AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

INRA SCIENCES SOCIALES

N° 4-5 - Septembre 2008

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

Élaborer des normes au nom de la conservation de la biodiversité : la mise en œuvre de la directive Habitats en France (*)

Conserver la diversité biologique à l'échelle du continent, tel est le défi qu'entend relever l'Union européenne en adoptant en 1992 la directive Habitats. A travers cette initiative, les décideurs européens souhaitent apporter leur contribution à ce qui constitue aujourd'hui l'un des nouveaux enjeux planétaires. Les résultats des recherches présentés ici rendent compte de la mise en œuvre de cette politique à l'échelle de la France. Ils sont centrés sur la phase d'élaboration (1999-2005) de «documents d'objectifs», au cours de laquelle il s'est agi de produire, sur chaque site désigné au titre le la directive, un document de gestion visant à accomplir les objectifs de conservation de la biodiversité. L'analyse s'attache à examiner le processus concerté d'élaboration de ces actions de gestion à l'échelle des sites, en questionnant plus particulièrement la dynamique d'interaction entre les acteurs mobilisés.

Depuis la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement de 1992, la conservation de la biodiversité a été érigée en norme internationale et mise à l'agenda des politiques publiques. La promulgation, la même année, de la directive Habitats (DH) vise à instituer à l'échelle de l'Europe un ensemble cohérent de sites baptisés Zones spéciales de conservation (ZSC), représentatifs des six régions biogéographiques définies pour le continent (alpine, atlantique, boréale, continentale, méditerranéenne et macaronésienne). Cet ensemble couplé avec les Zones de protection spéciale (ZPS), sites désignés au titre de la directive Oiseaux de 1979, doit donner naissance à un réseau écologique à la fois physique et cognitif nommé Natura 2000.

Une politique de la nature ambitieuse et innovante

Fondée sur des paradigmes scientifiques issus de la phytosociologie (notion d'habitat), cette directive marque un tournant dans les politiques de la nature conduites jusqu'alors en Europe et en France. Elle inclut dans leur périmètre des espaces sur lesquels s'exercent des usages productifs et récréatifs et s'attache à y définir des modes de gestion compatibles à la fois avec les objectifs de conservation écologique et le maintien d'activités humaines, dans une logique de développement durable. L'articulation entre deux types de légitimité, écologique et territoriale, constitue un des enjeux majeurs de la mise en œuvre de cette politique. Selon le principe de subsidiarité, la Commission a donné aux Etats membres le choix des modalités de la combinaison de ces deux dimensions en leur laissant le soin de définir les mesures de gestion appropriées pour chaque site désigné à partir de la présence d'habitats et d'espèces inventoriés dans des listes d'importance communautaire. Il est prévu que l'évaluation de ces mesures se fonde sur l'obligation de résultats et non de moyens, comme c'était le cas dans les politiques agri-environnementales.

Les scènes locales de la biodiversité : objet et méthode de recherche

Les résultats présentés ici mettent l'accent sur la période (1999-2005) de mise en œuvre du dispositif adopté au plan national pour définir les mesures de gestion combinant objectifs écologiques et usages humains (encadré 1).

Encadré 1 : Mise en œuvre de la directive Habitats en France

Schématiquement, la procédure de mise en oeuvre de cette directive comporte en France deux étapes essentielles :

- **Désignation des sites :** conformément aux instructions de la directive, le ministère en charge de l'environnement propose à la Commission une liste de sites à partir de critères définis à l'échelon européen. Cette proposition est ensuite examinée par des experts de la Commission, sur la base des régions biogéographiques, avant d'être validée.

- **Elaboration des mesures de gestion :** en France, le ministère en charge de l'environnement a privilégié la voie contractuelle pour la gestion des sites. Il a fait le choix de mettre en place sur chaque site un document de gestion baptisé document d'objectif (docob). Ce dernier, établi sous la responsabilité du préfet, est élaboré de manière concertée. Le docob doit être approuvé par l'autorité préfectorale avant de donner lieu à contractualisation.

