Le projet Natura 2000 et la protection du patrimoine naturel

L'exemple des sites expérimentaux pyrénéens

Natura 2000 and the protection of our natural heritage on experimental sites in the Pyrenees

Johan Milian

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/35>

DOI : 10.4000/etudesrurales.35

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2001

Pagination : 173-194

Référence électronique

Johan Milian, « Le projet Natura 2000 et la protection du patrimoine naturel », *Études rurales* [En ligne], 157-158 | 2001, mis en ligne le 13 décembre 2016, consulté le 12 février 2020. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/35> ; DOI : 10.4000/etudesrurales.35

Ce document a été généré automatiquement le 12 février 2020.

© Tous droits réservés

Le projet Natura 2000 et la protection du patrimoine naturel

L'exemple des sites expérimentaux pyrénéens

Natura 2000 and the protection of our natural heritage on experimental sites in the Pyrenees

Johan Milian

- 1 L'ÉVOLUTION DU DROIT ET DES PRATIQUES en matière de protection de l'environnement au cours des dernières décennies montre que l'on s'achemine vers une plus grande intégration de la notion d'environnement dans le développement. Les protocoles d'intention et les initiatives se sont succédé depuis la Conférence de Stockholm sur l'environnement en 1972 avec le démarrage des travaux du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). C'est dans ce contexte de forte agitation intellectuelle des années soixante-dix que se sont inscrites les premières actions européennes pour la protection de l'environnement et plus particulièrement pour celle de la nature, notamment à la suite des initiatives du Conseil de l'Europe (Convention de Berne) et de la Convention de Bonn en 1979. À la fin de la décennie, l'Union européenne (UE) se dote de son premier texte de loi spécifiquement consacré à des enjeux de protection de la nature¹ et cherche à développer son domaine d'intervention dans ces problématiques en planifiant à l'horizon 2000 l'organisation d'un vaste programme en faveur de la protection de la biodiversité et de la prévention de la dégradation du patrimoine naturel ; les modalités factuelles en seront présentées en 1992 dans le document de naissance du projet Natura 2000².
- 2 Nous ne reviendrons pas sur les circonstances de la mise en œuvre du projet Natura 2000 et sur les nombreuses polémiques qu'il a suscitées dans notre pays, d'abord dans le contexte de la directive Oiseaux et, surtout, depuis 1996, dans celui de l'application de la directive Habitats, ce que J.-C. Rameau a qualifié à juste titre de « psychodrame » [1997]. Les débats houleux entre acteurs scientifiques, techniques et usagers de l'espace, les rumeurs et les critiques prononcées à l'encontre des uns et des autres ainsi

que la méconnaissance du problème et les tergiversations des élus ont pu être suivis avec intérêt, chacun étant libre d'en tirer les conclusions qu'il veut.

- 3 Nous étudierons ici, sur quelques sites témoins, les implications que peut revêtir ce programme Natura 2000 en ce qui concerne les opportunités en matière de développement local et tenterons de prononcer quelques réflexions sur la préservation et la valorisation des ressources naturelles dans le cadre de démarches fondées sur un esprit de développement durable.

Le projet Natura 2000 : une idéologie malheureusement inachevée

- 4 Une réflexion sur l'esprit de ce projet et ses fondements scientifiques s'avère utile pour saisir la cristallisation des problématiques qui se nouent autour de la représentation et de la gestion des futurs sites du réseau.

Compétition des légitimités d'intervention sur les milieux bioanthropisés

- 5 L'objectif dévolu au futur réseau Natura 2000 consiste, selon les termes spécifiés dans la directive HFF, à assurer le maintien – et la restauration éventuelle – de la diversité des habitats naturels et semi-naturels et, par voie de conséquence, des populations d'espèces. Natura 2000 est donc avant tout un outil sectoriel au service de la protection de la nature et de sa richesse écologique, dont le relais en France a été assuré par les services du ministère de l'Environnement ainsi que par la communauté des sciences bioécologiques. Cette conduite s'est avérée stratégiquement insuffisante ; « la confusion opérée par les pouvoirs publics entre information et concertation » [Rameau *op. cit.*] ainsi que les difficultés à concevoir les mécanismes de négociation et de planification ont contribué aux dérapages que l'on sait. Néanmoins, le déroulement du programme se poursuit cahin-caha, la France tentant de faire bonne figure en complétant, d'une part, sa liste de sites transmis à la Commission européenne³ et en menant, d'autre part, des « consultations élargies » auprès des acteurs locaux concernés, lors des comités de pilotage mis en place sur ces sites.
- 6 Par ses ambitions scientifiques et gestionnaires, la directive HFF vient bousculer les systèmes sociostructurels qui organisent nos espaces ruraux. Les acteurs du monde rural ont accueilli ce projet avec méfiance dans la mesure où ils n'ont pas été directement associés à des démarches de prospective concernant la gestion de leurs territoires. Sans chercher à blâmer le travail d'identification des enjeux écologiques, établi selon les attentes et les critères présentés dans la directive, et même si des problèmes se sont posés et demeurent toujours à ce sujet (nous pourrions le constater lorsque nous traiterons des sites pyrénéens), il est indispensable d'identifier et de clarifier certains points de débat.
 - Le problème de la légitimation scientifique. Celle-ci présente un caractère éminemment biocentrique car elle ne repose que sur les travaux d'experts des sciences biologiques. C'est la conséquence d'un choix méthodologique qui a consisté à restreindre les enjeux de la directive à des problématiques purement bioécologiques. Mais il est difficile aujourd'hui de revendiquer la légitimité scientifique au nom d'un cumul d'inventaires qui, pour précieux

qu'ils soient, ne retranscrivent pas l'intégralité des mécanismes et des processus qui conditionnent la distribution actuelle des espèces et des habitats. Il était donc inconvenant d'opérer un classement et une sélection des sites en s'appuyant sur un état des connaissances partiel.

- Le caractère restrictif de la notion de patrimoine. La directive HFF revendique la notion de patrimoine naturel ; or, il semble restrictif d'assimiler le patrimoine naturel au seul patrimoine du vivant (c'est-à-dire la biodiversité), a fortiori dans un pays où l'empreinte du monde rural est omniprésente. L'évaluation patrimoniale y exige de prendre en compte ce qui vient participer à la construction et au devenir de ce patrimoine naturel, situé à l'intersection d'aspects sensitifs, culturels, économiques et écologiques. L'idée de patrimoine implique une appropriation, celle de nature un caractère chorographique ; le patrimoine naturel est donc intimement lié à la notion de territoire.
- En découle une reconsidération des finalités de gestion des futurs sites du réseau Natura 2000. En gardant cet aspect zonal propre aux politiques des espaces naturels, la directive HFF (ainsi que la directive Oiseaux) soulève des interrogations sur les méthodes de la conservation. Le discours, un temps confus, a cherché à réinscrire les objectifs du réseau dans les perspectives nationales⁴. Les écarts et les divagations probables d'une démarche réglementaire qui ne reposerait pas sur des légitimités scientifiques et territoriales clairement établies ainsi que la nécessité de parvenir à constituer des contextes consensuels ont favorisé l'appel aux notions de gestion intégrée et de développement durable mais sans en préciser les termes d'application. La porte est donc restée grande ouverte quant aux modalités de gestion des futurs sites du réseau Natura 2000.

La notion de développement durable

- 7 Préparée depuis le milieu des années quatre-vingt, la directive HFF est restée pendant plusieurs années un ensemble de documents scientifiques très techniques, les chercheurs et les experts mandatés par la Commission européenne ayant peine à réunir l'information à l'échelle européenne et à définir la notion d'habitats. Les avant-projets seront retouchés plusieurs fois avant d'être acceptés par le Conseil des ministres de l'Environnement et votés par le Parlement européen fin 1990. Dans le contexte de la Conférence de Rio et de la consécration de la notion de développement durable, singularisant le croisement des enjeux de développement et de conservation, le texte de la directive nécessite une reformulation en vue de sa divulgation. Mais il s'agit d'un simple habillage, celui-ci se bornant à des déclarations de principes⁵ qui n'effacent pas son aspect fondamentalement biocentrique.
- 8 En s'inscrivant dans les perspectives du V^e Programme d'action communautaire pour l'environnement intitulé « Vers un développement durable », qui entend abandonner les procédures législatives et s'intéresser au développement d'outils financiers et contractuels (création des fonds LIFE⁶), la directive HFF trouve une assise fiscale pour soutenir sa mise en œuvre et un contexte institutionnel qui doivent encourager et cautionner son projet. Pourtant, en instituant un régime de sélection fondé sur une démarche strictement écobiosphérique portée par un souci d'exemplarité et les logiques de la représentativité et de la remarquabilité⁷, approche qui gomme les intérêts locaux, en insufflant certaines ambiguïtés techniques sous couvert d'expertises scientifiques (notion d'espèce et d'habitat dits prioritaires) qui ont eu des répercussions quant à la répartition des fonds de financement⁸, la directive incite à la constitution de mécanismes informels loin des préceptes d'objectivité et d'ubiquité du développement

durable. Surtout, elle n'insiste pas sur la tenue de débats ayant trait aux préoccupations de gestion de l'espace et laisse à la discrétion des décideurs nationaux l'élaboration des méthodologies d'évaluation et d'organisation des sites. Ceux-ci ne seront pourvus d'un plan de gestion que de manière facultative. Il y a eu des négligences dans l'approche anthropologique des problèmes de conservation ; afin de promouvoir dans la gestion de tels sites un développement durable, il semble nécessaire d'identifier les enjeux locaux et de contribuer aux opportunités de développement.

