HAL
open science

Protéger la nature: politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France.

Sylvia Becerra

To cite this version:

Sylvia Becerra. Protéger la nature: politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France.. Sociologie. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2003. Français. NNT : . tel-00133021

HAL Id: tel-00133021

https://theses.hal.science/tel-00133021

Submitted on 23 Feb 2007

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

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

UNIVERSITE TOULOUSE LE-MIRAIL
CERTOP-CNRS (UMR 5044)

UNIVERSITE AUTONOME
DE BARCELONE

PROTEGER LA NATURE

Politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France

THESE pour le doctorat de sociologie

Présentée par
Sylvia BECERRA

Mars 2003

Sous la co-direction de Jean-Yves NEVERS et de Tomás GARCIA

Composition du Jury :

BILLAUD Jean-Paul, Chercheur CNRS, LADYSS, Université de Paris X
CASADEMUNT Alex, Professeur de sciences politiques, Université Autonome de Barcelone
GARCIA Tomás, Professeur de sociologie, Université Autonome de Barcelone
MERMET Laurent, Professeur à l'ENGREF, Paris
MOYANO Eduardo, Chercheur CESIC, Institut d'Etudes Sociales Avancées, Cordoue
NEVERS JeanYves, Directeur de recherche CNRS, CERTOP, Université de ToulouseII

Remerciements

Cette thèse est le résultat d'un travail de recherche particulièrement enrichissant sur le plan professionnel comme sur le plan humain. Je tiens à remercier mon Directeur de Recherches, Jean-Yves Nevers, dont la confiance, les conseils et les critiques m'ont été d'un grand soutien. Je tiens aussi à remercier mon co-directeur, Tomás García ainsi que Eduardo Moyano pour leur aide et leur accueil respectif à l'Université Autonome de Barcelone et à l'*Instituto d'Estudios Sociales Avanzados* de Cordoue.

Mes meilleures pensées vont aussi à Marie-Christine Zélem et à Denis Salles auxquels je dois mon intégration au laboratoire CERTOP-CNRS, mon entrée en thèse et mon investissement dans la problématique de l'environnement. Merci à toi, Marie-Christine, pour ton amitié, ton écoute patiente, mais aussi pour ton efficacité, tes conseils, tes nombreuses relectures et corrections.

Cette thèse n'aurait pu voir le jour sans le soutien inconditionnel de mes proches. Je dois d'abord toute ma reconnaissance à mes parents et à mes sœurs pour leur présence, leur écoute, leurs encouragements constants, leur aide matérielle et affective ainsi que leur confiance, toutes ces choses qui m'ont permis d'aller jusqu'au bout de mon engagement.

Mes remerciements vont également à Ivan, mon mari. Merci pour ta confiance inépuisable et ton encouragement continuel, merci pour tes précieuses relectures, ton sens de la critique constructive. Merci à tes parents, Guy et Sonia, et à ton frère Marco qui ont été très présents auprès de moi lors de ton long séjour en Argentine.

J'ai aussi une pensée toute spéciale pour mes grands-parents andalous immigrés en France à la fin des années soixante. *Pepe Juan y Pepe Francisco, Mami y Meme Maria, gracias a vosotros que me habéis dado el deseo y la voluntad de llevar mi carrera adelante.*

Merci au reste de la famille qui, en France comme en Espagne m'a accueillie et épaulée tout au long de mes recherches empiriques : merci à Conchi Rabassa (Montech), à Tita Paca et Tito Valentin (Saint-Porquier), à Tata Conchi et Tonton Juan (Figuères), à mes cousins Nathalie et Marcel (Barcelone), Juan-Miguel et Anna (Los Barrios en Andalousie) ainsi qu'à mes amis Elvira et Jose-Luis (Cadix) qui m'ont offert l'hospitalité.

Merci à mes amis proches dont le soutien a été une véritable source d'énergie renouvelable :

A toi, Stéphanie, pour ton affection, ton soutien permanent et ton aide dévouée et efficace dans la relecture de cette thèse

A Bahrta, ta présence quotidienne et ton amitié sans faille, ont été d'un grand secours dans les moments les plus difficiles,

A Yannick, pour ton amitié sincère, mais aussi pour ta compétence sociologique et informatique et tes corrections répétées,

A Paqui, pour ton aide à la traduction en espagnol des articles qui m'ont permis de présenter mes recherches au cours des années de doctorat ainsi qu'à préparer cette thèse,

Merci aussi à David, Hamat, Cédric, Didier pour leur relecture de la thèse,

Je remercie enfin, toutes les personnes que j'ai rencontrées durant mon parcours de recherche en France et en Espagne et dont l'énumération serait difficile, ces personnes qui m'ont donné de leur temps et qui ont partagé avec moi leur point de vue.

A ma Famille.

Sommaire

SOMMAIRE **3**

INTRODUCTION **15**

CHAPITRE 1 ..... **23**

PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE : ACTION PUBLIQUE, USAGES ET PROTECTION DE LA NATURE **23**

I. LE PROBLEME DE LA PROTECTION DE LA NATURE **24**

A. Protéger la nature, un problème social ***24***

1. Les rapports sociaux à la nature *24*

2. L'écologie : science et mouvement social *28*

B. Protéger la nature, un objet d'action publique ***30***

1. L'évolution de l'action publique au niveau international et européen *31*

2. Les politiques nationales de protection de la nature *35*

3. Les problèmes posés par l'action publique de protection de la nature *41*

II. ANALYSER LA PROTECTION EFFECTIVE DE LA NATURE **45**

A. De l'action publique a la régulation sociale ***45***

1. La mise en œuvre des politiques publiques *45*

2. La régulation sociale *50*

B. La dimension organisée de la protection de la nature ***54***

1. La dimension organisée de la protection de la nature *54*

2. Les différents contextes de l'action publique *55*

III. DEMARCHE DE RECHERCHE **59**

A. L'influence des caracteristiques politico-institutionnelles nationales sur la protection de la nature ***59***

B. L'influence des caractéristiques locales dans la protection de la nature ***61***

1. L'approche monographique *62*

2. Le choix des sites *63*

CHAPITRE 2 : **71**

LES DIMENSIONS POLITICO-INSTITUTIONNELLES NATIONALES DANS LA PROTECTION DE LA NATURE : LE CAS DE NATURA 2000 ..... **71**

INTRODUCTION **73**

I. L'APPLICATION DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE PROTECTION DE LA NATURE EN ESPAGNE ET EN FRANCE **74**

A. Etat des lieux de la mise en œuvre de la directive « Habitats » ***74***

B. L'Espagne et la mise en œuvre de Natura 2000 ..... ***78***

1. Des difficultés de lancement *78*

2. L'élaboration de la liste de Sites d'Intérêt Communautaire : une recherche de moyens *81*

3. La gestion des futurs sites Natura 2000 : une finalité non partagée *84*

C. La « mise en directive » de la nature en France : le poids des destinataires ***86***

1. De la contestation de l'inventaire à l'élaboration de la liste française de Sites d'intérêt Communautaire *86*

2. Le conflit comme moteur de l'intégration des intérêts socioéconomiques *92*

II. LA MISE EN ŒUVRE DE NATURA 2000 A LA LUMIERE DES SYSTEMES POLITICO-ADMINISTRATIFS **97**

A. L'impact des systèmes politico-administratifs sur la concertation et la participation sociale à Natura 2000 ..... ***98***

1. En Espagne : l'intégration manquée des intérêts sociaux *98*

2. Les facteurs explicatifs de la mise en œuvre de Natura 2000 en Espagne *103*

3. En France : l'institutionnalisation de la concertation et de l'acceptabilité sociale de la conservation de la nature *111*

B. L'influence de l'échelon régional: des modes d'intervention convergents en France et en Espagne ***118***

1. Des Régions Autonomes qui parviennent à des résultats similaires *118*

2. Le rôle discrétionnaire du niveau régional en France *126*

3. Le poids des enjeux locaux sur les stratégies régionales d'application de Natura 2000 ..... *136*

CONCLUSION **138**

CHAPITRE 3 ..... **145**

ZONES HUMIDES DE LA GARONNE (MIDI-PYRENEES, FRANCE) **145**

INTRODUCTION **146**

I. LE PLAN D'EAU DE SAINT-NICOLAS DE LA GRAVE : UNE ZONE HUMIDE A ENJEUX MULTIPLES **157**

A. Les usages et les enjeux de gestion du site.....157

1. L'évolution des usages de la confluence fluviale d'origine 157

2. Les usages touristiques et de loisirs..... 158

3. L'interdépendance des usages 160

B. La confrontation des objectifs de gestion du milieu naturel : du conflit à la coopération 163

1. Le rejet des interventions publiques à caractère réglementaire 163

2. La gestion de l'envasement : un enjeu fédérateur?..... 166

II. LE SITE DE MONBEQUI : UNE ZONE HUMIDE A VOCATION AGRICOLE ET POPULICOLE 170

A. Les usages et les modes de gestion du site de Monbéqui.....171

B. La protection du site 175

III. LE SITE DE GAGNAC : UNE ZONE PERI-URBAINE A VOCATION INDUSTRIELLE : 179

A. Les usages et les enjeux de gestion du site.....181

B. L'organisation locale des usages : du conflit à la coopération 183

1. Le déséquilibre induit par l'activité industrielle..... 184

2. La cohabitation négociée par des arrangements locaux..... 185

3. La gestion des risques d'inondation : un enjeu structurant de la coopération? 186

IV. LES ENJEUX LOCAUX : DES FACTEURS DETERMINANTS DE LA GESTION CONCRETE DE LA GARONNE 190

A. Les configurations locales de gestion des zones humides de la garonne 190

1. La permanence des représentations traditionnelles des zones humides 191

2. Les actions publiques de protection de la nature confrontées aux acteurs locaux 193

B. La participation des acteurs locaux à la gestion de la Garonne.....196

1. La protection concrète de l'espace garonnais : des réglementations adaptées aux règles inventées.. 197

2. Les stratégies des acteurs dans la protection de la Garonne..... 206

CONCLUSION.....212

CHAPITRE 4.....217

ETANGS DE BAGES-SIGEAN (LANGUEDOC-ROUSSILLON, FRANCE).....217

INTRODUCTION.....219

I. LA CONFIGURATION D'USAGES DU SITE DE BAGES-SIGEAN..... 227

A. Usages et activités sur le site..... 227

1. La pêche lagunaire 228

2. Le développement des loisirs : nautisme, plaisance et promenades 231

3. La chasse 233

4. Les activités de fouilles sous-marines..... 234

5. Le secteur industriel..... 234

6. Les usages de type agricole 235

B. L'interdépendance des usages 239

C. Les élus et la gestion des étangs..... 243

II. LA PROTECTION DES ETANGS..... 247

A. Caractéristiques et problèmes du site 247

B. Les actions publiques de protection des étangs..... 249

C. Le projet de parc naturel régional de la narbonnaise en méditerranée..... 252

1. Le projet de Parc naturel régional de la Narbonnaise 252

2. Les coûts et avantages de l'adhésion au PNRN pour les communes et les usagers..... 254

3. Les défections liées aux logiques politiques..... 259

III. L'ACTION PUBLIQUE CONFRONTEE AUX USAGERS ET AUX ENJEUX LOCAUX 266

A. l'application des réglementations face aux pratiques réelles de gestion 266

1. L'autonomie des acteurs locaux 266

2. Les pratiques d'urbanisme au-delà de la loi "Littoral" 271

3. Le pouvoir des acteurs locaux dans l'application de Natura 2000 275

B. Le PNR : un relais local des pouvoirs publics 283

1. Le Syndicat mixte, un « chef d'orchestre » pour la gestion du complexe lagunaire..... 283

2. Le PNRN, comme interface des intérêts locaux et des actions publiques 288

CONCLUSION 291

CHAPITRE 5 295

LE PARC NATUREL DES MARAIS DE L'AMPURDAN (CATALOGNE, ESPAGNE) 295

INTRODUCTION 297

I. LA CONFIGURATION DU SITE DES MARAIS DE L'AMPURDAN 306

A. L'évolution des usages et des aménagements des marais 307

1. La mise en valeur agricole des marais 308

2. La mise en valeur touristique 311

3. La mobilisation sociale contre l'urbanisation de la zone de marais 314

II. LA GESTION ET LA PROTECTION DES MARAIS AMPURDANNAIS 319

A. Les réglementations et les modes de protection des marais 320

B. Les effets pervers du parc naturel sur les modes de gestion traditionnels des marais 325

C. Les coûts et les bénéfices de la protection des marais 329

III. LES ENJEUX ET LES MODES DE GESTION EFFECTIFS DU PARC NATUREL 334

A. La participation des élus locaux à la conservation des marais 334

B. Les usagers du parc naturel 339

1. Les facteurs d'isolement et de mobilisation des agriculteurs 340

2. Les règles locales et la protection effective du parc naturel 342

3. La participation sociale à moindre coût grâce aux mesures agri-environnementales 346

CONCLUSION 351

CHAPITRE 6 355

ZONES PROTEGEES DE LA PROVINCE DE CADIX (ANDALOUSIE, ESPAGNE) 355

I. LE PARC NATUREL DES MARAIS DE LA BAIE DE CADIX 365

A. Les usages du site : entre transformation et conservation 367

1. La saliculture 368

2. La pêche, la cueillette et l'aquaculture 368

3. Les activités portuaires commerciales et militaires 370

4. L'échec de la mise en culture des marais 371

5. L'interdépendance des usages 372

B. la protection des marais de la baie de Cadix 376

1. Une configuration locale complexe pour la protection de la nature : normes superposées, compétences imbriquées et conflits politiques 377

2. Des dysfonctionnements dans la gestion institutionnelle du parc naturel 380

C. La réglementation confrontée aux usages et aux enjeux locaux 385

1. Des usages en marge des réglementations 385

2. L'aménagement des marais, un enjeu dominant ? ... 391

II. LE SITE PROTEGE DE L'ESTUAIRE DU FLEUVE PALMONES ... 407

A. Les usages de l'estuaire ... 408

1. Le contexte d'une région au développement contrariée ... 408

2. Les activités industrielles ... 412

3. La pêche et la cueillette : activités traditionnelles en déclin ? ... 416

4. L'usage-poubelle ... 417

B. La protection des marais de l'estuaire ... 420

1. La protection de la zone humide ... 420

2. Les enjeux de la zone humide ... 423

C. Les pratiques de gestion réelles ... 430

1. Le jeu avec les réglementations ... 430

2. Le rôle des associations de protection de la nature ... 437

3. La création de nouvelles règles de gestion : l'exemple de la réglementation de la pêche et de la cueillette ... 441

CONCLUSION ... 444

CHAPITRE 7 ... 449

LA PROTECTION DE LA NATURE : LE POUVOIR DU LOCAL ... 449

INTRODUCTION ... 450

I. L'ORGANISATION ET L'AUTONOMIE DU LOCAL ... 455

A. Identités et communautés d'usages ... 456

B. Le conflit, une caractéristique propre aux rapports sociaux ... 461

C. La coopération pour protéger les ressources naturelles ... 468

1. Les interdépendances entre acteurs ... 469

2. La nécessité de coopérer pour préserver la nature ... 472

D. Les caractéristiques déterminantes des configurations locales ... 480

1. La protection de la nature : le résultat des effets des contextes locaux ... 481

2. L'apprentissage social de la protection de la nature ... 485

II. LA PROTECTION DE LA NATURE : UNE ACTION CONJOINTE ... 488

A. L'action des usagers sur la mise en protection de la nature ... 489

1. la contribution des acteurs locaux : un enjeu de la mise en protection ... 489

2. Les déterminants de l'adhésion sociale ... 492

3. Contrôle citoyen et mobilisation contestaire ... 499

4. Le mécanisme d'instrumentalisation des réglementations *502*

B. L'effet des régulations de contrôle sur les configurations locales* *504

1. La « surproduction normative » comme activateur des régulations autonomes *504*

2. Les régulations politiques productrices de lien social *511*

C. L'efficacité des politiques de protection de la nature* *513

1. La protection de la nature : une action conjointe *514*

2. L'intégration des régulations locales : un facteur de l'efficience des politiques de la nature ? *518*

CONCLUSION **521**

CONCLUSION GENERALE **523**

RESUME DE LA THESE EN ESPAGNOL / RESUMEN DE LA TESIS EN CASTELLANO **533**

LISTE DES SIGLES **537**

LISTE DES FIGURES **541**

LISTE DES TABLEAUX **545**

BIBLIOGRAPHIE **549**

OUVRAGES, ARTICLES ET RAPPORTS SCIENTIFIQUES **550**

ARTICLES, RAPPORTS ET DOCUMENTS EMPIRIQUES **568**

TEXTES DE LOI, REGLEMENTS, DIRECTIVES **578**

Introduction

En 1968, lors de la Conférence internationale de l'UNESCO sur la biosphère, la communauté scientifique internationale alerte les gouvernements nationaux de l'état préoccupant de l'environnement et de la tendance à l'aggravation de cette situation. Les initiatives globales ou locales de protection de la nature sont jugées trop peu efficaces. Or, l'un des enjeux du XXIème siècle est bien de sauvegarder la nature pour assurer aux générations futures une certaine qualité de vie (Conférence mondiale de Stockholm, 16 juin 1972, principe 1er). Face à l'acuité de la « crise environnementale » et à l'impact de l'activité humaine sur la nature, protéger la biodiversité devient incontestablement un enjeu social majeur et une priorité d'action publique, que ce soit au niveau national, européen ou international. La question qui se pose alors, et qui fait l'objet de nombreuses controverses, est celle de la compatibilité entre cette exigence de protection et les diverses formes d'usages et d'exploitation des ressources naturelles.

La politique de conservation de la nature des vingt dernières années se fonde sur une logique de « gestion intégrée », c'est-à-dire sur un mode d'intervention qui s'efforce de prendre en compte les différents usages sociaux et les fonctionnalités naturelles des espaces à protéger. L'enjeu consiste à définir des politiques d'aménagement du territoire et d'environnement qui maintiennent ou restaurent un équilibre entre le fonctionnement des écosystèmes et les activités humaines. D'une façon plus générale, la notion de « développement durable » a été élaborée pour indiquer la nécessité de rendre compatible la protection de l'environnement et le développement économique et d'intégrer dans les actions à court terme, la préoccupation de leurs conséquences à long terme. La conférence des Nations Unies à Rio de Janeiro (1992) a fixé comme objectif principal l'opérationalisation de ce concept de « développement durable », notamment par l'intégration des contraintes de protection environnementale à toutes les politiques sectorielles.

Il s'agit alors de « *penser globalement et d'agir localement* ». Penser globalement consiste à prendre conscience du caractère transfrontalier et trans-sectoriel des problèmes d'environnement, de leurs effets et de l'échelle de leur traitement. Agir localement, c'est adapter les solutions au contexte local, c'est élaborer et mettre en oeuvre les politiques au plus près des citoyens. La reconnaissance du rôle des activités humaines dans le maintien des ressources naturelles et des paysages participe de cette démarche. Dans cette perspective, la conférence de Rio constitue un engagement des signataires dans le développement de stratégies nationales qui permettraient d'intégrer

la conservation de la diversité biologique au sein des politiques publiques qui pourraient l'affecter directement. En Europe, le « principe de subsidiarité » désigne le rôle moteur que les acteurs locaux ont à jouer. Il consiste à décentraliser la gestion des espaces naturels protégés et à favoriser des modes de gestion moins bureaucratiques. Le programme Natura 2000 illustre cette démarche.

L'objet de notre thèse est l'étude de la protection des « espaces naturels » en France et en Espagne[1]. Nous désignons comme « espaces naturels » des milieux ou des sites qui sont socialement définis comme ayant un intérêt pour la conservation de la biodiversité. Cette recherche analyse, plus précisément, les conditions d'application de l'action publique dans ce domaine, ainsi que les déterminants sociaux de son efficacité. La question qui se pose est de savoir comment la protection de la nature est possible sur des sites dont les ressources font l'objet d'une appropriation par différentes catégories d'usagers aux intérêts parfois contradictoires et dont la gestion répond à des enjeux locaux spécifiques. Notre objectif est de montrer comment s'articulent pour y parvenir l'intervention des différents échelons qui séparent Bruxelles du citoyen (Mormont, 1996).

Expliciter les conditions de mise en œuvre des politiques de préservation de la nature, nous conduit sinon à remplacer, du moins à compléter, la formule « *penser globalement, agir localement* », par celle proposée par Alain Lipietz (1993) « *penser localement, agir globalement* ». Ce changement de perspective doit être en effet opéré pour d'une part, penser l'effectivité des réglementations dans chaque contexte local singulier et d'autre part, pour « penser l'action publique » (Duran, 1999) nationale et européenne afin de proposer des moyens d'action globale plus efficaces. En ce sens, la principale question posée aux politiques de protection de la nature est celle de l'ajustement entre des objectifs généraux et leur mise en œuvre concrète.

Protéger les espaces naturels humanisés implique, en effet, de prendre en compte le fait qu'ils sont l'objet d'intérêts parfois divergents. La protection de la nature passe par l'imposition de contraintes qui peuvent limiter l'accès à ce qui constitue des ressources pour de multiples « usagers directs » comme les pêcheurs, les agriculteurs, les chasseurs ou les simples promeneurs et pour des « usagers indirects », ceux dont

l'activité a une influence sur le site à protéger, comme les industriels ou les promoteurs immobiliers par exemple. L'ensemble de ces usagers sont, à ce titre, les acteurs d'une gestion effective[2] et pragmatique de leur territoire. Leur proximité et leur usage commun d'un même site fondent leur relation d'interdépendance ou de conflit. Dans certains cas, ces acteurs locaux peuvent s'organiser pour poursuivre des actions collectives et notamment pour réagir à l'imposition de contraintes externes.

La protection des espaces naturels est donc au croisement d'un ensemble d'activités sociales et de politiques publiques locales, régionales, nationales européennes, qui se superposent et qui se déclinent sous différentes formes : réglementations, mesures incitatives, textes de lois généraux, etc. Dans ces conditions, construire une problématique pour l'analyse des politiques de protection de la nature, implique de définir un cadre conceptuel adéquat. Il s'agit de mettre en évidence la configuration des systèmes d'action concret (Crozier, 1977) qui se structurent autour des enjeux de la protection d'un site, leur logique d'organisation et de fonctionnement (Duran, 1990, p 249). L'action publique de protection de la nature peut être appréhendée comme une forme particulière d'action collective organisée. Elle peut être considérée comme le produit conjoint d'une régulation « hétéronome » (les politiques publiques qui sont élaborées à des niveaux d'action hiérarchiquement supérieurs) et de régulations sociales locales qui expriment les capacités « autonomes » d'organisation et d'action des acteurs locaux (Reynaud, 1989).

Cette régulation « intermédiaire » s'opère en fonction de contextes locaux plus ou moins favorables. Elle dépend plus précisément de la structuration de coalitions d'acteurs qui s'approprient l'objectif environnemental initial. Ces coalitions émergent à l'occasion de problèmes écologiques aigus mettant en danger les activités et les usages locaux, mais aussi lorsqu'une catégorie d'acteur démontre sa capacité à créer une communauté d'intérêts autour de l'espace naturel. Leur apparition est défavorisée par l'existence d'un enjeu économique dominant dans la gestion du site, de conflits

---

[1] Nous convenons d'employer dans la thèse les notions de « conservation » et de « protection » de la nature dans un sens équivalent, bien que certains auteurs fassent la distinction.

[2] Nous estimons avec Laurent Mermet (1994) que le terme de « gestion » caractérise l'ensemble des actions humaines telles qu'elles sont vécues par le milieu naturel et qui en déterminent l'évolution, *« un peu comme si la société, sujet abstrait gérait la nature comme un propriétaire son terrain ». La gestion effective « se présente donc comme la somme des actions parallèles de multiples acteurs qui interagissent plus ou moins entre eux (...) mais pas au point de pouvoir être considérés comme un seul gestionnaire* » (Mermet, 1994, p 57).

politiques désolidarisant les acteurs, ainsi que par l'absence de concertation sur les mesures d'action impulsées d'en haut pour conserver le site. Finalement, notre hypothèse générale est que les modes de mise en œuvre des réglementations et leur efficacité varient en fonction de la configuration locale des intérêts socioéconomiques ainsi que des coalitions d'acteurs locaux[3], de leurs arrangements et de leurs rapports de force.

Ce travail de thèse s'appuie sur des recherches empiriques réalisées en France et en Espagne. Deux types d'investigation ont été adoptés. La première est une étude de la mise en œuvre du programme Natura 2000 : elle s'est attachée à évaluer dans les deux pays étudiés, l'influence des structures et des procédures nationales et régionales d'application d'une politique européenne. La seconde approche s'appuie sur la réalisation de quatre études de cas, deux en France et deux en Espagne. Ces études se sont efforcées d'analyser, sur chaque site, les différents usages et pratiques d'exploitation des ressources locales, les stratégies et les intérêts des acteurs mobilisés autour des enjeux concernant la protection du milieu naturel.

Le premier chapitre est consacré à la problématisation et à la conceptualisation de notre objet. Nous y montrons en quoi la protection de la nature est à la fois un problème social et un problème d'action publique. Notre problématique s'appuie sur les concepts produits par la sociologie de l'action publique, la sociologie de l'action organisée et la sociologie de la régulation sociale. D'abord, nous considérons avec la sociologie de l'action publique que la protection de la nature et la gestion effective des espaces naturels sont deux champs d'action se structurant l'un l'autre. Cette perspective situe notre travail d'une part, dans une analyse en termes de contraintes institutionnelles et d'autre part, dans une analyse en termes de systèmes d'acteurs locaux et d'arènes politiques où se concrétise l'action publique. La sociologie de la régulation sociale nous invite par ailleurs à penser l'action publique de protection de la nature comme une « production normative continue » (Lascoumes, 1995). On peut la considérer comme un espace d'action où différentes sources de régulation se rencontrent, s'articulent et se confrontent (Reynaud, 1989). Enfin, la référence à la sociologie de l'action organisée

[3] Nous définissons sous ce terme les différentes catégories d'acteurs sur le site : les élus, les usagers ou les associations d'usagers, les fonctionnaires des administrations, etc. intervenant directement ou indirectement dans la gestion d'un site. Le « local » représente donc le plus petit niveau de mise en œuvre des mesures de protection.

nous a incité à analyser les mécanismes empiriques qui permettent aux acteurs publics et aux usagers de coopérer et de coordonner leurs actions en vue d'intégrer leurs intérêts divergents (Friedberg, 1993, p 10).

Dans le second chapitre nous avons analysé l'influence des caractéristiques des systèmes politico-administratifs sur la mise en protection de la nature à partir d'une étude de la première phase du programme européen « Natura 2000 ». La directive « Habitats », qui doit participer à la constitution de ce réseau communautaire d'espaces protégés, se présente comme une « innovation » dans les politiques de protection de la nature existantes en Europe. Les objectifs qu'elle pose, à savoir le maintien de la biodiversité et le développement durable, sont couplés à des modes d'intervention et de protection à grande échelle qui n'ont pas jusqu'ici d'équivalent en Europe et qu'il nous paraissait pertinent d'analyser. Un des problèmes de sa mise en oeuvre réside dans la logique d'expertises essentiellement scientifiques qui fonde les procédures nationales d'application du programme et qui se heurte à la diversité des réalités sociales locales (Billaud et allii, 2002, p 240). Dans ce chapitre nous nous interrogerons plus précisément sur les dispositifs scientifiques d'identification des Sites d'Intérêt Communautaire, sur l'inclusion des intérêts locaux dans les procédures nationales de mise en œuvre de la directive « Habitats » ainsi que sur les négociations entre les différents niveaux de l'appareil administratif national. Ce qui donne une pertinence à une comparaison internationale entre la France et l'Espagne, c'est que nous n'envisageons pas les politiques nationales de protection de la nature comme de simples extensions de la politique européenne. Chaque pays a ses spécificités, notamment en terme de politique de la conservation de la nature, de priorités d'action, et d'organisation politico-administrative. Notre hypothèse est que la France a privilégié, sous la pression sociale, la prise en compte des intérêts sectoriels tandis que l'Espagne, a mis l'accent sur les négociations entre les Autonomies et le gouvernement central.

Ensuite, nous avons présenté dans les quatre chapitres suivants, des études de cas localisées en Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Catalogne et Andalousie. Ces monographies apportent des éclairages différents sur les processus sociaux qui s'opèrent dans la gestion de l'espace protégé et sur les conditions concrètes qui favorisent ou compromettent la protection du site. L'étude de la gestion effective de ces sites naturels nous a permis d'interroger les modalités d'organisation locale des acteurs au regard des relations d'interdépendance et d'opposition qui les lient. Nous avons aussi étudié l'effet

du contexte local sur la conservation de ces sites et montré le poids de certaines « variables locales » à savoir, l'organisation locale des usages, les relations de coopération, de concurrence ou de conflit entre les acteurs, l'existence d'enjeux économiques forts. Nous identifions aussi sous le terme de « variable locale », des facteurs tels que l'acuité de l'enjeu écologique sur le site, les tensions politiques, l'histoire des aménagements et des logiques de gestion du milieu naturel qui ont conditionné sa configuration actuelle.

Dans le dernier chapitre, nous proposons une analyse transversale des monographies qui révèle le poids des configurations locales d'usage et de gestion sur la protection de la nature. Par « configuration locale », nous entendons un certain agencement des ressources naturelles et des rapports sociaux sur un site naturel donné, chacune étant structurée par la présence d'enjeux spécifiques de gestion. L'intérêt de ce dernier chapitre repose sur la mise en évidence de la capacité des acteurs locaux à déterminer l'efficacité des mesures de conservation de la nature sur le site. L'analyse du « pouvoir du local » dans la protection de la nature que nous proposons s'exprime au travers de régulations locales qui traduisent une certaine autonomie des configurations d'acteurs locaux par rapport aux réglementations publiques de conservation. La perspective comparative France-Espagne que nous avons adoptée révèle l'existence de ces mécanismes de régulation localisée, mécanismes qui sont indépendants des contextes nationaux où ils se développent. Elle confère donc un niveau de généralité supplémentaire aux résultats de notre recherche.

Chapitre 1

Problématique de recherche : action publique, usages et protection de la nature

Il est désormais acquis qu'il n'est pas d'espace naturel qui n'ait été transformé ou modelé par l'action de l'homme. La « nature » est une construction sociale variable en fonction des sociétés et de leur histoire. La nature est aussi un problème d'intervention publique. La compréhension des difficultés que rencontre l'application concrète d'une politique de protection des espaces naturels trouve un éclairage dans cette double appartenance de la nature au champ du social et au champ du politique. Elle nous conduit à interroger les modes de régulation, l'autorité de l'Etat et la distribution des pouvoirs entre le global et le local, entre le politique et le social. Notre problématique se structure par conséquent autour des questions d'action collective et plus précisément autour des problèmes d'organisation et de coopération dans l'action entre les usagers de la nature et les acteurs publics.

I. LE PROBLÈME DE LA PROTECTION DE LA NATURE

L'état actuel de notre environnement est le résultat de l'occupation et de l'utilisation du milieu naturel par les activités humaines, qui ont pris une ampleur particulièrement importante depuis une centaine d'années. D'une part, protéger la nature constitue un problème de société qui renvoie aux différents types de rapports que celle-ci entretient avec la nature et à la mobilisation de mouvements sociaux en sa faveur. D'autre part, c'est un objet de politiques publiques - au niveau international comme au niveau national - qui pose différents types de problèmes.

A. PROTEGER LA NATURE, UN PROBLEME SOCIAL

1. Les rapports sociaux à la nature

Il convient de distinguer trois types de rapports sociaux à la nature : d'abord, celui lié aux usages des espaces naturels et des ressources qu'ils offrent ; ensuite, la demande sociale qui traduit un usage des zones naturelles à caractère récréatif ; enfin, la « sensibilité écologique » liée à la préoccupation sociale de sauver la biodiversité.

1.1. Les usages de la nature

L'histoire des rapports nature-société est d'abord fondée sur la lutte des sociétés contre les éléments naturels et sur l'exploitation de ses ressources agricoles, piscicoles, forestières, etc. Ce rapport repose sur une transformation des milieux naturels à des fins utiles pour l'homme (Barouch, 1989). Une suite d'adaptations sociales et d'innovations technologiques a permis *« d'utiliser la nature avec une efficacité toujours croissante en réglant artificiellement les systèmes perturbés par des travaux d'irrigation, d'assèchement, de construction, de canaux, de plantations, etc…* » (Fromageau, 1985, p. 210). Cette logique d'action utilitariste donne lieu à une pluralité de modes de gestion et de représentations sociales de la nature. Les conflits d'intérêt entre les chasseurs de gibier d'eau et les naturalistes sur les dates d'ouverture de la chasse, par exemple, ou sur la définition de la « perturbation » des espèces à l'occasion de l'application de la directive européenne « Habitats », montrent combien les intérêts et les façons de penser la nature sont disparates.

Pourtant, si les activités humaines transforment les espaces naturels, la configuration de ces espaces oblige à son tour les activités humaines à s'adapter et contribue à structurer les rapports qu'elles entretiennent entre elles. Les travaux de Bernard Picon sur la Camargue mettent bien en évidence le lien entre les fonctionnalités naturelles d'un milieu et les rapports sociaux. Selon lui, les conditions naturelles structurent les rapports entre les hommes et suscitent une compétition souvent conflictuelle pour l'appropriation et l'aménagement de l'espace (Picon, 1968, p. 16). Par exemple, en Camargue, la compétition pour la gestion de l'eau a structuré les rapports entre les principaux usagers : les saliniers d'une part , les agriculteurs, éleveurs et riziculteurs d'autre part. Bernard Picon montre comment la pacification de ces conflits s'est traduite sur le plan écologique par un certain équilibre hydrologique.

Les activités liées à l'exploitation des espaces naturels renvoient aussi à un « droit » d'en user et de les exploiter, droit le plus souvent revendiqué au nom de la tradition, d'une identité locale collective ou de la culture locale. Malgré la transformation des conditions de leur activité, les diverses catégories d'usagers du milieu naturel cultivent une « mémoire » et des savoirs techniques, qu'ils définissent comme des « *savoirs écologiques* » (Drouin, 1991, p 23). En France, on en trouve certainement l'origine dans les « us et coutumes » qui définissaient des règles de

« bonne pratique » dans les communautés villageoises de la fin du XVIIIème siècle. Ces règles ordonnaient les rapports entre les différentes catégories d'usagers en limitant leurs droits d'usage respectifs. Chacun était responsable de la pérennité des ressources naturelles comme de l'harmonie sociale communautaire toute entière (Fromageau, 1985, p 212). Ainsi, la conservation de la nature était assurée par ses propres usagers au sein de systèmes économiques cloisonnés. Aujourd'hui encore, dans les espaces naturels faiblement peuplés comme les espaces montagnards, le maintien de certains usages traditionnels est considéré comme une condition de la conservation des paysages ou des écosystèmes. Les pouvoirs publics tendent à s'appuyer sur ces traditions dans la mise en œuvre des politiques de protection comme le programme européen Natura 2000.

1.2. La « demande de nature »

La « demande de nature » est une expression générale qui peut rendre compte du développement de certains besoins récréatifs, contemplatifs et esthétiques ressentis par les populations urbaines de plus en plus coupées des espaces naturels. Caractéristique des sociétés occidentales, cette « demande de nature » traduit une quête de l'épanouissement personnel qui trouve un moyen d'expression dans de nouveaux usages de la nature ou dans le retour à des usages traditionnels. Expression d'une culture de soi, ces nouveaux usages de la nature n'ont cessé de se développer depuis la fin du XIXème siècle. Ils vont « *de la randonnée contemplative à la performance physique, en passant par le gymnase pour s'y préparer, des thérapies de l'âme aux médecines douces* » (Alphandery, Bitoun, Dupont, 1993, p 55). Les usages ludiques et récréatifs de la nature peuvent avoir un caractère sportif ou culturel. Ces pratiques associées à la visite et à la jouissance d'un milieu naturel peuvent être individuelles ou collectives, privées ou se dérouler dans le cadre d'un véritable « service public ». Elles ont parfois une dimension culturelle, artistique et scientifique (observation naturaliste, écologie, ornithologie) mais elles ont surtout, pour la masse des usagers, une fonction thérapeutique (se reposer, « s'oxygéner ») qui traduit le besoin de compenser les pressions de la vie urbaine.

Pratiques anciennes de l'aristocratie, les usages récréatifs de la nature se sont développés au XIXème siècle dans la bourgeoisie urbaine avec l'essor du tourisme et de la villégiature, puis ils se sont étendus, avec la généralisation des vacances et des week-

ends, à une large partie de la population urbaine (Bertho-Lavenir, 1999). Dès le début du XXème siècle, par l'intermédiaire de diverses associations et institutions, les classes moyennes urbaines revendiquent un accès libre aux espaces ruraux, aux sites et aux paysages remarquables, tout en exigeant des mesures de conservation. Ces tendances révèlent un « *nouvel art de fréquenter le cadre naturel* » qui s'oppose aux pratiques traditionnelles d'appropriation « prédatrice » des ressources de la nature (Chamboredon, 1985, p 148). Dans le même temps, la science apporte sa contribution à ce processus de « naturalisation » des campagnes (Chamboredon, 1985). Les concepts de « milieu naturel » et d'« écologie » sont élaborés et diffusés à partir de la seconde moitié du XIXème siècle (Blanc Pamard, 1992, Drouin, 1991).

Cette reconfiguration des liens entre la société et la nature a été analysée comme un effet de l'expansion urbaine, de la création d'un milieu de plus en plus artificialisé et de la surexploitation des ressources naturelles. Dans le contexte des années soixante, le succès relatif du néo-ruralisme et, d'une façon plus générale des idées écologistes, a été attribué au rejet de la société de consommation et de l'uniformisation sociale et à la nécessité d'opérer un retour à des valeurs traditionnelles permettant de penser l'homme dans la nature et non plus face à elle (Léger, Hervieu, 1985, p 156). Pour une part, la « demande de nature » s'est concrétisée récemment à travers la diffusion d'un mode de vie ruralo-urbain associé à l'urbanisation pavillonnaire de l'espace rural environnant les villes. Aujourd'hui, le monde rural ne se limite pas à la seule population agricole, mais comprend des catégories sociales de plus en plus diversifiées, la plupart d'origine urbaine (Jollivet, 1997, p 360).

1.3. La « sensibilité écologique »

Comme le soulignent Pierre Alphandery, Pierre Bitoun et Yves Dupont, l'histoire des rapports nature-société est marquée par l'émergence d'une nouvelle idéologie qu'ils désignent par la notion de « sensibilité écologique ». Cette « sensibilité écologique » traduit des interrogations et des inquiétudes face à un déséquilibre de plus en plus évident entre la croissance des sociétés humaines et l'appauvrissement des ressources de la nature. Ce courant idéologique, d'abord essentiellement scientifique et philosophique, s'est progressivement organisé en mouvement social et en partis politiques. Il apparaît très hétérogène : *« la sensibilité écologique héritière de traditions diverses et composée de courants qui n'ont pas de frontières étanches, s'incarne dans*

des clientèles, des programmes et des pratiques extrêmement variés et forme, une véritable nébuleuse (...) dont on ne saurait trop souligner le caractère complexe » (Alphandéry, Bitoun, Dupont, 1993, pp. 6-7) .

Cette « nébuleuse écologique » comporte une dimension catastrophiste qui s'efforce de traduire les « peurs collectives » associées à la perspective d'une atteinte irréversible portée aux ressources et aux milieux naturels. Avec les changements climatiques, les pluies acides, l'extinction de certaines espèces animales ou végétales, la désertification, le recul des littoraux, les inondations à répétition, etc., les dommages que l'homme a causés aux milieux naturels sont *« davantage comparable aux éruptions volcaniques qu'aux changements climatiques lents* » (Barbault, 1997, p 79).

L'historien Jean Marc Drouin situe le début de la « crise écologique » au XIXème siècle. Il l'analyse comme une crise des rapports entre l'homme et la nature, à une époque où se répand l'idée que la connaissance scientifique doit se traduire par la puissance technologique (Drouin, 1991, p 184). La récurrence des « crises écologiques », qu'elles soient d'origine « naturelle » ou imputables aux activités humaines, dévoile la responsabilité des hommes et fait apparaître l'importance des coûts socio-économiques qu'elles génèrent[4].