(*) Cet article a fait l'objet de publications dans : INRA Sciences Sociales n° 4 - Octobre 2007 et Façsade n° 2007/26

Edité par le Département Sciences sociales, agriculture et alimentation, espace et environnement de l'Institut National de la Recherche Agronomique
Mission Publications : 65 Bd de Brandebourg - 94205 Ivry-sur-Seine Cedex - Tél. 01 49 59 69 00
Directeur de la publication : Bertrand Schmitt — Rédaction : Didier Aubert (Rédacteur en chef), Suzanne Jumel
Reproduction partielle autorisée avec mention de l'origine

La décision prise par le ministère en charge de l'environnement en 1998, d'élaborer dans la concertation, au niveau de chaque site désigné, un «document d'objectif» (docob) assimilable à un plan de gestion, apparaît comme une innovation politique qui privilégie la recherche d'accords ou de compromis par rapport à des cahiers des charges imposés par le seul savoir gestionnaire écologique. C'est pourquoi nous avons choisi d'analyser les interactions entre les différents participants aux espaces de débats institués, définis comme des «scènes locales». Nous avons fait l'hypothèse - seulement partiellement vérifiée - que la rencontre et la confrontation de points de vue et de savoirs différents sur la nature (scientifique, technique, professionnel, «ordinaire») étaient susceptibles de modifier les rapports entre les acteurs et de déboucher sur des formes croisées d'apprentissage de méthodes de gestion des milieux remarquables. Après avoir rappelé les évènements survenus en France au cours de la phase d'identification et de délimitation des périmètres, nous présenterons les résultats relatifs à l'analyse des scènes locales (encadré 2).

Encadré 2 : La méthodologie a reposé sur une double approche :

- **qualitative**, à partir d'un travail d'observation approfondi, entre 2000 et 2005, de l'élaboration des docob sur 8 sites localisés dans 4 régions : Nord-Pas-de-Calais, Bourgogne, Poitou-Charente, Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

- **quantitative**, à travers l'exploitation de plusieurs bases de données (ministère de l'Environnement, Muséum national d'histoire naturelle) et la réalisation de 2001 à 2005 d'une enquête postale auprès des opérateurs des sites sur l'ensemble du territoire. Cette dernière, conduite par nos soins au fur et à mesure de l'achèvement des docob, est centrée sur la composition et l'organisation des collectifs d'acteurs et sur les formes d'expertise mobilisées lors de leur élaboration.

De la contestation à la stabilisation des inventaires

En France, la constitution des premières listes de sites susceptibles d'intégrer le futur réseau écologique, dressées par les Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) et validées par les services du Muséum national d'histoire naturelle, a suscité une vive opposition. Cela a amené le Premier ministre à décider, en 1996, du gel de l'application de la DH pendant quelques mois. Nos travaux antérieurs (Rémy & *al.*, 1999) ont montré qu'au-delà de l'hostilité manifestée par les représentants d'intérêts forestiers, agricoles, cynégétiques et halieutiques, réunis au sein du «groupe des 9», trop facilement qualifiée de corporatiste, c'était la place éminente accordée aux connaissances scientifiques dans le dispositif de délimitation des sites qui était au centre de nombreux débats.

C'est d'ailleurs à ce questionnement du monopole du savoir scientifique que la procédure de concertation choisie en France à la suite de cette crise a tenté de répondre, en favorisant l'intégration d'acteurs (socio-professionnels, élus locaux) dotés d'autres compétences et légitimités dans le travail de désignation des sites. La possibilité de débattre collectivement des sites à proposer à la Commission - en particulier au sein des conseils municipaux concernés - a constitué une étape décisive dans la validation des nouvelles listes. Elle a inauguré une nouvelle phase de délimitation des périmètres - qui s'est traduite par une réduction notable de superficie, inégale selon les régions - et a conforté le choix de faire appel à partir de 1999, à une démarche concertée pour l'élaboration des docob.

En avril 2007, une liste de 1 334 sites (ZSC) avait été transmise par la France au titre de la DH, auxquels il faut ajouter 369 ZPS au titre de la directive Oiseaux. Si les ZSC couvraient 8% du territoire national, l'ensemble en représente plus de 12%. La superficie des ZSC est très variable puisqu'elle va de quelques mètres carrés (grottes à chauve-souris par exemple) à plus de 100 000 hectares (Sologne), avec une moyenne nationale de 3 770 ha. La répartition régionale est également très hétérogène, approchant les 20% du territoire en zone méditerranéenne contre moins de 2% dans certaines régions du nord-est. Ceci correspond en partie à une inégale répartition de la richesse biologique sur le territoire, mais aussi aux rapports de force politiques régionaux et locaux entre groupes sociaux favorables ou hostiles aux politiques de conservation. Ainsi, dans le Nord-Pas-de-Calais, où l'opposition à la DH a été très forte, la superficie régionale des sites a évolué de 13% en 1996 à 1,5% en 2003, alors qu'elle est passée de 38,5 à 19% en région PACA, où existent déjà de nombreux sites naturels protégés.