- 9 Aussi, il convient de suivre l'initiative française qui, certes poussée par un contexte national difficile, a conduit une expérimentation des problématiques de création et de gestion des futurs sites, programme que la Commission a financièrement épaulé. Ce projet, le LIFE- Natura 2000, a été mené de fin 1995 à mi-1998 et consistait pour les 36 opérateurs retenus à assurer et viabiliser l'animation de leur site et à constituer un plan de gestion dans le cadre de Natura 2000, baptisé document d'objectifs. Ce document contient théoriquement une description des milieux et des activités humaines, une analyse de l'état de conservation des habitats, de leurs exigences écologiques, des causes éventuelles de détérioration et des pratiques locales pour aboutir à la définition des objectifs à atteindre et des propositions de gestion.
- 10 Cette méthode qui consiste à dresser pour chaque site un document d'objectifs offre des perspectives intéressantes car elle enrichit le travail de connaissance des réalités du terrain, non seulement au niveau de l'évaluation écologique, mais aussi en favorisant parallèlement la conduite de diagnostics territoriaux. Cette démarche dépasse la simple étape descriptive, celle des inventaires catégoriels juxtaposés et des enjeux induits qui y sont directement associés. Ces derniers peuvent acquérir une dimension dynamique en étant pleinement intégrés dans des projets de prospective territoriale.

Présentation des sites d'étude

- 11 Nous avons choisi, pour illustrer ce débat, de nous intéresser à trois sites Natura 2000 potentiels⁹ : le site du Madrès-Coronat dans les Pyrénées méditerranéennes, celui des Quiés de la vallée de l'Ariège et grotte de la petite Caougnou¹⁰ autour du bassin de Tarascon-sur-Ariège, et celui du Massif du Néouvielle dans les Hautes-Pyrénées. Tous trois sont situés dans les Pyrénées et appartiennent à la zone biogéographique alpine¹¹. Le choix de sites localisés en zone de montagne n'est pas anodin : les problématiques territoriales y revêtent un caractère particulier compte tenu de l'acuité des enjeux de développement et de conservation que l'on y rencontre.
- 12 Les sites choisis nous permettent de disposer d'une petite plage de recul au regard de l'historique de la mise en œuvre de Natura 2000 en France. Le Madrès-Coronat et les Quiés de la vallée de l'Ariège ont fait partie des sites retenus dans le cadre du programme expérimental LIFE-Natura 2000. Une démarche de terrain s'y est donc engagée dès début 1996, avant que n'éclate réellement sur la scène publique la polémique autour de Natura 2000. Si l'élaboration d'un document d'objectifs y est plus récente sur le troisième site¹², il bénéficie déjà d'un contexte local de concertation favorable dans la mesure où s'y sont déroulés, entre 1994 et 1999, débats, échanges de points de vue et démarches de diagnostic dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre du plan de gestion de la réserve du Néouvielle.

- 13 En outre, ces trois sites présentent l'avantage d'être, à leur échelle, relativement représentatifs de la chaîne pyrénéenne car témoins de sa diversité.
- 14 Tout d'abord au niveau géophysique : Néouvielle est un site de haute montagne granitique, lové autour d'un massif clairement identifié en plein cœur de la zone axiale des Pyrénées. Madrès-Coronat est un site vaste, conçu à l'échelle d'un massif entier, s'étalant du mésoméditerranéen aux étages supra-alpins ; il englobe ainsi toute une partie des Pyrénées de l'Est. Le site des Quiés se trouve dans un secteur particulier de la vallée de l'Ariège, en zone de montagne calcaire, et présente des traits méditerranéens favorisant la formation d'une grande diversité de milieux ; il est constitué de la réunion d'unités distinctes réparties autour du bassin intramontagnard de Tarascon-sur-Ariège.
- 15 Au niveau écologique : chacun des sites est localisé dans une région biogéographique pyrénéenne particulière : Pyrénées méditerranéennes, Pyrénées ariégeoises, Pyrénées centrales. Tous trois ont acquis de longue date une réputation naturaliste, et les études et les inventaires leur attribuent une grande richesse écologique, sur le plan spécifique comme sur celui des habitats, qu'ils soient d'intérêt communautaire ou non. En outre, chacun abrite des spécificités écologiques notoires à l'échelle de la chaîne : milieux (lacs d'altitude pour le Néouvielle), espèces animales (probables habitats de grands mammifères menacés tels que le lynx pour le Madrès), ou végétales (présence de stations d'espèces méditerranéennes pour le site des Quiés), ou encore habitats naturels et semi-naturels (pelouses à orchidées).
- 16 Au niveau de l'empreinte rurale : tous trois présentent, malgré une naturalité différente, l'héritage d'un profond caractère rural montagnard, avec les spécificités propres à leurs contrées. Ce caractère rural est aujourd'hui plus ou moins affirmé : relativement réduit sur le Néouvielle où il ne subsiste que par la présence disparate d'un pastoralisme extensif, il est encore bien présent sur le Madrès-Coronat où l'étendue du site et son relatif isolement ont préservé une organisation et une physionomie territoriales plus coutumières (activité pastorale, sylviculture, nombreux acteurs traditionnels intervenant dans la maîtrise de l'espace et des usages).
- 17 Au niveau de la mise en valeur : les trois sites cumulent pour ainsi dire toutes les problématiques actuelles de la multivalorisation des espaces montagnards, qu'il s'agisse des questions agropastorales, de pression et d'aménagements touristiques, d'exploitation énergétique ou encore de conflits d'usages et de choix d'affectation de l'espace.
- 18 Enfin, c'est par leur marquage territorial et par leur culture de développement et de conservation du patrimoine naturel que ces sites se différencient. Tous trois abritent des espaces protégés mais à des degrés très divers : protection zonale forte de type réserve naturelle ou de type parc national, protection paysagère de type sites classés, protection spécifique ponctuelle de type arrêté de conservation de biotope. Le Madrès-Coronat est un site vaste, centré sur un noyau de trois réserves naturelles de taille moyenne (500 à 2 000 ha) ; le périmètre du Néouvielle est entièrement inclus dans un espace identifié comme ayant une haute valeur patrimoniale et un marquage fort en termes de conservation (on y recense une réserve naturelle – l'une des plus anciennes de France¹³ –, une partie de la zone centrale du PNP et plusieurs sites classés) ; le site des Quiés présente lui des enjeux globalement plus ponctuels, dont certains ont été pris en compte de manière très ciblée par l'entremise d'outils locaux (arrêtés préfectoraux de protection de biotopes), cas d'ailleurs révélateur d'une situation propre à l'histoire du département de l'Ariège en matière de protection de la nature¹⁴.