2. L'écologie : science et mouvement social

L'écologie, d'abord conçue comme la science des écosystèmes acquiert un autre sens au milieu des années soixante-dix. Elle tend alors à désigner un mouvement de défense du milieu naturel et de l'environnement. Discipline scientifique et mouvement social sont désormais liés (Drouin, 1991, p 22). En écho à la sensibilité sociale aux questions de protection des espaces naturels, des associations de protection de la nature puis de nouvelles tendances politiques « vertes » apparaissent en effet un peu partout dans le monde pour dénoncer la dégradation des milieux naturels et la

[4] Le naufrage de l'Erika et ses conséquences écologiques, mais aussi socio-économiques et touristiques sont éloquents. Le 12 décembre 1999, le pétrolier se brise en deux au sud-ouest de Penmarc'h (Finistère). Les épaves du pétrolier, en sombrant par 120 mètres de fond, ont lâché plus de 10 000 tonnes de fioul qui n'arrivent sur les côtes qu'un mois plus tard. Les nappes ont contaminé le littoral du Sud-Finistère à la Charente-Maritime (400km). D'un point de vue socio-économique, la marée noire aurait coûté près de trois milliards de francs dans le secteur du tourisme et près de 500 millions de francs aux activités de la mer (France-Ouest). Toutes les victimes n'ont pas encore été indemnisées. La pêche à pieds très populaire dans ce secteur (1/3 de la population totale selon des données de l'INRA-Rennes), a été abandonnée par 75% des pratiquants.

disparition d'espèces animales et végétales, les dégâts du progrès industriel (comme la catastrophe de Seveso en 1976), les politiques anti-nucléaires ou les projets de réalisation des grandes infrastructures (Fernandez, 1999, p 44). Les « antinucléaires », fer de lance du mouvement écologiste dans le monde adoptent des positions radicales de contestation de la société de consommation et du développement industriel (Prendiville, 1993, p 26).

A la suite des mouvements sociaux de 1968, la politisation du mouvement écologiste devient plus visible. Celui-ci se structure progressivement comme une sorte de maillon intermédiaire entre les préoccupations sociales sur la nature et leur mise en agenda politique, contribuant très largement à mobiliser les gouvernements nationaux et internationaux. Le militantisme et l'engagement politique de certains groupes de protection de l'environnement comme Green Peace et le Wild World Fond (Fond mondial pour la nature) donnent une dimension internationale à la cause écologiste. La prise de conscience de la fragilité de la nature et des impacts de certaines activités humaines sur elle, devient globale dans une période de remise en cause des valeurs matérialistes (Gouzien, Le Louarn,1996).

La remise en cause du dogme de la croissance économique et démographique est en effet de plus en plus vive. Au milieu d'autres revendications concernant la paix dans le monde, l'égalité des races et des sexes etc., apparaissent des questionnements plus spécifiques sur l'avenir de la planète et la place des sociétés humaines dans cette évolution. Les interrogations du moment portent notamment sur les rapports entre l'agriculture et la dégradation des milieux naturels, sur le devenir et la protection des « zones naturelles sensibles[5] » comme plus généralement, sur la pérennité des ressources naturelles de la planète (Prieur, 1991 ; Commissariat au plan, 1992). Dans le contexte de la préparation de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement à Stockholm, les prévisions catastrophistes du rapport du Club de Rome sur « les limites de la croissance » en 1972, ouvrent la voie à la constitution d'une écologie politique au niveau européen et international. Ce rapport prévoyait l'effondrement du système mondial au cours du siècle suivant, et mettait en cause les problèmes concernant la « protection de la nature ». En France, la candidature aux élections présidentielles de

[5] Sont dits « sensibles » des espaces tels que les zones humides, qui ont été fortement dégradés par leur mise en valeur économique.

1974 de René Dumont (ingénieur agronome) consacre l'arrivée de l'écologie sur la scène politique, même si elle représente seulement 1,3% des suffrages exprimés.

En trente ans, le mouvement écologiste est devenu une composante à part entière de la vie politique en Europe malgré son caractère hétérogène et minoritaire, notamment en France et en Espagne (Fernandez, 1999). On constate en effet une grande diversité des formes d'organisation des écologistes, de leurs priorités d'action et de leur engagement politique selon les pays, malgré un mouvement « d'internationalisation » autour « d'objets naturels » tels que les zones humides (Deverre, Mormont, Soulard, 2002, p 220)[6].

Parallèlement au processus d'organisation de mouvements sociaux et de partis politiques, différentes disciplines scientifiques notamment des sciences sociales et humaines, développent des programmes de recherches sur les problèmes des relations de l'homme aux milieux naturels ainsi que sur la question de la conservation de la nature en réponse à une demande sociale de connaissances scientifiques et d'expertises. Les gouvernements sollicitent l'aide des scientifiques pour produire des informations de tous types sur les rapports entre ressources et milieux naturels d'une part, et entre développement économique, pratiques et représentations sociales d'autre part.

B. PROTEGER LA NATURE, UN OBJET D'ACTION PUBLIQUE

Comme l'écrit Bernard Kalarora, dans les pays développés, « *la conquête de la nature ne pouvant plus être le but poursuivi* », la nature doit être « *réinventée* » et protégée, mais sa protection dépend d'un « *nouvel agir politique* » et d'un nouvel « *art de gouverner* » capable d'affronter les situations de « *crises, de catastrophes et d'irréversibilités* » (Kalaora, 1998, p 90). L'action des pouvoirs publics n'ignore plus l'environnement et la portée des conséquences des actions de l'homme sur la biodiversité, sur la biosphère et finalement sur les conditions-mêmes d'existence de l'homme (Kalaora, 1998, p 75). Protéger la nature, la gérer de manière « durable » est un objectif devenu prioritaire dans les agendas politiques des gouvernements. Même si cette « *nécessité de sauvegarder l'environnement a pu n'être qu'un réflexe de survie*

[6] Les associations naturalistes fonctionnent par exemple davantage sur le modèle du volontariat, voire du militantisme.

d'un monde désemparé » ou simplement une réponse politique à une demande sociale, il est remarquable que ce mouvement se soit développé au niveau national, au niveau européen et au niveau international de manière simultanée (Prieur, 1991, p 25).

1. L'évolution de l'action publique au niveau international et européen

C'est en raison du caractère global des problèmes d'environnement que les politiques publiques de protection de la nature ont eu, dés le départ, une dimension internationale. Pour affronter ces problèmes, les organisations internationales et les institutions européennes ont élaboré des objectifs d'action et développé diverses structures de coopération (Rocamora, 1994, p 16).

Jusqu'au milieu du XXème siècle, la représentation sociale dominante de la nature renvoie à une nature « naturelle », peu marquée par l'intervention humaine (Mallarach, 2000, p 76). Dans cette perspective, la protection de la nature est limitée à une politique de conservation de sites considérés comme symboliques d'un état « sauvage » de la nature. Ces interventions répondent à une logique « muséiste » qui consiste à « mettre sous cloche » des sites socialement désignés comme « dignes » d'être protégés. En Europe, les premiers parcs naturels apparaissent au début du XXème siècle : en Suède en 1909, en Suisse en 1915, en Espagne en 1916 et en Grande Bretagne en 1949 (Barbault, 1997, p 106).

La création, en 1948, de l'Union Internationale pour la Protection de la Nature (UIPN) soutenue par le gouvernement français et l'UNESCO marque une étape importante. Cette organisation non gouvernementale, qui regroupait 980 membres de 140 pays différents, a été un événement majeur à la sortie de la seconde guerre. Au début, son but est de promouvoir la protection de la nature « sauvage », l'information et l'éducation du public, la collecte de données, la recherche et l'élaboration de propositions législatives. En 1956, en proie aux critiques de son appellation de « protection » de la nature considérée comme limitée et rétrograde, l'UIPN devient l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), appelée plus couramment « Union mondiale pour la nature ». Cette transformation témoigne de l'évolution des idées de l'époque où le terme anglo-saxon de « conservation » permet d'englober la protection de la nature et le développement des sociétés. Elle suppose en

effet « *une intervention sélective visant à réguler les dynamiques naturelles que l'on veut protéger »* (Jollivet, 1992, p 324) qui permet de dépasser la vision « muséiste » de la protection de la nature. L'UICN développe alors son action à partir de l'idée que l'utilisation des milieux naturels et de leurs ressources doit être rationalisée en fonction d'objectifs de sauvegarde de leurs fonctions naturelles mais aussi en tenant compte de leurs fonctions socio-économiques.

A partir des années soixante, s'impose la nécessité de multiplier les espaces protégés et de créer différents niveaux de protection, selon les caractéristiques sociales et économiques des sites à préserver. On commence alors à protéger des espaces naturels « humanisés » en admettant la présence d'usages et d'activités lorsqu'elles apparaissent compatibles avec la préservation. Cette nouvelle orientation est entérinée par la conférence des Nations Unies sur l'environnement humain qui s'est tenue à Stockholm en juin 1972. Cette conférence amorce la mise en œuvre d'une politique internationale en faveur de la protection de la nature fondée sur les concepts d'« éco-développement » et de « gestion raisonnable » (principe 13 de la déclaration du 16 juin 1972). Ces notions mettent l'accent sur la nécessité d'harmoniser le développement économique et la gestion de la nature. La conférence débouche notamment sur le Programme des Nations Unies sur l'Environnement (PNUE) ainsi que sur le programme « Man And Biosphere » de l'UNESCO qui établit les bases d'une utilisation rationnelle[7] et de la conservation des ressources de la planète ainsi que la conservation des zones naturelles et de leur patrimoine génétique.

Dans les années soixante-dix, l'action internationale se concrétise dans la multiplication des conventions, des traités et des accords bilatéraux relatifs à la gestion de la biodiversité[8] (Romi, 1997, p 32). Différentes conventions traduisent la volonté des gouvernements nationaux de définir une politique d'action commune. La Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale (1971), ainsi que la

---

[7] L'utilisation rationnelle est définie lors de la convention de Ramsar (1971) comme « *l'utilisation durable au bénéfice de l'humanité d'une manière qui soit compatible avec le maintien des propriétés naturelles de l'écosystème »*. L'utilisation durable est « *l'utilisation par l'homme d'une zone humide de manière que les générations présentes en tirent le maximum d'avantages durables, tout en maintenant sa capacité de satisfaire les besoins et les aspirations des générations futures* ». Elle n'exclut pas toutefois la protection « stricte » des zones humides, sans compromis avec les usagers (Bureau de la convention de Ramsar, *(1),* 2000).

[8] La protection de la nature renvoie autant à la protection de la faune, qu'à la protection de la flore, des écosystèmes sensibles, que l'on peut regrouper sous le terme de « biodiversité » ou « diversité biologique » des écosystèmes et même des paysages.

convention de Bonn (1979)[9] qui traite de la conservation des espèces migratrices, alimentent la constitution de cette « régulation politique » de la nature au niveau international. En 1975, par l'Acte final d'Helsinki, la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe[10] a introduit pour la première fois l'environnement dans son programme de coopération en affirmant que, dans l'intérêt des générations présentes et futures, la protection de la nature et l'utilisation rationnelle des ressources sont devenues des tâches majeures pour assurer le bien être des peuples et le développement économique (Dutheil de la Rochère, Colas, 1995, p 89).

Le Conseil de l'Europe a élaboré pour sa part, la convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe. Signée en 1979, elle entre en vigueur en 1982 et constitue une étape majeure de l'action publique européenne en faveur de la biodiversité dans la mesure où elle aborde tous les aspects de la conservation du patrimoine naturel. La convention de Berne avait été précédée par la création, en 1962, d'un « Comité d'experts européens pour la sauvegarde de la nature et des ressources naturelles » et du « Comité sur la pollution de l'eau » en 1964 (Prieur, 1991, p 45). Dans le même temps, la Commission européenne élabore un droit communautaire et différents programmes d'action (Kiss, 1989, p 133). En octobre 1972, les Etats membres déclarent que « *l'amélioration de la qualité de vie et la protection du milieu naturel, figurent parmi les tâches essentielles de la communauté et qu'il conviendra donc de mettre en œuvre une politique communautaire de l'environnement.* ». Le premier programme date du 22 novembre 1973 et a duré 4 ans[11]. Les actions prévues ont rapport aux pollutions (critères d'évaluation qualitative de l'environnement, normes autorisées, etc.), à la sauvegarde des milieux naturels (actions de protection de la nature intégrées aux politiques sectorielles), à l'urbanisme et à l'aménagement de l'espace (le littoral notamment) et enfin, à la coopération internationale. Ces principes de base seront repris par la suite dans l'Acte Unique européen de 1987. Le traité de l'Union européenne de 1992, qui consacre son titre XVI à l'environnement[12], confirme les objectifs définis par la Communauté européenne en la

---

[9] Signée en 1979 et entrée en vigueur en 1983, elle mise sur une importante coopération internationale pour protéger la faune sauvage sur tous ses parcours de migration ; elle est l'aboutissement d'une recommandation adoptée lors de la conférence de Stockholm.
[10] La CSCE est aujourd'hui l'OSCE.
[11] Cf. JOCE n ° C112 du 20 décembre 1973.
[12] L'article 2 précise que : « *la politique de la communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de*

matière, et pose le principe de « subsidiarité » qui exprime la nécessité de prendre les décisions au niveau le plus proche possible du citoyen.

D'un point de vue réglementaire, la politique européenne de protection de la nature repose sur une abondante production normative, l'essentiel de cette activité ayant pris la forme de directives (Le Morvan, 1997, p 39). Deux d'entre elles ont été d'importance majeure pour la conservation des espèces et espaces naturels. La directive 79/409/CEE, communément nommée directive « Oiseaux », et la directive 92/43/CEE dite directive « Habitats », ont vocation à constituer le réseau Natura 2000[13]. Ce réseau de sites a pour objectif principal de mettre en œuvre, sur des espaces jugés d'importance communautaire, *« des pratiques qui assurent la conservation des habitats et espèces présents, en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales* » (Lepage, 1996, p1). Dans le même temps, la question de la protection de l'environnement est intégrée comme une dimension de la politique agricole communautaire.

Dans les années quatre-vingt, la diffusion du concept de « développement durable » porte témoignage du caractère mondial de la crise environnementale. On le doit à la publication, en 1980, du document sur la « *stratégie mondiale de la conservation des ressources vivantes au service d'un développement durable* » par l'UICN. La participation sociale est alors présentée comme une condition d'efficacité des actions entreprises pour la préservation de la biodiversité. L'aspect « *compréhensif et intégrateur* » de cette nouvelle façon de poser le problème environnemental, caractérise plus largement la politique de la nature de ces vingt dernières années. A cet égard, la conférence de Rio de Janeiro (1992) sur la conservation et la gestion des ressources naturelles et le développement, affirme à nouveau la nécessité d'articuler les enjeux écologiques et le développement économique. Elle marque une nouvelle étape dans la consolidation d'une politique mondiale de protection de la nature dans la mesure où les pays signataires s'engagent à prendre des mesures visant à intégrer dans

---

la communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe de pollueur payeur. »

[13] En 2002, il devait être formé par des Zones de Protection Spéciales identifiées au titre de la directive « Oiseaux » et par des Zones Spéciales de Conservation issues de l'application de la directive « Habitats ». Conformément au principe de subsidiarité, si l'Europe est le lieu de définition des grands objectifs à atteindre en matière de biodiversité, c'est aux Etats membres de définir les moyens permettant d'y arriver. Les retards accumulés par le programme ont, en fait, largement repoussé ces échéances.

l'ensemble de leurs politiques des objectifs de conservation de la biodiversité. Après le « sommet de la Terre », cette tendance se confirme et se développe.

En définitive, depuis les années soixante, le développement des préoccupations liées à la protection de la nature et plus largement à l'environnement, a constitué un cadre de référence pour beaucoup de politiques nationales. En Europe notamment, la supériorité du droit communautaire sur le droit national a largement contribué à structurer les politiques publiques des pays membres.

2. Les politiques nationales de protection de la nature

La diversité des politiques publiques de la nature nous permet néanmoins de penser qu'elles ne sont pas de pures extensions de la politique européenne ou internationale. Une brève analyse des cas français et espagnol montre des différences notables.

2.1. Les politiques de la nature en France

En France, la « protection de la nature » devient une préoccupation gouvernementale dans les années soixante alors même que les grands programmes d'aménagement du territoire de 1960 à 1975 sont destinés à aménager des zones à vocation récréatives et touristiques. La loi du 22 juillet 1960[14] se traduit par la création de parcs nationaux. Elle a pour objectif principal la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et en général du milieu naturel.

Le Ministère de l'environnement est créé en 1971 avec la mission de coordonner les actions des différents ministères. La loi du 10 juillet 1976 fait, de la protection de la nature, un principe d'action général[15]. Qualifié de *« Ministère de l'impossible »* par le premier détenteur de la fonction (Poujade, 1975), il est doté de moyens d'action très faibles et sa légitimité est mise en question par les autres ministères (Romi, 1997, p 129). En outre, ses interventions de type essentiellement réglementaires imposent des contraintes qui sont mal acceptées par la population,

[14] Complétée par le décret 1195 du 31 octobre 1961.
[15] Elle porte sur la protection de la nature qu'elle qualifie de *« patrimoine biologique national »*. Elle donne une dimension «d'intérêt général » à la protection « *des espaces naturels et paysages, des espèces*

notamment par les catégories sociales directement concernées comme les agriculteurs, propriétaires fonciers, exploitants forestiers, chasseurs et pêcheurs.

L'action publique associe, en effet, un ensemble d'outils de protection ponctuels et localisés (parcs nationaux ou régionaux, arrêtés préfectoraux de protection de biotopes, réserves naturelles) et des formes de protection permanentes en application des grands textes de loi comme la loi « Montagne » (1985) ou la loi « Littoral » (1986) dont l'application rigoureuse reste difficile. Les juristes soulignent par exemple « *l'extrême fragilité de la protection légale des milieux fragiles contre les dérives touristiques* » (Romi, 1997, p 327). Il existe aussi des procédures d'appropriation publique de biens privés pour protéger les milieux naturels remarquables : la préemption[16] ou la dépossession autoritaire[17].

D'un point de vue politique, le mouvement écologiste se développe aussi en France dans les années soixante-dix. Les élections présidentielles de 1974 consacrent la première candidature d'un écologiste, l'agronome René Dumont qui obtient 336000 voix soit 1,3 % des suffrages exprimés. L'organisation au début des années quatre-vingt d'un parti écologiste, « les Verts », qui parvient à fédérer de multiples groupements, réseaux et personnalités est assez laborieuse. Le choix d'une stratégie politique (maintien de l'autonomie, alliance à gauche ou à droite) est l'objet d'un débat permanent. L'audience de ce parti ne dépasse 5% des voix qu'aux élections régionales (15% en 1992; 12% en 1997) et aux élections européennes (10,6 % en 1999). Au niveau communal, ses succès lui permettent d'entrer dans de nombreux conseils municipaux. En effet, aux élections municipales de 1989, 175 listes « vertes » obtiennent en moyenne 9 % au premier tour, avec des scores parfois supérieurs à 15 %. Plus de 600 élus « Verts » entrent dans les conseils municipaux dont une quinzaine de maires et une quarantaine d'adjoints. Aux élections municipales de 1995 et 2001, les « verts » consolident leur position : de nombreux candidats écologistes sont élus dans des coalitions de la « gauche plurielle » et accèdent à des responsabilités de maires-adjoints. Dans les années quatre-vingt-dix, les écologistes accèdent aussi aux responsabilités

---

animales et végétales, des équilibres auxquels ils participent et des ressources naturelles » (Loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, article 3).

[16] Elle réduit le choix de l'acheteur à l'administration (départementale notamment dans le cadre des périmètres sensibles) ou à un organisme public comme le Conservatoire du littoral.

[17] C'est à dire l'expropriation qui est utilisée dans des cas extrêmes où aucune autre solution n'est possible.

gouvernementales. En 1990, une personnalité de tendance modérée, Brice Lalonde, entre dans un gouvernement socialiste. Enfin en 1997, Dominique Voynet, leader des « Verts », où la tendance de gauche a pris le dessus, devient Ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Plus que par l'existence d'un parti « vert », la France se singularise par l'importance d'un mouvement de défense des traditions rurales et des pratiques de loisir comme la chasse et la pêche. Ce mouvement se démarque par la vigueur de leur opposition au mouvement écologiste ainsi qu'à l'action réglementaire du Ministère de l'environnement et de la Communauté européenne. Ce mouvement est l'origine de la création d'un nouveau parti politique intitulé « Chasse, Pêche, Nature et Tradition » (CPNT). Ce parti, soutenu par le puissant lobby de la chasse, présente pour la première fois lors des élections européennes de 1989, une liste de candidats qui obtient 750.000 voix, soit 4,13 % des suffrages exprimés. Son implantation s'élargit aux élections régionales de mars 1998 (32 élus dans 7 régions). Il recueille près de 7% des suffrages exprimés aux élections européennes de juin 1999. Les dirigeants du mouvement développent un discours qui associe la promotion de la « ruralité », la lutte contre la désertification des campagnes, à la défense des traditions et des droits acquis dans le domaine de la chasse, de la pêche et de la cueillette. Ses succès électoraux (localisés à certaines régions) montrent que le CPNT a su, à la fois, exprimer certaines préoccupations de la population rurales et mobiliser la puissance de certains lobbies comme ceux de la chasse et certains secteurs de l'agriculture. Plus globalement, les conflits qu'il entretient avec les représentants de la protection de la nature sont symptomatiques de l'importance de la tradition ruraliste française et du pouvoir politique des groupes socio-professionnels ruraux, principaux gestionnaires de l'espace rural jusqu'à la moitié du XXème siècle.

2.2. Les politiques de protection de la nature en Espagne

En Espagne, le cadre d'élaboration et d'application des politiques publiques environnementales est historiquement différent, tant sur le plan juridique et institutionnel que politique. La première mesure de protection de la nature apparaît de façon précoce en décembre 1916, avec la loi sur les parcs nationaux qui restera en vigueur jusqu'en 1957. La dictature franquiste (1939-1975) donne tout pouvoir aux fonctionnaires dans un contexte marqué par une faible capacité de la société à s'auto-

organiser et à construire son propre système de représentation des intérêts (Aguilar, 1997, p 198). La prédominance d'un dirigisme administratif très centralisé exclue toute forme de participation sociale : *« le gouvernement élabore les différentes politiques (dont celles d'environnement) sans intégrer de façon significative les associations* » et plus largement la population concernée (Aguilar, 1997, p 195)[18].

Avec la chute du régime franquiste et l'adoption d'une nouvelle constitution, commence la reconfiguration du système politico-administratif et du modèle centralisé et autoritaire d'action publique. Du point de vue de l'administration de l'environnement, le transfert de compétences de l'Etat vers les régions autonomes a rompu nettement avec la logique centralisatrice et interventionniste de l'Etat franquiste mais il a créé une situation marquée par la « *répartition conflictuelle des pouvoirs* » (Aguilar, Font, Subirats, 1999, p 16). Les conflits de compétences doivent être portés par le pouvoir judiciaire et tranchés au tribunal constitutionnel[19]. Le processus de régionalisation en faisant émerger les enjeux des politiques publiques, a suscité l'émergence de nouveaux réseaux d'acteurs et de mouvements sociaux (Goma, Subirats, 1998, p 14). L'instauration et la consolidation de la démocratie politique a provoqué un changement d'attitude de l'administration qui est devenue plus ouverte à la concertation et à la participation sociale, tandis que se constituait progressivement un système de représentation des intérêts sociaux contestant la légitimité des modes traditionnels d'élaboration et d'application des politiques publiques.

La transition démocratique ne s'est pourtant pas traduite par une rupture totale avec le modèle antérieur. La politique d'environnement se démocratise lentement. D'après Aguilar, la coopération entre l'administration et les représentants des secteurs économiques concernés (les industriels notamment) est menée au cas par cas et elle est limitée à la phase de mise en œuvre des actions publiques au niveau local. Elle est absente pendant la phase d'élaboration des politiques (Aguilar, 1997, p 198). Politique jeune, la politique de protection de la nature reste en effet le domaine privilégié d'intervention « *d'un petit cercle d'experts du gouvernement* » (Aguilar, 1998, p 251). Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, elle relève d'un modèle de « gestion corrective » de la nature au moyen de dispositifs réglementaires. Plus récemment, le

[18] Les citations d'auteurs espagnols reprises dans l'ensemble de la thèse ainsi que les citations extraites d'entretiens réalisés sur le terrain, ont été traduites par nos soins. Les références citées sont néanmoins celles des ouvrages de référence en langue espagnole.

gouvernement espagnol a développé des actions de protection de la nature plus préventives et plus participatives fondées par exemple sur des incitations de type économique ou sur l'association du public au traitement des problèmes d'environnement en encourageant le « bénévolat environnemental ».

Dans un tel contexte, il n'est finalement pas surprenant que l'Espagne ait été le dernier pays de l'Union européenne à se doter d'une structure ministérielle spécifique pour regrouper ses interventions dans le domaine de l'environnement. Dans un premier temps, en 1993, la prise en charge de l'environnement est confié à un Ministère de l'équipement, des transports et de l'environnement[20] (« *Ministerio de Obras Públicas, Territorio y Medio Ambiente* »). Cette solution a été critiquée en raison des contradictions fréquentes entre les politiques d'équipement et d'environnement. C'est seulement en 1996, lorsque la droite prend le pouvoir après quatorze années de gouvernement socialiste, qu'est créé le Ministère de l'environnement[21] (« *Ministerio de Medio Ambiente* »). D'une façon générale, au sein de l'Etat central, la politique d'environnement pâtit de l'absence de coordination administrative entre ses différents domaines d'intervention et d'une légitimité faible face à d'autres ministères comme ceux de l'agriculture ou de l'industrie qui bénéficient de l'existence de groupes d'intérêts beaucoup mieux structurés. En ce qui concerne la gestion des milieux naturels, les relations entre le nouveau Ministère et le Ministère de l'agriculture qui disposait jusque-là d'une partie importante des compétences[22], sont particulièrement conflictuelles. La légitimité du Ministère de l'environnement est aujourd'hui encore mal assurée (Aguilar, 1998, p 268).

Au niveau régional, la principale innovation par rapport à la période franquiste réside dans la mise en place des Communautés Autonomes qui, selon certains, instaure un « *compromis original et novateur entre une solution véritablement fédérale et le maintien de l'Etat unitaire traditionnel* » (Garraud, 1994, pp. 166-167). Dans le domaine environnemental et en particulier de la protection des espaces naturels, les gouvernements des Communautés Autonomes ont la charge d'appliquer la législation nationale et de fait, de mettre en œuvre les politiques européennes. Ils peuvent en outre

---

[19] Il a traité quelques 800 conflits dans la fin des années 1980.
[20] Décret royal 1173/1993 du 13 juillet.
[21] Le décret royal 758/1996 du 5 mai 1996 crée le ministère de l'environnement, « Ministerio de Medio Ambiente » en langue espagnole.
[22] En particulier en matière de gestion de l'eau.

développer leur propre législation et leurs propres dispositifs de réglementation. Ce transfert de compétences et de pouvoir contribue à une renaissance des particularismes régionaux et à la diversification des modes d'action publique. De fortes disparités existent en effet d'une région à l'autre en fonction de la configuration des enjeux environnementaux, de la tendance politique des gouvernements autonomes, de l'organisation du système juridico-administratif local, des priorités de la planification régionale, de la demande sociale, etc.

De plus, l'ambiguïté du partage des compétences entre Madrid et les autonomies semble augmenter les marges de manœuvres dont disposent les gouvernements régionaux dans l'application des politiques européennes dont Madrid est le relais. La « supranationalisation » des politiques publiques, consécutive à l'entrée de l'Espagne dans l'Union européenne en 1986, a donné aux Autonomies l'occasion d'affirmer leur présence sur la scène internationale. Leur rôle étant devenu très important dans la phase d'application des politiques européennes, « *la majorité des gouvernements autonomes a ouvert des bureaux à Bruxelles pour établir des contacts directs avec les institutions de l'Union* », court-circuitant ainsi le niveau national. (Aguilar, 1999, p 20). La loi-cadre 4/89 du 27 mars 1989, considérée comme « *la pierre angulaire du système juridique de protection de l'environnement espagnol* » et comme un « *véritable manifeste* » pour la conservation des espaces naturels, de la flore et de la faune sauvages accorde une place importante aux Communautés Autonomes, puisque ce sont elles qui ont la charge d'élaborer les Plans de protection des ressources naturelles et les Plans de gestion des ressources sur les sites naturels protégés[23] (Ribot Molinet, 1997, p 27). Par ailleurs, aux dispositions de cette loi cadre, s'ajoutent celles de la législation concernant l'urbanisme et l'aménagement du territoire, domaines dans lesquel interfèrent également les compétences des Autonomies et du gouvernement central.

[23] Deux outils de planification (obligatoires) font l'originalité de la loi 4/1989 : le plan de protection des ressources naturelles (« *plan de ordenacion de los recursos naturales* » dit « PORN », art. 4 et 7) et le plan qui organise plus précisément la gestion et les usages du site naturel protégé (« *plan rector de uso y gestion* » dit « PRUG », art. 19 de la loi cadre). Ce dernier plan spécifie pour chaque secteur d'activités, les normes d'exercice, les conditions d'action sur le paysage, les directives pour les programmes sectoriels etc. Leur mise en œuvre incombe à l'organisme gestionnaire des parcs.

3. Les problèmes posés par l'action publique de protection de la nature

Quels que soient les contextes politico-institutionnels nationaux, la mise en œuvre de politiques de protection des zones naturelles pose un certain nombre de problèmes. On peut mentionner en premier lieu le problème de leur légitimité sociale. Comme le note Olivier Godard :

> *« La légitimité des intérêts associés à la protection de la nature est encore aujourd'hui faiblement assurée. D'un côté l'objet de l'action publique en la matière apparaît soit incertain au-delà d'un consensus mou, soit vivement controversé(...). D'un autre côté, il n'échappe à personne que ces intérêts se heurtent à d'autres intérêts à la légitimité mieux ancrée dans le tissu social » (Godard, 1989, p 304)*

En effet, les politiques publiques environnementales cherchent souvent à imposer aux individus de nouveaux modèles de conduite. Leur mise en œuvre se heurte aux décalages existants entre ces nouvelles normes standardisées et la variété des comportements et des contextes sur lesquels la politique s'applique. La politique de protection de la nature devient « *un problème en tant qu'elle se situe dans un contexte social spécifique, par rapport à des enjeux, à des populations, à des structures* » (Thoenig, 1985, p 12). Elle se confronte, de façon parfois brutale, à des intérêts sociaux, à des pratiques et à de valeurs, à des traditions et à des routines résistantes aux changements. Dans le cas de la protection des zones naturelles, aux enjeux écologiques sont opposés des enjeux économiques, sociaux, politiques ou même culturels liés à leur exploitation et à leur mise en valeur. Les usages des ressources naturelles, les savoir-faire qui y sont associés, sont constitutifs d'une « culture » locale spécifique à tel ou tel milieu naturel[24] (Bartoli, 1998 ; Palu, 1998). L'adhésion des usagers locaux aux mesures de protection et de gestion qui leur sont proposées, ou imposées, par les autorités publiques est alors très incertaine. Elle suppose à la fois des compromis et des engagements individuels, un ajustement des intérêts particuliers avec les intérêts

[24] Nous reprenons cette notion à Dolorès Bartoli et Pascal Palu qui, à partir d'une démarche anthropologique, essaient de resituer la place de l'eau dans le passé des sociétés rurales comme une composante du fonctionnement social afin d'en éclairer les rapports présents et logiques actuels. Cf. Congrès international sur la gestion de l'eau, Saragosse (Espagne), 14-18 septembre 1998.

communs ou généraux, l'élaboration d'un référentiel collectif qui transcende la diversité des représentations sociales.

L'engagement individuel et l'action collective pour la protection de la nature sont souvent soumis à une logique de calcul des coûts et des bénéfices (Padioleau, 1993 ; Nevers, 2000). Dans ce domaine, le coût de l'action est concentré sur des groupes d'individus relativement restreints, alors que les bénéfices attendus de celle-ci sont très diffus et peu perceptibles pour chaque individu. Ils sont souvent incertains et ne peuvent être obtenus qu'à long terme. Le caractère flou des finalités des interventions publiques et la nature souvent incertaine de leurs conséquences sociales et économiques, limitent l'adhésion des acteurs destinataires. Dans le cas de la protection d'un site naturel, il n'y a aucune commune mesure, par exemple, entre ceux qui en paient le coût par une réduction de leur droit de propriété ou d'usage (les propriétaires fonciers ou les chasseurs par exemple) ou par une diminution de leur bien-être et le « groupe latent » (la population mondiale, les « générations futures ») qui va tirer des avantages hypothétiques de la sauvegarde de la biodiversité. Cette dissymétrie, qui est une donnée fondamentale de l'action collective dans le domaine de l'environnement, rend difficile, improbable ou incertaine, l'efficacité des politiques publiques. Elle encourage les pratiques du type « passager clandestin », problème largement traité par la sociologie de l'action collective à la suite de Mancur Olson (Olson, 1978). D'une façon générale, l'action collective dans le domaine de la protection de la nature, produit un bien public dont peuvent bénéficier tous les individus, y compris ceux qui n'y ont pas pris part et qui ont voulu se soustraire au coût de la participation. L'existence d'incitations individuelles permet alors de minimiser cette logique du « ticket gratuit ».

La spécificité des problèmes environnementaux, leur caractère trans-sectoriel sont aussi mis en cause dans l'application des politiques de ce domaine. En dépassant les découpages sectoriels et territoriaux existants, la protection des zones naturelles soulève des problèmes de coopération, de compétence et de légitimité : comment agir ensemble ? Qui a la légitimité pour intervenir ? Quand il s'agit par exemple d'imposer une régulation des usages d'une zone humide pour la sauvegarder, se posent les questions de la délimitation d'un territoire d'action pertinent, de l'identification des acteurs légitimes (usagers, élus, administrations compétentes, etc.), de la définition de leur implication dans le problème et de leur intéressement à sa résolution.

Les controverses relatives au fondement scientifique des réglementations constituent une autre catégorie de problèmes. Ceux qui décident des nouvelles normes et règles destinées à être incorporées dans les lois et réglementations, sont rarement ceux qui possèdent une connaissance empirique du terrain sur lequel elles doivent s'appliquer. Le plus souvent, il s'agit de scientifiques ou d'experts rattachés aux services compétents de l'Etat, services qui sont alors juge et partie. Comme le montrent de nombreux cas, face à une situation problématique, les destinataires des réglementations mettent en doute l'objectivité des scientifiques et des experts auxquels ils opposent leur propre diagnostic. Ceci conduit à contester la crédibilité et la légitimité des solutions ou des arbitrages qui sont attendus de la « neutralité » de la démarche scientifique. Bernard Kalaora rappelle que « *faire appel à des experts en croyant trouver une réponse neutre et scientifique, c'est oublier qu'ils représentent un point de vue particulier, lié à leur profession, à leur spécialisation, à leur formation, à leur époque (...) le choix même des experts n'est pas neutre* » (Kalaora, 1998, p 80). Aussi, du fait des controverses entretenues sur la fiabilité du diagnostic scientifique, l'autorité des acteurs chargés de faire respecter les réglementations ainsi que l'autorité même des normes qui s'appuient sur ce diagnostic, sont fragilisées.

En fait, la légitimité des actions publiques dans le domaine environnemental est fréquemment limitée par l'absence de certitudes sur leurs effets réels et sur leurs coûts sociaux. Les connaissances qui les fondent ne sont considérées comme des arguments légitimes et valides auprès des destinataires que dans la mesure où elles ont fait leurs preuves. En raison des divergences et des conflits d'intérêt, l'établissement de connaissances scientifiques est considéré comme une condition préalable et indispensable à la mise en place de politiques publiques cohérentes, efficaces et socialement acceptables. Mais ces connaissances ne sont pas toujours disponibles et aisément mobilisables. L'élaboration d'un programme d'action doit alors se contenter de connaissances « en train de se faire » et prendre en compte les incertitudes qui s'attachent à une maîtrise très approximative des données du problème.

En définitive, l'action publique de protection de la nature est confrontée à des difficultés de mise en œuvre qui sont inhérentes aux enjeux-mêmes qu'elle affronte. La complexité des problèmes traités pose la question de l'efficacité réelle des politiques publiques dans ce domaine. Par exemple, la réduction de la biodiversité est un fait

scientifiquement avéré et depuis longtemps. Reconnue dès 1972 par les gouvernements à Stockholm, elle a aussi été un des thèmes centraux du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992. Elle a été, dix ans plus tard, à nouveau dénoncée au Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg (2002). Malgré ces alertes successives et l'implication des pouvoirs publics à différents niveaux de gouvernement, les espèces continuent de disparaître, l'eau devient un bien de plus en plus rare, les milieux naturels se dégradent…

Pour certains, ce n'est pas faute d'interventions, bien au contraire. Ils affirment, à l'instar de Raphaël Romi, que c'est même « *l'excès des règles et leur mutation constante qui provoque leur délégitimation* » et ruine leur efficacité (Romi, 1997, p 22). Pour d'autres, comme Bernard Kalaora, la démocratisation de la prise de décision, la multiplication des procédures de concertation et des structures de participation rendent plus difficile la mise en œuvre de programmes d'action efficaces. Pourtant, comme nous l'avons indiqué, l'efficacité réelle de la plupart des actions entreprises dans ce domaine est tributaire de l'adhésion, de la mobilisation et de la participation des individus et des groupes sociaux et nécessite que les acteurs acceptent de modifier, parfois profondément, leurs valeurs et leurs représentations mais aussi leurs comportements quotidiens et leur mode de vie. Le problème ne se situerait-il pas alors plutôt, dans la confrontation entre différentes conceptions de ce que doivent être la protection et la gestion des milieux naturels ? La mise en cohérence de différentes politiques sectorielles, parfois contradictoires, l'intégration d'acteurs et d'intérêts hétérogènes ne sont-ils pas d'autres obstacles importants à une action efficace ?

Ces constations nous conduisent à nous interroger sur les conditions d'une action publique efficace visant la conservation effective du milieu naturel. Comment peut-on expliquer d'un point de vue sociologique ces problèmes d'efficacité ? Comment se traduisent effectivement sur le terrain les mesures décidées aux niveaux national et européen ? Selon quelles modalités s'ajustent les stratégies et les intérêts des acteurs concernés ? Quelles sont les conditions d'une adhésion active et d'une implication participative des populations à la conservation de la nature ? Ces questions nous incitent à placer au centre de notre démarche, l'étude des stratégies de participation et de contestation, des formes d'organisation et de coopération développées par les acteurs et usagers locaux qui sont directement concernés par les politiques de protection de la nature.

II. ANALYSER LA PROTECTION EFFECTIVE DE LA NATURE

La problématique de notre recherche a pour point de départ une interrogation sur les problèmes posés par l'efficacité de l'action publique dans le domaine de la protection de la nature. Il s'agit, dans cette perspective, de mettre en évidence les mécanismes qui entravent ou ceux qui, au contraire, favorisent l'application de mesures de protection des milieux naturels et la production d'effets réels dans ce sens. D'un point de vue théorique, la construction de notre problématique s'est appuyée sur les acquis de la sociologie des politiques publiques et de l'action publique, de la sociologie de l'action organisée et de la régulation sociale. Elle donne une place centrale aux concepts de « régulation sociale » et de « régulation politique ».

A. DE L'ACTION PUBLIQUE A LA REGULATION SOCIALE

Nous avons choisi d'aborder le problème de la protection de la nature en tant qu'il constitue un enjeu social dans des contextes locaux particuliers, c'est-à-dire, concrètement, sur des sites où la protection du milieu naturel est socialement estimée comme importante, voire prioritaire, et même si cette « qualification » reste l'objet d'une controverse. Cet enjeu structure une configuration d'intérêts et un contexte d'action où se confrontent, une action publique impulsée de l'extérieur (réglementations et mesures nationales ou européennes) et des pratiques d'usages, des traditions et des modes de gestion locaux. Autrement dit, il s'agit d'étudier la protection effective de la nature comme le produit de l'action collective d'acteurs mis en situation de coopérer. Notre hypothèse de départ consiste à dire que c'est, dans ces contextes d'action, dans ces configurations d'intérêts et dans ces systèmes d'actions locaux, que se joue l'application effective de l'action publique et la protection efficace du milieu naturel.