Sur la base du «baromètre Natura 2000» publié régulièrement par la direction de l'environnement de l'Union européenne, la France accuserait un déficit dans la superficie globale proposée par rapport à d'autres pays européens, comme l'Espagne qui affiche 38% de son territoire (ZSC et ZPS). Ce n'est pas l'objet ici de valider ou non ce déficit. Néanmoins, la prise en compte d'indicateurs socio-politiques conduit à nuancer cette emprise territoriale relativement faible. Près de 13 700 communes, soit plus d'un tiers des communes métropolitaines, regroupant plus de la moitié de la superficie du territoire national, ont sur leur sol un site ou partie d'un site de la DH. Cet écart entre la superficie proposée et l'emprise socio-politique est lié à la taille et aux formes d'un très grand nombre de sites : «filaire» pour les fleuves et rivières, «confetti» pour des sites où le choix a été fait de n'identifier strictement que les zones d'habitats remarquables, contrairement à la forme «patatoïde» choisie ailleurs pour regrouper ces zones dans un ensemble unique d'action. La participation des élus locaux au processus de validation des sites témoigne de l'ampleur inédite de la dimension socio-politique dans la mise en œuvre d'une politique de la nature. Cette caractéristique a été prolongée par la présence systématique des élus locaux dans les différentes instances d'élaboration des docob.

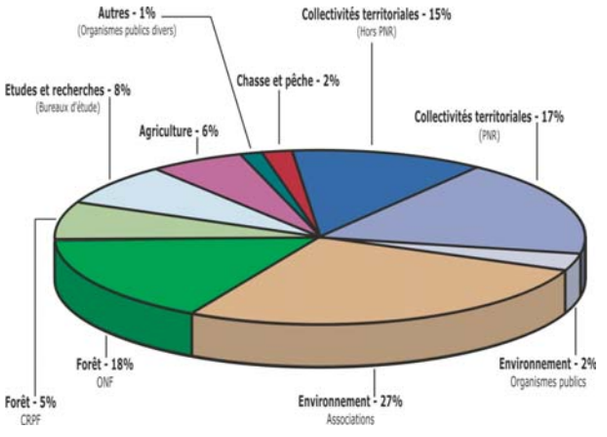
Le dispositif territorial d'élaboration des documents d'objectifs

La construction des docob a été marquée par la volonté d'associer les acteurs concernés dans leur diversité, à travers l'instauration d'espaces de débats, de lieux d'échanges en vue de définir par la négociation et la concertation des mesures de gestion appropriées à chaque site. L'analyse de ces «scènes locales» en tant que lieux privilégiés de la construction des interactions nous a d'abord conduit à interroger la nature du dispositif territorial mis en place par le ministère en charge de l'environnement.

La délégation du travail d'élaboration des docob à des structures, qualifiées «d'opérateurs», totalement distinctes des Diren (Direction régionale de l'environnement, services du ministère en région) comme les collectivités territoriales, l'ONF, etc., constitue une initiative institutionnelle majeure. Certes, ce sont les Diren qui ont désigné ces opérateurs et qui ont cadré leurs tâches au travers d'un cahier des charges plus ou moins contraignant. Mais, dans la majorité des cas, l'opérateur désigné a mené son travail de construction du docob, de mobilisation des experts et de concertation dans une grande autonomie hors de la présence des services de l'Etat. Avec l'appui de chargés de mission, véritables chevilles ouvrières, souvent recrutés à cet effet, ils ont assuré les tâches complexes de mobilisation, de production et d'assemblage des connaissances biologiques et socio-économiques, d'enrôlement des acteurs, d'organisation de l'information et de la concertation, d'élaboration et de proposition des mesures de gestion. Ils ont ainsi été amenés à s'engager au nom des services de l'Etat, sans aucune garantie d'être suivis par ces derniers.