Empirisme et expérimentation

- 19 Le document d'objectifs constitue la première étape dans la construction d'un site Natura 2000. Or, les opérateurs locaux ne disposent pas d'une méthodologie préalable clairement établie afin d'animer les projets de mise en œuvre de Natura 2000. Les documents d'objectifs ne sont donc pas des documents normatifs mais ils sont perçus comme l'expression de la faisabilité d'un travail de concertation entre les différents acteurs intervenant dans la gestion et l'utilisation d'un site. L'un des enjeux techniques du programme expérimental LIFE- Natura 2000 mené sur les 36 sites-tests était notamment de dégager des différentes configurations locales les éléments impératifs à identifier et solutionner, ainsi que des outils et des procédés pour y parvenir. Les travaux menés lors de l'élaboration de cette première génération de documents d'objectifs ont été densément suivis et analysés par le coordinateur national, Réserves naturelles de France (RNF), tâche qui a conduit en juin 1998 à la publication d'un ouvrage technique de synthèse qui précise les étapes de construction et le rôle du document d'objectifs¹⁵.
- 20 L'expérience des sites pyrénéens est d'autant plus instructive que deux d'entre eux ont fait partie de ce programme ; leurs contextes de travail et d'expérimentation ont donc servi à la constitution du guide méthodologique. Disposant de peu de repères et de lignes directrices lorsque les démarches locales ont commencé, les opérateurs ont initié quasiment seuls la préparation du document d'objectifs. Les relais au niveau des experts et des administratifs n'étaient guère prévus : les travaux d'évaluation des comités scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPNs) étant jugés achevés, les scientifiques, essentiellement des écobiologistes, ne sont intervenus qu'à titre individuel, et ce, de manière très ponctuelle ; les maîtres d'œuvre n'ont trouvé de même qu'un soutien de principe auprès des services extérieurs du ministère de l'Environnement dont les personnels attachés au dossier Natura 2000 étaient de toute façon trop peu nombreux pour les épauler efficacement sur le terrain. En outre, leurs travaux n'ont pas été facilités par la dégradation du contexte national, surtout à partir de la deuxième moitié de l'année 1996 où le gel de la directive a amené beaucoup de confusion et attisé des oppositions de principe.
- 21 La nature de l'opérateur a, dès lors, indubitablement conditionné la méthodologie et les réactions face aux difficultés inhérentes aux configurations locales. Il ne faut pas perdre de vue que la préparation d'un document d'objectifs constituait d'abord pour des petites structures œuvrant dans le domaine de la conservation des milieux naturels, comme l'Association des naturalistes de l'Ariège (ANA), ou gérant une réserve naturelle, comme l'Association gestionnaire de la réserve naturelle de Nohèdes (AGRNN), une source importante de financement mais aussi de reconnaissance de compétences. Les travaux d'élaboration de ces documents affichaient le souci constant de satisfaire au mieux à des objectifs présentés de façon très générale dans la directive HFF, à savoir l'identification précise des habitats et des espèces communautaires, de leur état de conservation et des propositions de gestion afin de garantir ou d'améliorer cet état de conservation. Or, la directive HFF n'est pas un document technique mais un document cadre qui doit être considéré dans le long terme. En fait, ces travaux de préfiguration se sont déroulés au détriment de la connaissance globale et aboutie des sites (les documents d'objectifs sont notamment assez pauvres dans la présentation et

l'analyse des activités socioéconomiques et des pratiques de valorisation de l'espace). Leur approche sociostructurale a été guidée par la recherche d'une efficacité immédiate, en cherchant à caractériser parmi les acteurs locaux des interlocuteurs directs, à discuter des problématiques de gestion et à envisager des actions. Grâce aux acquis d'une implantation locale qui datait déjà d'une dizaine d'années, au dynamisme de son équipe et aux nombreuses études réalisées dans la réserve naturelle de Nohèdes, l'AGRNN n'a pas été trop pénalisée ; elle a réussi à acquérir la validation du document d'objectifs par les acteurs locaux. Toutefois cette démarche s'est avérée précipitée dans le cas des Quiés. Les deux jeunes chargées de mission de l'ANA se sont notamment trouvées confrontées à des problèmes qui avaient été sous-estimés : l'éclatement zonal du site implique une hétérogénéité territoriale forte et a permis à certains acteurs, gestionnaires et exploitants, de brouiller les pistes, apportant ici leur soutien mais exprimant là une position plus conflictuelle, voire corporatiste ; en conséquence, le poids des décideurs politiques et socioprofessionnels locaux et celui des relais au niveau départemental sont d'autant plus déterminants ; enfin les populations ariégeoises entretiennent un rapport difficile avec les politiques de protection de la nature (la présence d'arrêtés de biotope dans le périmètre était déjà loin de faire l'unanimité).

- 22 La démarche du PNP, opérateur local sur le site du Néouvielle, apparaît moins intuitive, plus exhaustive et, d'une certaine façon, plus « professionnelle ». Cela tient à plusieurs raisons. D'abord les travaux d'évaluation s'effectuent dans un contexte plus consensuel que ce ne fut le cas pour les précédents. L'opération n'a débuté qu'à la fin 1999 et a bénéficié de l'apaisement suscité par la période de flottement intervenue depuis la fin du programme pilote (mi-1998) et par le détournement des débats d'opinion vers d'autres sujets d'actualité. Mais surtout, le contexte local avait été préparé de longue date aux problématiques de la conservation de la nature (présence du PNP depuis 1967 et de la réserve du Néouvielle depuis 1935) et, depuis plusieurs années, au travail de concertation et de participation des acteurs locaux (via la préparation du plan de gestion de la réserve naturelle du Néouvielle entre 1994 et 1999). Un travail de fond s'opère désormais sur ces territoires, le poids et l'influence du PNP étant devenus incontournables dans ces montagnes. La part du PNP dans le maintien d'un certain dynamisme territorial est reconnue par la majorité des acteurs et décideurs locaux et le Parc oriente depuis quelque temps son travail scientifique et de prospective vers une meilleure intégration des problématiques écologiques dans les problématiques territoriales. Par ailleurs, les acquis et les moyens mobilisables par le Parc sont bien plus conséquents que ceux des petites structures associatives du Madrès ou des Quiés¹⁶. Le site est de taille moyenne (6 000 ha), relativement homogène écologiquement et quasi entièrement situé en zone subalpine et alpine, ce qui limite les enjeux anthropiques. L'une des difficultés vient de sa discontinuité territoriale, le massif étant distribué sur trois vallées ; il n'y a ainsi jamais eu une entité de valorisation commune autour du Néouvielle. Le maître d'œuvre sait qu'il dispose pour ce site d'une contrainte de temps plus souple que ce ne fut le cas pour le programme expérimental ; il n'y a pas d'impératif d'aboutissement à court terme. Ces circonstances ont permis d'organiser le travail dans le sens d'un approfondissement de la connaissance des terrains, en consacrant la première année (2000) à la conduite d'études diversifiées préalables à la préparation du document d'objectifs, confiées à des stagiaires compétents dans les domaines concernés : cinq études menées conjointement dont quatre sur les principaux

types de milieux (pelouses et éboulis, zones humides, landes et forêts) et une sur l'évolution paysagère du massif.

Identification et hiérarchisation des enjeux

- 23 Le mode de désignation des sites soulève des problèmes de cohérence lorsque l'on se projette dans les phases opératoires. Les enveloppes de préfiguration obtenues à l'issue des inventaires préliminaires (1994-1995) ont globalement été constituées sur avis d'experts et ont été renseignées à partir des inventaires ZNIEFF¹⁷ et de la compilation d'études de terrain, lorsqu'elles existaient. Ces périmètres n'ont pas été retouchés sur le plan scientifique, le comité de suivi Natura 2000 estimant que les contours seraient affinés (ce qui ne signifie pas nécessairement modifiés¹⁸) lors de la préparation des documents d'objectifs. Cela a entraîné par la suite quelques complications. D'abord, d'un point de vue écologique, certains maîtres d'œuvre considèrent qu'un travail important d'acquisition de connaissances de terrain reste encore à accomplir avant de pouvoir disposer d'un état des lieux suffisamment exhaustif, non seulement quant aux objectifs propres à la directive (habitats et espèces dits d'intérêt communautaire) mais plus généralement en termes d'évaluation des milieux et de compréhension des dynamiques naturelles et anthropiques. De plus la notion de site présente un caractère limitatif en matière de gestion : au mieux peut-on le considérer comme un périmètre de travail car il n'a notamment pas été prévu d'adapter le zonage en fonction des enjeux de gestion.
- 24 Dans le Madrès-Coronat, mais aussi sur le Néouvielle, l'insuffisance des acquis en ce qui concerne la cartographie et la connaissance des mécanismes de fonctionnement des milieux renvoie à la disparition d'une école phytosociologique régionale compétente et entreprenante ainsi qu'au manque de personnel institutionnel ou universitaire travaillant sur ces problématiques. Elle est aussi révélatrice des difficultés nées de l'obligation de mener ces recherches en harmonie avec la logique communautaire. Cela suppose de se servir du manuel d'interprétation des habitats de l'UE, lequel induit des restrictions au niveau de leur caractérisation¹⁹. Le PNP a d'ailleurs décidé d'aborder l'évaluation et le repérage cartographique en fonction de ses intérêts de gestionnaire, ce qui impliquera probablement une cartographie différemment détaillée que pour les autres sites²⁰. En outre, la question de la faisabilité de diagnostics écologiques réellement aboutis est directement soulevée par certains acteurs techniques et scientifiques. En tout état de cause, c'est la difficulté d'asseoir des diagnostics fiables sur une ou deux saisons de végétation qui est mise en doute, surtout pour des milieux soumis à des dynamiques naturelles très lentes comme c'est le cas en haute altitude.
- 25 Un autre problème se profile, celui des choix qui devront être effectués s'il y a compétition d'habitats. Dans certains cas, peut surgir, à relativement court terme, un véritable enjeu de hiérarchisation à instruire entre la représentativité, la vulnérabilité des habitats et des espèces, et le statut dont ils disposent (prioritaire, intérêt communautaire, national, régional ou local) ; des moyens techniques et cognitifs adéquats seront alors indispensables. La mise en place de ce corpus technique et scientifique se révèle fondamentale compte tenu du caractère récent de la notion d'habitat et des lacunes concernant la gestion conservatoire des espèces que nous avons évoqués plus haut. En conséquence, il s'avère hasardeux de projeter les problématiques de gestion à l'échelle globale des sites car, dans bon nombre de

situations, il est inadéquat d'envisager aujourd'hui des actions sur le long terme. Dans de telles circonstances le strict principe de précaution limiterait les perspectives de gestion à des actions souples d'entretien des milieux.