1. La mise en œuvre des politiques publiques

La sociologie de l'action publique élargit le champ d'analyse de la sociologie des politiques publiques, qui elle-même a prolongé les approches centrées sur le pouvoir et le gouvernement local. En effet, le concept « d'action publique » tend à désigner toutes les formes d'action collective organisée qui s'appuient sur la légitimité de la

« puissance publique », même si par ailleurs des acteurs et des ressources privés y contribuent.

L'étude des politiques publiques, apparues dans les années soixante aux Etats-Unis, s'intéresse à l'action gouvernementale et à ses interventions concrètes. Elle analyse comment les problèmes et les demandes sociales sont inscrits sur l'agenda des gouvernements, comment les programmes d'action sont élaborés, décidés et appliqués et quels en sont les résultats. En bref, cette démarche privilégie l'étude de l' « Etat au concret » (Padioleau, 1983) ou de « l' Etat en action » (Jobert, Muller, 1986) et rompt avec la démarche juridico-institutionnelle dominante dans les sciences administratives et avec les centres d'intérêt traditionnels de la science politique (organisation du système politique, sociologie des partis et des comportements électoraux). L'analyse des politiques publiques comme champ de recherche crée une rupture avec le mythe d'un Etat « au-dessus de la société », rationnel, vertueux, unique dépositaire de l'intérêt général et figure centrale de la société. Elle s'écarte d'une vision essentiellement institutionnelle ou économique de l'action politique pour s'interroger sur les conditions sociales de l'efficacité de celle-ci (Duran, 1990, p 229).

En France, la sociologie des politiques publiques doit beaucoup aux travaux réalisés par les chercheurs du Centre de Sociologie des Organisations. Ces travaux ont proposé un cadre d'analyse centré sur l'étude du fonctionnement des administrations de l'Etat considérées comme des organisations confrontées à un ou à plusieurs publics. Ce courant a mis en évidence les dysfonctionnements de l'administration française, conséquences de son formalisme bureaucratique, d'une extrême centralisation et de sa stratification corporatiste. Michel Crozier (1963), par exemple, a dénoncé inlassablement les « cercles vicieux » des bureaucraties étatiques et leurs conséquences paralysantes pour l'action publique. D'une façon générale, selon Patrice Duran, la sociologie des organisations a permis de mettre en évidence les décalages entre champ des problèmes et champ de compétences des organisations vouées à les résoudre (Duran, 1998, p 235).

Après s'être beaucoup intéressée à la mise en agenda et à l'élaboration des politiques publiques en tant que programmes d'action, la recherche s'oriente, depuis quelque temps, vers l'analyse des processus d'application, de mise en œuvre, d'opérationalisation des projets ainsi qu'à leurs résultats, attendus ou inattendus. Analyser ces résultats et leur décalage avec les objectifs, c'est aborder la question du

passage des intentions à l'action, de la « théorie à la pratique ». C'est aussi étudier, comme l'écrivent Meny et Thoenig, « *la phase pendant laquelle des actes et des effets sont générés à partir d'un cadre normatif d'intentions, de textes ou de discours* : *passer à l'acte, exécuter, gérer, administrer* » (Meny et Thoenig, 1989, p 233). Les recherches ont d'abord analysé le problème de la mise en œuvre en s'intéressant aux administrations et à leurs agents chargés de l'application des décisions ainsi qu'aux processus de contrôle de cette action d'exécution par les autorités politiques. Cette approche correspond à une conception linéaire et descendante, « top-down », de l'action gouvernementale. L'administration est alors considérée comme l'agent de la mise en œuvre de décisions prises au sommet de l'appareil d'Etat par les gouvernants (politiques ou technocrates). Dans cette logique de raisonnement, l'efficacité globale des politiques publiques est conditionnée par l'efficacité de l'action des bureaucraties chargées de leur mise en oeuvre (Meny, Thoenig, 1989, p 236). L'approche descendante des politiques publiques interroge donc les dysfonctionnements de la phase d'application en questionnant en particulier les conditions et les contraintes qui entravent l'action des « metteurs en œuvre ». En Europe et aux Etats-Unis, les analystes constatent en effet que : « *l'intendance ne suit plus (...) sur le terrain il ne se passe pas grand chose, ou bien il se produit le contraire de ce que l'Etat attend* » (Meny, Thoenig, 1989, p 239).

En France, où la tradition centralisatrice est très forte, la mise en œuvre des politiques publiques, avant la décentralisation, reposait en partie sur un modèle d'« arrangements croisés » entre les responsables des bureaucraties étatiques (les préfets en premier lieu) et les représentants des intérêts territoriaux ou sectoriels (les élus locaux, les dirigeants des Chambres de Commerce ou des Chambre d'agriculture). La théorie du pouvoir périphérique proposée par Pierre Grémion (1976) a montré comment les négociations et les « arrangements » entre les fonctionnaires de l'« Etat local » et les notables locaux permettaient d'adapter l'action décidée au centre, aux particularités des contextes locaux. Ce processus d'échange à la base explique que, paradoxalement, l'efficacité de l'action du sommet présenté comme tout puissant est tributaire de la bonne volonté des acteurs locaux. Le sommet décide de tout, mais de loin, sans connaître les problèmes concrets, tandis que les acteurs locaux « périphériques » qui, eux, connaissent bien les problèmes, ne peuvent rien décider par eux-mêmes et doivent recourir au centre pour obtenir l'autorisation et les moyens d'agir (Grémion, 1976). On peut penser que ce modèle s'applique à peu près à tous les systèmes politico-

administratifs centralisés et autoritaires, et notamment au régime franquiste. Les variables qui différencient les Etats sont l'existence d'un système politique démocratique, le degré d'autoritarisme du pouvoir central et la présence, la représentativité et les capacités d'action des représentants locaux des intérêts territoriaux et sectoriels.

Dans les années quatre-vingt, la diffusion du néo-libéralisme qui prône le « retour du marché », la déréglementation et le désengagement de l'Etat, les réformes de décentralisation et le développement des politiques européennes et supra-nationales remettent en question la pertinence des approches « étato-centrées» et de type « top-down ». De nouvelles approches apparaissent qui permettent de mieux comprendre l'émergence de nouveaux modes d'organisation de l'action publique. Ces approches partent du constat de la crise des modes de décision et d'action publique, hiérarchiques, verticaux et descendants. Elles privilégient l'étude des processus « bottom-up » d'élaboration des politiques publiques et mobilisent les concepts de « réseaux de politiques publiques », de « système d'action » et de « gouvernance ». Elles mettent en évidence le déploiement d'une nouvelle structuration de l'action publique plus horizontale, fondée sur l'interdépendance entre une pluralité d'acteurs appelés à négocier entre eux et à coopérer pour agir collectivement. Par conséquent, ces approches s'intéressent plus aux stratégies d'acteurs, à la constitution de systèmes d'action « multi-acteurs » et à la formation de coalitions et de réseaux, aux formes procédurales des négociations et des décisions, à la production d'accords et d'arrangements, qu'aux cadres constitutionnels et institutionnels qui structurent la répartition des compétences, distribuent l'autorité et régissent les pratiques gouvernementales. Le risque de cette approche est de se perdre dans une analyse interactionniste qui séparerait l'analyse de l'action publique de ses cadres de production institutionnels ou locaux.

Dans ce nouveau contexte, l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques met plutôt l'accent sur les processus d'implication de leurs destinataires (à titre de groupes cibles, de bénéficiaires, de publics, d'usagers, de clients…) et sur les effets de cette implication. Des recherches ont mis en évidence, en effet, l'importance des phénomènes de régulation « par le bas » pour expliquer les décalages entre les objectifs visés et les résultats réels de l'action publique. Les stratégies (individuelles) des destinataires des politiques publiques peuvent se manifester par des réactions de

rejet, d'apathie ou de retrait (non-adhésion), par des comportements visant un « détournement de but » ou, au contraire, par une adhésion et un soutien. Ce soutien peut aller jusqu'à un engagement actif, une coopération active avec les agents chargés de la mise en œuvre d'une politique publique et déboucher sur une véritable « co-production » de celle-ci. Les comportements « éco-citoyens » sont un exemple typique.

Notre approche des politiques de protection des milieux naturels s'inscrit dans ces nouvelles tendances de la sociologie de l'action publique. Nous nous interrogerons, non pas sur l'élaboration des objectifs et la constitution d'un programme d'action (au niveau européen ou national) dans ce domaine, mais sur les processus de mise en œuvre dans des contextes locaux particuliers d'une action publique orientée vers des mesures de protection. Nous postulons que la structuration et les processus de mise en œuvre d'une politique publique ne sont ni séparables du contexte dans lequel ils se déploient, ni des rétroactions entre les normes prescrites et les règles résultant des arrangements locaux sur le terrain, ni des effets réciproques découlant de l'interaction entre les politiques globales et les enjeux locaux. Ceci nous oblige à rechercher une démarche spécifique qui ne se réduise pas à une approche « top-down » ou à une approche de type « bottom-up ». Aucune de ces deux approches ne semble pertinente pour comprendre d'une part, l'articulation des différentes modalités de l'action publique et d'autre part, la combinaison entre celles-ci et les pratiques, les règles et les usages locaux existants sur les sites concernés. Il est nécessaire d'adopter une approche qui permette de saisir les rapports entre les processus de décisions et d'application des programmes d'actions publics européens, nationaux, régionaux et sub-régionaux, les caractéristiques et les contraintes propres au système politico-administratif, ainsi que les configurations locales d'acteurs, d'intérêts et d'enjeux dans le domaine de la protection de la nature.

Dans cette perspective, l'action publique et la gestion effective des espaces naturels sont considérés comme deux contextes d'action qui se structurent l'un l'autre. Ils sont eux-mêmes structurés par un ensemble de règles qui organisent de manière plus ou moins formalisée, les modalités d'action des individus et des groupes, et qui régissent leurs relations. Le concept de « régulation sociale » désigne le processus de « mise en ordre » de l'action collective par la production de « règles du jeu » (Reynaud, 1989) permettant aux acteurs de se coordonner.

2. La régulation sociale

Pierre Lascoumes constate la faible importance accordée en France à la question de la « *production normative continue* » que représente l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (Lascoumes, 1990, p 45). Ce qui peut paraître exact dans ce domaine, l'est peut être moins dans d'autres champs de la sociologie. Pour Jean-Daniel Reynaud par exemple, l'activité de régulation est au cœur des groupements sociaux et plus largement des sociétés humaines. Le tissu social s'auto-construit à partir d'un travail permanent de régulation, c'est-à-dire d'élaboration, de modification et de suppression de règles (Reynaud, 1993, p 32). La régulation sociale se distingue de la « réglementation » qui produit une catégorie de règles, formalisées, codifiées et le plus souvent écrites et qui, dans le cas de la réglementation publique, doivent suivre des procédures légales strictes et s'appuient sur la légitimité de la puissance publique.

Dans le contexte d'une organisation « classique », comme une entreprise par exemple, la régulation sociale a deux sources selon Reynaud. D'une part, elle est produite par les dirigeants, avec pour objectif de définir les rôles et fonctions des membres de l'organisation et de contrôler leur activité. D'autre part, il existe une autre source de régulation qui naît de l'autonomie relative des exécutants et témoigne des marges de manœuvre dont ils disposent dans l'accomplissement de leurs tâches (Reynaud, 1993). Cette « régulation autonome » permet aux opérateurs d'affirmer leur capacité d'initiative en produisant leurs propres règles, qu'ils opposent aux prescriptions et aux injonctions de la direction, c'est-à-dire à la « régulation hétéronome » qui est imposée « de l'extérieur » à la communauté de travail. Ces règles, en général informelles, peuvent concerner tant l'organisation du travail et les procédures de fabrication, que la sociabilité au sein de l'entreprise ou l'organisation de mouvements de résistance collective à la hiérarchie. Les règles hétéronomes sont souvent très rigides et contraignantes. Leur application concrète est difficile et nécessite des assouplissements et des ajustements. Reynaud montre que les règles opérationnelles, celles qui ont réellement une portée pratique, sont en fait souvent le produit d'une « régulation conjointe » qui réalise des compromis entre règles hiérarchiques de contrôle et la « régulation autonome ».

Dans une perspective très voisine de celle de Jean-Daniel Reynaud, on peut considérer l'action publique de protection des espaces naturels comme un champ où

différentes sources de régulation se rencontrent et s'affrontent. Pour la population locale destinataire, les politiques publiques, réglementations, prescriptions et incitations diverses, imposées par les gouvernements nationaux ou par la Commission européenne sont des « règles hétéronomes ». Cette régulation se confronte à une « régulation autonome » produites par les acteurs et usagers d'un site pour organiser leur coexistence, exploiter des ressources locales, résoudre des conflits ou répondre à des problèmes concrets de gestion du milieu. Cette confrontation entre ces deux modes de régulation concurrents est rendue manifeste par la fréquence, et parfois la violence, des conflits entre les usagers locaux et les acteurs extérieurs qui au nom d'un intérêt plus large souvent très abstrait (défendre la biodiversité) veulent maîtriser les pratiques des usagers locaux et changer les règles qui régissent leur organisation. En effet, toutes les études montrent que la population locale n'abandonne pas facilement ses pratiques traditionnelles au profit de l'application de mesures de protection de l'espace qui paraissent abstraites et abusivement contraignantes. Notre analyse porte non pas sur les règles, mais sur l'activité de régulation. Elle s'intéresse donc à la fois au formel et à l'informel, aux règles produites « en haut » et à celles produites ou reformatées « en bas » ainsi qu'à leurs interactions. Cependant, même si la « régulation hétéronome » ne se réduit pas à l'application de réglementations, de lois, des dispositifs législatifs et de programmes d'action, elle est néanmoins largement perçue comme telle par les acteurs du milieu local. Et nous pouvons opposer une « régulation politique » qui se confond souvent avec l'imposition de prescriptions réglementaires hétéronomes (imposées par Bruxelles, Paris ou Madrid), à la « régulation sociale autonome » propre à la communauté locale concernée. En fait, nous faisons l'hypothèse de l'existence d'une « régulation conjointe », produit de l'articulation entre régulation sociale et régulation politique et dont l'action publique est un aspect.

La question de l'effectivité des règles est un problème bien connu des juristes. Les politiques sont souvent peu efficaces au regard des problèmes traités, les objectifs affichés n'étant souvent que partiellement remplis. Leur mise en œuvre est d'autant plus complexe et difficile que leur contexte d'application comprend différents niveaux d'acteurs et différents types d'intérêts. Dans la pratique, les réglementations sont souvent reformulées au moment de leur mise en œuvre, elles sont ajustées aux cas particuliers par des tractations, des pratiques *« d'accommodation* », des négociations qui débouchent sur des arrangements. Les acteurs locaux réalisent un travail d'adaptation,

de « traductions » (Callon, 1986) qui donne lieu à la production de ce que Pierre Lascoumes appelle des « *règles secondaires d'application* » (Lascoumes, 1990). Dans le même sens, Corinne Larrue note que la mise en œuvre des politiques d'environnement dépend d'« *arrangements de mise en œuvre* » dont la qualité et les caractéristiques contribuent de manière déterminante à leur efficacité (Larrue, 2000). L'existence de « *règles de second ordre* » est également observée par Jean Claude Thoenig, mais le contenu de ce concept est plus large : il désigne les règles implicites du jeu social dont le respect est attendu de tous puisqu'il garantit la cohabitation d'intérêts hétérogènes (Thoenig, 1998).

D'une manière générale, il est de plus en plus fréquent que les lois se présentent comme des dispositifs juridiques souples qui se limitent à définir un objectif à atteindre, un calendrier et une procédure et qui laissent aux « acteurs de terrains » le soin de négocier, entre eux, les dispositions et réglementations applicables (cas des grandes lois cadres sur l'eau, l'air, les déchets etc.). Dans ces conditions, selon Patrice Duran, les règles de droit ne définissent qu'un espace de comportements « acceptables » où les acteurs peuvent négocier et s'auto-organiser, qui prend pour acquis les différences d'intérêts et l'asymétrie des positions et permet leurs ajustements sans que les acteurs n'aient à abdiquer leur autonomie (Duran, 2001, p 119). Selon certains juristes, le droit de l'environnement se présente comme un « *droit de conciliation des intérêts* » liés à l'occupation d'un territoire (Romi, 1997).

Notre approche met par conséquent l'accent sur la capacité des acteurs sociaux à interpréter et à modifier les réglementations. L'acteur n'est pas un être passif qui se plierait au contexte qui l'entoure mais *« un être actif qui, tout en s'adaptant aux règles du jeu de son contexte d'action, les modifie à son tour par son action* » (Ponty, s.d). Il est doué d'autonomie, c'est-à-dire d'une capacité à influer sur les règles qui le contraignent, à les détourner de leur but ou bien à en inventer d'autres. Cette autonomie varie en fonction de son degré d'interdépendance avec d'autres acteurs, des zones d'incertitude et des ressources qu'il peut mobiliser. Aussi, les règles en vigueur ou « règles effectives », tendent à changer constamment dans la mesure où elles sont l'objet de négociations et finalement des compromis souvent provisoires entre l'objectif des autorités et ce qu'admettent les usagers :

« Il est en réalité admis que la règle ne s'applique que dans certaines conditions et aussi qu'elle est souvent un objectif plutôt qu'une obligation(...) L'effectivité du droit ne dépend pas seulement du rapport de forces. Elle est limitée par le fait que d'autres règles s'appliquent (...), mais aussi, parce que les autorités limitent volontairement son effectivité pour protéger une activité » (Reynaud, 1993, p 180).

Les règles de droit ont pour fonction d'organiser les intérêts et les comportements des acteurs ainsi que de formuler les intérêts qu'il est « légitime » de défendre collectivement. Les réglementations orientent l'action (Reynaud, 1993, p 13) ou modèrent les conduites sans les commander (Lascoumes, 1995). Au regard de l'autonomie et de la capacité de régulation des destinataires, nous pouvons aussi les considérer comme des outils à disposition des acteurs qui leur permettent d'ajuster eux-mêmes leurs interactions. Ce sont des instruments au service de l'organisation ou de la ré-organisation de leurs modes de gestion d'un espace naturel.

En définitive, les concepts proposés par les travaux de la sociologie de l'action publique et ceux de la sociologie des organisations, convergent vers l'idée que les réglementations sont soumises au jeu des négociations et des rapports de force entre les décideurs et les destinataires. Les règles effectivement en vigueur sur le terrain sont le produit de négociations et de compromis entre différents niveaux et catégories d'acteurs. Ces acteurs sont en situation d'interdépendance dans la mesure où ils interviennent dans un même lieu et sur un même enjeu, mais avec des intérêts non spontanément convergents. Nous faisons donc l'hypothèse qu'une régulation sociale spécifique est à l'œuvre dans la mise en protection de la nature et qu'elle s'exerce conjointement à la régulation politique, c'est-à-dire aux mesures de protection « hétéronomes » mises en place par les autorités publiques. Fondées sur les valeurs, les représentations sociales et les intérêts propres à la population qui vit sur un site particulier et qui en exploite les ressources, ces « règles locales » de gestion de la nature, organisent et orientent le comportement des acteurs. Dans cette perspective, il convient à présent de s'interroger sur le lien entre l'organisation des acteurs locaux et l'effectivité de la mise en œuvre des politiques publiques de protection de la nature.

B. LA DIMENSION ORGANISEE DE LA PROTECTION DE LA NATURE

Cette section questionne les modalités d'organisation de l'action dans un contexte de « confrontation normative » suscité par la mise en œuvre de mesures de protection des zones naturelles. Il s'agit d'une part, d'étudier comment les acteurs qui interviennent dans la gestion des espaces naturels, s'organisent entre eux, d'autre part, de comprendre l'influence de cette organisation sur l'efficacité de l'action publique.

1. La dimension organisée de la protection de la nature

L'efficacité d'une action publique de protection de la nature semble dépendre, non seulement de la confrontation des différentes logiques d'action en présence, mais aussi des conditions de convergence et d'agencement des comportements, des actions et des activités concrètes des acteurs locaux. L'application de ce type d'action publique implique, en effet, une coopération qui est improbable sans la coordination des comportements, des usages ou des activités. Aussi, pour coopérer, il faut se concerter, « tomber d'accord » sur les modalités d'une action collective et organiser celle-ci. Le problème de l'efficacité de l'action publique peut donc être analysé pour une part comme un problème d'organisation d'acteurs qui ont besoin les uns des autres pour arriver à une fin commune (gérer durablement la nature, partager et pérenniser des ressources naturelles), malgré des enjeux et des stratégies initialement divergents (continuer de pratiquer son activité).

Pour Erhard Friedberg, l'action organisée se définit comme l'action qui « *met en prise un ensemble d'acteurs qui doivent coopérer autour d'un problème commun* » (Friedberg, 1997, p 58). Elle représente une *« modalité chaque fois spécifique de résolution* » des difficultés inhérentes à l'action collective : les acteurs s'organisent, en effet, de manière différente selon les contextes. Etudier la dimension « organisée » de l'action collective consiste à observer un ensemble de mécanismes empiriques par lesquels se stabilisent et se construisent la coopération et la coordination indispensables entre les actions et les conduites des acteurs (Friedberg, 1993, p 10). Issu de la sociologie des organisations, le concept « d'action organisée » est en fait le résultat de l'élargissement de la notion classique d'organisation. Il indique que les mêmes mécanismes qui sont à l'œuvre dans des organisations classiques, le sont dans des situations plus floues où des acteurs doivent ajuster leurs comportements afin

d'atteindre un objectif commun. Erhard Friedberg propose une analyse de la dynamique organisationnelle considérée comme « *un processus de structuration et de restructuration des contextes d'action dans lesquels se déploie l'action collective* » (Friedberg, 1993, p 11). Dans cette perspective, il s'agit d'analyser « *les comportements et interactions stratégiques entre acteurs dont les interdépendances rendent la coopération indispensable, mais qui gardent tous un degré d'autonomie et continuent, pour toutes sortes de raisons, à poursuivre des intérêts divergents* » (Friedberg, 1993, p 12).

Les usages de la nature et les actions publiques de protection des zones naturelles induisent des interdépendances entre les décideurs publics, les élus locaux, les gestionnaires et les usagers. La difficulté liée à la protection « collective » de la nature se pose donc à la fois comme un problème d'organisation (régulation des interdépendances pour pouvoir cohabiter) et comme un problème d'intégration de logiques et de comportements à la base différents de ceux prescrits pour protéger la nature. Comment les interdépendances qui lient les acteurs dans la gestion de la nature, conditionnent-elles leur organisation au sein d'un système d'action concret ? Quels effets induisent-elles ? Le problème qui nous intéresse plus précisément consiste à comprendre comment, dans un contexte local de gestion de la nature dont les enjeux initiaux ont été redéfinis par l'élaboration de mesures de protection, les acteurs locaux agencent leurs intérêts et leurs comportements, participent, ou non, à l'action de protection de la nature.

2. Les différents contextes de l'action publique

L'étude de l'organisation de l'action qui conduit à la protection effective de la nature, doit faire le lien entre différents contextes d'action dans lesquels celle-ci s'applique : il s'agit principalement des contextes européen, nationaux, régionaux et locaux. Il faudrait faire place aussi à l'impact, de plus en plus grand, du contexte mondial dans le cadre duquel tend à se développer une régulation planétaire des actions de protection de la nature. Celui-ci s'exprime, notamment, par des amorces de coopération entre les Etats mais aussi par l'essor de mouvements sociaux internationaux.

Les problèmes de la mise en œuvre des actions de protection de la nature prennent place dans un contexte général où l'Etat a perdu le monopole de la décision et de la mise en œuvre des actions publiques. Il devient un acteur parmi d'autres dans un univers de concurrence institutionnelle, de polycentricité des décisions, de diversité des acteurs participant à l'action publique (Duran, 2001, p 123). En France notamment, cette nouvelle forme d'action publique est caractérisée par le passage d'un « Etat régulateur » à un « Etat négociateur » (Commaille, 1998, p 17).

Le développement d'une régulation supranationale européenne conforte ce processus de reconfiguration des modes d'intervention politique en contribuant à l'éclatement des centres de pouvoirs, à la multiplication des acteurs concourant à l'action publique et à la concurrence des formes institutionnelles du politique. Pour étudier la protection effective de la nature, le cadre d'analyse proposé est donc d'autant plus pertinent que le contexte européen a ouvert le champ des opportunités politiques en donnant l'occasion à une diversité d'acteurs de se rencontrer. La question de l'action collective devient d'autant plus problématique que la diversité des enjeux à intégrer s'accroît. Ainsi, « *Bruxelles, Madrid, chaque capitale autonome, chaque ville ou commune jouent un rôle dans le processus d'élaboration, de décision et de mise en œuvre d'une politique. Et elles jouent ce rôle conjointement à beaucoup d'autres acteurs qui, sans être dotés des ressources propres aux institutions, interagissent, font pression, projettent des messages et des influences sur la scène de chaque politique* » (Aguilar, Fonts, Subirats, 1999, p 87). Le processus « *d'européanisation* » de l'action publique conduit à une recomposition des échelles pertinentes de l'action en favorisant la création de réseaux d'action à différents niveaux et en accentuant la fragmentation institutionnelle des Etats-Nations (Le Galès, 2001, p 153). Il induit, en effet, la redistribution de l'autorité à grande échelle, la création de systèmes d'acteurs et de règles transnationales qui viennent peser sur les modèles nationaux traditionnels d'action publique (Le Galès, 2001, p 155). Ce processus d'éclatement des modes d'intervention politique traditionnels traduit, selon Patrice Duran, l'émergence d'un nouveau type d'action publique :

> *« La gestion publique est ainsi de plus en plus le fait de configurations complexes d'enjeux et d'acteurs multiples sur des territoires spécifiques qui interdisent, du même coup, des modes de gestion trop mécaniques et trop standardisés » (Duran, 2001, p 117).*

Ces nouveaux modes d'action publique se traduisent, dans la réalité des politiques de la nature, par des notions telles que « gestion intégrée » ou « développement durable »[25], aujourd'hui en vogue. Ce sont des modes de gestion « participative » prescrits par les autorités publiques qui visent à associer et à coordonner l'ensemble des acteurs désormais considérés comme incontournables, afin d'aboutir à une gestion négociée et durable du milieu naturel. Leur application rencontre des difficultés pratiques. Pour Laurent Mermet par exemple, les louables intentions holistiques de la gestion intégrée restent de l'ordre des discours et de l'intervention symbolique des pouvoirs publics : « *la gestion intégrée appliquée en paroles ou par écrit est en effet un baume souverain pour apaiser les irritations dues aux conflits d'intérêts et aux impasses bien réelles que posent les problèmes d'environnement* » (Mermet, 1994). Laurent Mermet questionne les modalités d'application de ce type de gestion, modalités qui renvoient aux problèmes classiques de l'action collective pour la protection de la nature. Il considère, en effet, que « *la première illusion de la gestion intégrée, est de croire qu'en inscrivant un problème dans un cadre collectif, on en fasse une préoccupation de tous* » (Mermet, 1994, p 181). Sous quelles conditions la coopération, supposant des buts communs, est-elle possible ? Comment obtenir l'adhésion des destinataires à une définition « institutionnelle » des problèmes, leur participation à une gestion collective qui associe des intérêts concurrents voire opposés aux leurs ?

Dans le contexte décrit par Partice Duran, aucune scène d'action, aucun territoire ne semble être plus pertinent qu'un autre (Duran, 2001, p 122). Nous faisons l'hypothèse que la perte du monopole de l'Etat et l'intégration européenne renforcent l'importance des contextes locaux d'action et des formes localisées de régulation dans la mise en protection de la nature, notamment au travers des modes de gestion publique « intégrés », « rationnels » ou « durables ». Cette hypothèse implique d'abord, que les régulations sociales locales aient un caractère déterminant dans la protection effective de la nature par rapport à la régulation politique mises en place par les gouvernements régionaux, nationaux ou européens. Ensuite, elle suppose que la rencontre entre ces deux types de régulation produit une reconfiguration des rapports sociaux, ainsi que le

[25] Apparue en 1987, elle est définie par la Commission des Nations Unies comme « *mode de développement qui répond aux besoins du présent tout en permettant aux générations futures de répondre aux leurs*.» (Commission Brundtland, 1989).

renforcement d'un « pouvoir » local spécifique de protection de la nature. Cette confrontation des régulations obligerait les destinataires à mettre en place des systèmes plus ou moins formels de coopération et susciterait l'émergence de nouvelles formes de régulation des rapports sociaux entre différentes catégories d'acteurs. Il existerait, en définitive, une fonction de sociabilité inhérente à la mise en application des réglementations.

Pour tester cette hypothèse, il convient d'analyser les « ordres locaux » (Friedberg, 1997) que nous avons appelés dans notre travail de recherche des « configurations locales d'usages et de gestion ». Celles-ci renvoient aux spécificités organisationnelles, socio-économiques, politiques et écologiques propres aux contextes locaux. L'ordre local renvoie, chez Erhard Friedberg, à la démarche empirique de recherche qui permet de mettre à jour « *un ensemble de mécanismes de coordination à travers lesquels est assuré l'intégration partielle jamais complètement acquise des rationalités multiples et non nécessairement ou spontanément convergentes* » (Friedberg, 1997, p 59). Il est forcément contingent et provisoire puisqu'il renvoie à un contexte d'action chaque fois spécifique caractérisé par des jeux d'acteurs et des enjeux particuliers (Friedberg, 1993, p 15). Le concept d'ordre local implique aussi paradoxalement un minimum de régularité et de stabilité du contexte à un moment donné, contexte défini par des « règles du jeu » qui régulent les interactions, les interdépendances et les relations de pouvoir entre les acteurs. Derrière l'apparent « désordre » de certains contextes d'action, des mécanismes d'ajustement des comportements et de régulation des interactions interviennent pour stabiliser la configuration locale. De même, derrière un ordre apparent, les problèmes de conflits d'intérêt, de mobilisation ou de négociation qui sont à l'œuvre, doivent également être mis à jour.

Dans le domaine de la protection de la nature, cette approche nous invite à considérer que les difficultés que rencontre la protection des espaces naturels appropriés par des acteurs et des usagers locaux[26], ne doivent pas être assimilées à un dysfonctionnement du système global. L'efficience des actions publiques dépend, selon nous, de la configuration du contexte dans lequel elles s'appliquent. Plus précisément,

[26] Nous traitons d'espaces naturels densément peuplés et qui font l'objet d'usages et d'activités multiples. Les espaces protégés « désertiques » ou faiblement peuplés, comme certains parcs naturels, dans les régions montagnardes par exemple, renvoient à une autre problématique.

elle est fonction de l'organisation locale des acteurs dans ce contexte ainsi que de la réorganisation de leurs rapports au moment de la mise en œuvre des réglementations. De notre point de vue, ce sont donc des contraintes endogènes aux situations locales qui conditionnent les fonctions normatives de l'action publique. L'ordre local, façonné par les logiques d'action des destinataires de l'action publique, conditionne à son tour l'action publique en redéfinissant un ensemble d'enjeux et de règles du jeu qui visent finalement un objectif similaire d'intégration des différentes rationalités. Aussi, malgré les contraintes réglementaires de niveau européen qui poussent à l'uniformité des modes de gestion des espaces naturels, l'efficience des politiques publiques semble dépendre des contextes locaux où elles s'appliquent et, plus précisément, des configurations locales des sites naturels qui définissent le comportement des acteurs et leur degré d'autonomie.

III. DEMARCHE DE RECHERCHE

Analyser la protection de la nature en termes d'action organisée permet de se situer à la fois au niveau micro et au niveau macro-sociologique. Tout l'intérêt de ce cadre d'analyse est de jeter un pont entre les phénomènes d'ordre local et ceux d'ordre global dans le domaine de la protection des zones naturelles. D'un point de vue méthodologique, nous avons choisi pour cela de procéder à l'étude de plusieurs cas de gestion concrète de zones naturelles dans deux pays, la France et l'Espagne. Notre recherche comporte deux parties. D'un côté, elle analyse les effets des contextes politico-institutionnels nationaux sur la mise en œuvre de la protection de la nature (A). D'un autre côté, notre travail s'est intéressé à la gestion des sites naturels par les usagers et à leur organisation locale comme facteurs explicatifs des problèmes d'application et d'efficacité des politiques (B).

A. L'INFLUENCE DES CARACTERISTIQUES POLITICO-INSTITUTIONNELLES NATIONALES SUR LA PROTECTION DE LA NATURE

Nous avons adopté une approche globale des modalités de protection de la nature au niveau national et régional dans deux pays, l'Espagne et la France. Nous

avons considéré que la comparaison de l'influence des caractéristiques politico-institutionnelles nationales sur la protection de la nature, constituait un premier niveau de mise à l'épreuve de la problématique formulée. Cette démarche comparative oblige, en effet, à *« resituer le contexte historique, politico-administratif, culturel d'une politique publique* » (Meny, Thoenig, 1989, p 348).

Dans cette perspective, le contexte européen apparaît comme « *une magnifique opportunité pour la recherche* » (Meny, Thoenig, 1989, p 339). Les politiques européennes sont, en effet, « *des champs expérimentaux de nouvelles normes et procédures »* (Le Galès, 2001, p 158). Jürgen Feick souligne l'intérêt d'une analyse des différences qui s'observent dans la mise en œuvre des politiques européennes par chaque pays membre de la Communauté. Selon lui, il est erroné de penser que la standardisation de ces politiques s'accompagne de l'uniformisation de leur application nationale. Ce constat invite à accorder le statut de variable explicative aux caractéristiques nationales. L'analyse comparative permet de proposer des modèles de lecture des modes d'intervention publique nationaux qui « *peuvent notamment avoir l'avantage de souligner combien des objectifs identiques ou similaires peuvent être atteints en utilisant des cheminements et moyens différents* » (Meny, Thoenig, 1989, p 358). Elle peut contribuer, aussi, à élever le niveau de généralité d'une recherche car elle « *permet de faire la part des choses entre ce qui est de la contingence locale et ce qui relève de régularités plus profondes et plus vastes.* » (Civard, Dortier, 1993, p 21).

Nous nous sommes, plus précisément, interrogé sur les processus d'application du programme Natura 2000 qui fonde en partie la politique communautaire. Ce programme vise à assurer la sauvegarde de la biodiversité par la création d'un réseau européen d'espaces sélectionnés pour la richesse de leur faune et de leur flore. Ce réseau regroupe des sites protégés au titre de deux directives : la directive 79/409/CEE dite directive « Oiseaux » et la directive 92/43/CEE dite directive « Habitats ». L'application de cette politique est significative de l'ensemble des problèmes posés par l'intervention publique dans le domaine de la conservation de la nature. Cette thèse n'est cependant pas une étude exhaustive de la mise en œuvre de Natura 2000. Ce programme a été étudié parce qu'il nous permettait d'appréhender les modalités de l'articulation, opérée par la médiation des structures politico-administratives nationales, entre des réglementations globales « hétéronomes » et des contextes locaux caractérisés par des enjeux et des modes spécifiques d'exploitation, de gestion et de protection de

« leurs » ressources naturelles. La recherche s'intéresse davantage aux effets des caractéristiques nationales et régionales sur la mise en place d'une action publique de protection de la nature, qu'à l'application de la politique elle-même.

D'un point de vue méthodologique, cette partie de la recherche repose sur une collecte et une analyse documentaire dans les deux pays, nécessaires pour caractériser leur état d'avancement respectif dans l'application de la directive « Habitats ». La synthèse des résultats a été contextualisée dans le cadre des politiques nationales et régionales de protection de la nature et par rapport aux modalités d'intervention publique traditionnelles. Enfin, la recherche s'appuie également sur une approche qualitative du jeu des acteurs institutionnels chargés de la mise en œuvre nationale du programme. Des entretiens avec les chargés de missions en charge du programme au niveau administratif national et régional, ont permis d'analyser les mécanismes d'ajustements d'intérêts, les stratégies et les modes de coordination induits au niveau national par la politique européenne.

B. L'INFLUENCE DES CARACTERISTIQUES LOCALES DANS LA PROTECTION DE LA NATURE

Notre démarche comparative a aussi confronté différentes situations locales pour procéder à une analyse beaucoup plus fine des conditions d'application d'une protection de la nature au niveau local. Une monographie offre une analyse en profondeur de la réalité sociale qui conditionne l'application d'une action publique mais elle ne peut, pour autant, voir ses résultats généralisés. Nous avons donc étudié les conditions et les mécanismes de mise en protection de la nature sur différents sites « *où l'interdépendance oblige les hommes à s'organiser et à se coordonner pour réussir leur coopération* » (Civard, Dortier, 1993, p 19). Nous sommes parti à la fois de l'idée selon laquelle les contextes locaux définissent le degré d'interdépendance et les modalités d'« action organisée » des acteurs ainsi que de l'idée que les réglementations publiques viennent les modifier et les redéfinir.

1. L'approche monographique

L'intérêt de la démarche monographique est « *de comprendre comment, localement, c'est-à-dire grâce à quels arrangements et à quels mécanismes particuliers, se construit et se maintient la coopération entre des acteurs empiriques situés dans un contexte d'action aux caractéristiques également spécifiques* » (Civard, Dortier,1993, p 21). Notre approche se fonde sur l'idée selon laquelle, « *appliquée à l'étude de l'action publique, une telle approche transcende les frontières entres les différents secteurs de l'administration, tout comme entre le public et le privé, car elle se met à la recherche des systèmes d'acteurs empiriques qui portent l'action publique dans un domaine donné et dont les modalités de coopération conditionnent les résultats de cette action* » (Friedberg, 1997, p 63). De fait, nous avons considéré les comportements[27] « *comme les symptômes du contexte d'action et donc des outils pour mettre en évidence la structure et les règles du jeu particulières du contexte* » (Civard, Dortier,1993, p 21). Notre démarche s'est intéressée, par conséquent, sans exclusivité à tous les acteurs pertinents pour l'analyse du contexte d'action, en considérant chaque système d'acteurs empirique comme un cas spécifique.

Notre recherche repose sur une méthodologie qualitative. Nous avons d'abord réalisé des recherches documentaires et des observations directes sur chaque site étudié. Nous avons également complété ces informations par une analyse de la presse et des dossiers de traitement d'infractions aux réglementations, recueillis notamment par les groupes écologistes locaux. Enfin, nous avons rencontré en entretien l'ensemble des acteurs intervenant sur ces sites, depuis les acteurs publics jusqu'aux usagers en passant par les associations, les syndicats et les élus. Au total, ce sont deux cent entretiens qui ont été réalisés sur l'ensemble des sites étudiés.

L'analyse des modalités et des conditions de la protection effective de la nature a mis l'accent sur l'influence des relations fonctionnelles ou d'interdépendances qui lient les différents niveaux d'acteurs autour du problème de gestion et de conservation des zones naturelles ainsi que sur les relations de coopération ou de conflits qui configurent l'organisation sociale. Notre intérêt s'est porté sur différentes variables

[27] L'observation des conduites effectives par rapport aux réglementations existantes qui les régulent (éventuellement leur décalage, leur ajustement, arrangement, etc.)

locales : l'organisation des usages et ses transformations, les relations entre acteurs, les enjeux structurant du contexte d'action local et leur influence sur l'action publique, l'histoire des aménagements et des logiques de gestion du milieu naturel ainsi que son état de conservation. La recherche s'est par ailleurs attachée à identifier les règles formelles ou informelles qui articulent et organisent les relations entre acteurs. Les enquêtes de terrain réalisées n'ont pas, purement et simplement, précédé la phase de construction du modèle explicatif. Ces différentes phases ont été menées de façon simultanée, rappelant le « *bricolage empirique* » dont parle Jean-Claude Thoenig pour définir la méthodologie d'analyse des politiques publiques (Thoenig, 1985, p 40).

2. Le choix des sites

Nous avons réalisé sept monographies, diversement renseignées et chacune représentative de différents modes de gestion et de différents types de pression anthropique. Les sites étudiés sont ceux de la confluence du Tarn et de la Garonne, de Monbéqui et de Gagnac sur le linéaire fluvial de la Garonne (Midi-Pyrénées, France), des étangs de Bages-Sigean (Languedoc-Roussillon, France), du parc naturel des marais de l'Ampurdan (Catalogne, Espagne), du site protégé de l'estuaire du fleuve Palmones et du parc naturel des marais de la Baie de Cadix (Cadix, Espagne). Ces sept monographies ont été regroupées et présentées dans quatre chapitres différents, par souci de synthèse et de cohérence.