Cette procédure de délégation a conduit à instituer de nouvelles catégories d'acteurs comme parties prenantes légitimes de la mise en œuvre de politiques de l'Etat dans le domaine de la nature. Comme l'indique la figure 1, trois principaux groupes d'opérateurs ont pu être repérés : les collectivités territoriales (Parcs naturels régionaux, mais aussi communautés de communes, syndicats mixtes, …), les associations environnementales (en particulier les Conservatoires régionaux des espaces naturels) et les organismes forestiers (CRPF et ONF). En revanche, les organismes agricoles, pourtant largement associés à la politique agri-environnementale, ont été moins investis dans cette démarche, tout au moins en tant qu'opérateurs.

Figure 1 - Répartition des opérateurs par catégorie



Source : Enquête GRENAT 2005 (363 sites)

Le principe de délégation paraît donc avoir été essentiellement le produit de la combinaison entre légitimité territoriale et compétence naturaliste. C'est cependant la première qualité qui a été privilégiée à partir de 2005, puisque la loi sur le développement des territoires ruraux réserve dorénavant le statut d'opérateur aux seules collectivités territoriales. Il s'agit d'un renversement par rapport au dispositif de mise en œuvre de la DH avant 1998 qui accordait une position éminente à la connaissance naturaliste.

Si les opérateurs disposent d'une large autonomie par rapport aux services de la Diren, leur travail est cependant soumis à intervalles réguliers à un «comité de pilotage» (Copil), présidé par le préfet et qui comprend des représentants des activités et intérêts principaux concernés pour la conservation du site. Ce type de «forum local de la nature», dont le nombre de membres va de moins de 10 à plus d'une centaine (avec une médiane de 27), accorde une nouvelle fois une place importante aux élus locaux puisque, dans la majorité des cas, les communes y sont représentées. Outre les élus y figurent également des représentants de l'administration, des organismes agricoles, des associations environnementales, des fédérations de chasse et de pêche, des intérêts forestiers, … (figure 2).

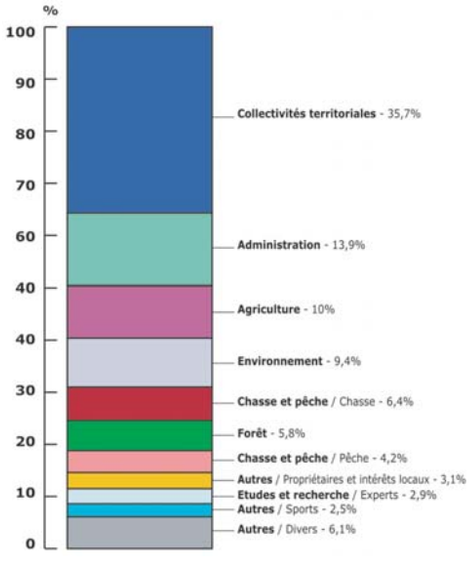
Les «scènes locales», entre prescription et délibération

En reconnaissant à une grande diversité d'acteurs la légitimité de donner leur avis sur la mise en œuvre locale de la DH, l'institutionnalisation des Copil contribue à renforcer la dimension territoriale des politiques de la nature. Elle permet aux participants d'interpeller les pouvoirs publics sur d'autres sujets, non directement liés à la conservation des habitats et des espèces, ou de faire resurgir en des termes nouveaux des controverses anciennes entre certains acteurs (agriculteurs et collectivités territoriales, forestiers et chasseurs…).

Cependant, nos observations montrent que les participants aux Copil ont souvent éprouvé des difficultés à discuter les propositions formulées par les opérateurs concernant la conservation des habitats et des espèces proprement dits. La difficulté majeure a tenu à la diversité des connaissances mises en discussion. En s'inscrivant dans des registres techniques et scientifiques étendus et complexes, elles échappaient à la plupart des membres des Copil qui ne pouvaient les appréhender dans leur intégralité. En raison du cadrage des docob sur les termes et objectifs de la DH, le fonctionnement des Copil a eu plutôt tendance à entériner les asymétries entre les différents acteurs lorsque l'enjeu pour ceux-ci était de faire valoir leurs relations spécifiques à des objets de nature. La recherche a par ailleurs montré que l'hybridation entre savoirs naturalistes (issus pour l'essentiel des associations locales ou régionales ; les institutions universitaires et de recherche étant peu représentées), savoirs techniques et professionnels et savoirs locaux a été limitée et que les différentes expertises se sont au mieux juxtaposées.

