

**La directive Habitats et la place des élus dans l'élaboration de
la première génération de documents d'objectifs**

ARTICLE DE LA COMMUNICATION ORALE

La directive Habitats et la place des élus dans l'élaboration de la première génération de documents d'objectifs

Agnès Fortier, Pierre Alphanéry

A l'heure où la loi sur le Développement des Territoires Ruraux (DTR) adoptée en 2005, confère un pouvoir accru aux Collectivités Territoriales dans l'élaboration des documents d'objectifs (docob), il nous semble opportun de resituer la place et le rôle exercés par les élus depuis le lancement de la procédure, en 1992. La démarche privilégiée par le réseau Grenat (Groupe de recherches sociologiques sur Natura 2000) de suivre le processus de mise en œuvre de cette directive dans une temporalité longue (près d'une dizaine d'années) a permis de mettre en lumière les divers ajustements qu'a connus cette procédure au fil du temps. Au cours de la phase d'inventaire tout d'abord, suite au mouvement de contestation lancé par le « groupe des 9 », qui a conduit à intégrer de nouveaux acteurs dans le travail de délimitation des périmètres, et lors de la phase d'élaboration des docob ensuite, qui voit le dispositif modifié de façon substantielle, dans le cadre de la loi DTR. L'instabilité des procédures de la DH en France tient à la difficulté d'articuler des considérations scientifiques avec les réalités économiques, sociales et culturelles locales mais elle renvoie également à des conflits de légitimités du fait de la nécessité de repenser les places respectives des représentants des usagers de l'espace, des porte-parole de la science ou de la nature et des élus des collectivités territoriales pour assurer la conservation des habitats et des espèces présents sur les sites.

Lorsque l'on cherche à resituer la place des élus dans l'histoire du dispositif, force est de constater qu'ils occupent une position de plus en plus prégnante au fil de l'avancement de la procédure. Tenus à l'écart ou en tout cas sollicités à la marge lors du travail de délimitation des périmètres, leur implication s'est avérée plus importante au stade de l'élaboration de la première génération¹ de documents d'objectifs. Nos analyses révèlent en effet, que les collectivités locales représentent près du tiers des opérateurs, même si l'on note des disparités assez fortes selon les régions. Si les Parcs naturels régionaux (PNR) constituent sans surprise près de 50 % des opérateurs, en raison de leur compétence gestionnaire, d'autres structures figurent également comme les syndicats mixtes (hors PNR), les conseils généraux et les communautés de communes. Ce qui pourrait signifier un intérêt plus important des collectivités territoriales pour l'administration de la nature. L'implication des élus à ce stade est également perceptible à travers la place prépondérante qu'ils occupent dans un certain nombre d'assemblées. Au sein d'instances officielles que sont les comités de pilotage tout d'abord, où la tendance consiste à désigner les maires de toutes les communes inscrites dans le périmètre d'un site. La proportion d'élus concernés à l'échelle de l'hexagone est importante puisque 1/3 des communes françaises abritent tout ou partie d'un site Natura 2000 (au 1^{er} janvier 2005, MNHN, Genat). Dans les groupes de travail ensuite, où ils occupent la troisième place par ordre d'importance après les agriculteurs et les associations environnementales. Dans ces collectifs qui apparaissent fréquemment comme des lieux d'échanges et de confrontation, leur participation s'effectue non pas tant en référence à des savoirs techniques mais à travers leur capacité à resituer les questions débattues dans un contexte territorial, y compris dans une histoire.

¹ Il s'agit des documents d'objectifs réalisés conformément à la procédure initiale. La mise en œuvre de la loi sur le Développement des territoires ruraux marque le lancement de la seconde génération de docob.

Un pas supplémentaire vient à nouveau d'être franchi à travers l'adoption de la loi DTR. Les élus acquièrent désormais une maîtrise plus importante à la fois dans le travail d'élaboration des docob où ils sont systématiquement opérateurs et amenés à présider les comités de pilotage en lieu et place du préfet, et dans la mise en œuvre sur le terrain puisqu'ils sont désormais responsables du suivi des mesures de gestion. Cette évolution procédurale répond à une vision énoncée par Gérard Larcher, alors président de la Commission économique du Sénat en ces termes : « *La directive Natura 2000 (sic) est trop importante pour être exclusivement confiée à des spécialistes de l'environnement. Elle a trop d'impacts sur notre société pour ne pas être « managée » par des élus. Nous avons été choisis pour cela, il faut que nous retrouvions toute notre place*² ».

Cette redéfinition des règles du jeu en faveur des collectivités territoriales qui va de paire avec un mouvement de décentralisation accrue, y compris dans le domaine des politiques de la nature, tend à conférer une légitimité plus grande aux élus jugés plus à même d'inscrire Natura 2000 dans un projet territorial. Leur proximité avec le terrain notamment dans les petites communes rurales les met en situation d'apparaître comme des médiateurs pour inciter les acteurs à débattre ensemble et à trouver des compromis, tout en leur donnant les moyens d'exercer un droit de contrôle sur ce qui se fait sur leur territoire. Cependant, ce nouveau cadre politique ne semble pas suffisant pour regagner la confiance d'un certain nombre d'élus. La DH reste à leurs yeux une directive imposée par l'Union européenne et l'Etat français et pour laquelle ils estiment n'avoir pas été consultés. Mais leur réticence à s'engager dans le processus trouve également sa source dans le manque d'outils et de moyens financiers pour mener à bien cette opération. L'incapacité de l'Etat à tenir ses engagements conjuguée aux évolutions successives du dispositif constituent autant de freins à l'implication des collectivités territoriales dans une procédure qui offre au stade actuel une faible visibilité. La légitimité de cette politique est d'autant plus faible à leurs yeux que la conservation de la biodiversité à la différence d'autres politiques comme celle de l'eau fait référence à des notions abstraites, difficiles à appréhender pour les acteurs de terrain. Enfin, le nouveau dispositif adopté dans le cadre de la loi DTR pose également la question de l'articulation entre les compétences et les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales. Si désormais ces dernières ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre de Natura 2000 sur le terrain, il n'en demeure pas c'est l'Etat qui est responsable aux yeux de l'Union européenne et contraint à une obligation de résultats. Il doit non seulement garantir la cohérence du réseau Natura 2000, le bon état de conservation des habitats naturels et des espèces mais aussi procéder à l'évaluation de l'incidence des projets d'aménagement sur la biodiversité. Dans ces conditions et compte tenu des menaces de rétorsions financières qui pèsent sur l'Etat, il est tout à fait probable que l'administration continue d'exercer un rôle prescriptif dans le processus de mise en œuvre de cette directive.

² Extrait d'une allocution prononcée lors d'un colloque organisé sur Natura 2000 au Sénat, le 26 juin 2006.