La diversité des situations présentées dans ces chapitres monographiques, témoigne de la richesse et de la diversité des configurations locales d'usage et de gestion où doivent s'appliquer des politiques de la nature sensiblement similaires. Elle montre aussi la variété des situations existant au sein d'une même région ou sur des sites distants de quelques kilomètres. Les contextes propres à chaque cas étudié sont, en fait, autant de façon de formuler la même problématique : celle de l'organisation d'une multitude d'acteurs en vue de l'application d'une action publique de protection des espaces naturels, plus ou moins autoritaire et contraignante et à laquelle les destinataires n'ont, à priori, que peu d'intérêt à participer. L'analyse comparative nous a par conséquent permis de dépasser l'aspect limité et contingent d'une monographie unique, en multipliant les témoignages d'acteurs, en diversifiant les contextes d'action qui apportent des éclairages différents sur les facteurs conditionnant la mise en œuvre de l'action publique : les enjeux locaux éventuellement contradictoires avec l'action

publique, le mécanisme d'ajustement des comportements et le processus de régulation locale des interdépendances.

D'abord, le choix des sites se justifie par le fait qu'ils sont caractéristiques de zones naturelles identifiées comme Site ou Lieu d'Intérêt Communautaire (SIC ou LIC). D'autres critères ont pourtant été mobilisés dans la mesure où, la politique Natura 2000 n'était pas encore au stade de l'application lorsque nous avons débuté cette recherche. Au moment où nous la commencions en France, le programme Natura 2000 avait déjà pris beaucoup de retard sur les temporalités prévues et était encore dans sa phase de « transmission » des Sites d'Intérêt Communautaire à la Commission européenne, la phase de mise en œuvre étant projetée pour plus tard. Par ailleurs, s'il existait en France quelques sites pilotes, l'Espagne n'en avait aucun, ce qui aurait rendu la comparaison des monographies peu pertinente. Enfin, les sites-pilotes français sortaient du cadre de nos préoccupations dans la mesure où ils avaient été sélectionnés très tôt sur la base du degré de « consensus politique » préalable à la mise en oeuvre du programme. Or, l'objectif de notre démarche était de comprendre l'articulation d'enjeux globaux avec des enjeux locaux disparates et non d'identifier les formes concrètes de l'application de Natura 2000 sur certains sites où elle était, a priori, consensuelle. Il s'agissait de comprendre les difficultés d'organisation des acteurs de terrain en vue de l'application obligatoire de cette politique publique, sur la base des modes d'organisation et de régulation déjà existants dans leur contexte d'action local, sans abandonner leur logique d'action et leurs intérêts sectoriels. Il était question également, d'étudier comment les pouvoirs publics s'organisent, quant à eux, pour faire appliquer la politique européenne.

D'autre part, nous avions défini deux autres critères de choix des sites qui nous obligeaient à chercher ailleurs, la pertinence de nos études de cas :

- L'existence d'une pression anthropique spécifique sur chaque site, de manière à étudier différents contextes d'action et à diversifier les enjeux locaux influant l'action organisée des acteurs et la conservation de la nature ;

- Des espaces naturels qui soient identifiés comme « zones humides », classifiés ou non au niveau international mais reconnus comme d'importance majeure pour la biodiversité et protégés (ou en vue de l'être), en totalité ou en partie, par réglementation nationale ou régionale. D'abord, ce choix renvoie à la place importante que ces zones naturelles occupent parmi les sites identifiés au titre de la directive

« Habitats »[28]. Ensuite, ce sont les seuls écosystèmes qui font l'objet d'une préoccupation internationale traduite dans une convention (Ramsar) depuis 1971. Enfin, en dehors de cette richesse biologique reconnue, ces zones humides sont aussi très souvent, des témoins vivants de l'évolution des activités humaines et de l'organisation sociale des usages de la nature, au cours de l'histoire. Elles sont, par les multiples fonctionnalités naturelles et socio-économiques qu'elles remplissent, des milieux naturels fortement appropriés par les acteurs locaux et riches d'enjeux divergents.

2.1. Les zones naturelles de la Garonne en Midi-Pyrénées

La monographie présentée dans le chapitre 3 expose le cas de la Garonne en Midi-Pyrénées. D'un point de vue réglementaire, la loi sur l'eau de 1992, qui a défini la ressource comme un « patrimoine commun », a entraîné la création des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) sur chaque grand bassin hydrographique français, dont le bassin Adour-Garonne. Ces schémas directeurs traduisent l'enjeu de conservation des zones naturelles attenantes aux cours d'eau. Ces espaces sont désormais définis juridiquement et intégrés à la problématique de la gestion de l'eau et de la nature. De manière plus ponctuelle, les zones humides fluviales comme celles de la Garonne sont aussi protégées par des outils réglementaires plus traditionnels et plus stricts parmi lesquels, les Arrêtés Préfectoraux de Protection de Biotope (APPB) et les zones naturelles des plans d'occupations des sols sont les plus fréquemment mobilisés. Elles sont aussi caractérisées par une diversité des modes d'occupation du sol, des usages, des enjeux locaux et des acteurs y intervenant de façon directe ou indirecte. Pourtant, avec Natura 2000 qui s'ajoute à la loi sur l'eau, la protection de la ressource cesse, en théorie, d'être pensée de manière sectorielle. En pratique, la « gestion intégrée » du linéaire fluvial préconisée par ces politiques, suscite des tensions d'autant plus fortes que les projets ponctuels de protection élaborés jusque-là n'ont pas recueilli l'approbation de l'ensemble des acteurs du monde rural local concerné et même parfois suscité leur opposition.

Devant l'impossibilité de réaliser une étude exhaustive de toutes les « configurations locales » envisageables sur la zone riveraine de la Garonne, la

[28] Nombre d'entre eux sont d'ailleurs déjà définis comme sites d'intérêt communautaire pour les oiseaux (ZICO –inventaire- ou ZPS -label définitif-) au titre de la directive Oiseaux et de fait, inclus d'office dans

recherche s'est centrée sur l'observation de trois sites caractérisés par différentes problématiques d'usages et de gestion. Ils peuvent être considérés comme représentatifs de trois configurations différentes d'enjeux locaux :

Le site de Monbéqui (Tarn et Garonne) essentiellement destiné à des usages agricoles et à la populiculture donne, a priori, l'impression de ne pas cristalliser d'enjeux de gestion très importants en dehors du maintien de l'activité traditionnelle agricole dominante, non concurrencée par d'autres.

Le site de Saint-Nicolas de la Grave (Tarn et Garonne) se caractérise par la présence d'un vaste plan d'eau artificiellement créé pour la production d'énergie hydroélectrique. Sur cet espace artificiel « naturalisé » cohabitent différents usages qui tirent parti des potentialités économiques, ludiques et naturelles du plan d'eau.

Le site de Gagnac-sur-Garonne (Haute-Garonne) est situé en zone péri-urbaine de Toulouse. Sa gestion est fortement influencée par l'exploitation de gravières (usage dominant) et par la proximité immédiate de l'agglomération toulousaine en amont. Les autres usages ont dû s'organiser pour subsister malgré la priorité donnée à l'enjeu industriel « prédateur » d'espace et destructeur des ressources et des zones naturelles qui justifient leur existence.

A partir de l'étude de ces trois sites, notre monographie s'est attachée à analyser la manière dont les mesures de protection des zones fluviales prescrites par les pouvoirs publics étaient, ou pouvaient être, appliquées, sur un espace fluvial caractérisé par une organisation sociale des usages particulière, par des représentations sociales et des modes de gestion collective spécifiques, par la diversité des modes de régulations des interdépendances, par des modes de coopération ou de conflit plus ou moins développés en fonction des situations locales.

2.2. Les étangs de Bages-Sigean en Languedoc-Roussillon

Le chapitre 4 traite du cas des étangs de Bages-Sigean, en Languedoc-Roussillon. C'est la loi « Littoral » (1986) qui a transformé dans un premier temps les zones humides littorales en objet de politiques publiques et en milieux naturels à protéger. Sur les zones littorales du Languedoc-Roussillon, de nombreux usages se

---

le réseau Natura 2000.

disputent, depuis des décennies, le monopole de la gestion du milieu (Picon, 1968). Ostréiculteurs, riziculteurs, pêcheurs, chasseurs, touristes, élus et protecteurs de la nature ont dû s'organiser pour répondre à la diversité de leurs enjeux mais aussi pour appliquer les réglementations de protection existantes ou en projet. Un des problèmes majeurs du littoral languedocien a sans doute été la croissance urbaine des années quatre-vingt que la loi « Littoral » n'a pas complètement réussi à freiner.

Le complexe lagunaire de Bages-Sigean auquel nous nous sommes intéressées, contraste avec le reste de la côte audoise pour avoir été conservé en dépit de l'importante urbanisation environnante. D'un côté, la pollution de l'eau et ses effets conséquents sur la qualité des ressources de pêche ou le tourisme, constituent les principaux problèmes dénoncés par les acteurs locaux. Ils impliquent en effet des contraintes pour les usages directs, un frein au développement d'activités touristiques, un enjeu pour les partisans de la protection de la nature et aussi une forme malheureuse de justification pour les projets d'urbanisation. D'un autre côté, l'intérêt écologique du site est reconnu du fait de son inclusion à l'ensemble des lagunes littorales identifiées comme habitats naturels prioritaires au titre de la directive « Habitats », mais aussi comme zone humide d'importance nationale dans le Plan d'Action National pour les Zones Humides. La domanialité publique d'une partie du site et le projet de parc naturel régional de la Narbonnaise, en cours d'élaboration, y encouragent les pouvoirs publics à développer des programmes d'intervention et en particulier, à mettre en place Natura 2000. Pourtant, les conflits qui ont contribué à la stagnation du projet de parc nous conduisent à supposer que d'autres enjeux de pouvoir régissent l'organisation sociale des activités et des intérêts et compromettent l'efficience de ces interventions publiques.

2.3. Le parc naturel des « Aiguamolls » de l'Ampurdan en Catalogne

Le chapitre 5 aborde le cas du parc naturel des marais de l'Ampurdan situé dans la Baie de Rosas en Catalogne. Comme le littoral audois, la Baie de Rosas se caractérise par le contraste existant entre son littoral fortement urbanisé et son « Parc Natural d'Els Aiguamolls[29] del Emporda » (PNAE) qui concerne les territoires de différentes communes dont les plus connues sont Rosas, Castellon d'Ampurias et

Perelada. Face à la pression urbaine, une forte mobilisation naturaliste s'organise à la fin des années soixante-dix et permet la création du parc naturel qui permet de sauver une partie importante des zones humides littorales. Ce sont surtout des citadins barcelonais ou *figuérencs* qui se sont liés au mouvement. En effet, les agriculteurs, principaux gestionnaires directs des marais, s'opposent d'abord ouvertement au projet de parc, puis s'y résignent sans s'y associer vraiment. Ils y voient une manière de faire face aux pressions d'urbanisation qui, menaçant les marais, menacent aussi la pérennité de leurs activités. Les agriculteurs perçoivent le parc naturel comme étranger à la problématique de la société rurale, comme une contrainte sur leur mode traditionnel de gestion de l'eau sans réel bénéfice. Mais ce contexte change avec la mise en place d'un dispositif contractuel où l'engagement volontaire des agriculteurs est requis. Le dispositif équilibre le jeu des pouvoirs en créant un terrain de consensus sur les modalités de gestion de l'espace associant l'exploitation des ressources et la protection du site.

Dans ce contexte pacifié, l'application de la politique européenne Natura 2000 ne semble pas comporter de coûts supplémentaires : elle semble de nature à être intégrée dans le modèle d'action organisée actuellement existant. Pourquoi dans ce cas, le programme est-il encore si peu diffusé par le Ministère de l'environnement du gouvernement catalan ?

2.4. Les Espaces naturels protégés du littoral gaditan en Andalousie

La dernière monographie est présentée dans le chapitre 6. Elle concerne deux espaces protégés du littoral andalou : le parc naturel des marais de la Baie de Cadix et l'espace protégé de l'estuaire du fleuve Palmones.

Sur le littoral andalou, les impacts anthropiques générés sur la majorité des sites protégés sont une conséquence directe de la concentration démographique et urbaine, et plus particulièrement du développement rapide et intensif d'activités économiques (tourisme, pêche, agriculture, commerce, industrie) et de nombreuses infrastructures industrielles depuis les années soixante-dix. Les pollutions dues aux

[29] Zone humide en langue catalane.

rejets industriels, spécialement importants dans la Baie d'Algéciras, ou aux eaux usées non assainies des villes de la baie, le développement immobilier et la multiplication des zones touristiques, la surexploitation des ressources conchylicoles et piscicoles, la destruction des écosystèmes, sont scientifiquement avérés (CMA (1), 1999). Dans le panel très riche des espaces naturels andalous, deux sites du littoral gaditan, spécialement touchés par les politiques d'urbanisation et d'industrialisation, ont attiré notre attention. Le parc naturel des marais de la Baie de Cadix et l'estuaire du fleuve Palmones, protégé par la figure de « paraje natural », présentent des configurations significatives des problèmes posés par la confrontation entre un intérêt écologique reconnu et la pression anthropique très forte qu'ils subissent au quotidien. Ils apparaissent pourtant en pratique comme caractéristiques de modes de gestion conjoints des zones naturelles, c'est-à-dire comme le résultat de la cohabitation d'un label de protection publique officiel avec l'appropriation sociale traditionnelle de leur gestion.

Le premier site est une vaste zone marécageuse périurbaine subissant l'influence de la troisième agglomération d'Andalousie, celle de Cadix (400 000 habitants). La pression écologiste a permis de créer le parc naturel en 1989. Pourtant, ce parc a seulement contribué à freiner l'urbanisation car, dans les faits, sa protection n'a pas été planifiée. Le désordre administratif y prévaut et les acteurs locaux se sont appropriés le vide normatif pour organiser leurs propres modes de gestion du milieu naturel et de régulation des activités.

Le site protégé par le label « paraje natural » est une petite zone humide, la plus méridionale d'Europe puisqu'elle est située dans la Baie d'Algéciras face au rocher de Gibraltar, sur les communes de Los Barrios et d'Algéciras. Elle constitue l'un des derniers lieux de repos des oiseaux migrateurs avant leur envol vers l'Afrique. Le site subit les influences quotidiennes d'une très grande zone d'industrie lourde créée dans les années soixante et qui a contribué à détruire la quasi-totalité de la zone marécageuse originelle. Les usagers du site s'en sont accommodés en réorganisant leurs activités de manière à s'adapter aux effets négatifs des relations d'interdépendance fluctuantes qui les lient entre eux et aux ressources naturelles. Certaines activités se sont aussi développées en dehors de tout contrôle et de toute coordination avec les usages existants.

Dans ces deux cas, l'organisation sociale des usages et des interdépendances entre acteurs est fondée sur un système de coopération intégrant, peu ou prou, les

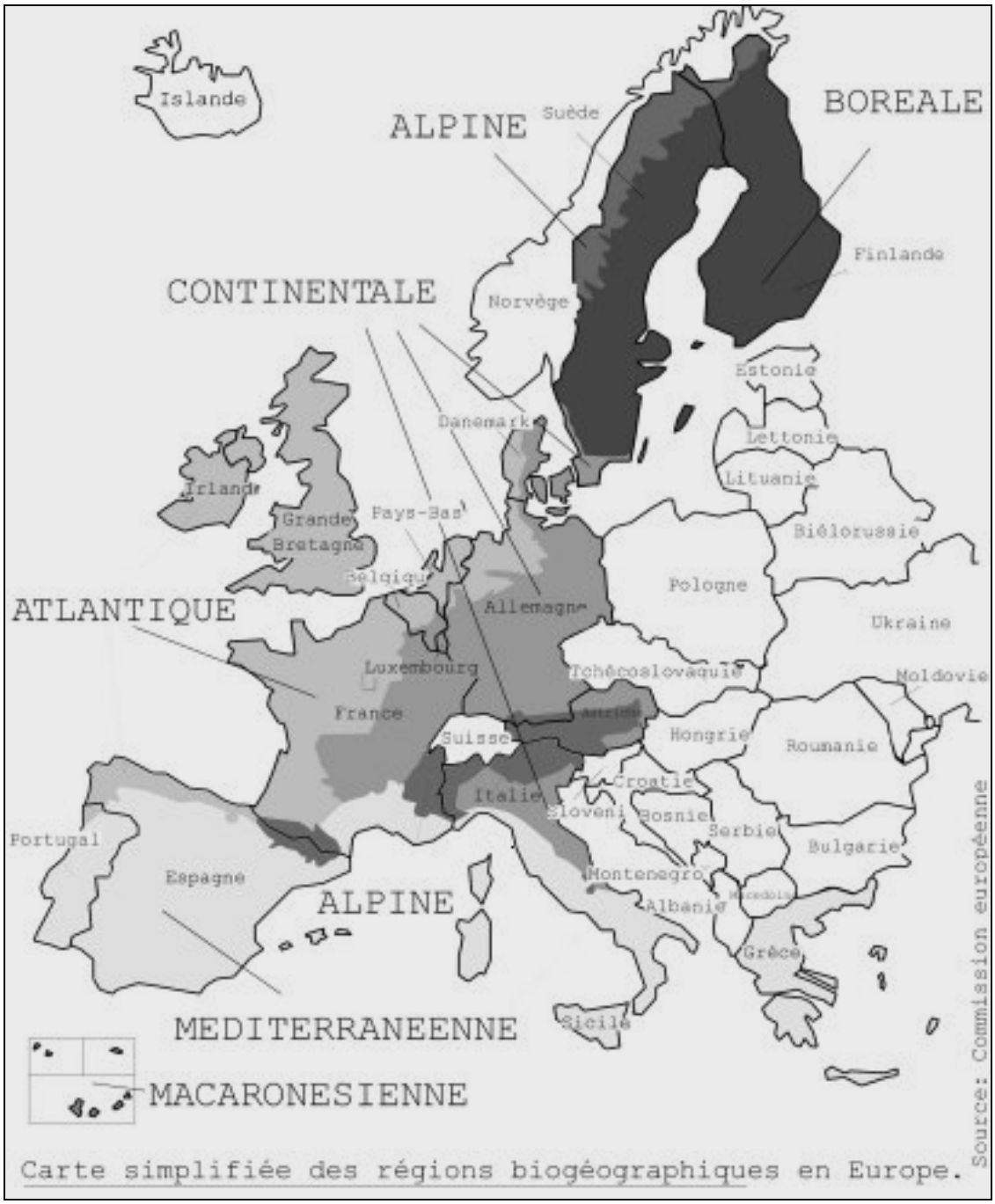
acteurs publics en raison du flou caractéristique de leur compétence d'intervention dans le domaine de la gestion et de la protection des espaces naturels. Les enjeux économiques y dominent en raison du taux de chômage très élevé. L'application du programme européen Natura 2000 dans ce contexte est pressentie comme un problème de plus par l'administration qui doit la mettre en place.

Sur les différentes monographies réalisées, nous avons mis en œuvre une démarche de recherche essentiellement qualitative. Elle a contribué à définir les modalités et les effets de la rencontre entre une action publique de protection d'un site et sa gestion concrète, entre une légitimité « légale-rationnelle » et une légitimité « traditionnelle » (Weber, 1970). Elle a permis de mettre à jour les mécanismes empiriques qui président à la protection de la nature et d'apporter des éléments de compréhension de l'efficience différenciée des mesures de protection de la nature.

Chapitre 2 :

Les dimensions politico-institutionnelles nationales dans la protection de la nature : le cas de Natura 2000

Figure 1 : Distribution des régions biogéographiques en Europe



(Source : Commission européenne)

INTRODUCTION

Ce chapitre s'interroge sur les modalités et les formes de mise en œuvre de Natura 2000 en France et en Espagne. Compte tenu de leur état d'avancement différent, il s'agit plus précisément d'analyser les procédures d'élaboration de leurs listes nationales de Sites d'Intérêt Communautaire et notamment d'évaluer si elles correspondent à un mode d'intervention publique classique dans ce domaine. Ensuite, nous montrerons le poids de la variable politico-organisationnelle dans la mise en œuvre de la politique européenne. Notre objectif consiste à apporter un premier éclairage sur les conditions de l'efficience des politiques de la nature.

Le programme Natura 2000 est la clé de voûte de la politique européenne de protection de la nature. Il vise à assurer la protection des espèces et des espaces naturels d'importance communautaire par la création d'un réseau de sites distingués au titre de la directive 79-409 ou directive « Oiseaux » et de la directive 92-43 « Habitats, Faune, Flore ». Le calendrier formel de mise en œuvre du réseau écologique prévoyait différentes phases (DGXI, 1999). De 1993 à 1995, une phase d'inventaire national des sites concernés par la directive « Habitats », d'information au public et de transposition de la directive en droit interne était programmée (date limite fixée au 5 juin 1994). De 1995 à 1998, il s'agissait pour chaque Etat membre d'élaborer et de transmettre des listes nationales et de les mettre en cohérence avec les critères établis par la directive « Habitats », en fonction notamment des domaines biogéographiques qui leur correspondent (cf. figure 1). Des aller-retours entre les gouvernements nationaux et le Centre Thématique Européen pour la Conservation de la Nature[30], basé en France et

[30] Les Centres Thématiques ont été créés en décembre 1994 pour coopérer avec l'Agence Européenne de l'Environnement (AEE créée le 7 mai 1990) sur certains thèmes présentant un intérêt particulier (air, nature, littoral, etc.). Le Centre Thématique Européen pour la Conservation de la Nature basé au Muséum National d'Histoire Naturelle à Paris, a été créé pour développer trois projets : une étude stratégique, un état des lieux de la biodiversité, un support pour le réseau Natura 2000. C'est un consortium de 15 institutions issues de 12 pays européens qui a joué un rôle important d'évaluation, de traitement et de production de données d'inventaire fournies par les Etats membres au titre de la directive « Habitats ». Le Centre Thématique Européen pour la Protection de la Nature et la Biodiversité (CTE/PNB) a été désigné par l'AEE pour la période 2001-2003, pour l'assister dans sa mission de collecte, d'analyse, d'évaluation et de synthèse d'informations en appui à la mise en œuvre de politiques communautaires et nationales pour l'environnement et le développement durable. Le CTE/PNB succède au CTE/Conservation de la Nature (1995-2000), avec un champ d'activités élargi au domaine de la biodiversité et une couverture géographique étendue, afin de tenir compte de l'adhésion de nouveaux pays à l'AEE et du processus

chargé par l'Agence Européenne de l'Environnement d'évaluer la mise en place de la politique Natura 2000 par les Etats membres, permettaient de garantir en partie cette mise en cohérence. Enfin, de 1998 à 2004, la dernière étape de la mise en œuvre consistait en la désignation par chaque Etat membre des sites transmis à la Commission européenne comme « Zones de Conservation Spéciale » et la mise en place de modes de gestion adaptés à leur conservation.

En 1996, face aux retards des Etats membres dans la mise en œuvre du programme, la Commission européenne lance les premières actions en justice : l'Allemagne, l'Italie, le Portugal et la France sont accusés de défaut de transposition de la directive européenne dans la législation nationale (DGXI (2), 1996, p 7)[31]. L'importance globale des listes nationales est très inégale, comme il est permis de l'observer en faisant un état des lieux global de l'application de la directive « Habitats ».

I. L'APPLICATION DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE PROTECTION DE LA NATURE EN ESPAGNE ET EN FRANCE

A. ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE « HABITATS »

L'Etat des lieux de la mise en œuvre effective de la directive « Habitats » par les pays membres[32] montre les difficultés d'application nationale du programme et le manquement de certains Etats comme la France à transposer la directive en droit interne :

> *« Adopté en mai 1992, ce texte implique la création dans chaque Etat membre d'un réseau Natura 2000 de sites particulièrement riches pour leur*

---

d'élargissement de l'UE en cours (Ministère de l'environnement, 1995 (2) ; http://nature.eionet.eu.int/pres_french).

[31] Raphaël Romi note que ce type de violation du droit international ou européen est fréquent. Il semble qu'au-delà des problèmes que pose la traduction normative du droit européen, la répartition des compétences en matière d'environnement au niveau national soit également en cause (Romi, 1997, p 35). Nous y reviendrons dans la troisième partie de ce chapitre.

[32] Dressé systématiquement dans le « Natura baromètre » (revue « Natura 2000 ») par la Commission européenne (DG XI). Nous en reprenons quelques données dans le tableau 1.

faune et leur flore fragiles. (...) La France, qui n'a transmis aucune donnée, fait figure de lanterne rouge avec le Luxembourg et l'Allemagne. Sept autres pays ont envoyé des données "insuffisantes" selon la Commission, qui a adressé, le 17 octobre, des avis motivés aux dix "mauvais élèves", dernier stade avant la saisine de la Cour de justice. » («Bruxelles presse la France de désigner les sites du réseau Natura 2000 », Le monde, 23 octobre 1997.)

Certains pays s'opposent ouvertement à la politique européenne et ne proposent à la Commission européenne qu'une partie très peu significative de leur réseau d'espaces naturels voire aucune, comme c'est le cas dans un premier temps pour la France. En effet, celle-ci gèle la procédure en juillet 1996, dans l'attente de clarifications sur les implications de Natura 2000 pour les groupes socioprofessionnels destinataires. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que, par rapport aux autres pays de l'Union européenne, la France soit aujourd'hui, avec la Belgique et l'Allemagne, l'un des pays qui a proposé la liste la moins importante de sites au titre de la directive « Habitats ». L'Espagne apparaît au contraire comme le pays ayant proposé la seconde liste la plus importante par rapport à sa surface territoriale (cf. tableau 1) : ce sont 22,6% du territoire qui sont concernés contre seulement 5,8 % en France.

Tableau 1 : Pourcentage du territoire des Etats membres susceptibles d'être classé en Z.S.C (directive « Habitats ») et de ceux classés en ZPS (Directive « Oiseaux ») en 2001.

Etat Membre	Directive Habitats	Directive Oiseaux
Danemark	23,8%	22,3%
Espagne	**22,9%**	**10,6%**
Grèce	20,7 %	3,8%
Portugal	17,9 %	9,2%
Hollande	17,0 %	22,1%
Italie	16,4 %	4,6%
Irlande	14,1 %	3,2%
Finlande	13,9 %	8,1%
Luxembourg	13,6 %	6,2%
Suède	12,4 %	5,5%
Autriche	10,9 %	14,4%
Grande Bretagne	8,4 %	4,6%
Allemagne	5,8 %	6,1%
France	**5,7 %**	**1,5%**
Belgique	3,6 %	14,1

(Source : Commission européenne, *Natura 2000 info*, n°14, avril 2001)

De même que pour la directive « Habitats », la France arrive en dernier dans l'application de la directive « Oiseaux » pour laquelle elle n'a classé qu'une partie minime du territoire en Zone de Protection Spéciale (1,5 %). Quant à l'Espagne, elle occupe une position intermédiaire. Le décalage observable dans la participation au programme de l'Espagne et de la France et plus précisément dans l'évolution de leur liste respective de Sites d'Intérêt Communautaire est encore plus parlante, comme le montre le tableau 2.

Tableau 2 : Avancement de la désignation des ZSC en France et en Espagne (1996 –2001)

	Nombre de sites proposés comme SIC		**Surface transmise (km²) % correspondant du territoire**		**Appréciation de la liste par la CE**		**Cartographie et formulaires d'information sur les sites**	
	France	**Espagne**	**France**	**Espagne**	**France**	**Espagne**	**France**	**Espagne**
Mai 1996	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Mars 1997	**0**	**122**	**0**	**3078**	**0**	+	**0**	***
Juin 1998	**543**	**588**	**10.581**	**70.250**	+	++ ***en progression***	*	**
Juin 1999	**814**	**684**	**20.830**	**74.907**	+ ***en progression***	++ ***en progression***	*	**
Septembre 2000	**1.028**	**867**	**31.440** = 5,7%	**88.076** =17,4%	+	++	*	**
Avril 2001	**1.030**	**1.208**	**31.444** =5,7%	**115.505** =22,9%	+	++ ***en progression***	*	**

(Source : d'après le Natura Baromètre, DGXI-CE)

Légende du tableau	
SIC	Site d'intérêt communautaire
+	Liste partielle mais insuffisante
++	Liste substantielle mais incomplète
+++	Complète et cohérente
*	Information technique incomplète ou transmission partielle
**	Information complète pour les sites transmis
***	Information complète, informatisée et validée
0	Non transmis

Le passage de la phase d'élaboration des propositions de sites à la phase de gestion concrète de ceux-là a de fait accumulé beaucoup de retard par rapport au calendrier originel. A l'opposé du cas français, l'importance de la proposition espagnole

permet d'envisager un fort consensus au sujet de l'application du programme européen ainsi qu'une plus grande adéquation avec les différentes étapes officielles de la mise en oeuvre. Mais en pratique, ces différences entre la France et l'Espagne sont-elles significatives du degré d'adhésion de ces pays membres aux finalités de conservation de la nature ? Quels sont les éléments qui permettent de les expliquer ?

Pour comprendre les disparités dans l'application du programme européen entre la France et l'Espagne, notre analyse s'est intéressée à l'impact de l'organisation politico-administrative de chaque pays. Le mode d'organisation national jouerait le rôle de filtre de la politique européenne de conservation de la nature. Dans cette optique, deux systèmes politico-administratifs nationaux différents donneraient lieu à deux modèles d'application des normes européennes. Hypothèse presque simpliste si l'on rappelle que, du point de vue de la gestion des sites, la directive « Habitats » prévoit que les Etats membres décident des moyens permettant d'arriver aux objectifs de conservation définis. Chaque Etat adopte sa propre stratégie de mise en œuvre en décidant par exemple d'intégrer ou non les destinataires de l'action publique à la régulation des activités sur les sites Natura 2000. Notre hypothèse reste pourtant pertinente dans la mesure où la politique européenne est une politique dite de « standardisation » ou d'homogénéisation des politiques nationales. Pour Simon Izcara Palacios, c'est ce trait caractéristique fondamental qui crée les conditions de son inefficience (Izcara Palacios, 1999, p 96). La politique européenne passe en effet par l'élaboration de règles qui définissent des niveaux de conservation des milieux naturels à atteindre ou à maintenir et sur lesquelles les différents Etats membres doivent s'aligner. Pour Simon Izcara Palacios, la procédure d'application demande non seulement l'adhésion des Etats à ces critères standards européens, mais aussi la traduction préalable des directives en droit national, premier point de blocage. L'application concrète demande aussi une infrastructure administrative, technique et politique nationale adaptée aux exigences normatives des directives. Les « cultures » environnementales nationales et locales sont pourtant différentes : les pays membres ne sont pas sensibilisés de la même manière aux questions d'environnement. Cette idée rappelle les analyses que d'autres auteurs ont menées sur le « style politique ». Selon cette perspective, la mise en œuvre de Natura 2000 en France devrait être fortement influencée par une tradition réglementaire et procédurale spécialement développée dans les politiques d'environnement (Theys, 1998, p 27). Elle serait également marquée par

la forte pression et la contribution conflictuelle des acteurs qui en sont destinataires en raison d'une tradition de mobilisations contestataires et de la puissance des lobbies du monde rural. En Espagne, les lourds héritages de la période franquiste ne laisseraient qu'un espace d'action théorique à la participation sociale, la place accordée à l'expression des intérêts sociaux et à la participation étant alors très faible.

Dans la section qui suit, nous proposons donc d'analyser plus finement les procédures espagnole et française de mise en œuvre nationale de Natura 2000 pour comprendre leurs caractéristiques et évaluer si elles sont imputables à des traits spécifiques de leurs systèmes politico-institutionnels respectifs. Précisons que, d'un point de vue méthodologique, la disparité des données produites par les administrations, les associations d'usagers et les associations de protection de la nature, sont très disparates d'un pays à l'autre ; leur accessibilité au public l'est également. C'est pourquoi les données que nous présentons (données chiffrées en particulier) n'ont pu faire l'objet d'un traitement et d'une présentation homogène.

B. L'Espagne et la mise en œuvre de Natura 2000

L'Espagne compte quatre des cinq domaines biogéographiques (cf. figure 1) qui caractérisent le territoire européen et 72% des habitats identifiés comme prioritaires par la directive « Habitats ». En tête des pays dans les propositions de SIC, l'Espagne se présente à priori comme un « bon élève » dans la mise en œuvre de Natura 2000. Pourtant, en observant de plus près le dispositif, force est de constater la faible importance accordée aux finalités de conservation de la biodiversité par rapport à l'enjeu que représente l'obtention de financements européens directs ou indirects grâce à Natura 2000.

1. Des difficultés de lancement

Lorsque la directive « Habitats » est acceptée, c'est le Ministère de l'agriculture qui gère en Espagne les affaires d'environnement. La nécessité de transposer la directive en droit interne accuse du retard. La Commission Nationale pour la Protection de la Nature, qui doit jouer un grand rôle dans son application, est en effet en phase de création. Selon les compétences qui lui sont attribuées par la constitution,

c'est le Ministère de l'agriculture qui va élaborer le projet de transposition de la directive. Ce projet doit ensuite être concerté entre les Communautés Autonomes, les organismes d'Etat, la Commission de Protection de la Nature, le Conseil assesseur de l'environnement et des ONG. Après un rapport du Conseil d'Etat, c'est enfin le 21 décembre 1997 que le décret royal 1997/1995 est adopté. Il établit des mesures devant permettre d'assurer la conservation de la biodiversité, des habitats naturels, de la faune et de la flore[33].

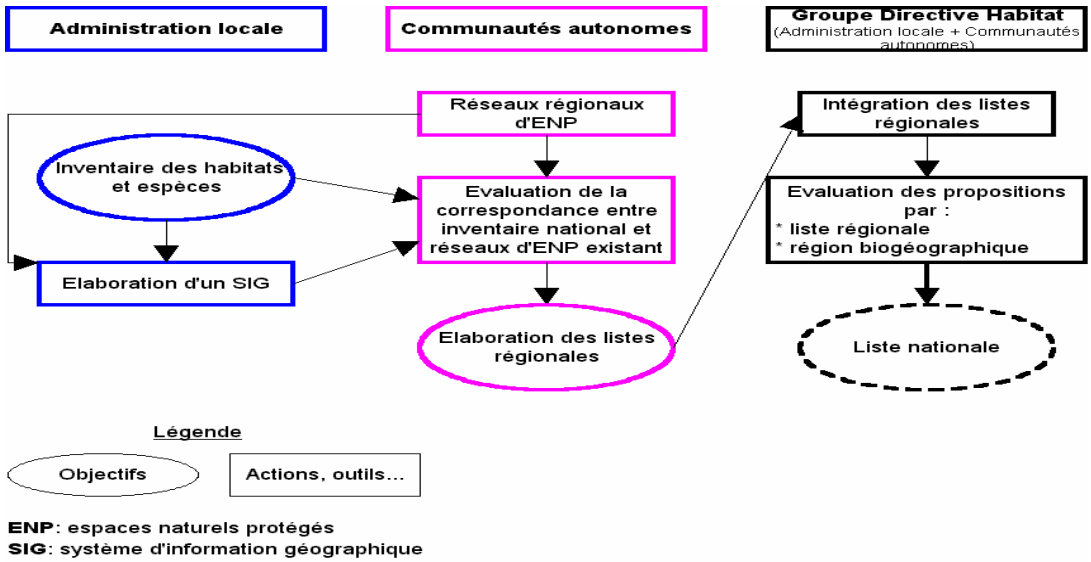
L'application de Natura 2000 implique l'élaboration d'un inventaire des habitats naturels et la constitution de listes nationales de Sites d'Intérêt Communautaire correspondant aux critères désignés par la directive « Habitats ». Depuis fin 1992, des réunions entre les différentes administrations espagnoles ont eu lieu afin d'établir un mode de coordination entre les Communautés Autonomes (ci-après CA) et le Ministère de l'agriculture pour l'élaboration de la liste nationale. Ces réunions ont permis de lancer les travaux d'inventaire national. Le Comité des Espaces Naturels Protégés dépendant de la Commission Nationale pour la Protection de la nature crée, en 1995, un groupe de travail pour la mise en place de la directive « Habitats ». Il est composé des représentants de toutes les CA et du Ministère de l'agriculture. Ce groupe a élaboré la méthodologie de travail à suivre. L'administration centrale se voit confier le travail d'inventaire des habitats nationaux. Elle doit aussi créer une base de données géographique et assurer un appui technique aux différentes régions. Celles-ci contribuent de leur côté en apportant des cartographies régionales de leurs espaces naturels protégés et des zones identifiées au titre de la directive « Oiseaux ». Malgré la coordination exercée par le gouvernement central, elles ont le monopole de la mise en œuvre dans la mesure où elles sont aussi chargées de proposer des listes régionales de Sites d'Intérêt Communautaire (SIC) afin de constituer une liste nationale globale.

Au moment de dresser cette liste nationale de SIC (cf. tableau 3), les méconnaissances des richesses naturelles nationales et l'absence d'inventaire global existant sur lequel se baser, retardent à nouveau la mise en œuvre de la directive. Un

[33] Quelques mois après, le décret royal 1193/1998 du 12 juin par lequel est modifié le décret royal 1997/1995, permet de compléter l'annexe I et II suite à la Directive 97/62/CEE qui intègre les trois derniers Etats membres de la Communauté Européenne (MIMAM-DGCN, 2000, p 6).

projet LIFE[34] est alors sollicité auprès de la Commission européenne par l'« *Instituto de Conservación de la Naturaleza* » (ICONA), organisme chargé à cette époque des questions de protection de la nature au sein du Ministère d'agriculture.

Tableau 3 : Méthodologie d'élaboration de la liste espagnole de SIC



(Source : « Grupo Técnico Directiva Habitats », 1998, p 9)

Grâce aux fonds LIFE, les moyens techniques et scientifiques mobilisés sont importants. Une cartographie et un travail de digitalisation des habitats espagnols ont été utilisés pour l'élaboration de la liste nationale Natura 2000 avec l'approbation et le soutien financier de la Commission européenne[35]. L'inventaire fini, toute l'information collectée a été réunie dans un Système d'Information Géographique[36]. Hautement technicisé, il a en effet donné lieu à une importante base de données informatisées qui a

[34] L'Instrument Financier pour l'Environnement (LIFE) est un programme de financement communautaire destiné à aider la mise en oeuvre d'actions en faveur de l'environnement. Il existe trois volets: Life-Environnement, Life-Nature et Life- Pays Tiers. LIFE-Nature est destiné à des actions de conservation de la nature permettant la mise en oeuvre des directives"Habitats" et "Oiseaux" et en particulier du réseau européen Natura 2000.

[35] Ont été mobilisés pour l'inventaire : 30 centres, 27 universités et 3 centres de recherche et quelques 300 chercheurs. Les résultats de l'inventaire des habitats (annexe 1 et 2 de la Directive) au 1/50000 ont permis notamment de réaliser 1114 cartes.

[36] Le Système d'Information Géographique réalisé grâce au recensement des informations apportées par les différents niveaux de gouvernement, constitue l'outil de base ayant permis de réaliser des listes régionales représentatives de la biodiversité espagnole. Il constitue pour les gouvernements régionaux, le principal guide technico-économique de sélection des sites du réseau européen.

permis d'élaborer les listes régionales de sites et de transmettre des cartes et des formulaires descriptifs pour chaque site proposé. Dés mars 1997, les données fournies sont identifiées par la Commission européenne comme faisant partie des plus cohérentes et des plus complètes du réseau malgré un retard de transmission de la liste justifié par la nécessité de finaliser l'inventaire des habitats (CE-DGXI, 1997 (3), p 6). Pourtant, essentiellement orienté sur des enjeux écologiques, l'inventaire repose sur une légitimité scientifique « biocentré » (Millian, 2001), fondé sur des expertises naturalistes et des critères strictement éco-biologistes.

2. L'élaboration de la liste de Sites d'Intérêt Communautaire : une recherche de moyens

C'est un travail bilatéral entre le centre et les Régions Autonomes qui est ensuite mis en place pour l'élaboration concrète de la liste espagnole de Sites d'Importance Communautaire (SIC). En effet, sur la base de l'inventaire national transmis par la Direction Générale de Conservation de la Nature (DGCN) du Ministère de l'environnement (MIMAM), les régions ont à charge de proposer leur liste régionale de SIC selon les domaines biogéographiques qui leur correspondent et selon les critères généraux fixés par la directive. Les critères spécifiques, notamment ceux définissant la représentation minimale des habitats et des espèces à y faire figurer, ont ensuite été établis en concertation entre les différents services techniques du gouvernement central afin de garantir la scientificité et l'homogénéité territoriale de la procédure. La mise en cohérence de la liste espagnole, résultat de l'agrégation des listes régionales, est ensuite réalisée à Madrid avant d'être envoyée à Bruxelles. Elle est assurée au travers d'une analyse nationale de la représentation des habitats, des espèces et de leurs périmètres de protection à partir de critères utilisés par le Centre Thématique Européen, chargé d'évaluer les listes nationales pour le compte de la commission européenne (MIMAM-DGCN, 2000, p12).