- 26 Les sites sont par ailleurs inégaux quant à l'état de conservation des milieux. Par exemple, le secteur dans lequel est localisé le Néouvielle a bénéficié relativement tôt d'un intérêt appuyé de la part des scientifiques et des institutionnels. Les mesures de protection réglementaire qui y ont été édifiées ont indubitablement évité certains aménagements malgré la persistance durable de projets d'équipement, réalisés (lacs de barrage et captages) ou non (route inter-vallées). Cela explique en partie que les menaces y sont, dans l'esprit de la directive, plus nuancées que sur les autres sites. Il n'y a pas d'habitat qui soit réellement dégradé et les interventions anthropiques lourdes et traumatisantes qu'une partie du site a pu connaître datent d'une cinquantaine d'années. Malgré leur caractère profondément bouleversant pour le milieu, elles ont été ponctuelles et de nouvelles dynamiques écosystémiques et bioanthropiques se sont peu à peu mises en place. Le Néouvielle a été confronté ces dernières décennies à une surfréquentation touristique chronique localisée sur la zone des lacs, problème récemment réglé pour certains aspects par un projet de gestion de la fréquentation de la réserve, mettant en partenariat le PNP et les communes concernées.
- 27 Ces sites sont également inégaux devant l'urgence de la situation et il est difficile de prendre en compte simultanément plusieurs niveaux d'enjeux temporels et spatiaux. Les Quiés exposent ce type de complexité en affichant des enjeux localisés mais immédiats et difficiles à appréhender en termes de gestion active (maintien des populations de rhinolophes, gestion des milieux souterrains par exemple) et d'autres types d'enjeux aux caractéristiques spatiales, temporelles et patrimoniales différentes. D'où la nécessité de relativiser le bon état des milieux en fonction de leurs dynamiques naturelles et d'apprécier les niveaux d'anthropisation indispensables au maintien de certains milieux : cette conception prévaut dans le Néouvielle où l'opérateur local veut et peut se donner le temps de réaliser l'acquisition de bases de données, leur interprétation diachronique et chorographique avant d'évaluer le niveau de conservation réel du site et des enjeux qui y sont associés.
- 28 Les périmètres des sites résultent, nous l'avons dit, d'agrégats d'inventaires mais également d'une part d'extrapolation ; cette démarche a eu son lot d'erreurs illustré ici par le cas d'un oubli sur le site du Madrès-Coronat. En outre, la désignation d'un périmètre comme prélude aux démarches de terrain, a fortiori sur des seuls critères bioécologiques, a engendré des recouvrements aventureux comme sur le site des Quiés, voire sur celui du Madrès-Coronat auquel on a rapidement adjoint une logique de massif, peu évidente et difficile à gérer. À la complexité écologique des sites s'ajoute une complexité d'acteurs qui se caractérise par une multiplication et un recoupement des utilisations de l'espace – parfois au sein d'un même type d'activité (comme pour le pastoralisme sur le Néouvielle, que pondère heureusement son caractère très extensif).
- 29 L'analyse des processus d'élaboration des documents d'objectifs sur le Madrès et les Quiés a en outre montré l'importance de la caractérisation des enjeux territoriaux. Or, l'incohérence territoriale rend difficile une lecture rigoureuse du contexte géographique, ce qui peut compliquer la tâche de l'opérateur local, notamment en rendant malaisée l'appréhension des jeux stratégiques, des projections identitaires et des processus d'appropriation de l'espace. Une telle situation, potentiellement source

de blocage, a été donnée sur le site des Quiés : face à des oppositions tactiques de la part de certains acteurs locaux, politiques (mairie de Tarascon s/Ariège, commune économiquement et démographiquement la plus importante) ou gestionnaires (ONF), l'opérateur local, peu qualifié pour gérer les délicats problèmes de l'animation foncière en milieu rural, a été tenté de conduire une stratégie d'adaptation en excluant du périmètre ou des propositions de gestion tout ou partie des zones litigieuses. Cela n'a probablement pas aidé à crédibiliser le travail de prospective censé se constituer autour du document d'objectifs.

L'adhésion par intérêt et l'intégration horizontale

- 30 La directive HFF ne présente aucune ambition de favoriser dans les sites du futur réseau Natura 2000 une conservation de type dynamique. Les objectifs sont strictement nominatifs et spécifiques. C'est l'un des points qui rend difficile la mobilisation des acteurs locaux autour du projet. Aussi leur conviction est-elle déterminante pour parvenir à matérialiser les opportunités que peut offrir Natura 2000 en ce qui concerne le développement territorial. La préparation des documents d'objectifs se trouve confrontée, a fortiori dans ces zones rurales qui ont hérité d'un lourd passif d'ingérence (étatique, administrative ou sociale), à deux obstacles : la mobilisation des acteurs locaux et la gestion participative de ces mêmes acteurs.
- 31 Vu la taille des comités de pilotage (81 membres sur le Madrès-Coronat, 32 sur les Quiés) et la diversité statutaire des membres, la technique communément utilisée est celle du travail de concertation en ateliers thématiques. S'agissant de ces sites, ils recouvrent globalement les cinq principaux types d'activités pratiquées en montagne (agropastoralisme, sylviculture, chasse-pêche, tourisme, activités d'exploitation énergétique et telluriques), soit en associant une activité à un grand type de milieu (pastoralisme avec milieux ouverts, sylviculture avec forêt), soit, pour les activités plus diffuses ou marginales, en les rassemblant au sein d'un même atelier dans lequel les aspects socioéconomiques vont prendre le pas sur des aspects plus techniques.
- 32 Rappelons encore que la présence d'activités, d'usages et d'exploitation sur les sites Natura 2000, loin d'être un facteur contraignant pour les objectifs de conservation, est un élément fondamental pour envisager des implications de gestion des milieux autres que réglementaires. Il est plus facile de mobiliser les acteurs sur les questions relatives à la gestion prospective de leurs espaces là où il y a des enjeux patrimoniaux variés plutôt que là où il n'y en a pas ou peu. Un espace rural, même en zone en déshérence, reste soumis à de fortes influences locales et extérieures dont témoignent les réseaux et les stratégies d'acteurs. Ces lieux demeurent l'objet d'usages multiples générant des conflits d'intérêts sur le mode d'organisation et de choix d'affectation de l'espace. Il convient donc de relativiser la notion de « passivité » de l'espace et de singulariser dynamique locale et organisation d'un territoire.
- 33 C'est notamment cette complexité des mécanismes constitutifs des territoires qui peut conduire les démarches partenariales à une impasse, comme nous l'enseigne l'expérience du site des Quiés. Sa configuration affiche des contraintes défavorables que nous avons identifiées ci-dessus comme étant source d'hétérogénéité. Cette complexité s'illustre jusqu'à l'échelon de l'unité territoriale, c'est-à-dire un espace défini caractérisé par un ensemble écologique (combinat écosystèmes-habitats), un ou plusieurs faciès paysagers et un système de (multi)valorisation. La problématique des

pelouses sèches qui représentent la plus grande superficie du site en témoigne : la plupart des acteurs intéressés reconnaissent la nécessité d'une utilisation de l'espace de pacage et d'une meilleure rationalisation des pratiques d'élevage mais il faut faire face à des problèmes de parcellaire et de maîtrise foncière quasiment inextricables auxquels s'ajoutent les conflits de personnes et les intérêts divergents des communes. Ainsi, le poids démographique et politique de la commune de Tarascon, pour laquelle la gestion de ces espaces périphériques semble marginale et qui a préféré, en refusant le projet, ne pas risquer la perte de prérogatives quant à la maîtrise de son territoire, grève l'ensemble du site. Dans un tel contexte, on peut croire que l'opérateur local a peut-être trop aisément espéré la naissance quasiment ex nihilo et en un laps de temps très court (18 mois) d'un improbable mouvement fédéraliste autour de la problématique de gestion du milieu. On ne peut pas lui reprocher de ne pas avoir soulevé les questions de l'usage des espaces : elles ont été débattues lors des réunions des ateliers techniques. Mais ceux-ci n'ont pas eu la même capacité d'attraction et de coercition que sur le site du Madrès-Coronat, et il est apparu difficile de susciter des synergies. À l'attitude de soutien réservé que manifestent certains acteurs (l'ONF cherche par exemple à maintenir un projet d'exploitation sur une des unités forestières du site) et d'opposition systématique de principe de quelques autres (la fédération départementale de chasse tergiverse autour d'un hypothétique classement du site en zone de protection spéciale (ZPS), au titre de la directive Oiseaux), il faut ajouter la mesure du contexte socioéconomique local (les éleveurs sont pour la plupart des doubles actifs, salariés d'une grande usine proche) et une certaine inertie face à l'innovation. Enfin, la position du préfet de l'Ariège a probablement profité au climat de réticence²¹.

