile en fait une réalité bien plus complexe. Le “ groupe des 9 ”, il importe de le souligner, n'est pas coupé des réseaux de l'écologie scientifique ; il sait parfaitement utiliser les divers argumentaires concernant la biodiversité. Les forestiers s'occupent d'environnement depuis un siècle³³ et travaillent avec de nombreux spécialistes dans leurs organismes professionnels ou en lien avec l'administration du ministère de l'Agriculture. Les agriculteurs de la FNSEA se sont intéressés plus tardivement aux dimensions territoriales et écologiques de leur activité. Dans certains départements, ils ont rattrapé leur retard et possèdent, notamment avec les Chambres d'agriculture, un réseau de conseillers dotés de compétences écologiques³⁴. Quant aux chasseurs, ils relèvent de la tutelle du MATE et leurs représentants institutionnels sont habitués, depuis la promulgation de la directive Oiseaux en 1979, à utiliser et à discuter les notions des scientifiques. Les réseaux européens dont ils disposent avaient d'ailleurs participé, en 1988/1990, à la négociation à Bruxelles du texte de la directive Habitats.

³¹ Voir Elisabeth Rémy, “ Comment identifier des sites en conciliant contraintes écologiques et exigences économiques ? ”, in *La mise en directive de la nature*, op. cit., pp. 114-162.

³² M. Wintz, “ Pour une véritable administration de la protection de la nature ”, *La Lettre du Hérisson* (revue de FNE), juillet/août 1998, p. 3.

³³ En particulier, à travers la politique conduite en faveur de la Restauration des Terrains de Montagne (RTM).

³⁴ Hélène Brives, “ L'environnement, nouveau pré-carré des Chambres d'agriculture ? ”, *Ruralia* n° 2, 1998, pp. 73-83.

Cette situation explique en partie l'évolution survenue après le gel de l'application de la directive. La multiplication, en 1997 et 1998, des comités locaux et nationaux de négociation a suscité plus de réunions qu'aucune autre politique de protection de la nature n'en avait jamais produit³⁵. Et ces contacts entre les membres du "groupe des 9", l'administration, les naturalistes et d'autres usagers de l'espace rural ont induit des évolutions de part et d'autre. C'est ainsi que lors de la première réunion du Comité national de suivi, le 30 juillet 1997, la ministre de l'Environnement D. Voynet soulignait : " *Si les scientifiques ont détecté tant de sites méritant de figurer dans Natura 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* ".

En résumé, ces observations esquissent l'idée que, plus qu'une opposition villes-campagnes, les conflits suscités par la directive Habitats et l'action du "groupe des 9" ont révélé la difficulté de concilier la pluralité des usages de la nature dans l'espace rural, en particulier de mettre en oeuvre une gestion de la biodiversité compatible avec les activités productives. Dans ce cadre, la directive Habitats remet potentiellement en cause le partage des prérogatives portant sur la gestion de l'espace naturel qui prévalait jusque dans les années 1980. Partition, qui reposait sur l'idée implicite, fondamentale chez les agrariens, que la terre était avant tout faite pour produire. Cette conception laissait ainsi l'essentiel de la responsabilité de l'espace aux organisations professionnelles cogestionnaires de la politique agricole³⁶. Ces dernières reconnaissaient en retour les règles fixées par l'administration de l'environnement et les associations naturalistes sur une portion très limitée d'espace dévolu à la protection de la nature. L'approche développée depuis le début des années 1990 cherche, au contraire, à revenir sur cette partition qui cantonnait de fait la nature dans des réserves.

C'est dans ce contexte marqué également par les transformations rapides des usages de l'espace rural qu'est introduit le dispositif élaboré par le MATE, traduction française des prescriptions de la directive européenne. Sa caractéristique initiale, on l'a vu, revenait à appliquer localement des données scientifiques pour délimiter des sites sur lesquels seraient appliquées des mesures de développement durable. La suspension, puis la modification du dispositif, suscitées par l'action du "groupe des 9", ont montré toute la difficulté de passer de prescriptions scientifiques à une politique territoriale. Elles ont soulevé un second problème : l'absence d'espace de discussion et de formes de médiation susceptibles de créer les conditions d'un débat entre les usagers de l'espace rural autour de la politique de la nature que représente la directive. Si la nature doit sortir des réserves, il reste à élaborer des objectifs et des normes légitimes aux yeux d'un grand nombre d'acteurs, susceptibles d'organiser des représentations et des pratiques communes de l'espace.