A partir de 1996, la DGCN remet progressivement à la Commission européenne la liste nationale par régions biogéographiques. La liste de la région macaronésienne[37] est la première terminée. Ensuite celle de la région alpine (avril 1997)

[37] La « macaronésie » est la région qui couvre les îles Canaries (Espagne), les Açores et Madères (Portugal).

et celles des régions atlantique et méditerranéenne qui ont accumulé le plus de retard (1998), sont finalisées. Malgré un travail scientifique important auquel ont collaboré chercheurs, experts et universitaires, des incohérences apparaissent dans ces listes. En fait, parallèlement au zonage biogéographique imposé par la Commission européenne, le territoire ibérique a été découpé en six autres régions géographiques de manière à faciliter aux chercheurs le travail d'inventaire mais les méthodologies utilisées sont hétérogènes. Les listes régionales sont donc très inégales[38]. Les régions ont par ailleurs avancé plus ou moins rapidement dans leurs propositions de SIC. De très fortes inégalités caractérisent donc la première version de la liste espagnole. En 1999, les Communautés Autonomes de Murcie et d'Extremadure par exemple n'ont encore rien proposé, alors que les régions de Madrid et des Canaries ont rapidement transmis des listes qui concernaient jusqu'à 40 % de leur territoire. Plus récemment (cf. figure 2), l'Andalousie a proposé plus de 20 % de son territoire pour Natura 2000, tandis que l'Aragon et les Baléares n'arrivent pas à 5%. Globalement la proposition espagnole a été jugée insuffisante par la Commission européenne, faute de représentativité des habitats sur les sites proposés.

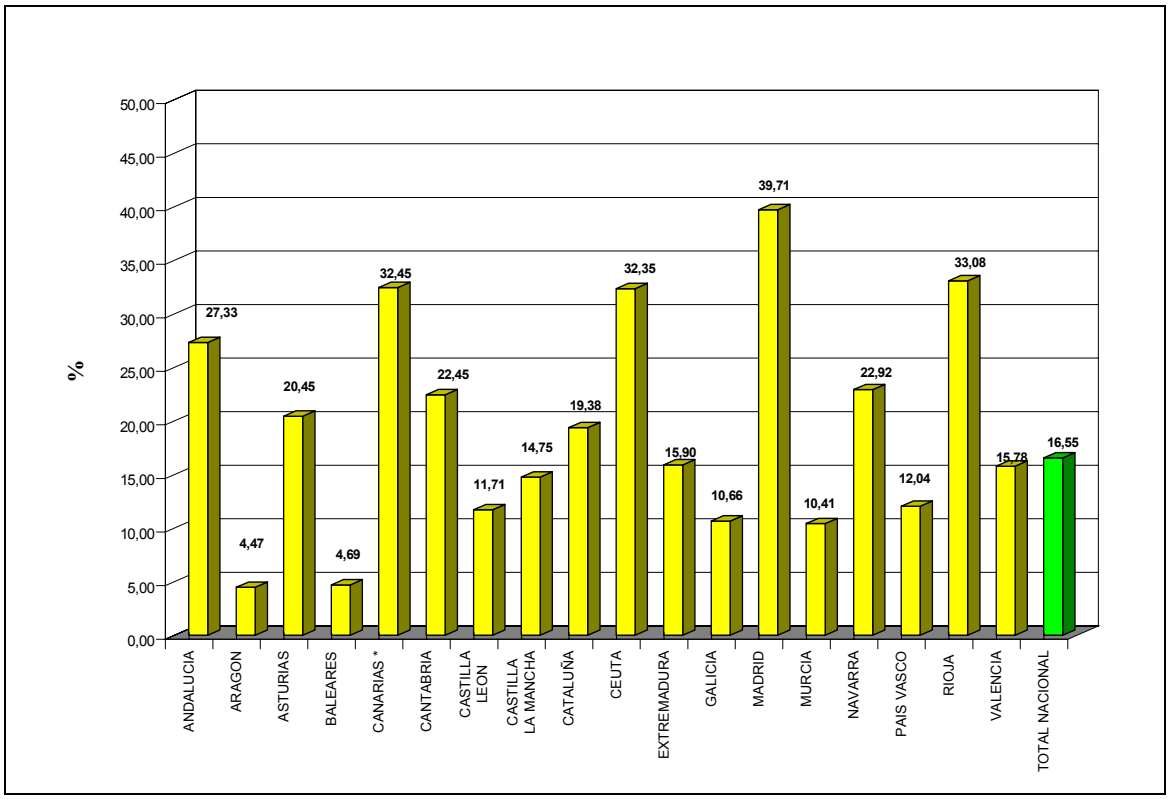
Fin 1999, à l'aube de la désignation d'un nouveau programme de distribution des fonds structurels, la Commission européenne fait pression sur le gouvernement central espagnol pour accélérer le processus de constitution de la liste espagnole en menaçant de couper les financements. L'enjeu est grand pour nombre de régions comme l'Andalousie, dont les richesses naturelles sont importantes, mais la situation économique reste précaire. Comme le propose la stratégie espagnole de la biodiversité, des mesures spécifiques sont pourtant envisagées au niveau national pour que dans ces régions, la protection de la nature et l'application de Natura 2000 ne deviennent pas des handicaps supplémentaires :

> *« L'élaboration de mesures spécifiques dans les PORN, qui soient au moins applicables au réseau Natura 2000 de façon à garantir une certaine homogénéité des critères de gestion et à faciliter son intégration avec*

[38] Dans ce chapitre, nous avons analysé plus particulièrement le cas de l'Andalousie et le cas de la Catalogne, puisque les différentes études de cas présentées dans les chapitres qui suivent, ont été réalisées dans ces régions. Les informations sur les autres régions sont issues essentiellement de la documentation recueillie ou des entretiens réalisés avec la chargée de mission au Ministère central.

d'autres plans qui affectent le territoire et les activités socioéconomiques à maintenir ou développer, est une idée qui faciliterait sans doute la mise en place du dit réseau. En milieu rural, c'est un aspect important, surtout si l'on tient compte du nouveau Règlement de développement rural actuellement discuté dans l'Union européenne et qui définit aussi comme « zones défavorisées », celles qui ont des handicaps ou pourraient rencontrer des contraintes d'usages en raison de leurs caractéristiques environnementales ou de leurs valeurs naturelles. Il est d'une importance majeure, qu'on fasse le lien entre la planification du développement rural et local et la réalité territoriale qu'implique Natura 2000, non seulement dans la perspective de son financement mais aussi dans la perspective de son intégration au contexte économique espagnol » (Ministerio de Medio Ambiente-DGCN, 2000, p 22)

Figure 2 : Proposition de SIC par Communauté Autonome en pourcentage du territoire concerné en 2000



(Source : DGCN-MIMAM, 2000, p 17)

Il semble cependant qu'au niveau régional, certaines listes aient été surdéterminées par des enjeux économiques éloignés des questions de conservation.

Dans un entretien avec la chargée de mission sur Natura 2000 au Ministère central d'environnement espagnol, ce facteur apparaît déterminant dans le choix des Sites d'Intérêt Communautaire. Elle cite notamment le cas d'une zone humide située dans la région de Valence, pour la protection de laquelle des groupes écologistes se sont mobilisés. Ceux-ci se sont positionnés contre la réalisation d'un ensemble de travaux réalisés par la région qui affectaient le site naturel. Malgré le retrait des projets d'aménagement envisagés et son grand intérêt écologique, le site n'a pas été inclus au réseau Natura 2000 : ainsi, la région autonome conserve la possibilité de proposer un projet similaire ultérieurement (Chargée de mission, Ministère de l'environnement, avril 2000).

Finalement, en mars 2000, l'Espagne devient malgré ces problèmes, le pays qui apporte la plus forte contribution à la création du réseau Natura 2000. Ce sont 867 Sites d'Intérêt Communautaire qui ont été proposés pour un total de 8807600 hectares, soit 17,4 % du territoire espagnol en 2000 (CE-DGXI, septembre 2000, p 7). En avril 2001, la liste a considérablement progressé en atteignant les 22,7% du territoire (cf. tableau 1).

3. La gestion des futurs sites Natura 2000 : une finalité non partagée

La phase de gestion consacre dans les faits la mise en œuvre concrète d'un dispositif de protection des habitats sur chaque site transmis à la Commission européenne. Force est de constater qu'en Espagne, jusqu'à cette phase, la question a été peu abordée. Les gouvernements autonomes n'ont pas misé, pour la plupart d'entre eux, sur une stratégie de réflexion anticipée relative aux implications de Natura 2000 dans la gestion des sites, stratégie qui aurait conduit à développer des expériences pilotes comme cela a pu être le cas en France.

> *« On n'a pas commencé à travailler sur l'aspect « gestion des sites ». La réflexion a été centrée jusqu'à aujourd'hui sur l'élaboration de la liste » (MIMAM, avril 2000)*

Le seul projet pilote de gestion d'un site Natura 2000 est localisé dans un parc naturel forestier appelé « *Parque Natural de los Alcornocales*[39] », situé dans la province de Cadix en Andalousie. L'initiative (1997) et la coordination de ce projet expérimental reviennent à l'association de protection de la nature de rang national « ADENA », branche de l'organisation non gouvernementale World Wild Fond (WWF). Avec ses 170025 hectares, le parc est l'une des forêts méditerranéennes les plus intéressantes de la péninsule ibérique. Déjà labellisée ZICO[40] et désormais identifié comme SIC, le parc naturel a permis la valorisation d'une importante activité économique liée à l'exploitation du liège et à l'élevage extensif. De nombreuses activités et problèmes menacent pourtant encore cet état d'équilibre : incendies forestiers, projets d'infrastructures, mauvaise gestion forestière, etc. Deux groupes de travail, auxquels ont participé 22 personnes de différents collectifs, ont été créés pour réfléchir à la gestion de ce site dans le cadre de Natura 2000. Le premier a défini et hiérarchisé les principaux problèmes du parc et a tenté d'analyser leurs causes et leurs effets. Le deuxième groupe de travail s'est attaché à envisager les solutions qui permettraient de résoudre ces problèmes en définissant un plan d'action dans lequel les agents du WWF/ADENA s'engageaient à participer afin de faciliter l'application de la directive européenne. Le but de cette méthodologie participative était d'obtenir l'engagement et l'investissement des acteurs concernés dans la conservation des espaces naturels, en prenant en compte leurs incertitudes et leurs revendications (WWF/ADENA, 1998 (4), p 8). Cette position des écologistes correspond à la stratégie « *d'investissement patrimonial* » définie par Laurent Mermet comme l'action d'un acteur visant à donner à un autre acteur l'envie et la capacité de prendre en charge lui-même la gestion de son environnement (Mermet,1994).

Dans le cas espagnol, tout se passe finalement comme si les pouvoirs publics régionaux et centraux convergeaient vers une « mise en scène » de leur action sur l'espace européen en vue d'une retombée économique, sans que son contenu soit conçu et appréhendé sur le long terme comme un outil de gestion effective des milieux naturels. La procédure est davantage centrée sur l'obtention de moyens financiers et sur

[39] Traduction castillane de « chênes-liège ».
[40] Zone d'Intérêt pour la Conservation des Oiseaux : « Zona de especial de protección para las aves » (ZEPA) en langue espagnole.

l'évitement de pénalités financières que sur les finalités de protection de la nature. En France, la configuration du programme européen est sensiblement différente.

C. La « mise en directive » de la nature en France[41] : le poids des destinataires

Le programme Natura 2000 couvre, en France, quatre des six domaines biogéographiques d'Europe (cf. figure 1) et concerne quelques 68 % des habitats identifiés au titre de la directive « Habitats ». La puissance des lobbies du monde rural (chasseurs surtout), les relations conflictuelles et la capacité de concertation entre l'administration et les groupes de pression expliquent sans doute la particularité de ce cas confirmant que « *la force des dissensions n'a en France d'équivalent que l'ampleur des consensus* » (Charles, Kalaora, 2001, p 47). Celui-ci permet en effet de mesurer la place du conflit comme moteur de la gestion des espaces naturels (Mermet, 1994) et plus globalement comme moteur de l'intégration de l'action publique de protection de la nature et des intérêts sectoriels.

1. De la contestation de l'inventaire à l'élaboration de la liste française de Sites d'intérêt Communautaire

La mise en œuvre française de Natura 2000 repose sur la circulaire du 21 janvier 1993 du Ministère de l'environnement qui fixe les cadres et les objectifs des actions à mettre en oeuvre. La démarche adoptée, mise en place par décret, affiche un caractère administratif soutenu (Charles, Kalaora, 2001, p 55). La Direction de la Nature et des Paysages (DNP) du Ministère de l'environnement doit assumer la coordination de l'opération, tandis que le service du patrimoine naturel du Muséum National d'Histoire Naturelle doit réaliser l'inventaire des habitats et le Conseil National de Protection de la Nature[42], se charger de sélectionner les sites retenus pour être transmis à Bruxelles. Au niveau régional, les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN), associées aux préfets de région, ont pour mission

[41] Nous reprenons cette expression aux travaux coordonnés par Elisabeth Remy : Elisabeth Remy (coord.), La mise en directive de la nature. De la directive « Habitats » aux prémices du réseau Natura 2000, Rapport au Ministère de l'environnement, juillet 1999.
[42] Instance consultative de la DNP.

d'organiser, à partir de l'inventaire national, les listes de Sites d'Intérêt Communautaire dont elles délèguent en fait l'élaboration aux Conseils Scientifiques Régionaux pour la Protection de la Nature (CSRPN). Ces inventaires doivent ensuite être validés par des aller-retours avec le Muséum National d'Histoire Naturelle pour constituer la liste française de Sites d'Intérêt Communautaire. Pour cela, les DIREN et les CSRPN se sont appuyés sur l'inventaire des Zones Naturelles d'Intérêt Faunistique et Floristique, réalisé entre 1982 et 1992, qui avait suscité de vives critique. Certains sont amenés aussi à réaliser des investigations complémentaires.

D'un point de vue formel, le Muséum devait recevoir la liste française au plus tard le 31 octobre 1995 afin de la valider et de la transmettre à la Commission européenne (décret du 5 mai 1995). Mais, les acteurs du monde rural commencent alors à manifester leurs incertitudes au sujet des implications de la procédure qu'ils jugent trop technocratique. Ils revendiquent une participation aux instances de mise en œuvre de Natura 2000 et des éclaircissements sur le contenu de la directive.

Sur ce point, le Commissaire européen se veut rassurant. Dans sa réponse au courrier du Ministre de l'environnement du moment, Corinne Lepage, qui souhaite éclaircir des points de litige, il rappelle la souplesse du dispositif. Ainsi, il incombe à chaque Etat membre de mettre en place des processus d'évaluation des richesses naturelles nationales et des procédures d'information et de concertation sur les sites à inclure au réseau et sur les modalités de leur gestion. De surcroît, les activités de chasse ne sont pas interdites à priori et leurs impacts doivent être évalués au cas par cas :

> *« Le réseau Natura 2000 n'a pas vocation à créer des sanctuaires de nature dont toute activité humaine serait systématiquement proscrite (...) la Commission estime donc que l'évaluation (prévue par l'article 6 de la Directive) est à faire au cas par cas pour tout type d'activité » (Ministère de l'environnement, (4), 1996, p 2).*

L'inventaire national réalisé par le Muséum est en partie validé par le Conseil National pour la Protection de la Nature en mars 1996, contre l'avis des représentants socioprofessionnels siégeant dans ce conseil. L'inventaire aboutit à la constitution d'une première liste nationale d'environ 1316 sites (15% du territoire) qui est massivement rejetée par les acteurs socioprofessionnels (chasseurs, pêcheurs, agriculteurs, forestiers) n'ayant pas été associés à son élaboration. Ceux-ci contestent en effet la légitimité de la

démarche ministérielle. Ils dénoncent le caractère essentiellement scientifique de l'inventaire duquel ont été évacués les intérêts socio-économiques. Le caractère restrictif du sens donné initialement à la notion de « patrimoine naturel »[43] tend en effet à omettre son rapport au territoire et constitue, pour ces acteurs, la négation de la présence et de la participation du monde rural dans l'évolution de ses espaces naturels (Millian, 2001). En outre, le manque d'information crée des incertitudes au sujet des contraintes d'usages comme au sujet du droit de propriété sur les sites désignés. Ceux-ci ont peur de l'interdiction des activités humaines sur les sites Natura 2000, l'opacité générale du texte de la directive aggravant ces incertitudes :

> *« Cette fameuse directive fait grincer des dents toutes les fédérations de chasse de la France entière et on ne veut pas en entendre parler. En hiver, ici, vous avez beaucoup de variétés de canards, mais en été, il n'y a rien ! Ils ne se reproduisent pas. C'est une atteinte à la liberté, ah oui ! Si on reparle de biotope, si on nous remet Natura 2000 sur le tapis, je vous garantis qu'il va y avoir une levée de boucliers qui ne va pas être ordinaire. Qu'il y ait des choses à protéger, je suis entièrement d'accord, mais il ne faut pas exagérer! » (Chasseur du Tarn et Garonne, mars 1999).*

Les zones d'incertitude sont nombreuses au sujet des implications concrètes du programme. Les questions des périmètres de sites, du respect de la propriété privée, des contraintes de gestion et des mesures compensatoires érodent la confiance et l'engagement des forestiers et plus largement des usagers des espaces naturels. L'enjeu de leur mobilisation collective consiste à maîtriser l'évolution des modalités de gestion des activités et des espaces naturels ainsi que leurs impacts socio-économiques. La gestion de ces menaces les conduit alors à s'imposer dans le déroulement de la procédure.

Les représentants des forestiers privés sont les premiers à s'emparer du dossier. Ils contestent la taille des périmètres de sites, les objectifs de protection susceptibles d'entraver la fonction productive de la forêt et l'absence de concertation en phase d'inventaire. Cette mobilisation précoce des forestiers contre la « menace Natura 2000 » s'explique par les liens particuliers qui les unissent aux milieux naturels. Depuis le milieu du XIXème siècle, la professionnalisation de l'administration forestière leur a

[43] La notion est conçue comme un synonyme de celle de biodiversité.

conféré une autonomie par rapport à l'intervention de l'Etat et par rapport à d'autres usagers de la forêt. Culturellement, la forêt constitue pour eux un patrimoine à transmettre. Ils considèrent être les pionniers de sa conservation. Le caractère très disparate et diversifié de la forêt privée génère par ailleurs une pluralité d'interlocuteurs et d'intérêts en contradiction potentielle avec les objectifs de Natura 2000 (Alphandery, Fortier, 1999, p 81).

Le premier inventaire des habitats, présenté lors de la séance du 19 juin 1995 du Conseil National de Protection de la Nature, concerne 3,5 millions d'hectares de forêt privée. Cette situation conforte les craintes des forestiers et contribue à leur rallier d'autres gestionnaires du monde rural, en particulier les chasseurs et les agriculteurs (Alphandery, Fortier, 1999, p 86). Echaudés par l'expérience de la réduction des périodes chassables après la mise en œuvre de la directive « Oiseaux » de 1979, les représentants syndicaux des chasseurs craignent plus particulièrement l'interdiction de la chasse sur les sites Natura 2000. Comme le forestier, le chasseur se considère comme un « usager-protecteur de la nature » dont l'activité génère un entretien du milieu indispensable à sa sauvegarde. Selon lui, un milieu naturel laissé à l'état sauvage et sur lequel toute activité humaine est proscrite, est un milieu mort et stérile.

> *« Les activités humaines, notamment la chasse, doivent pouvoir se poursuivre dans les sites protégés par la directive. Si les chasseurs reçoivent des assurances sur ces points ils seront parmi les plus actifs pour protéger les habitats abritant la flore et la faune sauvages » (Union Nationale des fédérations départementales de chasseurs, 1994)*[44].

Parallèlement au manque d'information et de concertation, c'est aussi la forme de la procédure qui est mise en cause. Il s'agit de définir des sites auxquels on donne un statut de sites européens pour assurer leur protection et envisager, ensuite seulement, leurs modes de gestion. Cette idée crée chez les acteurs locaux le sentiment d'être « *mis devant le fait accompli* », de « *signer un chèque en blanc* », « *de jouer un match sans connaître les règles du jeu* ». Selon eux, dés le moment où les sites sont classés, tout se passe comme si « *les jeux étaient fait*s » et qu'il n'y avait pas de recours possible pour éviter « *les mauvaises surprises* » de la procédure de protection :

« Natura 2000... On se demande où sont les choses qu'on veut nous cacher, puisqu'il faut désigner des zones mais qu'on ne nous dit jamais quelles vont être les contraintes ou les retombées, ce sont des chèques en blanc qu'on signe, alors ça non... Dans toutes les réunions locales qu'il y a eu jusqu'à présent je pensais qu'il était question de commencer à mettre noir sur blanc des Directives de gestion et des compensations économiques... Et bien ça on ne sait pas et on nous répond toujours que cela sera fait dans le document d'objectifs beaucoup plus tard... » (Technicien forestier, CRPF, février 1998)

La mise en place d'Arrêtés Préfectoraux de Protection de Biotopes au niveau local, souvent mal vécue par les usagers, constitue une expérience négative de protection de la nature qui renforce les crainte sur les effets potentiels de Natura 2000 :

« Les arrêtés de biotope, c'est une atteinte au droit de propriété ! Il y a des propriétaires qui ont découvert un jour que chez eux il y a un arrêté de biotope. Certains qui ont des plantations résineuses sur Puits Gaillard par exemple, des pins qui ont 18, 20, 30 ans, qu'ils ont élagué et tout et tout : arrêté de biotope et interdit de couper! Ils découvrent ça après! Et comme il paraît que nul n'est sensé ignorer la loi (...). » (Technicien forestier CRPF, février 1998)

En avril 1996, la contestation sociale s'organise autour du rassemblement de neuf organisations socioprofessionnelles de chasseurs, de pêcheurs, de forestiers et d'agriculteurs[45]. Le « groupe des Neuf » est né. Le Ministère répond à sa création par la mise en place d'un Comité National de Suivi de Natura 2000[46] et de Comités Départementaux qui le relaient sur le terrain. Le groupe des Neuf revendique la réduction de la surface des sites ainsi que des moyens financiers pour compenser les pertes économiques que suppose l'application de la directive « Habitats ». Les contestations sont renforcées par le faible soutien accordé, par les autres ministères et

---

[44] L'entretien complet avec Pierre Daillant, président de l'Union Nationale des Fédérations Départementales des Chasseurs est présenté dans *Natura 2000 Infos*, printemps été 94, n°1.

[45] Association Nationale des Centre Régionaux de la Propriété Forestière (ANCPF), Assemblée Permanente des chambres d'Agriculture (APCA), Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA), Fédération Nationale des Communes Forestières de France (FNCFF), Fédération Nationale de la Propriété Agricole (FNPA), Fédération Nationale des Syndicats Exploitants Agricoles (FNSEA), Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Sylviculteurs (FNSPF), Union Nationale des fédérations Départementales de Chasseurs (UNFDC), Union Nationale pour la Pêche en France (UNPF).

[46] Instance nationale chargée des concertations entre le Groupe des Neuf, les ministères concernés, les élus et les ONG.

ses propres relais locaux, au Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement responsable du programme (Billaud et alli, 2002, p 245).

Quelques mois plus tard, en juillet 1996, sous la pression du groupe des Neuf révolté par l'« ingérence » de Bruxelles, Alain Juppé, alors Premier ministre, suspend la mise en œuvre du programme. Sa stratégie vise à satisfaire les lobbies influents du monde rural. Face à la position française, Bruxelles menace de déposer une plainte à la Cour de justice européenne, ce qui conduit Corinne Lepage, Ministre de l'environnement, à relancer Natura 2000 au printemps 1997. Il s'agit alors de transmettre le plus rapidement possible une liste représentant entre 2 et 3 % du territoire. Cependant des événements politiques vont contrarier son action. Au même moment, en effet, le président de la république, Jacques Chirac, dissout l'Assemblée Nationale où la droite est pourtant majoritaire (avril 1997). Le Président cherche par ce moyen à « redonner » un nouveau souffle à sa majorité. Les résultats des législatives anticipées consacrent cependant le retour de la gauche au gouvernement. Lionel Jospin est élu Premier ministre et les Verts, participant à la victoire de la gauche plurielle, accèdent au gouvernement.

En août 1997, Dominique Voynet, nouveau Ministre de l'environnement, fait parvenir aux préfets de départements et de régions de nouvelles instructions pour le « dégel » du programme européen. La circulaire rassure en affirmant la nature concertée et contractuelle des plans de gestion et incite les préfets à procéder à de larges consultations locales. Celles-ci doivent porter sur les sites ou parties des sites du Domaine public fluvial ou maritime et sur ceux pour lesquels ils estiment possible d'obtenir « un large accord » qui permettra d'élaborer une liste concertée de SIC. Il s'agit de cette manière d'éviter le blocage de l'ensemble du processus communautaire et d'empêcher « *que la France ne soit condamnée par la Cour de justice pour défaut de transmission de la liste nationale* » et plus généralement pour *« manquement aux obligations découlant de la directive* » (Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire (3), 1997).

Parallèlement à cette situation de conflits, un programme de réalisation d'expériences pilotes[47] de mise en œuvre de Natura 2000 est développée fin 1995 par l'association Réserves Naturelles de France, avec l'aide du Ministère de

[47] Le programme LIFE « sites pilotes de Natura 2000 » s'est achevé en 1999.

l'Environnement et de la Commission européenne. Des plans de gestion, appelés « documents d'objectifs », vont être élaborés de façon concertée et appliqués à 36 sites expérimentaux susceptibles d'être incorporés au réseau. Un « document d'objectifs » est à la fois une démarche de travail fondée sur la concertation ainsi qu'un document décrivant « l'état zéro » du site à préserver. Il contient des propositions d'actions destinées aux décideurs ainsi que des éléments de coût et de financement. Il résume les objectifs à atteindre du point de vue de la gestion d'un site et fixe, pour les acteurs locaux eux-mêmes, les moyens d'y parvenir (Valentin-Smith (1), 1998, p 11).

> *« Ce document, élaboré dans la concertation, sera la garantie d'un projet local négocié et coordonné, particulièrement utile sur les sites de grande dimension. » (Valentin-Smith, (1), 1998, p 1)*

Ce programme a abouti, en 1998, à la rédaction d'un « guide méthodologique » qui doit servir à tous les futurs opérateurs locaux pour la réalisation des plans de gestion Natura 2000.

2. Le conflit comme moteur de l'intégration des intérêts socioéconomiques

Si en Espagne la participation sociale a été ponctuelle et sporadique, à l'instar de l'action des groupes écologistes, en France, elle s'est davantage rendue visible et s'est organisée à partir de la mobilisation des acteurs du monde rural. Elle est en effet le résultat d'un processus d'organisation d'abord conflictuelle, puis « aménagée », entre le Ministère et les groupes d'intérêts traditionnellement vigilants à l'égard des actions publiques en matière d'environnement : ceux des chasseurs, des pêcheurs, des agriculteurs et des forestiers. Aussi, notre analyse aborde le conflit comme moteur de la gestion de l'environnement (Mermet, 1994) et de la participation sociale à la protection de la nature.

La procédure française s'est en effet construite en situation, en débordant les cadres formels dessinés pour elle, entre dissensions et négociations qui ont confronté les acteurs du monde rural, porteurs d'intérêts sectoriels, aux acteurs publics de la mise en œuvre :

« Le fait que les contestataires se soient rendus incontournables dans le processus de révision a invalidé la démarche administrative adoptée, avec pour conséquence la réduction de l'asymétrie entre élus, scientifiques, administrateurs de la nature et individus ordinaires, conduisant à l'installation d'un moratoire permettant l'ouverture d'une discussion voire l'apprentissage collectif des conflits dans la critique légitime d'une conception bureaucratico-scientiste » (Charles, Kalaora, 2001, p 59)

Dans les faits, la mobilisation des groupes d'intérêt est permanente. D'une part, les usagers tels que les chasseurs, échaudés par la directive « Oiseaux », restent vigilants sur les initiatives venant de « Bruxelles ». Leur participation à une gestion concertée semble moins coûteuse que le maintien d'une position ferme qui risque de les exclure du processus de négociation et par conséquent ne pas prendre en compte leurs intérêts. D'autre part, les représentants associatifs et syndicaux nationaux sont réunis au-delà de leurs désaccords traditionnels à différents niveaux d'action : d'abord au niveau national dans le Groupe des Neuf et dans le Comité national de suivi de Natura 2000, puis au niveau départemental dans les « Comités de gestionnaires et propriétaires de l'espace rural pour la mise en œuvre de Natura 2000 ». Ils adoptent une « logique de la vigilance » à l'égard de ce qui a trait à la gestion du territoire. Investis dans le débat public, les acteurs socioprofessionnels ont donc largement concouru à une application participative du programme Natura 2000. Ils préfèrent forcer le compromis plutôt que d'être associés en aval de la procédure lors de l'application de mesures concrètes de protection de la nature « parachutées » par les pouvoirs publics avec le soutien des scientifiques.

Nous observons que le conflit n'a pas seulement produit un effet de « mise en échec » de l'application de Natura 2000. Il a aussi une vertu qui réside dans sa fonction fédératrice d'univers d'action non spontanément convergents qui se partagent la gestion des espaces naturels. Le groupe des Neuf constitue par ailleurs une alliance novatrice entre des acteurs dont les relations étaient d'habitude conflictuelles. Il a pour but de défendre les intérêts de ses membres et les questions de légitimité de la gestion territoriale de la nature. Ces questions les unissent cependant ponctuellement et de façon fragile (Alphandery, Fortier, 1999, p 91). Le conflit a surtout été un moyen, pour le Groupe des Neuf, de s'imposer dans l'élaboration de la liste française, de soulever des problèmes liés à l'interprétation de la directive européenne, notamment sur les questions

de « perturbation des espèces » et d'imposer un caractère contractuel à la procédure. Ce dernier point, affirmé par le Ministère de l'environnement en de multiples occasions, consacre l'idée qu'on ne gouverne pas par décret (Crozier, 1979).

Le conflit a donc eu un effet structurant de l'action publique au sens où il est intervenu comme facteur déterminant de sa mise en œuvre. Si la dimension scientifique du dispositif français et la force contestataire des acteurs locaux est indéniable, le programme Natura 2000 a en effet suscité la multiplication des échanges et des arrangements entre l'administration et les groupes d'intérêt. L'anticipation de la concertation et des problèmes de gestion des sites Natura 2000, grâce au programme d'expériences pilotes, a aussi permis de montrer la place des acteurs destinataires dans la mise en application de Natura 2000. En posant publiquement les problèmes soulevés par la protection de la nature à échelle européenne, la mise en œuvre de Natura 2000 a permis l'émergence, l'aménagement et l'institutionnalisation du débat social et de la concertation. La dynamique sociale créée constitue la base d'une gestion conjointe et hautement politisée de la nature. Même si au niveau local les conflits d'intérêts ponctuels sont récurrents, les acteurs privés deviennent les co-constructeurs de la politique publique.

***

Les cas français et le cas espagnol de mise en œuvre de Natura 2000 sont à première vue très différents, puisque les deux Etats ont apparemment suivi des logiques opposées. Pourtant les deux convergent sur la dimension « bio-centrée » (Millian, 2001) de leur procédure. En phase d'élaboration de la liste espagnole, les échanges techniques, administratifs et scientifiques bilatéraux entre Madrid et les régions ont prévalu. En France, la conception institutionnelle, formaliste et technique de la procédure initiale (l'inventaire notamment) de mise en place du réseau européen, a été analysée en termes de « *nature administrée* », marquée par la « *vassalisation de la science* », le « *formalisme bureaucratique* » et le « *mélange de genres* » dans son passage à la pratique initialement à la charge des administrations déconcentrées (Charles, Kalaora, 2001). En l'absence de pilotage scientifique et vu l'émiettement des responsabilités qui ont conduit le Ministère à réaliser un « *montage purement administratif voué à une inéluctable bureaucratisation* », il est permis d'avancer que « *le dispositif français repose sur une conception administrative de la science* » (Charles, Kalaora, 2001, p 55).

Comme en Espagne, cette procédure repose principalement sur des travaux d'experts en biologie. Elle a d'abord limité en effet les enjeux de la directive « Habitats » à des problématiques purement écologiques qui ont alimenté les premiers mécontentements sociaux.

Les différences entre les deux cas étudiés sont reprises dans le tableau 4 et sont confrontées aux modalités traditionnelles de mise en œuvre des politiques de la nature en France et en Espagne. Le tableau révèle la correspondance entre la procédure de mise en oeuvre de Natura 2000 et le modèle d'intervention politique identifié dans le domaine de l'environnement dans chacun de ces pays. Il met en relation la nature et la portée du modèle traditionnel d'action publique dans le domaine de l'environnement et l'application nationale de Natura 2000 ainsi que les processus sociaux générés par sa mise en œuvre. En effet, nous notons que les deux pays partagent un mode dans lequel les autorités publiques jouent un rôle important. Nous observons également qu'en France la mise en œuvre associe généralement les destinataires, de façon plus ou moins conflictuelle, en phase de mise en œuvre. La procédure Natura 2000 s'inscrit en effet dans une tradition de négociation des politiques de la nature au moment de leur mise en œuvre. Cette idée est paradoxale au regard des travaux réalisés au sujet de Natura 2000 qui insistent davantage sur l'aspect bureaucratique et scientifico-centré de la procédure française.

Le « style » politique est un concept relativement flou qui renvoie à la fois aux modalités de prise de décision, aux *modus operandi* des opérateurs des politiques publiques et aux relations entretenues entre l'administration, les groupes de pression et les élus. Pour Sonia Mazey et Jeremy Richardson, les styles politiques nationaux sont identifiables dans les modes d'organisation de la coordination et du débat entre les intérêts divergents dans la mise en œuvre d'une politique publique. Ils sont aussi discernables selon la place plus ou moins importante que les Etats accordent à la négociation et à la consultation (Mazey, Richardson, 1995, p 104). Chaque pays a donc un style de politiques publiques qui « *doit être étroitement lié aux variables contextuelles que sont les structures institutionnelles et les cultures politiques nationales* » (Feick, 1990, p 186). Dans la section suivante, nous allons analyser le lien entre ces caractéristiques des procédures nationales de mise en œuvre de Natura 2000 et les modes d'organisation politico-administrative existant en France et en Espagne.

Tableau 4 : Politiques de la nature et modalités d'application de Natura 2000

	FRANCE	ESPAGNE
Type de régulation politique dans le domaine de l'environnement	-Omniprésence de l'Etat -Compétences partagées avec les collectivités territoriales -Elaboration normative de tradition «top down » ; « imbue de confiance scientifique », administrative et bureaucratique (Szarka, 1999)	-Pouvoir des Communautés Autonomes -Production normative à sources multiples « scientifico-centrée » -Style « dirigiste -administratif » ; caractérisé par le rôle dominant des autorités publiques (Aguilar, 1997) -Style réactif et techniciste : affronte les problèmes sans traiter les causes : est dominée par les débats techniques (Subirats, 1999)
	-Mise en œuvre discrétionnaire/ DIREN, Préfets -Influence des secteurs socioprofessionnels - Concertation /Procédures contractuelles -Position alerte des groupes de pression	-Mise en œuvre bureaucratique, non coopérative par les régions, -Faiblesse de l'influence des groupes d'intérêts
Mode d'application de la Directive « Habitats » au niveau national	-Forte présence de l'Etat -Inventaire et 1ère version de la liste de sites de type scientifico-techniques, « biocentrique » (Millian, 2001) -Phase d'expérimentation (sites pilotes) = Phase anticipée de gestion -Gel du programme en juillet 1996 -Relance en Août 1997=>Style négocié : *intervention du « groupe des neuf » représentant les secteurs professionnels impliqués ; *création du Comité national de suivi, des comités départementaux ; *phase spécifique de consultations locales. - Amélioration de la liste// évaluation européenne	-Inventaire des SIC de type scientifico-administratif, « biocentrique » (Millian, 2001) -Elaboration non concertée de la liste de SIC. Démarche « territorialisée » / enjeux de chaque région > faible pouvoir du gouvernement central -Amélioration des listes régionales/ évaluation européenne
Processus sociaux générés	-Conflits et négociations sur la portée et les modalités d'application de Natura 2000 (« mémorendum » notamment) -Participation des groupes d'intérêts en phase d'élaboration de la liste (niveau départemental et national et quelques fois local) -Collaborations des scientifiques, techniciens et acteurs sociaux-économiques dans les groupes locaux de travaux	-Implications politiques faibles car thématique non prioritaire dans l'agenda politique -Mise en œuvre peu conflictuelle car absence d'information -Participation des écologistes seulement en phase d'élaboration, voire d'amélioration des listes régionales

II. LA MISE EN ŒUVRE DE NATURA 2000 À LA LUMIÈRE DES SYSTÈMES POLITICO-ADMINISTRATIFS

Pour comprendre les différences existantes entre la France et l'Espagne dans la mise en œuvre de Natura 2000, nous analyserons l'influence de l'organisation politico-administrative : dans un premier temps nous évaluerons la place de l'échelon national. L'hypothèse consiste à soutenir que ce niveau est plus influant en France qu'en Espagne, pays où la structure étatique, quasi-fédéraliste, concentre le pouvoir d'action au niveau régional. Dans un second temps, nous analyserons la place de l'échelon régional de gouvernement avec l'idée que l'autonomie régionale en Espagne correspond à des modes d'intervention très diversifiés et qu'en France, au contraire, malgré la décentralisation, le pouvoir que garde l'Etat conduit à une uniformisation de la participation régionale à la mise en œuvre de Natura 2000.

Pour Suzana Aguilar, le facteur le plus déterminant dans l'application d'une politique environnementale en Espagne est en effet la parcellisation des niveaux de gouvernement (Aguilar, 1999, p 272). Le passage d'un système autoritaire et centralisé à un système multi-niveaux a créé un contexte qui a radicalement changé la donne de la politique environnementale. Le territoire acquiert une importance particulière comme élément conditionnant des politiques publiques et notamment des politiques d'environnement : « *plus l'on descend vers le local, plus son importance est cruciale* » (Subirats, 1999, p 91). D'un côté, ce système pluriel de gouvernement a multiplié les points d'accès au processus de prise de décision, en favorisant l'action des groupes écologistes et les négociations intergouvernementales. Les réseaux de la politique de protection de la nature sont plus fluctuants et dynamiques et les ressources partagées entre différents acteurs, sont plus importantes (Aguilar, 1999, p 273). D'un autre côté, le contexte européen oblige les Etats membres et les Régions Autonomes à adopter des critères standards de protection de la nature. Dans un tel contexte organisationnel, une question reste en suspend : pourquoi la participation sociale est-elle si peu développée en Espagne ? Quelles raisons peuvent être avancées pour expliquer la position française ?

A. L'IMPACT DES SYSTEMES POLITICO-ADMINISTRATIFS SUR LA CONCERTATION ET LA PARTICIPATION SOCIALE A NATURA 2000

1. En Espagne : l'intégration manquée des intérêts sociaux

Le système espagnol des politiques d'environnement se distingue du système français par la faible intégration des intérêts sectoriels qu'il génère en phase d'élaboration comme en phase de mise en œuvre de l'action publique. Il est marqué par un éloignement important de l'Etat vis-à-vis des citoyens (Aguilar, 1997), hérité de la période pré-démocratique. Dans la mise en œuvre de Natura 2000 en Espagne, nous observons l'absence de convergence entre acteurs publics et acteurs privés. Le manque de concertation s'ajoute à l'absence de demande sociale ou de pression des groupes d'intérêts qui se mobilisent peu dans la mesure aussi où ils sont peu informés. La phase d'inventaire et celle d'élaboration des listes de SIC sont restées aux mains des administrations et des scientifiques. Elles suscitent par ailleurs peu de revendications sociales ou de pression des groupes d'intérêts, à l'exception de celles de quelques associations écologistes locales non coordonnées entre elles. Les seules expériences de participation sociale sont le résultat des actions et des propositions menées par le WWF/ADENA[48] ou les pressions des associations locales de protection de la nature.