34 On retiendra que dans les démarches de concertation, l'identification d'acteurs locaux privilégiés est essentielle. Au regard des expériences de terrain, le soutien rapide de deux types d'acteurs semble déterminant.

- Celui des éleveurs, partenaires incontournables en montagne, tant par leur rôle dans les dynamiques des milieux ouverts et d'entretien paysager que par leur importance socioéconomique (ce sont souvent les derniers résidents actifs des communes très faiblement peuplées). Ils ont pu être localement à l'origine de démarches de transformation des pratiques de gestion, en partenariat avec des scientifiques. Les acquis de la fédération pastorale d'Ariège sont éclairants à ce sujet. Sur le site des Quiés, elle a d'ailleurs repris le flambeau à l'ANA et tente de mener l'animation foncière nécessaire à une meilleure gestion des espaces pastoraux. Après deux années creuses, on s'achemine progressivement vers une phase d'application du document d'objectifs.
- Celui des maires qui, pour les petites communes rurales montagnardes, sont de véritables relais informatifs entre la population et l'extérieur ; ils détiennent ainsi un réel pouvoir d'influence. Disposant souvent d'une base électorale méfiante à l'égard de Natura 2000, ils sont de surcroît soumis aux lobbyings locaux. Leur personnalité ajoutée à ces circonstances particulières d'isolement peut en faire, selon les cas, de véritables caciques des montagnes, jaloux de leurs prérogatives et difficiles à convaincre, ou bien des leaders locaux dont le soutien s'avère précieux pour précipiter l'adhésion au projet des municipalités et de leurs administrés.

35 La notion de démarche partenariale implique que le projet Natura 2000 soit localement caractérisé par des intérêts patrimoniaux que les acteurs vont pouvoir identifier et s'approprier. Une fois ce processus enclenché, l'intégration horizontale des acteurs se

fait d'elle-même, chacun cherchant à éviter la marginalisation. L'AGRNN s'est ainsi appuyée sur des exemples concrets pour convaincre, tirant parti des opérations de gestion des milieux qu'elle avait menées sur le territoire de la réserve de Nohèdes en collaboration avec les éleveurs communaux. Sa technique a consisté à présenter lors du premier comité de pilotage du site du Madrès-Coronat une opération judicieusement choisie puisqu'elle concernait la restauration d'anciennes prairies de fauche ; cet exemple de gestion sylvopastorale a interpellé directement les membres du comité.

- 36 Dans un site de montagne comme le Madrès-Coronat, il est nécessaire de garder à l'esprit la problématique de ces milieux ruraux qui présentent aujourd'hui une valeur agricole intrinsèque relativement faible. Schématiquement, deux grands axes s'offrent aux acteurs locaux afin de dynamiser le développement territorial de leurs communes :
- favoriser la valorisation agropastorale et forestière ;
 - favoriser le tourisme.
- 37 Natura 2000 semble pouvoir s'inscrire dans ces dynamiques de développement local et retenir l'attention des décideurs. Analysons le cas du Madrès-Coronat : Natura 2000 a créé des emplois directs, d'abord pour la préparation du document d'objectifs (un poste temporaire à l'AGRNN), ensuite pour l'animation et la construction technique et scientifique du site (un poste et demi à l'AGRNN) ; il favorise également, par les opportunités offertes aux activités locales, des emplois indirects (pour les opérations de débroussaillage, de bûcheronnage ou de dépressage) et des emplois induits (valorisation du travail de gestion et de l'outil de travail des éleveurs par exemple). En outre, certaines actions entreprises dans le cadre de Natura 2000 contribuent au maintien des paysages typiques ou caractéristiques des zones rurales (restauration de prairies de fauche et d'anciens vergers, entretien des ripisylves), ce qui participe au développement du tourisme vert et de l'écotourisme²². Certes ce bilan peut paraître restreint pour un espace concernant 22 communes et 2 300 habitants mais il faut avoir à l'esprit que les actions menées sont encore très ponctuelles et que la planification sur le site est loin d'être achevée. Notons enfin que ces actions recoupent d'autres initiatives, plus diffuses, envisagées dans le cadre de la réhabilitation du patrimoine rural, en collaboration avec le futur Parc naturel régional de Cerdagne-Capcir-Haut Conflent.
- 38 Un autre exemple de démarche partenariale est donné par les travaux de prospective en cours sur le PNP au travers de la méthode dite de diagnostic écopastoral, qui profiteront aux sites Natura 2000 du secteur, dont le Néouvielle. Les termes de ces travaux reposent sur le constat que le PNP entretient depuis assez longtemps avec les éleveurs qui officient sur sa zone des relations étroites comme conseiller technique et soutien financier, un partenariat qu'il est temps de valoriser. L'idée d'établir un diagnostic écopastoral se fonde sur le croisement d'une approche agronomique et d'une approche écologique afin de dégager un équilibre satisfaisant correspondant aux attentes et aux projets des éleveurs ainsi que la garantie d'un niveau de conservation et de dynamique des milieux satisfaisant. Cet état d'avancement dans la démarche, proche de celui que l'on peut espérer atteindre dans le cadre d'actions Natura 2000, est en outre à relativiser du fait que le site bénéficie d'un environnement privilégié, compte tenu de l'existence de plans de gestion dans le cadre de la réserve naturelle et du Parc (outre les éleveurs, le partenariat est déjà initié sur le site avec les fédérations de pêche pour l'alevinage des lacs et avec l'ONF et les communes pour la mise en place d'un observatoire forestier).

Gérer des espaces en voie de marginalisation et de sous-occupation

- 39 Mettre en œuvre des actions de gestion des milieux à grande échelle, dans les conditions d'extensivité de l'occupation humaine et de faiblesse des moyens mobilisables qui caractérisent ces secteurs de montagne, nécessite de prendre la mesure des contraintes qu'implique une déprise dans la gestion de l'espace.

Des problèmes à moyen terme

- 40 L'achèvement du programme expérimental en juin 1998 a ouvert une phase transitoire devant être mise à profit pour compléter les listes de sites potentiels. Mais pour ceux ayant abouti à la mise en route d'un document d'objectifs, cette période semble délicate à gérer. Ainsi, dans un site à la configuration d'acteurs et de terrain complexe comme le Madrès, ce long moment de flottement aurait pu être préjudiciable. Quatre communes avaient délibéré favorablement dès 1998 sur la mise en route d'actions dans le cadre de Natura 2000. Or le processus est resté bloqué pendant près de deux ans, faute d'un relais technique et financier au niveau national ; une démobilisation aurait pu se produire chez les acteurs locaux, ce qui n'a heureusement pas été le cas.
- 41 Néanmoins, opérateurs locaux et acteurs de terrain attendent encore des réponses à certaines questions essentielles.
- 42 • Le problème des sources de financement.
- 43 La question du financement du programme Natura 2000 a rebondi très tôt : déjà en 1996 le ministère de l'Environnement soulignait la nécessité de « s'assurer de la constitution d'un véritable fonds structurel ajusté aux besoins de Natura 2000 ». Ce programme nécessite, et ce, de façon non plus ponctuelle mais suivie, l'assignation de fonds conséquents, surtout sur les grands sites, en raison de l'important travail d'animation foncière et d'information à soutenir, du financement des études scientifiques et techniques, des travaux de génie écologique et des actions de gestion des acteurs locaux. La LOADDT²³ de 1999 prévoit que le réseau Natura 2000 prendra place dans le schéma de services collectifs des « espaces naturels et ruraux » et a défini un fonds de gestion des milieux naturels (FGMN) qui a permis de financer à partir de 1999 des actions Natura 2000²⁴. Cette initiative devrait clarifier une situation quelque peu chaotique qui a freiné la réalisation d'actions par ses incohérences et ses lourdeurs administratives. Par exemple le site du Madrès-Coronat bénéficie d'un contrat de financement de 2,4 MF sur trois ans (1999-2001). Cette enveloppe a d'abord été financée par les collectivités territoriales (Conseil général des Pyrénées-orientales en 1998, Conseil régional de Languedoc-Roussillon en 1999), et ce n'est qu'en 2000 que l'État, principal pourvoyeur de fonds, a apporté ses premières contributions. Par ailleurs, le dossier budgétaire avait été préparé sur une base de propositions limitées puisqu'elles ne concernaient que les quatre communes qui avaient délibéré en faveur de la mise en œuvre des actions Natura 2000 dès 1998. En raison des adhésions successives (4 communes ont délibéré pour la mise en œuvre du document d'objectifs en 1998, 1 en 1999 et 3 autres courant 2000), c'est aujourd'hui une programmation et un suivi des actions sur huit communes qui doivent être envisagés. En outre, l'élaboration des

dossiers techniques de financement souffre bien souvent du manque de référence quant aux actions à réaliser ; les coûts sont donc difficiles à évaluer à moyen terme.