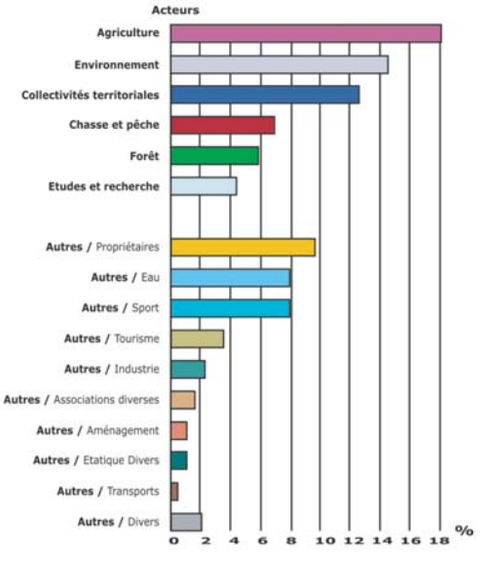
Au-delà du cadre institutionnel officiel, la dynamique territoriale de développement du dispositif a reposé essentiellement sur le travail effectué par les opérateurs et les chargés de mission.

Figure 2 - Répartition des membres des comités de pilotage par type d'activité



Source : Enquête GRENAT 2005 (363 sites)

Figure 3 - Répartition des participants aux groupes de travail par type d'activité



Source : Enquête GRENAT 2005 (363 sites)

Ces derniers ont eu la responsabilité de constituer et d'animer des collectifs plus informels, distincts des Copil (groupes de travail, groupes d'experts, réunions locales au contact direct des usagers…), de réunir et mettre en forme les données relatives à la connaissance locale et à la gestion des habitats et espèces, et finalement de permettre l'articulation entre les données scientifiques naturalistes et les projets territoriaux développés par les acteurs. Ce travail non formalisé a été essentiel. Les enquêtes menées dans les différentes régions attestent que l'intensité des débats au sein de ces collectifs non définis par la procédure a été largement déterminée par la capacité des chargés de mission à favoriser le dialogue, à assurer la médiation entre différents acteurs et à créer un climat de confiance indispensable pour nouer les échanges.

C'est au sein des groupes de travail, aux effectifs réduits (n'excédant pas une dizaine de personnes) que les discussions ont été les plus poussées. Dépourvus de caractère officiel, ces collectifs de travail apparaissent comme des espaces privilégiés de débats où s'affrontent, se confrontent, s'ajustent, différentes cultures techniques. Au côté des acteurs majoritaires habituellement conviés à participer comme les agriculteurs, les acteurs de l'environnement et les collectivités locales, il faut noter la présence de représentants des propriétaires, des acteurs de la gestion de l'eau, du tourisme, des activités sportives, … (figure 3) L'implication de ces nouvelles figures révèle une image plus complexe des groupes sociaux dans les territoires ruraux. Elle traduit également à quel point la conservation de la biodiversité redessine de nouveaux enjeux en remettant par exemple à l'ordre du jour la question du droit et des devoirs fonciers pour les propriétaires.

L'appropriation de l'enjeu de la conservation de la biodiversité par les acteurs varie toutefois dans des proportions importantes d'un site ou d'une région à l'autre. La pluralité des situations observées doit être rapportée à de nombreux paramètres : le type de milieu (plus ou moins objet d'usages), la taille des sites, la diversité des procédures de discussion déployées par les opérateurs, le poids variable des différents acteurs. Le travail d'élaboration des docob s'inscrit dans une histoire marquée par des rapports plus ou moins tendus entre les différentes catégories d'acteurs, par une expérience inégale dans la construction d'accords dans le domaine de la nature. On peut avancer que, plus les sites sont porteurs d'enjeux écologiques, économiques et sociaux importants, plus le travail d'élaboration collective sur les moyens de gestion - en particulier dans les procédures informelles - s'est avéré substantiel et novateur.