> *« Ici personne n'est au courant : c'est un thème qui n'a pas été transcendant. La Consejeria de Medio Ambiente n'a pas communiqué de copie de la liste de SIC jusqu'à son envoie à Bruxelles, même à nous. Cela a été un procédé complètement clandestin, sans aucune consultation sociale. Cela n'a pas été médiatisé et ni les chasseurs, ni les maires n'ont réagi : ou cela ne les intéresse pas ou ils pensent que ça ne sert à rien. Il n'y a eu aucune polémique. » (Ecologistas en acción, Cádiz, septembre 2000)*

[48] Nous faisons référence ici à la seule expérience pilote espagnole citée plus haut (« Parque natural de los Alcornocales ») et à l'unique démarche d'information globale du public réalisée par le WWF/ADENA (revue « habitats 2000 »).

Ces associations, malgré leur manque de coordination avec leur fédération appelée « Ecologistas en acción », se mobilisent dans la mise en œuvre de Natura 2000 au niveau local[49] :

> *« Il y a une méconnaissance totale sur ce qui va se faire pour Natura 2000 et comme il n'y a pas d'information, il n'y a pas d'opposition frontale ; c'est une opposition plutôt timide sauf dans certains cas isolés. Par exemple à Ciudad Real on va construire un aéroport qui empiète sur une zone de protection spéciale et la pression sociale porte non pas sur la protection mais sur la réduction de la zone de protection spéciale pour que l'aéroport puisse voir le jour! » (Ecologistas en accion- Cadiz, avril 2000)*

Les acteurs locaux, élus, usagers ou associations de protection de la nature n'ont été ni informés officiellement du programme, ni associés à l'élaboration de la liste espagnole. Par conséquent, ils ne manifestent pas d'avis particulier sur la mise en place du programme qui prend un retard considérable. « *Les gens ne savent pas ce qui va leur tomber dessus* » commente un chargé de mission sur Natura 2000 du Ministère d'environnement de la région catalane (entretien du 5 mai 2000).

La logique de rétention de l'information est aussi justifiée politiquement par le surcoût potentiel de l'intégration de la société civile au processus de mise en œuvre. Pour les administrations des Régions Autonomes, permettre la participation des groupes d'intérêt en phase d'élaboration des listes de sites, c'est ensuite s'exposer à devoir répondre aux exigences de compensations financières des contraintes imposées aux activités concernées. En conséquence, la participation sociale est reléguée à un niveau secondaire :

> *« Le problème c'est que la concertation sociale doit toujours au final mener à des investissements et ça c'est plus dur ; pourtant le contraire est peu populaire. Il y a des usagers très « combatifs » vous savez…L'administration est beaucoup plus avancée que la conscience environnementale andalouse : elle a toujours devancé la pression sociale sur les thèmes de conservation. Normalement, en Europe c'est le contraire. Beaucoup ici confondent les écologistes et l'administration de l'environnement.(…) Sur les questions de gestion des sites, d'implication de Natura 2000, on n'est pas au point : on en*

[49] Sur ce point, se référer plus précisément aux sites étudiés dans les chapitres 5 et 6 de notre travail.

discute, faire une nouvelle figure ou en utiliser une existante c'est pareil car cela nous oblige à mobiliser des structures, des normes, et le personnel en a horreur. C'est un travail rébarbatif alors si en plus il faut concerter ! » (CMA-DGEA (Andalousie), septembre 2000)

Pour certaines Communautés Autonomes comme l'Andalousie, la coordination a pâti par ailleurs des oppositions politiques du gouvernement régional (parti socialiste) et du gouvernement central (droite). Pourtant, dans cette région qui donne à première vue une place importante aux politiques de la nature et aux politiques européennes, les Associations de Protection de la Nature (APN) ont aussi été évincées de l'application de Natura 2000 jusqu'à il y a peu :

« On nous a même dit au début que, si l'on voulait faire des propositions, on devait les envoyer directement à Bruxelles, qu'ils n'étaient pas prêts à négocier quoi que ce soit » (Ecologistas en acción, Cádiz, septembre 2000)

En effet, l'association « *Ecologistas en acción- Cádiz* » s'occupant du programme européen au niveau andalou, a été intégrée par l'administration après de nombreuses pressions. Leur première réunion de concertation n'a lieu qu'en juin 2000, soit huit ans après le lancement du programme. Dans les faits, il semble que la participation des APN n'ait globalement été admise qu'en phase d'amélioration des listes régionales. Leur expérience et leur connaissance du terrain, sur le plan naturaliste comme sur le plan social, deviennent alors des atouts pour formuler les nouvelles propositions dans un contexte où l'Europe fait pression sur les fonds structurels.

Cette situation trahit, de façon plus générale, la faible influence et la division des mouvements écologistes urbains (le plus souvent des groupes locaux) comme leur faible capacité à faire le lien entre les différents échelons administratifs de gestion de l'environnement et à faire pression sur les centres de pouvoir[50]. La faible représentation politique des « verts », concurrencés par l'alternative du vote à gauche, traduit la faible intégration de la question environnementale au niveau national ou régional (La Calle, Velasco, 1997, p 56).

[50] Le groupe politique « Los Verdes » n'ont obtenu que 2,12% aux élections européennes de 1999.

« Ecologistas en accion est une fédération qui réunit 300 groupes différents. Nous ne sommes pas très intégrés. Notre action n'a pas été décisive sinon la proposition espagnole aurait été meilleure !» (Ecologistas en acción- Cádiz, avril 2000)

Sur ce point, Suzana Aguilar (1997) montre plus largement que l'élaboration des politiques d'environnement a été, même depuis l'accès de l'Espagne à la démocratie, peu perméable à l'expression des intérêts sociaux. Elle montre aussi que le pouvoir des fonctionnaires y a été conforté par la faible place accordée à la participation sociale et a de fait conduit à diminuer la capacité de la société à s'auto-organiser et à construire son propre système de représentation sociale :

« En Espagne, l'interventionnisme étatique séculaire et la faiblesse des groupes d'intérêts ont conduit au fil du temps à la domination d'un style politique étatique caractérisé par la rareté et le caractère non formel de la coopération entre acteurs publics et privés et en conséquence à ce que le gouvernement élabore les différentes politiques (dont celle d'environnement) sans intégrer de façon significative les associations » (Aguilar, 1997, p 195)

La situation est également révélatrice du pouvoir formel des Communautés Autonomes. L'analyse de l'application du programme Natura 2000 montre en effet que les logiques territoriales dominent la logique d'expertise mobilisée par le gouvernement central. Cette logique s'appuie sur les référentiels techniques et scientifiques établis par les services de la Commission européenne comme nous avons observé ci-dessus. Cette action a conduit à mobiliser un réseau d'experts universitaires autour d'un objectif « neutre » afin de procéder à l'inventaire scientifique des habitats et de créer des outils techniques adéquats (système d'information géographique) pour soutenir le travail de sélection de sites des régions. Parallèlement, les Autonomies régionales, tout en s'inscrivant en apparence dans ce processus d'expertise, ont fait prévaloir d'autres finalités, économiques le plus souvent :

« Toutes ces zones incluses dans la liste espagnole sont aussi menacées par ailleurs par des barrages, routes, stations de ski, urbanisations, etc. : nous nous sommes portés jusqu'à présent davantage sur le retrait de ces projets, et plus tard nous verrons comment établir une réelle protection de ces sites. Il y a énormément de projets de ce genre. Parfois c'est le ministère de

l'environnement lui-même, lui qui prétend protéger, qui est celui qui détruit en construisant par exemple les barrages de Melonar à Séville, Idueña à Salamanca… Parfois ce sont d'autres ministères, d'autres interêts, ou les adminsitracions régionales, voire des intérêts privés (Ecologistas en acción-Madrid, avril 2000) ».

Les propositions régionales de sites envoyées à Madrid renvoient à la place accordée par chaque région à la protection des espèces et des espaces naturels, mais aussi au pouvoir réel des administrations chargées de l'environnement par rapport à d'autres administrations à la légitimité mieux établie. Il y a ainsi autant de modes de traitement de Natura 2000 qu'il y a de Régions Autonomes, chacune négociant avec le gouvernement central la cohérence de sa propre liste. Natura 2000 représente des enjeux et des contraintes différents pour chaque région. Il fait appel à des cultures de la nature, ainsi qu'à des structures administratives et législatives disparates. D'un point de vue conjoncturel, ce type de politique ne représente pas non plus les mêmes enjeux. La liste espagnole des sites d'intérêt communautaire traduit ces décalages entre les Communautés Autonomes. Dans ce contexte, la concertation sociale, à l'instar des régions, est restée en suspens. La négociation des sites à inclure au réseau européen est restée confinée entre les administrations régionales et le Ministère de l'environnement du gouvernement central, celui-ci ayant à la fois le rôle de garant des engagements pris à Bruxelles et de relais avec les Régions Autonomes (cadrage réglementaire et scientifique). Les débats au sein du groupe de travail national sur Natura 2000 traitent peu des questions d'information et d'intégration des intérêts socio-économiques, tout au long de la mise en œuvre du programme. Cette situation est en contradiction avec certains principes-phare de la loi-cadre 4/89 sur la protection de la nature, qui obligent l'administration à informer, voire à auditionner les secteurs intéressés par une politique. Cette loi la contraint aussi à donner aux acteurs concernés, la possibilité d'être représentés dans les organismes gestionnaires des espaces naturels protégés pour contribuer à l'élaboration de leurs plans de gestion ainsi qu'à la gestion elle-même. Par ailleurs, le manque d'organisation et de coordination des syndicats et des associations de socioprofessionnels ou de protection de la nature laisse une importante marge de liberté aux administrations en charge de la mise en oeuvre. De surcroît, le rôle de coordination des régions, assuré par le gouvernement central à Madrid, n'a semble-t-il pas permis de créer une opportunité ou même une capacité d'arbitrage sur celles-ci. Si le

gouvernement central est en position de contrôleur et d'interlocuteur légitime entre le niveau régional et le niveau européen, la politique européenne de protection de la nature n'en reste pas moins construite par les enjeux territoriaux des Communautés Autonomes. Différents facteurs propres à l'organisation politique influencent cette situation.

2. Les facteurs explicatifs de la mise en œuvre de Natura 2000 en Espagne

Nous avons observé que les régions ont eu le monopole de l'application de la politique européenne mais n'y ont pas associé la population avec l'idée que « *dans le cas contraire, on n'arrive à rien* » (Responsable de la Direction générale de planification des espaces naturels, Catalogne, 7 février 2001). De manière générale, sans consigne expresse des élus en ce sens, les techniciens n'ont pas abordé, de leur propre chef, les questions d'information publique et de participation sociale. La concertation est donc restée cantonnée au niveau politico-administratif entre le Centre et les Autonomies.

A partir d'une analyse couplant la recherche des causalités et la mise en évidence des stratégies d'acteurs, nous nous proposons de comprendre plus finement les facteurs ayant configuré la procédure espagnole. Ces facteurs sont présentés dans le tableau 5, tableau qui permet de mettre en évidence trois facteurs explicatifs : des facteurs structurels liés au système politico-administratif, des facteurs conjoncturels et des facteurs culturels. Cette analyse nous permet de répondre à différentes questions qui renvoient au lien entre la participation sociale et ces différentes variables : pourquoi les acteurs locaux ont-ils été peu intégrés, voire pas du tout, à la mise en place du réseau d'espaces protégés ? Pourquoi l'application de Natura 2000 n'a finalement pas dépassé le stade de la réalisation de la liste communautaire, alors que tant de moyens ont été mobilisés pour mettre en place le réseau et malgré la rapidité de la transposition de la directive (par rapport à la France notamment) ?

Tableau 5 : Facteurs nationaux explicatifs de la mise en œuvre de la directive « Habitats » en Espagne

<table>
<tr><th>Facteurs organisationnels et politiques</th><th>Facteurs conjoncturels</th><th>Facteurs culturels et territoriaux</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Un Etat des Autonomies créant une distribution spécifique des compétences :

17 Autonomies chargées de l'élaboration de listes régionales de sites d'intérêt communautaire : choix liés à la politique et aux enjeux territoriaux (concurrençant l'aspect purement technique des propositions)

Faible pouvoir de contrainte et d'action de l'Etat central sur les administrations autonomes

Oppositions politiques de Madrid (droite) et de certaines CA (parti socialiste) qui court-circuite la coordination</td><td>Un Ministère de l'environnement jeune (1996)</td><td rowspan="2">Une démocratie tardive (1975)

Une faible tradition participative et contestataire</td></tr>
<tr><td>Faibles dotations budgétaires

Encore peu de légitimité sociale et politique de l'environnement

Poids relatif du Ministère de l'environnement sur les autres Ministères</td></tr>
<tr><td>Pouvoir d'action limité par le décret royal de transposition de la directive HFF (mission limitée à la réalisation de l'inventaire scientifique de référence et de la coordination d'ensemble.)</td><td rowspan="2">Affirmation de l'autonomie régionale par rapport à l'Etat central au travers des choix / modalités d'application de la directive HFF (excluant la participation sociale)</td></tr>
<tr><td>Pouvoir d'action des CA > leur statut constitutionnel + leur compétence attribuée par le décret royal transposant la directive HFF</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Faible organisation/ structuration des groupes d'intérêts (APN ou socio-professionnels)

Faible capacité d'action collective

Faible niveau de collaboration avec l'administration</td><td colspan="2">Un faible niveau d'information et de mise en débat public du processus d'application de la Directive habitats dans les CA (information =zone d'incertitude sous contrôle)

Enjeux : éviter les conflits, ne pas perdre de la légitimité d'action dans la gestion du territoire, ou des voix électorales</td></tr>
<tr><td colspan="2">Existence d'autres intérêts territoriaux ayant plus de poids et relevant de l'urbanisme (routes, constructions, etc.) , du tourisme (stations de ski) ou de la gestion de l'eau (barrages)

Enjeu : répondre en priorité à la demande sociale et économique.</td></tr>
<tr><td colspan="3">Conclusions:
Processus d'information publique sur Natura 2000 prévu par les textes mais non réalisé
Incertitude sur les avantages ou les contraintes socio-économiques de Natura 2000
Oppositions timides et localisées de certains groupes sociaux (chasseurs, entrepreneurs)
Participation sociale difficile et uniquement « naturaliste » (ONG, APN).</td></tr>
</table>

Légende :

CA :Communauté Autonome — HFF : Habitats, Faune, Flore

ONG : Organisation Non Gouvernementale — APN : Association de Protection de la Nature

2.1. Le facteur organisationnel

Simon Izcara Palacios (1999) montre, dans ses travaux sur le déficit de mise en oeuvre des directives européennes d'environnement, que le système de gouvernement est un facteur important à prendre en compte dans l'analyse des problèmes d'application du droit communautaire. Par exemple, en Allemagne où la population est pourtant fortement sensibilisée à l'environnement, il constate un fort degré de non-application du droit européen. L'organisation fédéraliste nuit selon lui à l'émergence d'enjeux fédérateurs, de modes d'action commune et de décisions convergentes.

L'organisation politico-administrative explique aussi en partie la formalisation technique de la procédure espagnole et montre que la traduction rapide des directives européennes ne garantit pas leur applicabilité et leur mise en œuvre effective. La politique de régionalisation espagnole engagée par la constitution de 1978 est une réorganisation en profondeur de la structure territoriale en complète rupture avec la période franquiste. Le transfert de compétences de l'Etat vers les Communautés Autonomes marque un tournant dans les relations centre-périphérie jusque là autoritairement centralisées. Il consacre la renaissance de l'enjeu territorial liée à l'affirmation des particularités régionales. C'est un « *compromis original et novateur entre une solution véritablement fédérale et le maintien de l'Etat unitaire traditionnel* » (Garraud, 1994, p 166). Ce passage à un système politico-institutionnel multi-niveaux a radicalement changé l'importance accordée jusque-là au territoire par les politiques d'environnement. Le territoire devient un élément conditionnant et structurant de l'élaboration et de l'application des politiques de protection de la nature de telle sorte que *« plus l'on descend vers le local, plus son importance est cruciale* » (Font, 1999, p 79). Ce processus de revalorisation du territoire s'accompagne du renforcement du pouvoir des acteurs décentralisés. Alors que les acteurs institutionnels de niveau central ont un rôle limité (technique et administratif), les acteurs de niveau régional acquièrent un rôle plus important dans le développement des lois-cadre de l'Etat. Ils participent aussi à la définition des conditions d'application des politiques de niveau national ou européen. Il est alors permis de faire l'hypothèse du rôle foncièrement utilitariste, pragmatique mais déterminant des acteurs locaux destinataires en phase d'application des politiques. A la difficulté « traditionnelle » d'appliquer des politiques publiques élaborées au niveau global, s'ajoute donc, pour le cas espagnol, une structure politico-

administrative hybride, ni purement fédérale, ni seulement unitaire, qui complexifie davantage leurs modalités d'application. La multiplication des niveaux d'acteurs se retrouve dans l'organisation administrative et constitutionnelle de la politique espagnole de protection de la nature caractérisée, elle-aussi, par sa complexité. Sa dualité constitue un facteur limitant supplémentaire de l'application de la politique européenne. Elle se concrétise en effet dans le domaine juridique par la coexistence et la concurrence de la Loi cadre espagnole pour la protection de la nature (4/89) qui met en place des instruments d'aménagement de l'espace (plan « d'organisation » des ressources naturelles et plan recteur d'usage et de gestion[51]) et les lois de protection de la nature propres à chaque Communauté Autonome. Entre la législation de régime urbanistique propre à l'aménagement du territoire et celle relevant du droit environnemental, la politique espagnole apparaît comme un système articulé d'instruments de planification administrative qui organisent l'exploitation des espaces et des ressources naturels, leur gestion, leur amélioration, leur restauration et leur protection. Ainsi, ce sont différents degrés de protection, ainsi qu'une diversité des contenus et d'outils qui caractérisent les politiques des Autonomies face à la diversification des options normatives possibles en matière de protection.

En raison de la complexité de cette organisation, l'Espagne présente, d'un côté, une rapidité à intégrer le droit européen dans sa législation interne et de l'autre, une résistance à mettre en œuvre les réglementations. Pour Simon Izcara Palacios (1999), l'intégration du droit est en réalité justifiée par la nécessité d'être un « bon européen » de façon à continuer de bénéficier des fonds européens. Deux facteurs expliquent, selon lui, le mode de mise en oeuvre effective de la politique européenne par l'Espagne. Le premier facteur est la structure quasi-fédérale de l'Etat où le partage des compétences et les tensions entre centre et périphérie défavorisent l'application correcte et homogène du droit de l'environnement. Le second facteur concerne la position « périphérique » de l'Espagne dans l'Union européenne, pays dont les problèmes ont été marginalisés par rapport à ceux du « centre » de l'Europe. Ces derniers sont plus fortement impliqués en matière de protection de l'environnement et influencent donc davantage le contenu ainsi que le degré de contrainte des directives.

---

[51] Le « Plan de Ordenación de Recursos Naturales » (PORN), et le « Plan Rector de Uso y Gestión » (PRUG) (plan spécifique aux parcs naturels).

La conséquence de cette situation est une plus faible participation effective des pays comme l'Espagne, à la mise en œuvre concrète des réglementations qui accordent une importance moindre à l'applicabilité de la politique européenne par rapport au contrôle de son intégration législative. La faible capacité de contrôle de l'Union européenne de l'application réelle de la loi et l'information partielle qu'elle recueille à ce sujet alimentent ce type de stratégie. Elles conduisent en particulier à une faible coopération des pays « périphériques » pour lesquels les coûts de mise en œuvre sont plus forts (Izcara Palacios, 1999, p 97).

2.2. Le facteur politique

Dans la situation décrite ci-dessus, le droit communautaire est une source de conflits entre l'Etat central qui traduit les directives et ses Autonomies chargées de les appliquer (Izcara Palacios, 1999, p 103). Dans ce contexte, la formalisation administrative et scientifique de la procédure d'application de Natura 2000 dessert la conciliation nécessaire des logiques régionales où prévaut la territorialisation des enjeux et des chercheurs ainsi que la logique scientifique nationale. Elle influence par conséquent l'application de la politique européenne. Nous observons en effet un positionnement en retrait du gouvernement central espagnol, résolu à se plier aux décisions et aux choix des Communautés Autonomes, ainsi que le blocage de la procédure en phase d'élaboration de la liste :

> *« Valence n'a fait aucune proposition et si l'ancien directeur général du service environnement ne l'a pas fait, c'est parce qu'il n'a pas voulu. Et l'actuel directeur nous dit qu'il lui faut un an pour y réfléchir ! (...) Nous n'avons pas la force d'exiger beaucoup, toutes les compétences appartiennent aux Communautés Autonomes et elles font ce qu'elles veulent ! » (Chargée de mission, Ministère de l'environnement, Madrid, avril 2000)*

Pour beaucoup de régions, l'information est une ressource d'action. Leur stratégie consiste à limiter l'information donnée au public dans la mesure où elle constitue encore un vaste champ d'incertitudes potentiellement conflictuel. Le contrôle de l'information permet d'appliquer la politique européenne en évitant les conflits ou en se préservant de la perte de légitimité d'action et de la perte de voix électorales qu'ils

pourraient représenter. Il permet aussi de gagner du temps pour préparer de façon plus approfondie la phase de gestion des sites et d'en mesurer les implications économiques et politiques :

> *« On a de plus en plus conscience que sur ces espaces Natura 2000 il existe une épée de Damoclès, une tutelle européenne (...) là, la Commission européenne peut intervenir. L'inclusion de ces espaces à Natura 2000 aura un effet économique pour l'attribution de certains fonds qui vont aller presque intégralement à Natura 2000, mais aussi un effet politique pour la conservation de la nature : des institutions européennes seront impliquées à la gestion de ces espaces alors qu'elle sont loin d'eux, et elles seront de fait plus imperméables aux intérêts locaux. » (DMA (direction générale de la planification des espaces naturels)-Catalogne, février 2001)*

L'ambiguïté dans le partage des compétences, comme dans les statuts des Autonomies dans la constitution, ne fait qu'augmenter, par ailleurs les marges de manœuvre dont elles disposent dans l'application des politiques européennes dont Madrid se fait le relais. Dans le contexte historique et politique administratif actuel, le gouvernement espagnol adopte une position attentiste dans la mise en œuvre de la politique européenne de la nature. Une politique volontariste est en effet difficile à tenir, car il est juridiquement tenu d'une part de confier le travail de gestion concrète des milieux naturels aux régions, d'autre part de faire remonter leurs intérêts respectifs vers l'Europe.

> *« Les « plaintes » européennes sont l'unique moyen de pression, de contrôle et d'amélioration des listes régionales ou d'application de la Directive dont nous disposons. La voie européenne est la seule car en interne, il n'y a ni pouvoir de le faire, ni volonté pour"(Chargée de mission, Ministère de l'environnement, avril 2000)*

Dans ce contexte, pour la chargée de mission à Natura 2000 du Ministère central de l'environnement, seule la Communauté européenne peut faire pression sur les Communautés Autonomes, en l'absence de volonté et de pouvoir réel du gouvernement central. Le Ministère de l'environnement se trouve par ailleurs non seulement isolé des régions qui ont adopté des stratégies individuelles mais aussi des autres ministères aux intérêts différents. Le Ministère de l'agriculture, par exemple, malgré les compétences

qui lui sont attribuées, n'a pas destiné de financements compensatoires à la gestion des sites concernés par Natura 2000. Les priorités portent sur la gestion de l'eau et les aménagements hydrauliques[52]. Enfin, le gouvernement accorde un faible budget au ministère de l'environnement et en interne, c'est encore la conservation de la nature qui est la moins bien dotée. De la même manière, seule une infime partie des fonds structurels est destinée aux questions de conservation de la nature : la partie réservée à Natura 2000 est d'autant plus faible (Chargée de mission Natura 2000, Ministère de l'environnement, Madrid, avril 2000).

2.3. Les facteurs conjoncturels et culturels

Deux autres facteurs éclairent, selon nous, la situation espagnole : la jeunesse et le manque de légitimité de l'administration centrale de l'environnement ainsi que la « culture » nationale d'environnement (Szarka, 1999, p 18), qui renvoie au rapport de la société et du politique à l'environnement ainsi qu'aux valeurs socioculturelles que celui-ci représente.

La création récente du Ministère de l'environnement central (1996) et le développement des politiques régionales n'a pas supposé « *une meilleure capacité à adopter des mesures effectives de protection et à influencer de manière décisive d'autres champs d'intervention publique* » (Font, 1999, p 79). Lorsque la droite prend le pouvoir, elle créé le Ministère de l'environnement. Différents modèles d'administration régionale de l'environnement étaient alors déjà à l'œuvre dans des contextes socio-économiques fort différents. Citons par exemple le cas andalou avec son « agence » de l'environnement, l'exemple catalan avec son « département » de l'environnement et le schéma sectorisé d'administration calqué sur le modèle central. Pourtant, si le gouvernement central garde le pouvoir législatif, ce sont les Autonomies qui ont désormais tout pouvoir en matière de mise en oeuvre des directives européennes (Carretero, 1997, p 24) ; elles gardent aussi un pouvoir législatif territorialisé. Cette situation n'a pas empêché le développement antérieur d'administrations régionales chargées de ces questions. Le pouvoir de contrainte de l'Etat sur l'application des

[52] Dans les projets déposés par l'administration centrale pour l'obtention des fonds de cohésion dans le domaine de l'environnement (seule catégorie éligible avec celle des transports pour 2000-2006), ceux portant sur l'adduction en eau potable, la gestion des déchets et l'assainissement sont privilégiés. Cf.

directives est non seulement peu légitime du point de vue constitutionnel mais aussi réglementé par le décret d'application de la directive « Habitats » qui donne toute liberté de moyens de mise en œuvre aux Communautés Autonomes.

L'Espagne serait par ailleurs, aux yeux de la Commission européenne, l'un des pays de l'Union ou « *le manque de conscience environnementale et l'apathie en matière de conservation de la nature est endémique.* » (Izcara, 1999, p 111). Des différences importantes sont pourtant à noter entre populations urbaines et rurales : l'idéalisation des valeurs naturelles est plus importante chez les premières, alors que la perception des mesures de protection pour les secondes, dont l'usage du milieu constitue l'activité principale, est plus restrictive et négative (De Castro, 1991 ; Moyano, 1998). D'un côté, les espaces naturels attirent une population urbaine porteuse de valeurs naturalistes et récréatives de la nature. D'un autre côté, les différents niveaux de protection existants ne sont que peu connus par la population résidente qui associe le plus souvent l'espace protégé à la figure restrictive de parc national. A un autre niveau, malgré quelques rares expériences d'élaboration concertée de mesures de gestion d'espaces naturels dans la mise en œuvre des plans de gestion (« *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* ») notamment[53], il semble qu'il n'y ait pas de tradition de concertation entre l'administration centrale et les administrations autonomes. Les facteurs conjoncturels et culturels expliquent en partie les difficultés de coopération entre les acteurs publics de différents niveaux ainsi que la faible participation sociale, caractéristiques de l'application globale de la directive « Habitats » : *« 30 ans de dictature, cela laisse des traces* »[54] commente le directeur du Centre thématique européen pour la Conservation de la Nature, lui-même d'origine espagnole. De ce point de vue, le caractère non-coopératif de la politique de la nature doit être imputé à la tradition interventionniste historique de l'Etat franquiste, censurant la participation sociale et à la faible présence en conséquence des associations privées dans le processus politique. Même après le passage à la démocratie, le gouvernement central, comme les gouvernements autonomes, affichent des modes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques caractérisés par le pouvoir étendu des fonctionnaires et par les difficultés de

---

Ministerio de Hacienda, *La programación regional y sus instrumentos, informe anual 2001*, 2002, http://www.igae.minhac.es/fondos/economia/B2001.htm

[53] Ce sont les plans de gestion des ressources naturelles définis par le décret royal 758/1996 du 5 mai 1996, suite à la Loi 4/89 sur les espaces naturels.

[54] En entretien réalisé en février 1999 au CTE, Paris.

coopération entre différents niveaux d'acteurs (Aguilar,1997, p 196). Suzana Aguilar, qui étudie l'application de la politique d'environnement européenne aux prises avec les intérêts industriels, montre que dans un tel contexte, ce sont des relations informelles, casuistes et discontinues qui lient les acteurs de l'industrie aux administrations de différents niveaux, le plus souvent au travers de contacts personnels.

En résumé, deux impacts du système politico-administratif espagnol sont à prendre en compte dans la mise en œuvre de Natura 2000 : la faible intégration des intérêts sociaux et le pouvoir des Autonomies. Le cas français se situe à première vue à l'opposé de ce schéma.

3. En France : l'institutionnalisation de la concertation et de l'acceptabilité sociale de la conservation de la nature

Rappelons qu'en France, le mécontentement général de différentes catégories d'usagers des espaces naturels repose sur l'enjeu concret de maîtrise des modes de protection de la nature qui seront appliqués sur les territoires concernés par Natura 2000. L'action collective, rapidement institutionnalisée sous la forme du « groupe des Neuf », consacre la mise en route d'un système de concertation et de négociation qui s'organise au niveau national. La mise en œuvre de Natura 2000 s'appuie par ailleurs sur trente six expériences pilotes de gestion lancées en 1995 et sur la mise en place des comités départementaux et locaux de suivi de la directive «Habitats » intégrant tous les représentants des secteurs concernés.

Le conflit, ayant rapidement bloqué le processus d'élaboration de l'action publique, a obligé les pouvoirs publics à intégrer la contribution des différents secteurs socioprofessionnels en amont de sa mise en œuvre nationale. La première liste de sites qui couvre 15 % du territoire, élaborée dans le secret des bureaux ministériels, s'accompagne en effet d'une levée de boucliers qui contraint les pouvoirs publics à négocier l'élaboration d'une autre liste de sites, région par région, département par département, en fonction des enjeux territoriaux. La liste française est réduite à 535 sites transmis à la Commission, fin 1998 (2,5 % du territoire national). Dans une logique d'acceptabilité sociale, elle repose sur un recensement des sites déjà protégés comme les réserves naturelles, les parcs nationaux ou les parcs naturels régionaux, les domaines du

Conservatoire du littoral et éventuellement des Conservatoires régionaux du patrimoine :

> *« La copie a été largement revue à la baisse. Le ministre veut en effet notifier les seuls sites consensuels qui ne soulèvent pas d'opposition locale et dont la protection n'entraînera aucune contrainte pour les acteurs locaux. (...)» (« Le gouvernement relance à la baisse la procédure Natura 2000 », Le Monde, 6 février 1997)*

Le conflit a aussi obligé le Ministère de l'environnement à demander des précisions à la Commission européenne[55] sur les implications du programme pour les activités locales et à rédiger un « mémorendum » d'interprétation de la directive « Habitats » qui pose quatre grands principes présidant à l'application de la politique européenne : la subsidiarité (notamment pour les mesures de gestion de chaque site), la recherche du consensus dans la désignation des sites sur la base d'une concertation et d'un partenariat avec les acteurs concernés, la mise en avant de la voie contractuelle plutôt que réglementaire dans leur gestion. Ce mémorendum est une autre étape de la reconnaissance de la participation des secteurs socioprofessionnels à la mise en œuvre de la politique européenne.

La procédure française prend en effet un nouveau tournant lors de la relance du programme par le nouveau gouvernement en place en 1997. Le critère de « réaction sociale à Natura 2000 » vient alors s'ajouter aux caractéristiques écologiques des sites traduisant la logique de « participation aménagée » adoptée par le Ministère de l'environnement face aux mobilisations sociales. La règle de mise en œuvre est de créer le consensus entre les objectifs publics et les intérêts privés. Le dispositif est alors profondément remanié : l'Etat cherche désormais à concilier les différents intérêts en présence. Un Comité National de Suivi et des Comités Départementaux de Propriétaires et Gestionnaires de l'Espace Rural[56] ont été créés pour intégrer les acteurs socioprofessionnels à l'application de l'action publique. Le mot d'ordre du gouvernement français contraint par ailleurs les préfets de département à classer hiérarchiquement les sites inventoriés selon le degré d'efficience attendu des consultations sociales. La circulaire, envoyée fin août 1997 par Dominique Voynet, leur

[55] Dans la circulaire aux préfets du 13 février 1997

demande de transmettre très rapidement (fin 1997) leur partie de la liste de Sites d'Intérêt Communautaire. Les DIREN et les préfets ont alors pour consigne de mesurer le degré d'adhésion ou d'hostilité à Natura 2000 en attribuant un « feu vert », un « feu orange » ou un « feu rouge » à chaque site inventorié. Les sites « feu vert » doivent être immédiatement inscrits dans la liste française pour être envoyés à la Commission européenne et les sites « feu orange », sont progressivement transmis au cours de l'année suivante selon l'évolution du consensus entre l'administration régionale et acteurs locaux. Quant aux sites classés « feu rouge », ils sont momentanément exclus des consultations et donc du réseau européen.

Comme pour le cas espagnol, le rapprochement de ces caractéristiques d'application de Natura 2000 avec le mode d'élaboration et de mise en œuvre national des politiques d'environnement, est éclairant. Selon Joseph Szarka (1999), la France relève d'un style autoritaire de mise en œuvre des politiques publiques, le Ministère de l'environnement s'inscrivant dans une tradition de type « top-down » d'élaboration et d'application des politiques d'environnement. Le modèle principalement mobilisé est celui des politiques réglementaires qui régulent, interdisent ou autorisent les activités humaines sur les sites naturels. Le style français est donc conçu comme un style administratif, technocratique et « *imbu de confiance scientifique* », c'est à dire basant sa légitimité sur les expertises scientifiques mobilisées. C'est aussi bien souvent un style conflictuel dans la mesure où la participation sociale est peu requise par les pouvoirs publics en phase d'élaboration de la politique et suscite donc la mobilisation de ses destinataires. Il convient d'ajouter que c'est la légitimité des actions publiques « autoritaires » en faveur de la nature qui est en cause dans ces conflits, car elle est encore aujourd'hui faiblement assurée :

> « *D'un côté l'objet de l'action publique en la matière apparaît soit incertain au-delà d'un consensus mou, soit vivement controversé(...). D'un autre côté, il n'échappe à personne que ses intérêts se heurtent à d'autres intérêts à la légitimité mieux ancrée dans le tissu social » (Godard, 1998, p 304).*

Les politiques de la nature française sont d'autant plus confrontées à des problèmes de légitimation qu'il s'agit de les mettre en œuvre car « *la nature est l'objet*

---

[56] Composé de représentants locaux des membres du Comité National de Suivi.

quotidien de confusions et de différends concernant la manière de la qualifier, les principes d'évaluation à lui appliquer et les instruments d'action à mettre en œuvre pour faire valoir à son juste rang l'intérêt supérieur éventuel qu'elle présente. » (Godard, 1998, p 309). En raison du pouvoir détenu par certains groupes d'intérêts, fortement ancrés dans la gestion de l'espace rural : les chasseurs, les pêcheurs, les agriculteurs et les forestiers étant les principaux groupes revendicatifs, la participation sociale devient une condition *sine qua non* de mise en œuvre de ces politiques. Laurent Mermet (1994) analyse cette dernière dimension en montrant comment la gestion de la nature est mue par les conflits entre « acteurs d'environnement » porteurs de la logique centralisée et globalisante des acteurs publics et des acteurs ayant d'autres intérêts sur le milieu naturel.

Force est de constater qu'à la bureaucratisation des politiques de la nature dans leur phase d'élaboration correspond une forte participation sociale en phase d'application :

> *« La tradition de formulation autoritaire et de la mise en œuvre discrétionnaire des politiques, secteur par secteur, semble encore intacte… la toile de fond des politiques tend à se maintenir obstinément » (Szarka,1999, p 28).*

Pierre Lascoumes montre que la mise en œuvre de ces politiques est, en effet, largement négociée au niveau local en fonction des pouvoirs et des priorités du préfet ainsi que des intérêts socio-économiques (Lascoumes, 1994). La phase de mise en œuvre est pour lui un moment de conflits dans la mesure où elle confronte différents enjeux. En dehors des moments de contestation, elle s'accompagne de « pratiques d'accommodation » entre acteurs publics et privés qui permettent des ajustements des réglementations aux contextes locaux (Lascoumes, 1990). A la tradition réglementaire française, s'ajoute donc une tradition contestataire qui aboutit finalement à un modèle de politiques d'environnement négociées et le plus souvent de type contractuel.

Cette analyse rappelle aussi les travaux de Christian Lequesne sur l'administration centrale de la France dans le système politique européen. Selon lui, un style de décision politique traditionnellement hiérarchique où prévaut une coordination inter-administrative verticale et un style décisionnel qui repose sur la négociation en réseau, coexistent, en France, de façon conflictuelle. Le style négocié est un produit de

la construction européenne qui favorise l'accès aux centres de décision d'un nombre plus important de groupes d'intérêt. Dans un tel contexte, les décisions politiques sont le fruit de micro-régulations et de micro-négociations opérées entre les fonctionnaires ou les cabinets ministériels, les élus (locaux, nationaux, européens) et des intérêts privés, dans des espaces politico-administratifs différenciés et difficilement identifiables. L'administration centrale est notamment le lieu d'action privilégié de groupes d'intérêts français dans les phases d'élaboration comme de mise en œuvre des politiques publiques européennes (Lequesne, 1995 , p 150).

Natura 2000 cristallise ces différentes caractéristiques du mode français de mise en œuvre des politiques de la nature. D'une part, le programme est l'objet d'une logique verticale et corporatiste où, au départ, seul des acteurs publics et scientifiques experts des questions de protection de la nature, sont associés. D'autre part, Natura 2000 est représentatif du rôle du conflit et de la négociation dans « l'aménagement social » des politiques de protection de la nature. Notons cependant que sa principale originalité, par rapport au modèle initial d'action publique, réside dans la contribution anticipée des acteurs sociaux dans le processus. En effet, c'est habituellement la phase de mise en œuvre de l'action publique par les metteurs en œuvre et les destinataires qui est « discrétionnaire ». Ce qui est semble-t-il novateur, c'est aussi l'institutionnalisation de la participation sociale à posteriori. D'un point de vue juridique, en effet, l'ordonnance 2001-321 du 11 avril 2001 (titre III)[57], formalise la concertation et l'élaboration conjointe des objectifs et modalités de conservation tout en accordant un statut de « site protégé » aux sites Natura 2000. Cette ordonnance consacre en effet l'institutionnalisation des négociations entre les secteurs socioprofessionnels et l'administration relatives à la mise en œuvre de Natura 2000. Elle définit, à côté des mesures réglementaires classiques de protection de la nature (parcs naturels, arrêtés de biotope, etc.), des mesures contractuelles de gestion des Sites d'Intérêt Communautaire. Grâce aux « contrats Natura 2000 »[58], en particulier, l'application locale du programme européen s'accompagne désormais de la définition conjointe (par l'administration et les acteurs concernés) des modalités d'obtention des aides de l'Etat. Elle comporte aussi les engagements à prendre, en contrepartie, par le bénéficiaire. Les mesures contractuelles tiennent ainsi compte des exigences économiques, sociales et culturelles, des

[57] JO du 14 avril 2001.
[58] Art. L. 414-3 de l'ordonnance 2001-321.

particularités régionales et locales comme de la spécificité des menaces qui pèsent sur les habitats et les espèces (France Nature Environnement, 2001, p 15). L'ordonnance organise aussi la concertation pour l'élaboration des orientations de gestion (documents d'objectifs) et met en place un régime d'étude d'impact. Ce texte de loi traduit le crédit que le gouvernement français accorde aux revendications collectives vigoureusement exprimées par le groupe des Neuf. Il institutionnalise la participation sociale à l'action publique comme un critère de décision politique :

> *« Avant la notification à la Commission européenne de la proposition d'inscription d'une Zone Spéciale de Conservation ou avant la décision de désigner une Zone de Protection Spéciale, le projet de périmètre de la zone est soumis à la consultation des organes délibérants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés. L'autorité administrative ne peut s'écarter des avis motivés rendus à l'issue de cette consultation que par une décision motivée. » (Ordonnance 2001-321, Titre III, article L. 414-1.III)*

Deux décrets permettent d'appliquer la partie de l'ordonnance relative à Natura 2000 : le décret n°2001-1031 du 8 novembre 2001[59] sur la procédure de désignation des sites Natura 2000 et le décret n°2001-1216 du 21 décembre 2001 sur la gestion à proprement parler. Le premier conforte le rôle des collectivités locales dans la désignation des sites, notamment en donnant aux communes un pouvoir de parole. Les régulations croisées, qui opèrent à ce niveau, laissent supposer l'influence que peuvent avoir les acteurs locaux dans la prise en compte des intérêts sectoriels. Le second décret précise les modalités de la concertation pour l'élaboration des documents d'objectifs et de l'étude d'impact des projets susceptibles de porter atteinte à la conservation des sites. Le document d'objectif est élaboré par un opérateur associé à un Comité de pilotage local composé du préfet de département, des représentants des collectivités territoriales intéressées et de leur groupement, les représentants de propriétaires et les exploitants de biens inclus dans le site. Il est ensuite ratifié par le préfet de département qui doit le réévaluer tous les six ans.