- 44 Notons enfin que d'autres sources de financement sont théoriquement possibles. La Commission européenne est intervenue dans le financement de Natura 2000 mais seulement pour le cofinancement du programme expérimental. Il n'y a pas, pour le moment, de fonds spécifiques pour le suivi des sites potentiels, mais ce sera vraisemblablement le cas après 2004, date d'achèvement théorique du réseau Natura 2000. Certaines subventions sont néanmoins envisageables si les circonstances le permettent, par l'entremise de programmes spécifiquement environnementaux (autres crédits LIFE ; environ 300 projets sont actuellement cofinancés par des fonds LIFE dans l'UE) ou de développement rural (FEOGA²⁵). Solliciter ce type de financement représente cependant un important travail administratif et technique pour établir un dossier de candidature, sachant que les critères retenus n'entrent pas forcément en cohérence in situ avec ceux de Natura 2000.
- 45 • Les problèmes de compétence et de disponibilité. Ils sont liés évidemment aux problèmes financiers. Le Madrès nous présente les difficultés de suivi et d'organisation d'un site de 25 000 hectares : si elle a suffi à l'élaboration du document d'objectifs, l'équipe de l'AGRNN (4 à 5 personnes) a dû s'agrandir pour pouvoir assurer l'animation du site et la mise en œuvre des premières actions. Malgré la création d'un poste et demi supplémentaire, la situation reste inconfortable compte tenu de la quantité de travail à déployer sur les huit communes.
- 46 Les compétences techniques et scientifiques font globalement défaut dans ces secteurs dévitalisés. Outre les lacunes révélées dans certaines disciplines comme la phytosociologie ou les sciences humaines, que l'on retrouve au niveau du terrain, l'évaluation et la planification d'actions concrètes nécessite une mobilisation intercatégorielle de professionnels, de techniciens et de particuliers souvent lourde à mettre en place.
- 47 Un important travail de formation et de retour d'information doit également être mené auprès des gestionnaires de milieux naturels, y compris en amont pour les animateurs des sites et les gestionnaires d'espaces protégés, ces derniers étant bien souvent opérateurs locaux ou jouant au niveau local un rôle particulier dans le déroulement du processus Natura 2000. Les initiatives, déjà relativement tardives, semblent assujetties aux logiques institutionnelles, l'ONF, les DIRENS, les DDAFs, RNF, la FFPNR²⁶ ou encore l'ATEN²⁷ ayant leurs propres programmes de formation aux problématiques de Natura 2000.
- 48 • Le problème de l'organisation fonctionnelle des sites. L'un des problèmes majeurs reste celui du futur statut des sites Natura 2000. On se place encore dans une logique d'apprentissage où la viabilité de chaque site dépend, en bien comme en mal, de la force de coercition suscitée par l'opérateur local et de ses desseins propres en matière de conservation dynamique.
- 49 La question de la nature des futurs organismes coordinateurs de sites doit trouver rapidement une réponse. Ce statut devra notamment régler les problèmes juridiques liés aux questions foncières, les perspectives d'actions étant sérieusement limitées par les complexités cadastrales et le pouvoir exclusif du droit de propriété. Par exemple, sur le site du Madrès-Coronat, les actions bénéficiant d'une réelle force d'injonction demeurent circonscrites aux opérations de débroussaillage des ripisylves²⁸ par l'entremise d'arrêtés municipaux (le soutien des élus est donc indispensable) et à

quelques projets épars de restauration de prairies de fauche ou de tourbières sur des parcelles clairement identifiées et où la maîtrise foncière est acquise (accords avec le CRPF²⁹ ; localisation sur des terrains communaux ou domaniaux). D'autres projets, tel celui de la restauration des vergers mené sur la commune de Nohèdes, restent incitatifs et ne sont pas à l'abri des conflits dès que surgissent des intérêts socioéconomiques et des divergences de vue quant à la valorisation du site, comme en témoigne le blocage temporaire d'une opération de restauration de tourbière située dans une parcelle de forêt privée sur la commune de Mosset, le propriétaire désirant monter une affaire de chasse privée dans le secteur.

- 50 Le gouvernement a pris dès 1996 des engagements afin de spécifier que le mode de gestion des sites Natura 2000 serait avant tout contractuel, et ce, afin de rassurer les acteurs du monde rural. Toutefois la question du fonctionnement concret des sites demeure en suspens, faute d'une loi retranscrivant la directive en droit français. En attendant, on peut supposer que les sites où l'opérateur ne dispose pas d'un poids décisif dans l'organisation du territoire se trouvent face à une difficulté supplémentaire, comme c'est le cas pour le Madrès-Coronat. Néanmoins, la mobilisation institutionnelle s'effectue à un niveau plus local, la DIREN de Languedoc-Roussillon ayant par exemple suscité l'avis d'une équipe de juristes. L'objectif est de constituer une structure assimilable aux fonctions qu'aurait une association foncière de gestion des milieux, à l'image des prérogatives dont disposent les associations foncières pastorales, ce qui présenterait en outre de gros avantages d'économies en termes d'animation et de démarches administratives. Les études semblent donner leur préférence à la création de groupements d'intérêt public (GIP), structures souples, renouvelables et modulables, présentant des garanties pour ce qui est de la représentativité des intéressés et bénéficiant d'une réelle garantie institutionnelle.
- 51 Cette question du statut et des fonctions des futurs organismes coordonnateurs des sites reste pourtant difficile à trancher. Chaque site est soumis à des configurations territoriales qui lui sont propres. Ainsi, si une structure de type GIP semble bien adaptée au Madrès-Coronat, est-elle transposable sur le Néouvielle où l'opérateur local, s'il ne dispose pas de la maîtrise foncière, jouit néanmoins de prérogatives scientifiques, techniques et réglementaires importantes, d'une certaine capacité d'influence et de la possibilité de traiter directement avec les partenaires usagers de l'espace ?

Divergences quant aux méthodes d'animation et de planification des sites

- 52 Natura 2000 peut être un moyen efficace d'initier des projets scientifiques, ingénieriques et socioéconomiques dans ces secteurs de montagne. Mais, à la lumière des exemples pyrénéens, le contexte territorial et les conditions dans lesquelles se déroule le processus de construction d'un site font émerger un type d'orientation dominant eu égard à sa finalité intellectuelle et à ses pratiques d'animation. On ne peut pas attendre du Néouvielle qu'il ait un parcours identique à celui du Madrès-Coronat. Dans ce dernier, un besoin de gestion effective du territoire et de projets innovants se fait cruellement ressentir. Les communes et les acteurs locaux de ces espaces espèrent amoindrir les effets de l'isolement en s'investissant dans des projets de gestion plus globale, surtout dans les vallées secondaires fortement touchées par la dévitalisation

(haute vallée de l'Aude, vallée de Nohèdes, vallée du Cabrils). C'est un constat que l'on n'observe pas du reste sur le Néouvielle ou les Quiés. La cohésion du site des Quiés ne s'est pas faite. Quant à celle du Néouvielle, elle s'opère autour d'une grosse structure institutionnelle porteuse du projet, d'un cœur qui focalise l'essentiel des enjeux écologiques et anthropiques (la réserve naturelle) et pour lequel un partenariat de gestion technique est déjà en cours, et enfin de la participation passive de quelques éleveurs concernés. Les acteurs locaux n'attendent pour l'instant rien de particulier du site Natura 2000.