L'action du "groupe des 9" incarne bien la vigueur des réactions déclenchées par cette "environnementalisation" de l'espace rural. Le caractère durable de ces mouvements est démontré par le fait que la délimitation des Zones Spéciales de Conservation a fait

³⁵ Voir Christian Deverre, "Natura 2000 en régions : éléments de synthèse et perspectives", *La mise en directive de la nature*, op. cit., pp. 259-266.

³⁶ Pierre Alphandéry et Jean-Paul Billaud, "L'agriculture à l'article de l'environnement", *Etudes Rurales* n° 141/142, janvier/juin 1996, pp. 9-19

problème jusqu'en 2005 et entravé la transmission des données à Bruxelles. Mais, paradoxalement, l'existence du "groupe des 9" illustre aussi que les enjeux ne sont plus les mêmes que ceux qui caractérisaient le temps des agrariens, celui de campagnes avant tout agricoles. La puissance d'évocation de certains thèmes mobilisés par ces opposants à la directive Habitats mettant en scène la domination de la "culture" rurale par la "culture" urbaine ne peut cacher que la frontière entre les deux mondes s'est singulièrement estompée³⁷. Pour aller vite, on peut avancer que, depuis plusieurs décennies, les habitants des campagnes se sont "dépayannisés" au moment où ceux des villes étaient séduits par la ruralité. Cette dernière se trouve ainsi habitée et fréquentée par une nébuleuse de groupes sociaux aux options politiques et culturelles souvent opposées. L'année 1999 en a constitué un bon exemple. Elle a, en effet, été celle du succès électoral aux élections européennes du mouvement CPNT très hostile à la directive Habitats. Mais elle a été aussi marquée par le fort écho rencontré par un courant d'idées porté par la Confédération Paysanne, à l'origine des actions menées par José Bové, en Aveyron comme aux USA. Se réclamant d'une conception paysanniste ouverte sur la ville et sur le monde, cette mouvance voit dans les politiques de conservation de la nature une occasion de contester la prééminence de l'agriculture industrielle.

Dans ce contexte fortement contradictoire, le "groupe des 9" s'est situé délibérément à la charnière de deux mondes. Il a mobilisé à certains moments des cadres de pensées issus d'un passé agrarien tout en participant à des dispositifs de gestion écologique de la nature qui inscrivent cette dernière dans des enjeux nouveaux. Et ce paradoxe alimente le travail de recomposition des identités qui accompagne l'actuel débat sur la ruralité.

Résumé

Adoptée par l'Europe en 1992, dans la perspective de préserver la biodiversité, la directive Habitats prévoit la mise en place d'un réseau d'espaces protégés baptisé Natura 2000. Son application en France a suscité de nombreuses difficultés, en particulier une forte hostilité de la part d'organisations rurales regroupant en particulier des agriculteurs, des chasseurs, des forestiers réunis au sein du "groupe des 9". L'influence acquise par cette alliance qui se pose en représentant des "véritables acteurs du monde rural", incite à se demander s'il ne s'agit pas d'un phénomène politique et social rappelant, dans un contexte nouveau, les agrariens qu'évoquait, voici plus de trente ans, Pierre Barral. Mais notre recherche suggère aussi l'idée que, plus qu'une opposition villes-campagnes, les conflits suscités par la directive Habitats et l'action du "groupe des 9" ont révélé la difficulté de concilier la pluralité des usages de la nature dans l'espace rural, en particulier de mettre en oeuvre une gestion de la biodiversité compatible avec les activités productives. Aussi, nous faisons l'hypothèse que, même si elle puise dans un argumentaire rappelant la symbolique agrarienne, l'action du "groupe des 9" incarne avant tout la vigueur des réactions déclenchées par le processus d'"environnementalisation" que connaît aujourd'hui l'espace rural français. Ainsi, paradoxalement, l'existence du "groupe des 9" illustre que les enjeux ne sont plus les mêmes que ceux qui caractérisaient le temps des agrariens, celui de

³⁷ Sur ce thème, on peut se reporter à :

- Denis Chevalier (dir.), "Vives campagnes", *Autrement*, mai 2000.
- Pierre Alphanéry, Pierre Bitoun et Yves Dupont, "Ruralités", *Problèmes politiques et sociaux*, à paraître en juillet 2000.

campagnes avant tout agricoles. La puissance d'évocation de certains thèmes mobilisés par ces opposants à la directive Habitats mettant en scène la domination de la " culture " rurale par la " culture " urbaine ne peut alors cacher que la frontière entre les deux mondes s'est singulièrement estompée.