[59] Journal officiel du 8 novembre 2001.

L'ordonnance citée et ses décrets d'application témoignent de l'adaptation de la régulation juridique par les revendications sociales de groupes d'intérêts fortement organisés :

> *« Les activités piscicoles, la chasse et les autres activités cynégétiques pratiquées dans les conditions et sur les territoires autorisés par les lois et règlement en vigueur, ne constituent pas des activités perturbantes ou ayant de tels effets. » (Ordonnance 2001-321, Titre III, article L 414-1. V)*

Ces textes, en évacuant par exemple le problème de la « perturbation » des espèces tant décrié par les chasseurs, traduisent une volonté de pacifier les conflits, de formaliser les négociations ayant eu lieu au niveau national avec les différents secteurs socioprofessionnels et de laisser la voie libre aux arrangements potentiels de niveau régional et local. Plus globalement, les modifications successives apportées à la procédure française, montrent l'influence des groupes sectoriels organisés et l'importance de la mise en place d'espaces publics de débats où s'exprime la diversité des intérêts en présence. Elles montrent que l'Etat n'est plus le seul opérateur des politiques de la nature et que le territoire constitue désormais le lieu où sont redéfinis les problèmes de conservation de la biodiversité (Billaud et allii, 2002, p 247).

En définitive, la participation sociale apparaît comme un élément fondamental de différenciation entre les procédures espagnole et française de mise en œuvre de Natura 2000. En France, en effet, une dynamique réciproque s'est instaurée entre la régulation politique et la régulation sociale. D'un côté, on mesure la capacité de mobilisation sociale des différents secteurs socioprofessionnels destinataires. De l'autre côté, on observe l'institutionnalisation de cette participation sociale. L'intégration des intérêts socio-économiques a été organisée d'un côté par les groupes sectoriels et de l'autre, par le Ministère de l'environnement au niveau national. Elle témoigne d'une logique de co-construction de la régulation politique par le social.

Pourtant, la portée de la liste française de Sites d'Intérêt Communautaire reste, paradoxalement, très inférieure à celle de l'Espagne. Il convient, dans la section suivante, d'analyser le rôle de l'échelon régional de gouvernement dans la mise en œuvre des politiques de protection de la nature et plus particulièrement dans l'application de la politique européenne. A ce stade, nous proposons l'hypothèse d'une homogénéité des modes d'action régionaux en France et d'une diversité de ces modes

d'action en Espagne au regard de la structure quasi-fédéraliste de son système politico-administratif.

B. L'influence de l'echelon regional: des modes d'intervention convergents en France et en Espagne

Il convient maintenant de mettre en lumière les caractéristiques de la participation des régions à l'application de la directive « Habitats ». D'un point de vue juridique, la procédure Natura 2000, en Espagne, renvoie l'Etat central à un rôle de simple coordinateur et donne le pouvoir aux régions. Nous avons vu qu'au niveau global elle se fonde sur des caractéristiques scientifiques et techniques, le débat public étant absent. L'hypothèse d'une diversité des modes d'action apparaît pertinente. En France, le Ministère conserve la plus grande partie des attributions dans le domaine de la protection des espaces naturels et de la politique européenne, ce qui nous permet de penser que des modes d'action similaires ont été adoptés au niveau régional. Présentée dans cette section, l'observation de la participation de l'échelon régional montre pourtant que les deux procédures se rejoignent sur l'influence des enjeux propres aux territoires lors de l'élaboration des listes de Sites d'Intérêt Communautaire et qu'elles affichent un degré d'autonomie similaire par rapport au gouvernement central.

1. Des Régions Autonomes qui parviennent à des résultats similaires

En Espagne, différents modèles régionaux d'administration de l'environnement existent, dans des contextes socio-économiques eux-aussi très différents. Nous nous sommes intéressés plus particulièrement aux modèles andalou et catalan.

1.1. Des contextes économiques et institutionnels influents

La politique andalouse est née de façon précoce avec la création de l'Agence de l'environnement, organisme relativement autonome converti ensuite en « département »[60]. Créée pour mettre en œuvre le premier plan andalou

[60] En Espagne, le département (niveau régional) correspond au rang de « ministère » de l'Etat central.

d'environnement (1984), elle fait le pari de la compétitivité de son économie tournée vers la mise en valeur des ressources naturelles[61]. La politique andalouse est de fait considérée comme essentiellement axée sur les questions de conservation, en raison de la forte impulsion donnée aux politiques dans ce domaine et qui correspondent dans la réalité à un degré de biodiversité territoriale parmi les plus hauts de l'Union européenne[62]. Pourtant, le succès de cette politique est relatif par rapport aux résultats escomptés en termes de relance économique, notamment grâce à la politique des parcs naturels[63].

Dans l'application de la politique européenne, les priorités économiques régionales, le résultat des élections et même la personnalité du Ministre de l'Environnement, sont des facteurs qui expliquent les différences entre Autonomies :

> *« L'Andalousie a dit « voilà tous mes sites protégés, voilà Natura 2000 », mais le problème c'est que la région n'a pas les mêmes critères que l'Union européenne pour identifier les sites à protéger.(…) Les Canaries avaient déjà au niveau régional 40 % du territoire protégé. Ils avaient fait un pari pour la conservation comme moyen supplémentaire pour attirer le tourisme. Tout a été incorporé à leur proposition Natura 2000, ils ont ajouté des sites, mais pour les mêmes raisons que l'Andalousie ça ne suffisait pas. (Centre thématique européen pour la conservation de la nature, mars 1999)*

En Andalousie, Natura 2000 semble à priori être davantage vécu comme un moyen de valoriser des ressources locales au service du développement régional, en accord avec « l'esprit » de sa politique de la nature. Avec une proposition de 40% de son territoire, le gouvernement autonome mise toujours sur ces milieux naturels comme socle de relance de l'économie régionale en crise. Dans cette région où la rente *per capita* est des plus basses d'Espagne[64] et d'Europe, le lancement du programme Natura 2000 représente l'apport d'aides financières complémentaires :

---

[61] Cf. l'introduction du chapitre 6.
[62] Sur la base de données de l'Agence Européenne de l'Environnement, l'association France Nature Environnement a évalué que l'Espagne se situe au premier rang de l'Union Européenne en matière de biodiversité des vertébrés, de biodiversité des oiseaux et de biodiversité des plantes vasculaires (FNE, 2001, p 23).
[63] Cette question est développée dans l'introduction du chapitre 6.
[64] Elle fait partie des trois communautés autonomes en dessous de la moyenne espagnole.

« Avec quelle motivation un usager va-t-il appliquer un contrôle restrictif de ses activités ? Il lui faut une alternative. Or, la simple production de bénéfices directs pour les usagers (label écologique, tourisme rural, etc.) coûte de l'argent ! (...) La protection doit avoir des contreparties, des bénéfices pour les gens qui gèrent quotidiennement cet espace. On finance bien des cultures inutiles pourquoi ne financerait-on pas la conservation de certains oliviers ou telle espèce de vache qui permettraient de maintenir des populations dans les espaces ruraux ? L'obtention de valeur ajoutée permettrait ensuite de diminuer l'investissement de l'administration. » (Technicien, Ministère de l'environnement, Direction générale d'éducation à l'environnement, Séville, septembre 2000)

Pourtant, pour des raisons d'oppositions politiques, le gouvernement andalou peine à négocier l'obtention des aides européennes qui transitent par Madrid. L'application de la directive « Habitats » dépend des financements qui permettront la mise en œuvre de mesures de protection effective sur chaque site:

« Si l'Europe prétend que nous avons une biodiversité parmi les meilleures de la communauté, qu'elle nous donne les fonds conséquents pour les protéger ! Mais les fonds structurels que reçoit Madrid sont répartis par le gouvernement en fonction d'un clientélisme politique évident et ceux qui devraient aller à la communauté andalouse vont ailleurs ! » (Technicien, Ministère de l'environnement, Direction générale de l'éducation à l'environnement, Séville, septembre 2000)

L'administration de l'environnement, malgré son développement récent et ses actions novatrices[65], se confronte aussi aux intérêts portés par les autres services de *la Junta de Andalucía*. Les oppositions et les jeux de pouvoir entre Séville, où est localisé le Ministère de l'environnement andalou et ses délégations provinciales, ont également influencé l'élaboration de la liste Natura 2000. Paradoxalement, les délégations provinciales n'ont pas été associées à l'élaboration de la première proposition, faisant de la procédure andalouse, une procédure finalement « centralisée » :

« Dans la première proposition, les délégations provinciales de l'environnement n'ont pas été intégrées, c'est Séville qui a tout décidé en

[65] Comme le volontariat environnemental.

agrandissant les zones déjà protégées » (Ecologistas en acción, Cádiz, septembre 2000)

Par ailleurs, les espaces naturels protégés[66] pâtissent du manque de moyens de fonctionnement, du manque de planification et d'une désorganisation administrative qui court-circuite l'efficience des actions de protection entreprises. La mobilisation des organismes de participation sociale, comme le Conseil andalou d'environnement, dissout en 1995, et les organismes de direction des parcs naturels (« juntas rectoras »), reste inefficiente.

En Catalogne, les affaires d'environnement ont suscité au départ un intérêt politique et économique limité, celles-ci étant traitées jusqu'en 1991 par un service spécifique du « Ministère de politique territoriale ». C'est seulement après cette date que ce service accède au rang de « Ministère de l'environnement ». Dans l'ensemble des espaces protégés, les parcs naturels bénéficient d'un régime particulier, restant sous tutelle du Ministère de l'agriculture jusqu'en 1999. La politique catalane est jugée normative (législation abondante) et anticipatrice (Aguilar, 1999, p 20), notamment dans la réglementation des déchets industriels de 1983, mais aussi des zones humides (1985). Si le développement normatif important de la politique catalane d'environnement a bénéficié d'une autonomie antérieure à l'accès à la démocratie, son application concrète n'en reste pas moins subordonnée aux enjeux conjoncturels régionaux liés au tourisme ou au secteur industriel. La conservation effective d'espaces naturels souvent humanisés, a donc eu du mal à s'imposer. Dans cette région, le programme européen peut être considéré plutôt comme une réponse à la demande urbaine d'espaces verts : la protection de la nature n'est pas un enjeu économique pour cette Communauté Autonome qui se situe en tête des régions espagnoles où la rente *per capita* dépasse la moyenne européenne[67] :

« Il y a des lois, des conventions internationales qui contraignent donc on fait des choses en matière de conservation, mais c'est largement insuffisant ! En plus ici, la population veut du vert car ce sont surtout des citadins et créer du

[66] Et notamment ceux à faible valeur économique.
[67] Considérant la rente moyenne *per capita* en Europe comme l'indice 100, la rente andalouse se situe entre 50 et 75 avec une moyenne de 66, tandis qu'en Catalogne elle varie entre 100 et 125 (source : Eurostat).

vert c'est donner l'impression qu'on donne un cadre de vie meilleur ; c'est populaire. » (Technicien CMA-Catalogne, 5 mai 2000)

La planification de la gestion des espaces naturels est par ailleurs encore inexistante sur bon nombre d'espaces protégés du PEIN[68]. La création du PEIN n'a pas été suivie d'un budget spécifique à la gestion des sites et les acteurs destinataires se sont forgés au fil du temps une sorte de « culture » négative de la protection de la nature. Les gestionnaires de ces espaces ont dû par ailleurs s'accommoder des faibles moyens attribués par l'administration et faire preuve d'initiative[69]:

« Les gens se souviennent des promesses non accomplies : protéger, c'est une contrainte supplémentaire pour leur propriété, leur territoire, leur activité» (Chef de service de la Direction générale de la conservation du patrimoine naturel et du milieu physique, 7 février 2001).

Les problèmes rencontrés dans la mise en place du PEIN ont créé un précédent qui dessert l'adhésion sociale aux actions publiques ultérieures. Les populations sont en effet devenues réticentes en raison de l'absence de bénéfice direct individuel ou collectif de la création d'espaces protégés.

Les politiques andalouse et catalane, développées dans des contextes institutionnels différents, sont confrontées aux mêmes problèmes d'application et d'efficience des mesures mises en oeuvre. Compte tenu des points de convergence identifiés, nous devons renverser nos hypothèses au sujet des modes et des degrés d'influence du niveau régional sur la protection des espaces naturels. Nous pensions que dans les régions où les espaces ruraux économiquement défavorisés dominaient, comme cela peut-être le cas en Andalousie, les acteurs locaux « n'ont rien à perdre » à participer à la mise en place de Natura 2000, bien au contraire du fait des subventions européennes. Par contre, il était permis de supposer au sujet de zones plus riches comme la Catalogne, que les populations et les élus[70] seraient plus réticents, les bénéfices directs étant plus diffus et les coûts plus lourds. Pourtant, alors que les contextes

---

[68] « Pla d'espais d'interes natural».

[69] Le cas de la gestion des marais de l'Ampurdan relaté au chapitre 5 illustre cette remarque. Le jeu des acteurs locaux avec l'administration, a été d'abord ponctuée de conflits et ce d'autant plus que les espaces naturels étaient situés à proximité des villes, comme c'est le cas sur le littoral.

régionaux étudiés devaient donner lieu à des modèles de protection de la nature et d'application de la politique européenne peu convergents, la réalité de mise en oeuvre de l'action publique, et notamment de Natura 2000, nous oblige à revenir sur cette idée. Dans l'application du programme européen, les enjeux écologiques et socio-économiques de chaque région ont en effet conduit à mettre en place des procédures similaires sur différents points.

1.2. Des points de convergence dans les procédures régionales

Les procédures régionales, caractérisées par l'absence d'information et de mise en débat public de la directive « Habitats », renvoient d'abord à l'impopularité des actions de protection de la nature auprès de leurs destinataires et aux enjeux politiques qu'elles impliquent. L'absence d'information est observable sur les espaces naturels de protection spéciale comme les parcs naturels qui disposent pourtant de structures de participation bien définies. Alors que sur ceux-ci, Natura 2000 est envisagé comme un programme qui ne doit pas poser de problème ou constituer un enjeu concurrent de ceux existant au niveau local, les gestionnaires de ces espaces semblent peu informés[71] :

> *« Je ne sais pas si les gestionnaires[72] savent s'ils ont des habitats prioritaires, les identifier et encore moins ce que ça implique » explique le chargé de mission catalan (7 février 2001).*

Les phénomènes de rejet constatés dans la mise en œuvre d'autres actions publiques de protection de la nature, expliquent la position prudente des administrations régionales. Celles-ci ont en effet adopté une démarche d'application de la directive « Habitats » laissant peu de place à l'information du public et aux instances de participation sociale. L'absence de certitudes sur les modalités de gestion ou de financements a également conduit à prendre des décisions qui visent d'abord à satisfaire les exigences européennes et les enjeux financiers qui y sont liés. Le traitement de la

---

[70] Nous verrons dans la monographie andalouse qu'en fait, il n'en est rien : la région a également opté pour une application « bureaucratique » de la directive « Habitats ».
[71] Lors d'un entretien en mars 2000, avec le directeur du parc naturel des marais de l'Ampurdan, celui-ci avoue ne pas savoir que le parc est classé comme Site d'Intérêt Communautaire.

question de l'acceptabilité sociale du programme est de fait repoussé à une date ultérieure. La phase de gestion concrète des sites a complètement été évacuée des réflexions. Les responsabilités étant diluées et les sanctions éventuelles aussi, aucun élu ne veut prendre de risques politiques sur la phase de concrétisation d'un programme inconnu du public et qui risque d'être impopulaire.

Les procédures régionales reposent non seulement sur une évaluation à priori de l'acceptabilité sociale du programme mais aussi sur le rejet de la tutelle qu'implique Natura 2000. Cette tutelle représente une perte de pouvoir pour les gouvernements autonomes comme pour les élus et les gestionnaires locaux : « *en tous cas, on a de plus en plus conscience que sur ces espaces Natura 2000, il existe une épée de Damoclès : la tutelle européenne* » commente le chef de service de la Direction Générale du Patrimoine Naturel et du Milieu Physique de la *Generalitat* de Catalogne (7 février 2001). La réticence des régions à adopter les critères européens de protection de la nature et la lenteur de la mise en œuvre de la directive « Habitats » s'expliquent donc aussi par l'enjeu que constitue la sauvegarde de leur autonomie pour ces régions.

En outre, les procédures andalouse et catalane se rejoignent aussi sur l'élaboration d'une liste régionale de Sites d'Intérêt Communautaire reprenant le périmètre des sites déjà protégés. Le mot d'ordre des gouvernements catalan comme andalou dans l'élaboration de leur liste était en effet d'inventorier « uniquement » les espaces déjà protégés par le système régional. De cette manière, les régions attendaient l'adhésion de principe des acteurs au nouveau zonage que constitue le réseau européen, compte tenu que les réseaux régionaux d'espaces protégés avaient déjà été socialement validés.

Par ailleurs, la directive ne supposant qu'une obligation de résultats et non une obligation de moyens, chaque région autonome avait la légitimité de définir sa propre ligne d'action. D'un point de vue juridique, les régions disposent en effet, par décret royal, de tous les pouvoirs en matière d'application de Natura 2000. Il n'est pas illégal qu'une Communauté Autonome ne propose aucune liste comme l'ont fait initialement les Communautés Autonomes de Murcie et Extremadure. La Commission européenne s'adresse à l'Etat et non pas aux Communautés Autonomes, ce qui élargit d'autant leur

[72] Le directeur du parc naturel des marais de l'Ampurdan avouait en effet dans un entretien en mars 1999, ne pas savoir que le parc naturel fait partie du réseau européen.

marge de manœuvre dans l'application de la loi. Par contre, cette situation pose un problème interne entre les différents niveaux de gouvernement impliqués, problème qui s'ajoute à la liste des conflits de compétences qui caractérisent les relations entre administrations depuis l'accès des régions à l'autonomie.

Selon la chargée de mission sur Natura 2000 du gouvernement central, la majorité des régions a mis en place la procédure sans autoriser d'intervention extérieure, comme c'est le cas en Catalogne et en Andalousie (5 avril 2000). L'absence d'occasion de participation sociale à Natura 2000 confirme le caractère essentiellement administratif et technique de l'application de la directive « Habitats » observé au niveau global :

> *« Les gens n'ont pas réagi car la plupart des gens ne connaissent pas ou pas bien, le thème et ils n'y ont pas accordé (...). C'est un thème qui n'a pas eu de répercussion politique, ni d'information sociale, ni d'explication aux groupes concernés agriculteurs, sylviculteurs : rien n'a été fait de ce côté là » (Responsable Natura 2000, Barcelone, 5 mai 2000).*

La Commission européenne a en effet dénoncé la non-représentativité de la liste espagnole. La démarche territoriale des régions a créé des décalages entre les objectifs de conservation de la directive « Habitats », l'inventaire national et les propositions régionales qui ont permis d'élaborer la proposition espagnole. Cette démarche a conduit à des incohérences et à des insuffisances par rapport aux exigences écologiques de la directive. La réduction des possibilités de protection, occasionnée par les démarches régionales en particulier, conduit le technicien catalan chargé de la directive « Habitats » à penser que « *ce n'est pas une mauvaise proposition, si elle ne fait pas partie des pires, il manque des choses* » (5 mai 2000). Cette situation pose un problème d'efficience des stratégies et des mesures de conservation des habitats naturels à ce stade de la mise en oeuvre de Natura 2000.

Pour résumer, dans le cas espagnol on retrouve des modes d'intervention similaires d'une région à l'autre avec des résultats cependant différents. Ces résultats sont en fait disparates du point de vue des enjeux économiques qui sous-tendent la mise en protection de la nature et du point de vue des surfaces effectivement transmises à la Commission européenne. L'homogénéisation des stratégies régionales conduit donc paradoxalement à une diversité de résultats, nous amenant à remettre en question le

caractère déterminant de l'échelon régional dans la mise en œuvre. Qu'en est-il en France ? Retrouve-t-on ces décalages ? Il semble dans les faits que le degré d'autonomie du niveau régional en France soit similaire à celui des régions espagnoles alors que l'Etat y conserve pourtant un pouvoir d'intervention important.

2. Le rôle discrétionnaire du niveau régional en France

En France, les processus d'information et de concertation sociale ont été menés de façon inégale selon les préfets en charge de les mettre en œuvre au niveau régional. Ce fait renvoie aux analyses de Pierre Muller sur les conséquences de la décentralisation. Pour mettre en évidence les principales ruptures auxquelles l'administration a dû faire face à ce moment-là, Pierre Muller (1992) a observé le passage d'un modèle de gouvernement centralisé et corporatiste à un modèle polycentrique plus ouvert. Deux effets émergents sont mis en évidence : la perte de centralité de l'Etat, accompagnée de l'affaiblissement du rôle de médiation de la haute administration ainsi que la mise en place d'une logique de gouvernement local. L'analyse montre que la décentralisation ne s'est pas limitée à une nouvelle répartition des compétences. Elle a aussi conduit à « *l'instauration de nouvelles autorités politiques de plein exercice qui fondent leur légitimité sur leur capacité à résoudre l'ensemble des problèmes posés dans leur circonscription* » (Muller, 1992, p 293). En prenant l'exemple des politiques d'environnement, Pierre Muller montre que les collectivités territoriales se saisissent des problèmes dés qu'ils émergent, peu importe leur compétence réglementaire, les attributions de la région et du département étant relativement réduites dans ce domaine. L'enjeu de la décentralisation réside plus précisément dans l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques et dans les comportements locaux. Les juristes de l'environnement, comme Raphaël Romi, considèrent pourtant que le transfert de compétences réalisé reste inadapté à cet enjeu:

> *« Il eut été dans l'esprit des lois de décentralisation que les Régions reçoivent des compétences claires en matière de protection. Mais il n'y a pas eu de transfert effectif de compétences (...) au bénéfice des Régions de droit commun, alors que le niveau régional paraissait pourtant le plus adapté à une saine gestion des écosystèmes » (Romi, 1997, p 170).*

Les compétences des régions en matière de protection de la nature sont en effet limitées à leurs attributions antérieures de planification territoriale (urbanisme), aux compétences consultatives du Conseil Economique et Social (pour l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, du SDAGE[73] et des SAGE[74] par exemple) et à des pouvoirs d'initiative, notamment dans la création des Parcs Naturels Régionaux[75], en accord avec les collectivités locales. Depuis la loi « Barnier », elles partagent leurs compétences dans la gestion des parcs naturels régionaux au sein de syndicats mixtes ; elles peuvent aussi créer un comité régional de l'environnement pour réaliser les inventaires régionaux du patrimoine naturel et faire des propositions ou des conciliations avec des projets régionaux relevant d'autres secteurs. Les contrats de plan Etat-Région sont aussi, pour elles, l'occasion de faire valoir leurs intérêts en la matière ou de proposer des objectifs de développement.

L'administration française de l'environnement était par ailleurs morcelée au niveau régional jusqu'à la création des Directions Régionales de l'Environnement (DIREN) qui remplacent les anciennes Directions Régionales de l'Architecture et de l'Environnement (DRAE) que le déficit de moyens et le manque de légitimité rendaient « transparentes » vis à vis des forces locales (Le Bourhis, 1999, p 133). L'apparition des DIREN[76] est favorisée par le contexte politique de la fin des années 1980 et plus précisément par la percée de l'écologie politique (Le Bourhis, 1999, 132).

Les DIREN n'ont pas le monopole des politiques d'environnement dont elles partagent le traitement d'une part avec des forces sociales, politiques et économiques diversifiées et d'autre part avec les autres acteurs publics locaux tels que les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), les Directions Départementales de l'Equipement (DDE) et les Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE). Selon Jean-Pierre Le Bourhis, les DIREN répondent à deux types de logiques d'action. Elles s'inscrivent dans une logique d'action sectorielle verticale liée à la mise en oeuvre des programmes d'origine étatique. Elles adoptent aussi une logique d'action transversale, c'est-à-dire intersectorielle au plan régional et départemental. Ainsi « *l'action publique environnementale se redéploie*

---

[73] Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux.
[74] Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux.
[75] Le classement pour dix ans renouvelable, reste une décision de l'Etat.
[76] Décret du 4 novembre 1991.

dans le sens d'une plus grande autonomie, tout en conservant sa transversalité traditionnelle » (Le Bourhis, 1999, p 139). Cette transversalité implique des échanges et des négociations avec les autres administrations et une diversité des accords et des relations entre les différents secteurs de l'administration. Elle explique aussi les différences de méthodologie et de résultats entre les différentes régions dans la mise en œuvre de Natura 2000.

Pour Lionel Charles et Bernard Kalaora (2001), chaque secteur de l'administration a son propre « marquage identitaire ». Ce marquage identitaire renvoie aux pratiques, aux croyances et aux positions traditionnellement adoptées par les différents services de l'administration (industrie, agriculture, environnement, etc.) et à leurs ministères de tutelle respectifs. Dans la mise en œuvre du programme européen, ils expliquent le report, au niveau régional et départemental, des tensions existantes entre ministères concernés. En effet, au niveau déconcentré, les mêmes problèmes de coopération intersectoriels sont apparus, « *les mêmes divisions, les mêmes concurrences se sont retrouvées structurer des réalités locales dans la même trame conflictuelle de l'administration centrale* » (Charles, Kalaora, 2001, p 54). L'enquête sociologique, réalisée sur la mise en œuvre de Natura 2000 (Remy, 1999), montre en effet que les DIREN, relais territoriaux de l'Etat, ont reproduit au niveau régional la même dynamique qu'au niveau national. Même si la procédure de désignation des sites a volontairement été décentralisée, il semble qu'elle ait suivi dans la réalité, la même évolution qu'au niveau central. Les DIREN se sont profondément attachées à suivre les directives de leur Ministère de tutelle, notamment en matière de scientificité de l'inventaire et de la liste de SIC. C'est d'ailleurs au nom de cette légitimité scientifique[77] que les premières listes ont été proposées (Deverre, 1999, p 260). Ce mode d'action des DIREN renvoie au mode d'engagement « unitaire » dans le processus local de prise de décision, mis en évidence par Jean-Pierre Le Bourhis (1999), qui renvoie à leur rapport de soutien à l'autorité préfectorale[78]. A cette époque-là, la majorité des directeurs régionaux de l'environnement soutenaient leur préfet, forts de l'idée que l'Etat doit parler d'une seule voix.

---

[77] Cette compétence est essentiellement légitimée par l'omniprésence des Conseils Scientifiques Régionaux de Protection de la Nature (CSRPN).

[78] Deux autres variables ont été mises à jour par Jean-Pierre Le Bourhis pour caractériser le pouvoir et la légitimité d'intervention des DIREN dans le contexte local : leur mode de coopération avec les autres

De façon générale pourtant, en raison de facteurs internes à leurs services et de facteurs propres aux contextes locaux dans lesquels elles interviennent, les DIREN affichent des formes et des programmes d'action diversifiés. Les problèmes en personnels et de crédits[79], les difficultés liées à la qualification du personnel, aux postes vacants génèrent des inégalités entre elles. Dans l'application de Natura 2000, il semble que cette carence de ressources, qui auraient crédibilisé leur démarche, a entravé leur action. Elle a d'abord conduit les préfets et les DIREN à adopter, au moment de la réalisation des inventaires, une position commune de réserve provisoire (Charles, Kalaora 2001, p 57). Ce facteur limitant, ajouté aux contraintes organisationnelles, a retardé l'avancement des différents programmes en cours et notamment de Natura 2000 et a ainsi nuit à l'efficience des actions entreprises :

> *« Sur l'ensemble de la DIREN, on n'est que trois à avoir en charge le programme, ce qui fait pas mal travail. Nous engageons un naturaliste sur chaque département pour expliquer le côté scientifique du programme Natura 2000 aux acteurs locaux et en Haute-Garonne, c'est moi qui ai pris en charge ce travail. (...) Le décret d'application de Natura 2000 dit que les consultations sont de la compétence des préfets de département, ce qui explique que tout s'est fait au niveau départemental et que nous avons dû nous démultiplier et nous adapter au rythme de chacun des départements, chacun ayant ses contraintes, ses façons de voir la manière dont il faut mener les consultations : on n'a pas forcément une homogénéité des façons de penser.» (DIREN Midi-Pyrénées, 25 août 1998)*

Tenues de passer par les services départementaux d'autres ministères et par les préfets de département, les DIREN disposent en outre de capacités d'action limitées. D'une part, les préfets de département restent attachés à leur autonomie par rapport au niveau régional d'autant plus que les textes leur accordent des compétences spécifiques. D'autre part, les DDE et DDAF se constituent en acteurs autonomes plus qu'en relais des DIREN :

---

services techniques locaux de l'Etat (coopération ou au contraire rôle de contrepoids) et leur rapport aux collectivités locales et à leurs établissements (Le Bourhis, 1999).

[79] Jean-Pierre Le Bourhis montre les contraintes auxquelles font face les DIREN : 10 agents par départeme,nt en moyenne pour accomplir l'ensemble de leur missions (Le Bourhis, 1999, p 143).

« Le rapprochement des DDE et DDAF pour les missions environnementales départementales constitue un facteur de brouillage important(...). Dans les domaines de compétences comme ceux de l'eau, de la protection de la nature, des risques naturels de l'aménagement du territoire, « les chocs de compétence sont fréquents parce que les frontières ne sont pas toujours nettes ». (...) Dans le jeu territorial ce rapprochement signifie que chacune des administrations à choisi de marquer plus fortement son terrain face à une menace d'intrusion des DIREN (...). Elles s'efforcent de présenter un front uni » (Lascoumes, Le Bourhis, 1997, p 191)

Dans le département de l'Aude par exemple, seulement trois personnes de la DDAF se chargent des différentes questions d'environnement qui touchent l'ensemble du département. La multiplication des enjeux environnementaux, des textes de lois et des programmes d'action nationaux ou européen, rend plus difficile leur travail et oblige ces gestionnaires à classer les thèmes par ordre de priorité et donc, le plus souvent, à suivre les directives de leur ministre de tutelle. Dans de telles circonstances, les DIREN sont souvent isolées dans le panorama institutionnel local malgré les tentatives de coordination de leur directeur régional (Le Bourhis, 1999, p 143) :

« Ni les contextes locaux, ni les services ne présentent partout les mêmes profils, ce qui engendre une diversité des configurations possibles et des stratégies d'intervention » (Le Bourhis, 1999, p 145)

A ces difficultés institutionnelles, s'ajoutent des stratégies d'information et de concertation sociale ainsi que les modes d'action respectifs des services de l'Etat, variables d'une région à l'autre. Les conférences régionales Natura 2000, à charge du préfet de région et prévues initialement dans le courant de l'année 1993 pour informer les partenaires concernés, ont été organisées de façon disparate. Ces conférences préalables à la transmission des Sites d'Intérêt Communautaire par les Conseils Scientifiques Régionaux pour la Protection de la Nature au Muséum National d'histoire Naturelle ont eu peu de succès, ont accumulé beaucoup de retard et ont mobilisé peu d'élus. En pratique, seulement deux conférences ont été organisées avant juin 1994. De simples réunions d'information ont parfois aussi été organisées entre la phase de transmission de la liste régionale de SIC à Paris et le lancement des consultations locales officielles, en Champagne-Ardenne par exemple. Ce point renforce l'idée que la

mise en œuvre de la directive « Habitats » est jusque-là une affaire scientifico-administrative et ne crée pas d'espace de discussion sur la future stratégie de gestion des milieux naturels inventoriés (Alphandery, Fortier, 1999, p 83).

Selon les régions, les consultations locales au sujet des périmètres de sites ont aussi été préparées et menées de différentes manières. Certaines DIREN, en région Midi Pyrénées notamment, ont préparé, dés 1995 et de façon plus ou moins approfondie, des fiches d'information pour chaque site afin de préparer les consultations des élus et des secteurs socioprofessionnels prévues pour l'année suivante :

> *« On a demandé à ce que les naturalistes et les scientifiques qui ont participé à l'inventaire nous disent quelles étaient les grandes règles de gestion favorables à la préservation de tel milieu et de telle espèce. On en a fait une synthèse sous forme de petit paragraphe qui s'appelle « mesures favorable à la conservation des habitats et des espèces » dans chaque fiche d'information » (DIREN Midi-Pyrénées, 25 août 1998)*

Les méthodes de consultation elles-même divergent. Alors qu'en Corse et en Languedoc-Roussillon les préfets consultent les élus locaux par courrier, en Rhône-Alpes ou en Midi-Pyrénées, ce sont des réunions locales qui sont organisées (Ministère de l'environnement (3), 1995, p 3). Pourtant, en Languedoc-Roussillon, l'Institut des Aménagements Régionaux et de l'Environnement a réalisé sur demande de la DIREN, des « documents d'appui à la consultation » pour chaque département de la région. La démarche de consultation par courrier, proposée notamment par le préfet de l'Aude, ne satisfait ni les chargés de mission de la DDAF, ni les associations de protection de la nature qui, devant gérer le concret de la mise en œuvre du programme, la jugent trop impersonnelle et éloignée du terrain. En Midi-Pyrénées, mais aussi en Haute-Normandie et en Ile de France, des contacts informels entre l'administration et les secteurs professionnels (carriers, forestiers) ont précédé et facilité les consultations formelles :

> *« Dans certains départements, par exemple dans le Tarn fin 1997, on est allé systématiquement sur le terrain avec les gens : avant de faire une réunion sur Natura 2000, on allait voir sur le terrain ce qu'est un habitat de la directive, les espèces. On discute aussi avec eux de ce qu'ils font aujourd'hui, de leur*

manière de gérer le milieu. C'est très efficace de travailler comme ça pour décrisper le débat » (DIREN Midi-Pyrénées, 25 août 1998)

L'administration régionale languedocienne a mis en consultation de façon prioritaire certains sites ou parties de sites, dans la mesure où « *la consultation étant lourde, l'objectif était de miser au départ sur les zones où le consensus pouvait être espéré* » (Préfecture de l'Aude (1), 1997, 6). Comme au niveau national, les conflits et oppositions de principe des acteurs ont été de « bonnes raisons » de remettre à plus tard la mise en consultation de certains sites, comme leur transmission effective à la Commission européenne. Au niveau départemental, la comparaison du nombre de sites inventoriés par rapport à la proposition transmise montre que, dans de nombreux cas, le consensus n'était pas obtenu (cf. tableau 6). La DIREN n'exclut pas que les consultations aboutissent à « *des sites à trou n'incluant que les SIC et leur zone tampon* », ou des « *sites éclatés* » en fonction des intérêts en présence considérant qu'« *une large adhésion aux objectifs poursuivis par la constitution du réseau Natura 2000 est un gage d'efficacité pour sa mise en œuvre concrète* » (DIREN Languedoc-Roussillon, 1997, p 16). Cette recherche du consensus transparaît dans l'évaluation des « performances » des consultations en Languedoc-Roussillon, réalisée en janvier 2000 par la DIREN. En nombre de sites transmis par rapport à l'inventaire (57%) comme en termes de surface transmise (38%), la région est en dessous des moyennes nationales ces moyennes étant respectivement de 76 % et de 39 % (DIREN Languedoc-Roussillon, 2000).

Tableau 6 : Rapports des surfaces départementales inventoriées et transmises pour Natura 2000[80]

	SIC Inventoriés		SIC transmis à la CE		Nombre de sites partiellement transmis
	% du territoire	Nombre de sites	% réel	Nombre de sites	
Aude	15.12%	23	6.27%	11	1
Gard	27.14%	26	24.44%	9	10
Hérault	29.56%	38	19.5%	10	8
Lozère	23.83%	19	18.02%	6	5
Pyrénées Orientales	41.81%	17	37.71%	10	2
Région L-R	31%	100	12%	68	

(Source : d'après des données de la DIREN Languedoc-Roussillon)

[80] Ces valeurs sont indicatives car les sites transfrontaliers ne sont pris en compte

Dans le contexte du dégel de la procédure française en août 1997, si les services de l'Etat suivent à première vue les instructions ministérielles, ils disposent en réalité de marges de liberté importantes. A cette époque, il s'agit d'un point de vue formel, de procéder à l'élargissement de la liste de SIC par la prise en compte d'autres sites intéressants d'un point de vue écologique et pour lesquels Natura 2000 ne pose pas de problème a priori. Il s'agit aussi de restreindre le choix des sites par rapport à leur caractère écologique remarquable et à la faisabilité de mesures de gestion spécifiques, c'est-à-dire à leur acceptabilité sociale[81] :

> *« L'évaluation par la préfecture, la DDAF et accessoirement la DIREN, de la perception positive ou pas trop négative de Natura 2000 devait permettre au préfet en phase de consultations, de ne pas se retrouver dans une situation où toutes les communes votent farouchement contre Natura 2000 » (DIREN Languedoc-Roussillon, 9 mars 2001)*

Les rythmes et les échelles de consultation comme le choix des futurs opérateurs locaux des sites sont alors laissés à la discrétion des DIREN qui doivent les soumettre à l'avis des préfets de département. En Languedoc Roussillon par exemple, le responsable de la DIREN explique dans une réunion du 5 mars 1997 du Comité des Propriétaires de l'Espace Rural pour la mise en œuvre de Natura 2000[82] que « *les réductions de surface ont été faites à partir de la propriété des terrains concernés et du résultat attendu de la consultation. Mais, en effet, les critères sont très subjectifs au départ* » (Préfecture de l'Aude (1), 1997, 6). L'abandon officiel au niveau national du classement « feu vert-orange-rouge » fin 1997, n'est pas retenu dans la pratique. La liste de sites à transmettre au Muséum avant la fin de l'année, a été réalisée à partir de l'ancienne « liste verte » et selon le principe de « consultabilité » des sites permettant d'organiser la concertation locale.

---

[81] Rappelons que selon cette logique, un site était classé « feu rouge » lorsque les préfets de département, conseillés par les DDAF, voire les DIREN, jugeaient le climat social trop conflictuel et réfractaire. Ce classement interdisait momentanément quelconque action de consultation des secteurs socioprofessionnels et des élus concernés. Le feu orange signalait une situation politique et sociale moins conflictuelle mais encore insuffisamment préparée à recevoir et à discuter le programme européen. Enfin, les sites « feu vert » ne posant aucun problème du point de vue politique, pouvaient rapidement être soumis aux consultations locales.

[82] Rappelons que ce comité est une reproduction départementale du Comité National de Suivi Natura 2000.

En Midi-Pyrénées, chaque préfet de département a fonctionné selon des temporalités différentes étant plus ou moins décidé à affronter les conflits potentiels liés aux consultations locales ou rappelant des expériences de protection de sites naturels mal vécues et rejetées par les usagers, comme sur la confluence du Tarn et de la Garonne[83]. Dans un tel contexte, le site « Garonne et affluents » par exemple, est proposé « tronçon par tronçon » avec la crainte de la DIREN qu'un préfet, celui du Tarn et Garonne par exemple, ne valide pas sa partie du site, posant alors un problème de cohérence scientifique pour l'application des futures mesures de conservation :

> *« La complexité des sites Natura 2000 se voit sur un site comme la Garonne. Ce n'est pas seulement la Garonne, c'est aussi toute une série d'affluents et ça concerne quatre départements.(...) La difficulté de la démarche française c'est qu'on a remis la consultation entre les mains des préfets de département. Chacun a mené les consultations sur son territoire, forcément quand le préfet de l'Ariège choisi un site, il ne le fait pas pour la Haute-Garonne. En Tarn et Garonne, la proposition n'a pas été validée, il faut dire que le préfet est assez prudent car sur dés qu'on a parlé de Natura 2000, aussitôt ce qui est ressorti, c'est le conflit à Saint Nicolas de la Grave. » (DIREN Midi-Pyrénées, 25 août 1998)*

Le critère commun de scientificité n'a pas non plus suscité d'homogénéité dans l'application territoriale de la directive européenne. Les décalages dans les modes d'analyse et les critères pris en compte pour définir le caractère remarquable des sites dans chaque région créent des situations diversifiées. Ajoutées à la faiblesse des moyens accordés à la procédure de désignation des sites, les modalités de travail des Conseils Scientifiques Régionaux de Protection de la Nature (CSRPN) sont hétérogènes. Elles sont en effet fondées sur des méthodes et des compétences différentes. Les CSRPN ont utilisé les données à leur disposition, notamment l'inventaire des ZNIEFF et les réseaux régionaux d'espaces protégés (Deverre, 1999, p 262). La disparité de la couverture territoriale des SIC, selon les départements et les régions, est en rapport direct à la fois avec la diversité et la densité des espaces déjà protégés au niveau régional ou départemental et avec la densité des structures universitaires ou associatives qui ont pu être mobilisées, qu'elles se spécialisent dans l'observation ou dans la gestion de la

[83] Ce cas est présenté à la section I du chapitre 3 de ce travail.

nature. Par ailleurs, les CSRPN fonctionnent comme des « *forum à géométrie variable* » puisqu'à côté d'un comité scientifique restreint nommé par le préfet et intégrant des scientifiques, des universitaires, mais aussi des membres d'associations et des naturalistes de terrain, ils peuvent être ouverts à des acteurs socioprofessionnels ou à des établissements gestionnaires d'espaces naturels (Alphandéry, 1999, p 82). Ils affichent des sensibilités diversifiées et des représentations variables de la conservation de la nature. Pour certaines associations de protection de la nature, leur composition soulève des problèmes de fiabilité du travail réalisé lors des inventaires et des débats sur les rôles respectifs des scientifiques et des gestionnaires des espaces naturels dans la production des expertises.