- 53 Ces différences aident à expliquer deux types de comportements vis-à-vis des objectifs de la directive et dans la conduite du programme Natura 2000. Sur le Néouvielle, l'opérateur s'oppose au postulat « que le document d'objectifs doive nécessairement se traduire par un certain nombre de consignes de gestion nouvelle par rapport à ce qui se pratique actuellement » et veille à ne pas favoriser une démarche idéologique par rapport à une démarche scientifique. Soulignant que le document d'objectifs doit avoir fait le point sur des problématiques variées, favorisant la construction d'un partenariat individuel avec les acteurs intéressés, le PNP justifie son choix de faire de la première version du document d'objectifs un outil de connaissance et de mise à jour. Les termes de la gestion future du site ne seront cependant pas exempts de complications éventuelles, notamment autour des activités hydroélectriques d'EDF : si une convention existe dans le cadre réglementaire de la réserve naturelle, le partenariat sera-t-il aussi simple à établir dans le cadre de relations contractuelles ?
- 54 Quoi qu'il en soit, les problèmes exposés ci-dessus rendent improbables à court terme toute velléité d'actions à grande échelle. Il convient de relativiser la portée des opérations engagées sur le Madrès-Coronat. Ce que l'on peut qualifier d'actions de gestion pure (par exemple des interventions de transformation sur les milieux comme la restauration de prairies de fauche) ne concerne que des parcelles réduites (quelques hectares à quelques dizaines d'hectares) où les conditions des dynamiques écologiques sont connues, lesquelles produiront une valorisation à la fois écologique (restauration d'habitats) et anthropique (cognitive, agropastorale, paysagère et touristique). Ces initiatives sont menées dans un cadre expérimental dont l'opérateur local est tout à fait conscient. L'AGRNN a ainsi produit dès 1999 un guide méthodologique de mise en œuvre des actions Natura 2000 afin de planifier, stimuler et accompagner les démarches de terrain. Celles conduites jusqu'à présent, qu'il s'agisse d'actions précises ou du suivi des préconisations formulées dans le document d'objectifs, n'impliquent pas de modification dans les pratiques d'activités mais suggèrent, dans un même milieu, l'exercice de différents types de gestion destinés à être comparés. Parallèlement, le travail d'acquisition de connaissances se poursuit sur le site, notamment à l'occasion de la préparation d'un document d'objectifs consacré à la directive Oiseaux qui viendra, le cas échéant, compléter l'éventail des propositions d'actions déjà établi avec les communes ayant délibéré en faveur de Natura 2000³⁰.
- 55 L'une des grandes difficultés dans la mise en œuvre de Natura 2000 semble venir du fait qu'en France la conservation de la nature est perçue comme l'objet d'une action publique et étatique, réservée à quelques territoires d'exception. L'intégration de ces problématiques sur de vastes espaces, de façon non réglementaire, est une chose

nouvelle, même s'il y a quelques précédents (opérations MAE ou Grands Sites³¹ par exemple) ; ces projets demeurent catégoriels, ponctuels et strictement planifiés. De même il convient d'isoler le cas des parcs naturels régionaux dont les actions de conservation restent subordonnées aux stratégies de valorisation identitaire propres à ce type de structure.

- 56 Huit ans après la promulgation de la directive HFF et six ans après sa mise en œuvre, les chantiers ouverts par le dossier Natura 2000 ne sont toujours pas clos, qu'ils soient scientifiques, sociologiques, juridiques, techniques ou financiers. Néanmoins, du suivi de ces expérimentations dans les Pyrénées françaises émergent plusieurs constats.
- Malgré les oppositions diverses, les désaccords et les divergences d'intérêts, il n'y a jamais eu de rupture de communication entre porteurs du projet et acteurs de terrain, ni, au niveau local, de réelle stigmatisation du travail initié par les opérateurs.
 - Sur des sites a priori caractérisés par la même évolution (secteurs de montagne pyrénéenne en forte déprise agricole, dévitalisation et abandon des terroirs, marginalisation socioéconomique, pressions exogènes), les attentes des acteurs locaux ne sont pas les mêmes et ils ne sont pas tous prêts à s'investir de façon active dans le projet. Toutefois, si le contexte le leur permet, ils peuvent se projeter dans les chantiers Natura 2000 dans lesquels ils trouvent une forme de valorisation de leur activité et un regain de légitimité.
 - La matérialisation des opportunités que peut offrir Natura 2000, d'une part pour gérer les milieux, et, d'autre part, pour dynamiser les économies locales, constitue l'outil le plus persuasif auprès des décideurs locaux.
 - Dans des secteurs qui conservent un caractère rural affirmé (activités d'exploitation et de mise en valeur traditionnelles, pouvoirs municipaux endogènes, maintien d'un certain niveau d'habitat résidentiel principal), Natura 2000 peut générer son propre capital de richesses en participant à une certaine dynamique de développement local endogène et au maintien du caractère rural de ces zones. En outre, le partenariat et les échanges contribuent à une meilleure prise en compte de l'impact de leurs activités par tous les acteurs.
 - La sensibilisation des décideurs locaux aux questions d'environnement constitue bien sûr un atout. La présence sur le terrain d'organismes et de structures œuvrant dans le domaine de la conservation facilite cette sensibilisation ainsi que la phase de préfiguration du site. Cependant, cette présence ne doit pas non plus être trop forte. On peut raisonnablement penser que l'animation d'un site circonscrit au périmètre d'un espace naturel protégé de type réglementaire demeurera centrée sur la problématique de gestion des milieux, des habitats et des espèces, avec certaines nuances toutefois selon les préoccupations du gestionnaire.
- 57 Natura 2000 n'a pas été défini pour être un outil d'aménagement du territoire et, pourtant, la volonté de partenariat avec les acteurs locaux affichée par les organismes institutionnels incite, dans les secteurs ruraux montagnards, à réinscrire les problématiques écologiques parmi les dynamiques de développement territorial. L'exemple du Madrès-Coronat montre qu'il est indispensable de dépasser le souci réservé de « cohabitation » entre milieux naturels et activités humaines et de ne pas se subordonner à l'approche restrictive d'« exigences économiques et sociales ». Ainsi, dans les grands sites montagnards, le succès de l'implantation locale de Natura 2000 dépend de son appropriation par les acteurs locaux. Ce type de démarche qui devra considérer les notions de préservation et de valorisation des milieux dans une optique à

la fois écologique et socioéconomique sera très instructive en matière de recherche méthodologique de développement durable.

BIBLIOGRAPHIE

Association des naturalistes de l'Ariège — 1997, *Document d'objectifs Natura 2000. Site des Quiés de la vallée de l'Ariège*. Tome 1 : Les documents d'objectifs. Tome 4 : Éléments socioéconomiques et techniques.

Bassi, I. — 2000, « Site Natura 2000 "Néouvielle". Étude préalable à l'élaboration du document d'objectifs ». Mémoire de DESS, Université de Nancy I.

Guérin, J.-P. — 1984, *L'aménagement de la montagne. Politiques, discours et productions d'espaces*. Grenoble, Ophrys.

Legrand, J.-F. — 1997, « Natura 2000 : de la difficulté à mettre en œuvre une directive européenne », *Les Rapports du Sénat* n° 309.

Meunier, C. et Association gestionnaire de la réserve naturelle de Nohèdes — 1999, *Guide méthodologique de mise en œuvre des actions Natura 2000. Site du Massif Madrès-Coronat*.

Milian, J. — 1998, *De la directive Habitats à la mise en place du réseau Natura 2000. Éléments d'approche épistémologique et méthodologique d'une nouvelle politique des espaces naturels*. Mémoire de DEA, Université de Toulouse II.

Montgolfier, J. et J.-M. Natali — 1987, *Le patrimoine du futur. Approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*. Paris, Economica.

Parc national des Pyrénées — 1999, *Plan de gestion de la réserve naturelle du Néouvielle*.

Rameau, J.-C. — 1997, « La directive "Habitats" : analyse d'un échec, réflexions pour l'avenir », *Revue forestière française* 5 : 399-416.

Rémy, E., P. Alphandéry, C. Deverre et al. — 1999, *La mise en directive de la nature. De la directive Habitats aux prémices du réseau Natura 2000*. Paris, MATE-DGAD.

Rumens, J.-F. — 1997, *Enjeux culturels et sociaux autour d'un paysage de montagne. L'histoire de l'aménagement et de la gestion de la Corniche du Tabe en Haute-Ariège*. Mémoire de DEA, Université de Toulouse II.

Sgard, A. — 1995, « Paysage et identité territoriale », *Montagnes méditerranéennes* 1 : 65-68.

Sihonin, B. — 1997, *Construire la dynamique des territoires. Acteurs, institutions et citoyenneté active*. Paris, L'Harmattan.

Valentin-Smith, G. et al. — 1998, . Quétigny, RNF-ATEN.

NOTES

1. . Il s'agit de la directive 79/409 dite directive Oiseaux promulguée en 1979.

2. . Directive 92/43 dite Habitats-Faune-Flore (HFF) promulguée en 1992. En fait, le réseau Natura 2000 comprendra l'ensemble des sites désignés à terme par la Commission européenne au titre de l'application des deux directives précitées. La désignation s'effectue par les États membres et de manière continue depuis 1981 pour les zones de protection spéciale (ZPS) ; pour les zones spéciales de conservation, elle n'interviendra – théoriquement – qu'en 2004, à l'issue des travaux des six ateliers biogéographiques et des avis prononcés par la Commission européenne.

3. . Les dernières statistiques font état fin 2000 de 1031 sites transmis (31 140 km²), choisis parmi les listes établies et hiérarchisées par le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN). Rappelons que les inventaires avaient retenu 1 623 sites et que le MNHN en avait sélectionné 1 316, couvrant au total quelque 78 000 km². Beaucoup de sites n'ont été que partiellement transmis à la Commission.