Conclusion

Début 2005, plus de 300 docob étaient achevés et validés par les Copil et 550 autres étaient en cours d'élaboration. Plus d'un tiers des communes françaises étaient concernées. Plusieurs milliers d'élus et de représentants des intérêts locaux ont été mobilisés dans les comités de pilotage et des dizaines de milliers de citoyens ont été associés à diverses formes de collectifs de consultation, de négociation, de concertation, d'élaboration de propositions de gestion. Ces chiffres témoignent d'un important travail de réflexivité de la société sur le traitement de la nature rendu possible par la mise en œuvre de la directive Habitats. Par rapport aux blocages initiaux, la démarche de déconcentration de la procédure et le choix de la concertation ont certainement considérablement accru sinon l'acceptation du moins la perception des enjeux de la conservation de la biodiversité.

Cependant, les acquis incontestables de cette démarche - du point de vue de ses promoteurs - sont extrêmement fragiles. Le travail de tissage de liens sociaux autour des objectifs de conservation a été réalisé par des chargés de mission au statut précaire, et aucune structure ni aucun statut n'ont été mis en place pour capitaliser sur la durée les compétences acquises. La loi sur le développement des territoires ruraux de 2005 a modifié les conditions d'accès au statut d'opérateur, écartant au moins formellement certains acteurs qui s'y étaient investis, comme les Conservatoires régionaux des espaces naturels et autres associations environnementalistes, ce qui les avait amenés à transformer profondément leurs rapports aux autres usagers de l'espace.

Mais surtout, alors que les premiers docob ont été validés début 2002, parfois sur des sites de grande ampleur, très peu de moyens ont été accordés à la poursuite du travail, c'est-à-dire à la contractualisation des mesures de gestion : recours aux dispositifs en place pour les terrains agricoles (mesures agri-environnementales et contrats d'agriculture durable) et mobilisation de lignes budgétaires déjà existantes pour les contrats non agricoles (programmes Life et fonds de gestion des milieux naturels). La stratégie nationale pour la biodiversité adoptée en mai 2004, dans laquelle s'inscrit désormais la mise en œuvre de la DH en France, peine à trouver les ressources financières de sa mise en application. La possibilité que s'érodent rapidement les avancées obtenues dans le travail de construction des docob est donc loin d'être négligeable.

Christian Deverre, INRA-UR0767 Ecodéveloppement, SAD, F-84000 Avignon, France
Agnès Fortier, Pierre Alphandéry, Catherine Lefebvre, INRA-UR1217 MONA, SAE2, F-94200 Ivry-sur-Seine, France
deverre@avignon.inra.fr - fortier@ivry.inra.fr - alphande@ivry.inra.fr - lefebvre@ivry.inra.fr

La recherche a été conduite par le réseau GRENAT (Groupe de recherche sociologique sur la nature). Coordonné de 2000 à 2005 par Florence PINTON (Université Paris X-IRD), le réseau a regroupé, outre les chercheurs signataires de ce texte, Jean-Paul BILLAUD (CNRS, LADYSS), Ghislain GENIAUX (INRA-UR0767 Ecodéveloppement, SAD, Avignon) et Nathalie PERROT (INRA-UR0767 Ecodéveloppement, SAD, Avignon). Il a bénéficié du soutien de Viviane ROUSSELLE (INRA-UR0767 Ecodéveloppement, SAD, Avignon) pour l'administration de l'enquête postale.

Pour en savoir plus

Pinton, F. (dir.) ; Alphandéry, P. ; Billaud, J.P. ; Deverre, C. ; Fortier, A. ; Géniaux, G. (2007). *La construction du réseau Natura 2000 en France*, La Documentation française, 254 p.

Rémy, E. (coord.) ; Alphandéry, P. ; Billaud, J.P. ; Bockel, N. ; Deverre, C. ; Fortier, A. ; Kalaora, B. ; Perrot, N. ; Pinton, F. (1999). *La mise en directive de la nature. De la directive Habitats aux prémices du réseau Natura 2000,* rapport pour le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 280 p.

Diffusion : Martine Champion, INRA SAE2 - Mission Publications, 65 Bd de Brandebourg - 94205 Ivry Cedex
Egalement disponible (au format pdf) sur le site : http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/publications/iss/
Téléphone : 01 49 59 69 34 - Télécopie : 01 46 70 41 13
Dépôt légal : 3ème trimestre 2008 - ISSN : 0988-3266 - Commission Paritaire n° 0108 B 06817
Réalisation : Suzanne Jumel, INRA SAE2 - 94205 Ivry Cedex - Impression : Jouve - 75036 Paris Cedex 01