4. . Au début de l'année 1993, la Direction de la nature et des paysages en charge du dossier Natura 2000 laissait entendre lors des réunions de travail de l'atelier « Directive Habitats » que « Natura 2000 était l'occasion de compléter le réseau de réserves naturelles de 300 ou 400 créations nouvelles ; le réseau des réserves naturelles constituerait ainsi l'armature de Natura 2000 en France ». Malgré des discours appuyés se référant à une conservation de type dynamique, on peut reprocher à cette approche monostratégique et probablement encouragée par des intérêts catégoriels de persévérer dans une conception zonale et réglementaire de la protection de la nature, au risque de passer à côté des réels enjeux territoriaux inhérents à ces espaces.

5. . On citera à titre indicatif les mentions faites dans l'article 2 (souci d'intégrer les mesures d'application de la directive dans la réalité économique, sociale et culturelle), l'article 6 (relatif aux mesures de gestion des sites) et l'article 10 (souci de gestion d'éléments paysagers intervenant dans le cadre de vie des espèces).

6. . L'instrument financier pour l'environnement.

7. . Qualificatif malheureux établi sur des fondements raisonnés mais aussi subjectifs visant à singulariser un site. Le terme reste rarement utilisé.

8. . La ligne budgétaire allouée au programme LIFE-Nature (soutien aux actions entreprises dans le cadre de l'application des directives Oiseaux et HFF) pour la période 1996-1999 (LIFE I) représentait 207 millions d'écus (1,36 milliard de FF), soit près de la moitié du budget total des fonds LIFE. Cela permet de ne cofinancer, à une hauteur de 25 % ou 50 % (exceptionnellement plus), qu'une soixantaine de projets par an à travers l'Union. L'ensemble des listes transmises à la Commission représentait fin 2000 quelque 12 200 propositions de sites.

9. . Ils ont tous trois été inscrits sur la liste transmise à la Commission dès l'automne 1997 ; ils font donc partie des premières transmissions effectuées.

10. . Par souci de commodité, on retiendra pour ce site l'appellation de site des Quiés.

11. . Si l'on se réfère au découpage strict des zones biogéographiques opéré par la directive Habitats, la zone alpine, réduite aux espaces de haute montagne, rejette le site des Quiés dans la zone atlantique. Administrativement, il est donc inscrit sur les listes de la zone atlantique mais il va de soi que par sa situation, ses qualités écologiques et les caractéristiques de sa mise en valeur, il s'agit d'un site de montagne.

12. . Elle a débuté fin 1999. En réalité le Néouvielle fait partie d'une deuxième génération de préparation de documents d'objectifs lancée courant 1999 sur 300 sites potentiels à travers le pays.

13. . Une première réserve établie via la location de terrains communaux par la Société nationale d'acclimatation de France date de 1935. Grâce à l'installation d'un laboratoire, des études naturalistes relativement suivies y sont menées jusqu'au reclassement du site en 1968 et à sa prise en charge par le Parc national des Pyrénées (PNP).

14. . Dans le courant des années soixante-dix, un projet de « Parc national des Pyrénées ariégeoises » suscita chez les populations locales d'importants clivages et des conflits passionnés. Le projet fut finalement abandonné en 1981 ; le « syndrome parc national » empêcha par la suite toute politique de protection hétéronomique et tout projet spatialement étendu.
15. . « Sur la base de la multiplicité des politiques appliquées à un même territoire, de la diversité des types de protection de l'espace, de la pluralité des acteurs, de leurs spécialités et de leurs méthodes de travail, le document d'objectifs permet la mise en cohérence des politiques et des outils existants en faveur du maintien des habitats. » [Valentin-Smith *et al.* 1998 : 16]
16. . Le coût estimé pour la préparation du document d'objectifs sur le Néouvielle est de 552 Kf. Sur les sites du programme pilote la préparation des documents d'objectifs a été financée à hauteur de 400 kF par site, provenant de fonds LIFE pour 50 %, cofinancés à hauteur de 25 % par le ministère de l'Environnement et 25 % par des collectivités territoriales.
17. . Zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique.
18. . Pourtant, les limites de sites déjà transmis à la Commission peuvent théoriquement être modifiées jusqu'en 2004 (année prévue pour la désignation définitive des sites par la Commission), sous réserve de l'accord des communes concernées.
19. . G. Valentin-Smith rappelle à ce propos que « pour faire des propositions d'objectifs de gestion précis et adaptés à certains habitats considérés, il est important de rechercher les faciès au sein d'un même habitat pour mettre en évidence des différences de pratiques, par exemple agricoles » [1998].
20. . Rappelons que le site du Néouvielle recouvre une partie de la zone centrale du PNP, la réserve du Néouvielle proprement dite, laquelle est gérée par le PNP, et que le reste du site s'étend dans la zone périphérique du Parc. Il y a donc là pour le PNP, opérateur local et maître d'œuvre du document d'objectifs sur le Néouvielle, un véritable souci de continuité territoriale. De l'avis même de son service scientifique, le manque de connaissance synthétique sur les fonctionnements des habitats et des interrelations produites avec les espèces, notamment végétales, et de savoirs géographiques sur les répartitions constitue un problème que le Parc entend régler urgemment.
21. . La mise en œuvre de la directive HFF a souffert d'un manque de textes d'application et notamment de sa transcription tardive en droit interne, au printemps 2001. Jusqu'alors, les préfets de départements, qui supervisent les processus de concertation, d'animation et de gestion des sites potentiels, étaient dans une position ambiguë quant à la validation administrative qu'ils devaient prononcer à l'issue de l'acceptation des documents d'objectifs par les comités de pilotage. Certains se sont ainsi refusés à produire des arrêtés, en s'appuyant sur cette carence de textes de transposition (loi ou décret d'application) ; cela a été le cas pour le département de l'Ariège.
22. . Ces types d'activités sont parfaitement d'actualité sur le site, celui-ci se situant au contact de zones touristiques importantes (bas Conflent, Cerdagne-Capcir) et au voisinage de l'axe de circulation principal de la région (vallée de la Têt). Jusqu'ici en marge des circuits touristiques traditionnels (tourismes hivernal, sanitaire et culturel), le secteur du Madrès-Coronat a vu depuis quelques années se développer les phénomènes liés au tourisme estival. Ces activités devraient être appelées à se déployer et se diversifier dans le cadre de la création du Parc naturel régional de Cerdagne-Capcir-Haut Conflent, qui englobera la majeure partie du site.
23. . Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi n° 99-533 du 25 juin 1999).
24. . Dans la loi de finances 2000, près de 140 millions de francs étaient destinés à la mise en œuvre de Natura 2000 dont 50 millions pour le FGMN.
25. . Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.
26. . Fédération française des parcs naturels régionaux.
27. . Atelier technique des espaces naturels.

28. . Un article du *Code rural* fait en effet obligation aux propriétaires d'entretenir les berges des cours d'eau.

29. . Centre régional de la propriété forestière.

30. . La majeure partie du périmètre du Madrès-Coronat.

31. . Il s'agit de démarches participatives menées depuis 1989 à l'initiative du ministère de l'Environnement sur certains sites classés présentant des caractéristiques de surfréquentation touristique et une demande locale de réhabilitation des lieux, dans l'optique d'une gestion durable. Il en existe dans les Pyrénées : Gavarnie et le mont Canigou.

RÉSUMÉS

Le projet Natura 2000, fortement critiqué en France par une partie des acteurs du monde rural lors de la diffusion auprès du grand public de ses objectifs, met en évidence les complexités et l'acuité des problématiques territoriales dans les zones rurales défavorisées. Pourtant, le suivi de quelques sites expérimentaux pyrénéens révèle les implications possibles du projet en matière d'enjeux territoriaux, de développement et d'aménagement de l'espace ainsi que la confirmation ou l'initiation de nouveaux réseaux d'échange et de partenariat entre activités de valorisation socioéconomique et activités de préservation du patrimoine naturel. Une recension des difficultés rencontrées sur le terrain rappelle les incohérences et les lacunes véhiculées par une initiative technocratique qui est beaucoup plus qu'une simple politique sectorielle.

Natura 2000 and the protection of our natural heritage on experimental sites in the Pyrenees. – In the French countryside, Natura 2000 was criticized when its major objectives were made public a few years ago. This EU program has brought to light the complexity and acuity of land-related problems in underprivileged rural areas. However, the lessons drawn from a few locations experimenting with Natura 2000 shed light on the program's possible implications for rural planning and development; and draw attention to the way this program inaugurates or reinforces exchange networks and partnerships between socio-economic activities and actions for conserving the natural heritage. A listing of the difficulties encountered in the field and of the somewhat blurred middle-term prospects refocuses attention back onto the incoherence and shortcomings contained in a technocratic initiative with much broader aims than the goal of setting policy in this sector.