Finalement en France il n'existe pas une seule, mais différentes conceptions et modalités d'application de Natura 2000, selon l'appropriation et le développement qu'en font les services administratifs de l'environnement, leurs partenaires et leurs interlocuteurs (ONF, ONC, groupes socioprofessionnels, etc.). De la même manière, il n'y a pas un modèle de DIREN mais des DIREN qui évoluent dans des contextes locaux disparates, avec des moyens inégaux, des contraintes internes et externes différentes, des relations plus ou moins bonnes avec le préfet ou avec leurs relais locaux (les DDAFet les DDE).

Aussi, alors que nous envisagions au départ un mode d'application standardisé de mise en œuvre de Natura 2000, nous observons en réalité une diversité des modes d'intervention publics à l'échelon régional. Cette diversité, qu'on retrouve en Espagne, témoigne de l'autonomie réelle de l'échelon régional dans la conduite des politiques publiques et dans l'application des directives données par le Ministère de l'environnement. Il semble en fait que, dans ces deux pays, ce soit le territoire et ses intérêts sectoriels qui fassent la loi comme l'ont mis en évidence d'autres analyses sociologiques des politiques environnementales (Busca, Salles, 2001). Qu'est-ce qui influence cette prise de distance par rapport aux orientations ministérielles ? Qu'est-ce qui, en France comme en Espagne, peut expliquer cette diversité régionale ? Ne doit-on pas envisager l'influence d'autres variables dans la mise en œuvre de Natura 2000 et plus largement dans l'efficience des politiques de la nature ?

3. Le poids des enjeux locaux sur les stratégies régionales d'application de Natura 2000

Il s'agit de noter que le niveau régional dispose d'une marge de liberté importante pour mettre en place une politique territoriale qui intègre la question environnementale et notamment pour appliquer la politique européenne de protection de la nature. Chaque région et l'administration régionale correspondante en font un usage différent en fonction des enjeux et des intérêts qui configurent le contexte régional, mais aussi les contextes plus locaux. Compte tenu de la marge de liberté laissée aux DIREN et aux préfets dans l'évaluation de l'« applicabilité » sociale et écologique de Natura 2000 sur l'ensemble des sites inventoriés, l'autonomie de ces acteurs peut être considérée comme un facteur principal de la mise en œuvre de la directive « Habitats » (Deverre, 1999, p 260). Cette autonomie vis-à-vis du niveau national correspond dans la pratique aux rapports d'interdépendance entretenus avec les acteurs de niveau local.

Ainsi, en dépit des directives ministérielles, les DIREN ont été soumises aux rapports de force qui structurent le jeu des acteurs intervenant sur les espaces naturels au niveau local. D'un coté, dans le contexte de spécification identitaire des secteurs de l'administration observé plus haut, des logiques d'action autonomes des services locaux de l'administration sont apparues en fonction du contexte de relations entre les DIREN, les DDAF et les préfets. D'un autre côté, les formes de clientélisme identifiées à de nombreuses reprises dans les relations que les services administratifs entretiennent avec les groupes d'intérêt locaux, ont aussi été mises en évidence dans l'application de la politique européenne (Charles, Kalaora, 2001, p 53).

Force est de constater que les configurations locales d'acteurs ont fortement pesé sur le choix des sites réalisé, en particulier en phase de relance de Natura 2000 (1997). En effet, les rapports de force locaux ont, à ce moment-là, contribué à définir le contenu de la liste Natura 2000. La place accordée aux conflits locaux dans l'évaluation du consensus local attendu pour l'élaboration des listes régionales d'intérêt communautaire a été très importante. Aussi, lorsque le conflit est potentiellement maîtrisé au niveau local par un acteur déjà implanté, Natura 2000 pourrait être à priori plus facilement accepté au niveau local. Dans le cas du complexe lagunaire de Bages–Sigean par exemple, la présence du Syndicat mixte de préfiguration du parc naturel a conduit la DIREN à juger que le site correspondait aux objectifs affichés par la directive

« Habitats » et à le classer « feu vert » pour être soumis aux consultations locales. Ce syndicat mixte a en effet donné l'opportunité aux acteurs liés par l'enjeu commun de sauvegarde des étangs et de valorisation du site, de débattre des questions de conservation des étangs et de mettre à jour les enjeux socio-économiques à prendre en compte lors de toute intervention publique. Il joue le rôle de « tampon » des conflits. A l'opposé, le site du Mont Tauch est classé « rouge » par le Comité de pilotage départemental en raison du rejet d'un projet éolien n'ayant au départ aucun lien avec Natura 2000. Pour le maire porte-parole des communes concernées, si un zonage Natura 2000 s'ajoute à la Zone Naturelle d'Intérêt Faunistique et Floristique qui a motivé le refus du projet éolien par la DIREN, plus rien ne sera possible (Préfecture de l'Aude (2), 1997, p 6). Le site n'a donc pas été retenu pour être soumis aux consultations locales en raison du conflit que la consultation supposerait entre le préfet et les élus concernés.

Ce sont divers facteurs de contextes locaux qui ont conduit à un ajustement des cadres d'intervention posés au départ à propos de l'inventaire, de l'élaboration de la liste de SIC et des consultations locales. Dans la mise en œuvre de Natura 2000, différents éléments semblent avoir joué un rôle considérable. La répartition inégale des compétences naturalistes, comme celle des moyens réels d'action et les rapports de force propres aux contextes locaux dans lesquels agissent les opérateurs de la mise en oeuvre, les ont conduit à ajouter au critère de *remarquabilité* écologique des sites sélectionnés celui du climat social (Deverre, 1999, p 262). D'abord, la composition très hétérogène des CSRPN chargés par les DIREN des inventaires régionaux, crée un « *mélange de genres* » selon les régions et les départements. Ensuite, la faiblesse des moyens et des effectifs des administrations déconcentrées de l'environnement, le jeu des intérêts locaux comme le jeu des « délégations » entre acteurs impliqués dans la mise en œuvre territoriale de la directive « Habitats », ont concouru à multiplier les modes d'action au niveau infra-national. Il semble en outre que les DIREN aient été guidées par une double logique d'action imputable à leur position intermédiaire entre le Ministère et les acteurs de terrain. Leur action est liée à la fois au respect des règles hiérarchiques issu d'un désir de rationalisation des politiques de la nature et à ce que suppose une procédure déconcentrée en matière de ressources, de moyens, de rapports de force et de négociation.

CONCLUSION

Au terme de ce chapitre nous avons été conduits à revenir sur les facteurs qui nous paraissaient déterminants dans l'application des politiques de protection de la nature : l'échelon national et l'échelon régional de gouvernement.

Dans la première section, nous avons montré les décalages dans l'application de la politique européenne en France et en Espagne. Au niveau national, l'importance du territoire concerné par Natura 2000 ainsi que le degré de concertation et de participation sociale sont très différents entre la France et l'Espagne. Au sein d'un même pays, le pourcentage de la surface territoriale effectivement transmis comme Sites d'Intérêt Communautaire varie d'une région à l'autre, parfois de façon très importante, alors même que les critères d'intervention publique utilisés pour les élaborer sont semblables. L'Espagne a proposé une des listes les plus importantes pour Natura 2000 (22,9 %) contrairement à la France, qui en dehors d'avoir gelé le programme pendant un an, a proposé une partie beaucoup plus réduite de son territoire (5,7 %). En Espagne, un mode d'action fondé sur une logique « territoriale, non-coopérative » prévaut, tandis qu'en France c'est une logique de « participation aménagée » qui est développée malgré une culture d'intervention traditionnellement réglementaire de l'Etat. La procédure espagnole diffère principalement, en effet, de la procédure française par l'absence de mise en débat public de la directive « Habitats ». En Espagne, au-delà des confinements administratifs, ce sont des logiques territoriales et des enjeux propres aux Régions Autonomes qui ont configuré l'application de Natura 2000. Les lobbies du monde rural n'ont pas soulevé le problème de la mise en œuvre de Natura 2000 (comme cela a été le cas en France) et n'ont en conséquence pas été intégrés à la procédure. En France, sans exclure l'importance des critères scientifiques, ce sont davantage des pressions sectorielles qui ont influencé la mise en oeuvre. La procédure a été marquée par les négociations avec les groupes de pression, d'abord au niveau national puis au niveau régional et local. Les rapports de force locaux et la mobilisation des acteurs socioprofessionnels ont donc contribué à façonner la liste de sites progressivement transmise à la Commission européenne. En outre, la liste proposée par chaque région reflète l'intégration différenciée des intérêts sectoriels. Chaque liste est le résultat de la perméabilité du système administratif chargé de la mise

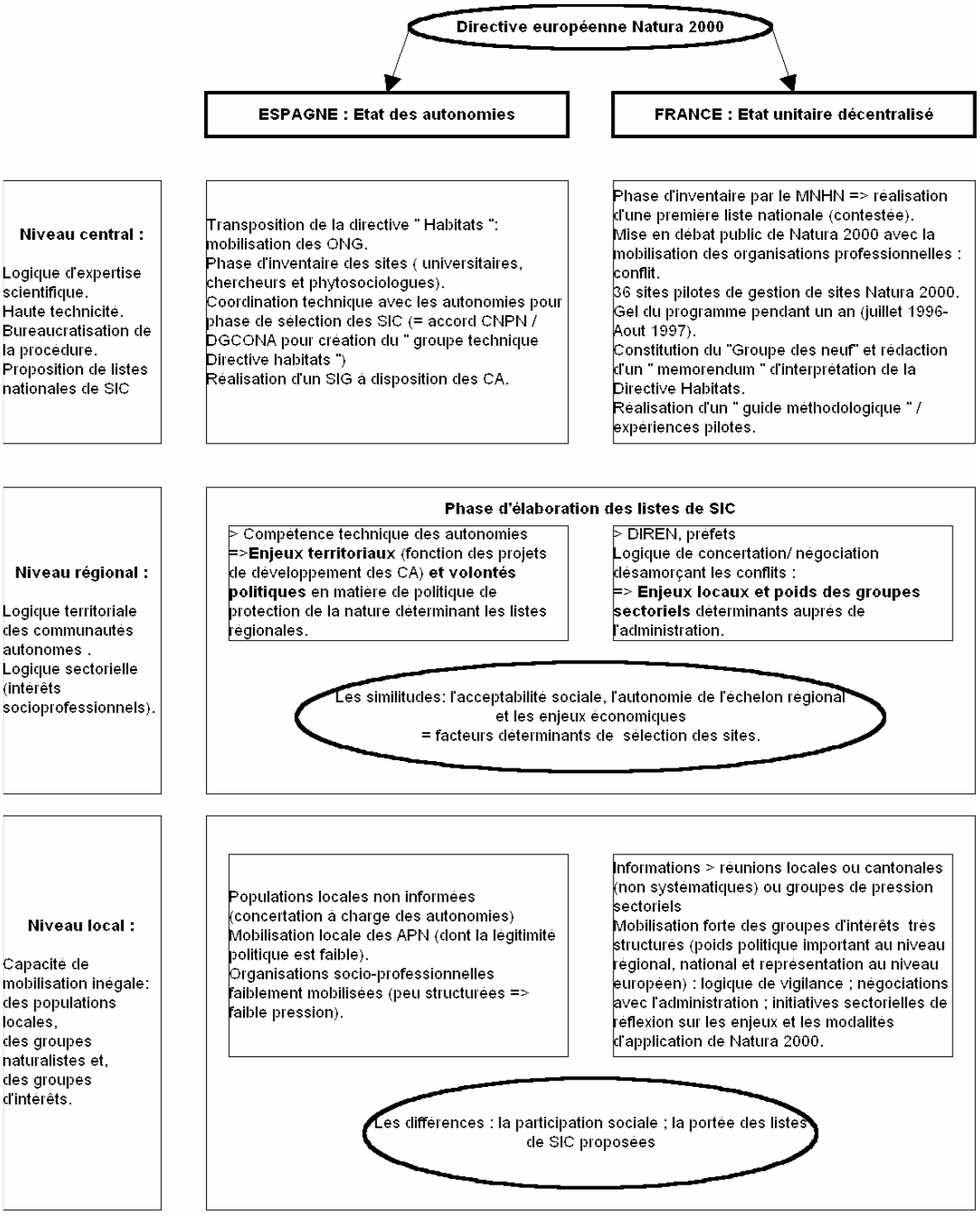
en œuvre, à la pression exercée par les lobbies de la chasse, de l'agriculture, de la pêche et de la forêt, mobilisés contre la directive européenne.

La figure 3 nous permet de visualiser les différences dans l'application de la politique européenne Natura 2000 mais aussi de rappeler les caractéristiques communes aux deux systèmes étudiés. C'est la nature « bureaucratico-scientiste » des procédures d'inventaire qui les rapproche (Charles, Kalaora, 2001). En effet, ils se caractérisent à la fois par une logique d'expertise scientifique dans le recensement des sites susceptibles de répondre aux critères de la directive « Habitats » et par le cloisonnement de l'administration dans sa réalisation (traitement sectoriel du problème, pas de coordination avec les autres administrations).

Dans la seconde section, nous avons été amenés à nous interroger sur le rôle de l'échelon régional dans la configuration des listes de SIC. Nous avons démontré qu'il présente un degré d'autonomie similaire en France et en Espagne en dépit d'organisations politico-administratives nationales distinctes et de procédures différentes de mise en œuvre de Natura 2000. Ce point prend sens à la lumière du contexte global qui favorise, depuis les années quatre-vingt, l'affaiblissement de l'autorité du gouvernement central par le renforcement de la capacité d'action des échelons infra-nationaux. La multiplication des scènes de décisions et d'application de la politique environnementale d'un côté avec la création de l'Etat des Autonomies, de l'autre côté avec la décentralisation et plus largement avec l'intégration européenne, crée un contexte propice au positionnement des acteurs de niveau régional et infra-régional.

En Espagne, la présence de différentes échelles de gouvernement multiplie notamment les accès possibles aux centres de décision pour des acteurs comme les groupes écologistes. En France, l'empilement réglementaire, crée des zones d'incertitudes et des marges de manœuvre pour les acteurs les contrôlant. La tradition de « régulations croisées » entre les notables et l'administration, stabilisée dans la décentralisation, suscite aussi des opportunités politiques d'influer sur l'application des réglementations.

Figure 3 : Comparaison des procédures de mise en œuvre de la directive Habitats



Légende

APN : Association de Protection de la Nature; **CA** : "Communidad Autonoma"; **CNPN** : "Consejo Nacional de Proteccion de la Naturaleza"; **DGCONA** : "Direccion General de la Conservacion de la Naturaleza"; **DIREN** : Direction Régionale de l'Environement; **MNHN** : Muséum National d'Histoire Naturelle; **ONG** : Organisation Non Gouvernementale; **SIC** : Sites d'Intérêt Communautaire; **SIG** : Système d'Information Géographique

=> "en conséquence" = "c'est-à-dire" > "est lié à"

De fait, les logiques d'action régionales varient au sein d'un pays. En France, des stratégies régionales de mise en œuvre s'expriment malgré une structuration politico-administrative où l'Etat reste omniprésent et donne les orientations prioritaires. Les marges de liberté des services décentralisés de l'Etat sont certes le résultat de la forme donnée à la procédure d'élaboration des listes régionales de sites Natura 2000 et des consultations locales. Elles reflètent aussi une capacité de réaction différente aux rapports de force et aux intérêts locaux qui s'expriment sur les sites naturels et au pouvoir des notables locaux à les soutenir et à les faire valoir auprès de l'administration de l'Etat. Celle-ci dispose, selon les régions, de cercles de relations inter-administratives et interpersonnelles ainsi que d'un degré de proximité avec les enjeux de terrain qui les rendent plus ou moins perméables aux intérêts sectoriels.

Par ailleurs, nous avons observé en Espagne que les logiques d'action territoriales des Régions Autonomes configurent les orientations de protection de la nature définies par le gouvernement central. Nous avons cependant démontré qu'en dépit d'enjeux et de situations institutionnelles, politiques et socio-économiques différentes au départ, les caractéristiques d'application de la politique européenne au niveau régional convergent sur le mode d'intervention des administrations : il s'est agi pour elles de déterminer les listes à partir des espaces déjà protégés, de ne pas informer les groupes d'intérêts concernés à ce stade de la procédure et de ne pas contraindre les opportunités de développement économique local. Les propositions régionales réelles (listes de sites Natura 2000) sont cependant sensiblement différentes entre elles. Elles reflètent en fait l'hétérogénéité des volontés politiques dans la mise en œuvre de la directive « Habitats » ainsi que l'importance initiale des réseaux de sites protégés sur lesquels se fondent ces propositions.

En définitive, en dépit d'organisations politico-administratives nationales différentes, l'autonomie de l'échelon régional en France rejoint celle de la région espagnole. Le cas français, comme le cas espagnol, se caractérisent par la coexistence et la confrontation d'un pouvoir d'Etat affaibli par les procédures de décentralisation et de pouvoirs infra-nationaux qui modulent l'exercice de ce pouvoir d'Etat. Cette autonomie varie selon les relations spécifiques qu'ils entretiennent avec les intérêts privés et les autres secteurs de l'administration. Les cercles d'inter-connaissance ou de sociabilité jouent donc un rôle particulièrement important dans les modalités d'application de la politique européenne de protection de la nature. Dans les deux pays, à des degrés divers,

les rapports de force et les intérêts qui organisent le jeu des acteurs de niveau local façonnent les interventions des acteurs régionaux. Ceux-ci jouent de fait la fonction de « filtre », c'est-à-dire d'ajustement des objectifs de la directive « Habitats » aux réalités sociales. Notre analyse rejoint en cela celle de Juan Subirats (1999) sur la caractérisation de la mise en œuvre de l'action publique supra nationale. Dans ses recherches sur les politiques publiques, il montre que des styles politiques différents peuvent produire des résultats similaires, ou du moins beaucoup plus semblables qu'on ne pourrait le penser au départ (Subirats, 1999, p 86).

Compte tenu de l'état des lieux actuel de l'application de Natura 2000, nos conclusions de recherche pourraient mener de façon « simpliste » à faire le constat d'un échec de la mise en œuvre de la politique de la nature en France, et de sa réussite en Espagne. Mais ces analyses sont insuffisantes pour expliquer les mécanismes sociaux intervenant dans l'application des actions de protection de la nature et pour comprendre leur degré d'efficacité sur le terrain. Elles nous invitent, de fait, à approfondir l'analyse en reconsidérant le problème en d'autres termes et à un autre niveau. A l'instar de notre analyse des configurations institutionnelles nationales, nous devons maintenant le replacer dans les contextes d'actions concrets caractérisant les sites à protéger. On peut supposer en effet que ces contextes conduisent à une appropriation différente des enjeux environnementaux et des mesures d'action publique par les opérateurs de la mise en œuvre et les usagers concernés. Etant parvenus à la conclusion que les stratégies régionales d'application de la politique européenne Natura 2000 sont soumises aux intérêts sectoriels en jeu et aux rapports de force entre les acteurs de l'administration et ceux intervenant sur les sites, il apparaît pertinent d'intégrer l'échelon local à l'analyse. Il s'agit de comprendre plus précisément quel est le rôle des usagers et plus largement celui des acteurs locaux (élus, gestionnaires publics ou semi-publics, etc.) dans l'application et l'efficience des politiques de la nature sur le terrain. La question qui se pose consiste donc à savoir quels sont les facteurs qui interviennent dans la « régulation sociale » des politiques de la nature.

Il s'agit à présent de proposer différentes monographies qui exposent les modalités de gestion et de protection concrète de différents sites naturels en France et en Espagne. Partis de l'idée que l'action publique repose sur la « *participation active d'acteurs périphériques qui agissent en fonction d'intérêts particuliers et hétérogènes obéissant à des logiques propres* » (Dupuy, Thoenig, 1985), notre hypothèse directrice

consiste à soutenir que l'efficacité des régulations politiques en faveur de la conservation de la nature dépend des régulations sociales qui structurent l'organisation ainsi que les rapports de force entre les acteurs localisés sur ces différents sites.

Chapitre 3

Zones humides de la Garonne (Midi-Pyrénées, France)

Baignade à Gagnac sur Garonne, 1929

INTRODUCTION

Ce chapitre présente des études de cas réalisées sur le linéaire fluvial de la Garonne entre Toulouse et sa confluence avec le Tarn (70 km). Il s'agit de la partie de la Garonne qui crée la transition entre la « Garonne de Piémont », en amont de la ville de Toulouse, et la « moyenne Garonne » en aval du Tarn. Le territoire environnant du fleuve s'inscrit dans la région naturelle du « Val de Garonne », la grande plaine alluviale de piémont pyrénéen commençant au nord-ouest de Toulouse. La perspective d'étudier les enjeux de la protection de la nature à l'échelle de ce tronçon s'est heurtée très rapidement à la très grande diversité des situations locales. Ce tronçon du linéaire fluvial s'offre en effet à l'analyse sociologique comme un objet complexe compte tenu de la diversité des acteurs et des usagers qui y interviennent, des enjeux locaux qui conditionnent la gestion des ressources naturelles, des problèmes environnementaux qui se posent et des interventions publiques qui le concernent de façon plus ou moins directe. De surcroît, nous avons pris le parti de considérer chaque site du fleuve comme un espace social qui a sa propre dynamique. La Garonne n'a pas une seule zone humide sociologiquement homogène. Elle se compose d'une mosaïque de zones humides et elle présente une diversité de configurations locales d'usage et de gestion juxtaposés. Ce point de vue nous a amené à sélectionner des sites d'études pertinents à défaut de pouvoir étudier de manière exhaustive l'ensemble des zones humides alluviales entre Toulouse et la confluence avec le Tarn. Notre recherche s'est donc centrée sur trois sites de la Garonne[84] : le plan d'eau de Saint-Nicolas de la Grave à la confluence du Tarn et de la Garonne, le bras-mort de Canalet à Monbéqui (département du Tarn et Garonne) et la zone humide de Gagnac (département de la Haute-Garonne). Sur chacun des sites étudiés, les acteurs s'opposent, coopèrent et s'organisent autour d'intérêts de gestion particuliers ; ils présentent aussi une manière spécifique de réagir aux actions publiques de protection de la nature. Notre hypothèse consiste à dire que les enjeux de gestion qui structurent l'organisation sociale des acteurs en présence divergent en fonction de l'état des ressources naturelles, de la diversité des activités sur le site et des relations qu'elles

[84] Cette étude prend place dans le Programme National de Recherches sur les Zones Humides. L'étude sociologique portait plus précisément sur « les fonctionnalités de zones humides de vallées fluviales anthropisées et les systèmes d'action et de décision : la Garonne entre Toulouse et la confluence avec le Tarn » (Becerra, Salles, Zélem, 2001).

entretiennent. Le site de Saint-Nicolas de la Grave se caractérise par la présence d'un vaste plan d'eau initialement créé pour la production d'énergie hydroélectrique. Sur cet espace « naturel » créé artificiellement cohabitent depuis trente ans différents usages qui tirent partie des potentialités économiques, ludiques et naturelles du plan d'eau. Les rapports entre les différents usages créent un contexte de gestion complexe. Le site de Monbéqui est essentiellement destiné à des usages agricoles et à la populiculture intensive comme beaucoup d'autres zones de la Garonne. Il donne, a priori, l'impression de ne pas cristalliser d'enjeux de gestion très importants. Le site de Gagnac-sur-Garonne est une zone humide située en périphérie de Toulouse. Sa gestion est fortement influencée par l'exploitation de gravières et par la proximité immédiate de l'agglomération toulousaine en amont.

Figure 4 : Localisation des sites étudiés

Caractéristiques du tronçon étudié

La moyenne vallée de la Garonne entre Toulouse et Moissac a été reconnue pour son intérêt naturel et classée Zone Naturelle d'Intérêt Faunistique et Floristique de type II sur environ 4500 hectares. Une mosaïque d'espaces fluviaux d'intérêt patrimonial a également bénéficié de ce type de reconnaissance : trente sites de surface variable ont notamment été identifiés lors du programme « Garonne Vivante » mené par l'association nature Midi-Pyrénées. Ils correspondent à différents types de milieux : bras morts, gravières reconstituées, saulaies et ripisylves, îles et îlots, roselières, plan d'eau (celui de Saint-Nicolas de la Grave par exemple). Ils ont été classés ZNIEFF de type I sur 1400 hectares en tout. Ce tronçon est aussi recensé dans le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin Adour-Garonne comme « zone humide » d'importance nationale et d'importance « majeure » pour le bassin Adour-Garonne, mais aussi comme « *zone verte*[85] » et « *axe bleu*[86] » du bassin. Il est par ailleurs retenu pour sa valeur patrimoniale au titre de la constitution du réseau Natura 2000[87]. En dépit de ces différents labels, le fleuve Garonne fait pourtant partie des zones humides nationales les plus dégradées :

> *« La rivière a été réduite à une conduite d'eau qui transporte les effluents vers l'aval, source d'énergie et productrice de matériaux (sables, graviers, bois pour ses berges). L'homme a modelé son cours à sa guise pratiquant dérivations et endiguements » (NMP, 1998).*

Un diagnostic global des ressources en eau, milieux aquatiques et zones humides du bassin Adour-Garonne réalisé par le Comité de Bassin, fait référence entre autres aux atteintes importantes portées à la biodiversité comme à la ressource en eau : assèchement alarmant des marais et zones humides, qualité physico-chimique et hydro-biologique des eaux et quantité de la ressource insuffisantes (débits d'étiages notamment), disparition et fragmentation de la ripisylve, perte de certains habitats aquatiques (frayères par exemple), affaiblissement des effectifs de certaines populations piscicoles (AEAG, DIREN, 1996). D'un côté, le tronçon étudié en amont de Moissac est considéré comme « significativement dégradé » (SDAGE, 1996, p 18). D'un autre

[85] Zone importante pour la conservation de la biodiversité : zones humides, milieux aquatiques, sites d'intérêt communautaire au titre de la directive Habitats.
[86] Zone importante pour la protection des poissons migrateurs.

côté, il est envisagé comme le secteur le moins « dénaturé » en l'absence de barrage ou de chenalisation continue et malgré la diversité des usages qui y ont cours (ECOSYS, 2001, p 18).

L'appropriation sociale du fleuve est une caractéristique importante qui permet d'expliquer les tensions existant aujourd'hui entre la dégradation du fleuve et les difficultés d'application des mesures de protection. La vie de la Garonne et l'évolution de ses milieux naturels associés, ont en effet été fortement conditionnés par les interventions humaines :

> *« C'est une logique de complémentarité de ressources et d'usages qui a fondé l'organisation originelle du territoire, elle a prévalu pendant des siècles » (ECOSYS, 2001, p6).*

De l'époque moderne à 1850, c'est une activité économique florissante qui caractérise les relations entre le fleuve et l'homme. Ensuite, les activités économiques liées au fleuve périclitent. Une phase d'aménagements en vue de stabiliser le fleuve est alors lancée de Toulouse à Bordeaux : les travaux de « *rectification* » et de *« correction »* y sont particulièrement privilégiés (Delvit, 1999). A partir de là, la société « tourne le dos » au fleuve (Valette, 2002). C'est à partir de 1950, que l'intensification des activités humaines entraîne un état de dégradation avancée du fleuve. « L'anthropisation » du fleuve se traduit par une modification des écoulements en période d'étiage comme en période de crue et d'inondations, ainsi que par de profondes mutations de la plaine inondable (Valette, 2002, p 370). Plus particulièrement, l'utilisation de nouvelles techniques industrielles d'extraction de granulats, qui supplantent les techniques artisanales déjà en récession durant l'entre-deux-guerres, ont profondément modifié l'espace rivière originel (Delvit, 1999). La dégradation du fleuve n'est pas seulement due aux activités d'extraction de granulats autorisées en lit mineur jusqu'en 1991, mais aussi à la réalisation de barrages hydroélectriques comme celui de Malause en 1973 et aux travaux d'aménagements[88], tels les travaux de fixation des berges dans le Tarn et Garonne entre les années soixante

[87] Le site n°3100 proposé à Bruxelles comprend en effet ce tronçon. En Haute-Garonne, le contour proposé inclus les zones riveraines d'intérêt écologique (ZNIEFF, ZICO, APB). En Tarn-et-Garonne, il se limite strictement au DPF.

et quatre-vingt (Valette, 2002, p 383). Ces travaux de protection des berges ont certes été conçus pour protéger les terrains riverains des inondations et de l'érosion fluviale mais en même temps, ils ont « *enlevé au fleuve sa capacité de régénération des milieux alluviaux* » et favorisé parallèlement l'intensification des usages dominants dans cette vallée alluviale (agriculture ou extractions), au détriment de la préservation des milieux naturels (ECOSYS, 2001, p 16). Les perturbations du milieu naturel sont aussi liées à une intense activité agricole qui s'est développée dans le lit majeur du fleuve. L'agriculture permet en effet de valoriser 67 % du « Val de Garonne » et plus précisément 85 % en Tarn et Garonne et 68% en Haute-Garonne[89].

> *« L'agriculture joue un « solo en lit majeur », ignore et nie le fleuve - sauf comme ressource en eau -, repousse parfois jusqu'à l'extrême la forêt et menace la stabilité les rives. » (ECOSYS, 2001, p 7).*

Dans ce contexte, la gestion des espaces naturels de la Garonne a donné lieu à différents types d'intervention publique : on distingue les interventions réglementaires des études et des aménagements.

Différents types d'interventions sur la Garonne

Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) fixe, au titre de l'Article 3 de la loi de 1992, les orientations fondamentales d'une gestion intégrée de la ressource en eau sur chaque bassin hydrographique. La gestion intégrée y est définie « *dans une unité fonctionnelle (rivière et son bassin versant, système aquifère…) »* comme recouvrant « *tous les domaines intéressant les milieux aquatiques et leur fonctionnement, les ressources en eaux (régime qualité), leur protection et leur utilisation. Elle vise à concilier les exigences liées aux diverses activités humaines et la consolidation du patrimoine collectif que constituent milieux aquatiques et ressources en eau* » (SDAGE, 1998, p 38). Dans le bassin Adour-Garonne, le SDAGE élaboré par le Comité de Bassin sur l'initiative du Préfet coordonnateur de bassin a pris effet le 16

---

[88] Ces aménagements accentuent le problème d'approfondissement du chenal en réduisant l'alimentation du fleuve en matériaux issus de la montagne (Valette, 2002, p 381).
[89] Données recueillies par le SMEAG dans une synthèse thématique (phase 1.2), phase d'études du Schéma directeur d'entretien coordonné du lit et des berges de la Garonne, [1996 ?].

septembre de la même année. Il est mis en œuvre par l'Agence de l'eau Adour-Garonne[90] et par l'ensemble des gestionnaires du fleuve concernés. Les mesures qui y sont présentées, révèlent les priorités fortes du bassin : la dépollution, la restauration des débits d'étiage (dans une stratégie d'incitation à l'économie de l'eau), la protection et la restauration des « milieux aquatiques remarquables », la remise en état et le bon fonctionnement des rivières, la sauvegarde des sources d'eau douce pour l'alimentation humaine, la définition et la délimitation des zones inondables et la gestion équilibrée des eaux par bassins versants et systèmes aquifères. Le SDAGE s'impose aux décisions administratives et oriente les programmes publics dans le domaine de l'eau (SDAGE, 1996, p 7). Le SDAGE est le cadre de référence incontournable des acteurs intervenant dans la gestion locale des zones humides de la Garonne. Il introduit par exemple différents zonages des cours d'eau et des mesures correspondantes de protection du milieu naturel. Il identifie, entre autres, les zones humides d'importance majeure pour le bassin, les « zones vertes » qui intègrent à la fois les milieux aquatiques, les zones humides et les sites identifiés pour le réseau Natura 2000, les zones de reproduction des poissons migrateurs et les « axes bleus ». Ceux-ci désignent les couloirs migrateurs prioritaires et constituent une référence permettant aux décideurs de mieux réglementer la restauration des grands migrateurs.

La Garonne entre Toulouse et la confluence avec le Tarn a aussi fait l'objet d'actions réglementaires plus ponctuelles, en particulier d'Arrêtés Préfectoraux de Protection de Biotope (APPB)[91]. D'abord, une dizaine de sites reconnus comme lieux de vie de hérons bihoreau, hérons pourprés et Petits gravelots sont protégés par des APPB « oiseaux ». En Tarn et Garonne où les chasseurs et les pêcheurs locaux sont très

---

[90] L'Agence de Bassin joue un rôle d'animation dans les activités de restauration, de gestion, d'entretien des milieux aquatiques, au sens large. Elle intervient sur quelques 25 départements et dispose de délégations à Bordeaux, Rodez, Pau, Brive et Toulouse ; elle fonctionne sur la base de plans quinquennaux. Son rôle principal reste celui d'attribuer des aides financières à des projets concernant la ressource en eau, assistance financière supposant l'existence en amont d'une politique définie par le Comité de Bassin.

[91] Selon les articles L 211-12 du code rural (loi 10/7/76), du décret 77_1295 du 25/11/77 et de l'arrêté ministériel du 8/12/1988, les arrêtés préfectoraux de protection de biotopes (APPB) permettent de prévenir la disparition d'une espèce par des mesures d'interdiction ou de réglementation des activités susceptible de porter atteinte au biotope de l'espèce en question. Les APPB sont des outils de protection juridique ponctuels qui relèvent d'une décision préfectorale visant à protéger une espèce sur une faible étendue (contrairement aux réserves naturelles) après avis de la Commission Départementale des sites. Malgré sa relative souplesse, cet outil peut être perçu comme contraignant dans la mesure où il n'est pas accompagné de compensations ou d'indemnisations aux personnes affectées par sa déclaration. L'APPB fait partie de ces mesures dites de « protection forte » qui peuvent être opposées à des tiers devant les tribunaux administratifs.

présents dans la vie politique, ce type d'APPB est très mal perçu[92]. En Haute-Garonne au contraire, la Garonne étant davantage tournée vers la ville de Toulouse proche, les APPB y ont été moins ressentis comme une attaque du « monde urbain » contre le « monde rural ». Ensuite, les APPB « poissons migrateurs » à l'origine destinés à faire cesser les extractions de matériaux dans le lit de la Garonne[93] protègent les biotopes du lit mineur où passent des migrateurs tels l'alose, la lamproie, le saumon ou la truite de mer. Ces APPB constituent les outils les plus fréquemment mobilisés pour protéger des sites particulièrement intéressants de l'espace fluvial[94].

Parallèlement à ces outils réglementaires, différentes études ont été conduites depuis la fin des années quatre-vingt-dix par le Syndicat Mixte d'Aménagement et de Gestion de la Garonne (SMEAG). Le SMEAG est un établissement public créé en 1984 qui associe les collectivités locales : les régions Midi Pyrénées et Aquitaine et les départements riverains du fleuve (Haute Garonne, Tarn et Garonne, Lot et Garonne et Gironde). Sa principale mission est de favoriser l'aménagement coordonné de la Garonne dans le domaine du régime des eaux, dans la protection contre les inondations, dans la promotion économique du fleuve et dans la protection de son environnement. Les études concernant le soutien d'étiage, la gestion de la quantité d'eau, la réalisation d'un SAGE sur la Garonne sont particulièrement importantes. Le SMEAG a aussi lancé plus récemment une réflexion sur l'opportunité de mettre en place une gestion intégrée pour la protection et la mise en valeur de la zone humide garonnaise entre Blagnac et Saint-Nicolas de la Grave[95]. Le « Schéma Directeur d'Entretien Coordonné du Lit et des Berges de la Garonne » reste cependant le plus important programme du SMEAG depuis de nombreuses années. Il établit un diagnostic de l'espace rivière en mettant l'accent sur la végétation, les berges, la ripisylve. Il vise l'entretien de la rivière et de ses milieux associés. Sa mise en œuvre se heurte pourtant à des problèmes de cohérence

---

[92] Cf. à ce sujet l'étude de cas sur Saint-Nicolas de la Grave présentée en première partie de cette monographie.

[93] Un responsable de la DIREN explique qu'il avait stratégiquement saisi l'opportunité de la présence d'espèces protégées pour permettre au préfet de prendre des mesures réglementaires pour faire cesser les extractions de granulats en lit mineur comme une condition indispensable à l'efficacité de ces mesures de protection (DIREN, 25 août 1998).

[94] Leur aspect pragmatique et contraignant, ainsi que le souci de « protéger sans attendre », ne garantissent pas pour autant leur application et leur acceptabilité sociale, comme nous le verrons dans les études de cas.

[95] Il s'agit de l'étude réalisée par ECOSYS et intitulée « Pour une gestion intégrée de la zone humide garonnaise entre Blagnac et Saint Nicolas de la Grave, Note de résumé-synthèse de pré-diagnostic », Toulouse, 2001, 38 p.

entre les intérêts, les réglementations et les fonds financiers différentiels des départements que le SMEAG réunit. Par exemple, si la Gironde développe le tourisme fluvial, la Haute-Garonne et le Tarn et Garonne n'abordent pas la question, une partie du fleuve étant non navigable. Ainsi, si sur la partie Aquitaine de la Garonne, « Voies Navigables de France » est le principal acteur faisant du fleuve une infrastructure de transport, en Tarn et Garonne, la DDE met davantage en avant une conception « écologique » du fleuve.

A travers ces actions, le SMEAG se superpose aux DDE[96] dans la gestion de la Garonne débordante. Ses actions à l'échelle du tronçon dépassent en effet les frontières administratives et politiques classiques et permettent une intervention coordonnée sur les différents secteurs du fleuve.

Les DDE mènent leurs propres politiques de gestion du fleuve. Il s'agit en particulier d'actions d'inventaires et de restauration des bras morts garonnais, zones humides caractéristiques de l'espace fluvial. Au travers de ces inventaires et des diagnostics départementaux des milieux alluviaux, les services de l'équipement ont entamé depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, une politique de gestion prenant davantage en compte la dimension écologique du fleuve. De cette manière, ils ont rompu avec la logique aménagiste qui prévalait jusque-là dans leurs modes d'intervention. Par exemple, près de cinquante bras morts ont été recensés sur la Garonne entre Toulouse et sa confluence avec le Tarn. Ils ont fait l'objet d'un diagnostic de fonctionnement portant sur leur connexion avec le fleuve et leurs échanges d'eau. Leurs possibilités de restauration ont été évaluées. La DDE de Tarn et Garonne a lancé en 1997 une étude de faisabilité pour la réouverture de 31 des 36 bras morts recensés dans le département. En Haute-Garonne, la DDE a également réalisé un inventaire des bras morts en 1996, dont 12 situés à l'aval de Toulouse[97] : son objectif était de rétablir la connexion de ces zones humides avec le fleuve de façon à retarder

---

[96] La gestion du lit et des berges, qui relève de la responsabilité de l'Etat, comprend l'entretien de la végétation riveraine et la protection des berges contre l'érosion.

[97] Elle recense 3 générations de projets : ceux réalisées entre 1986 et 1989 (Ramier de Bigorre et Port-Vieux en Haute Garonne, Bourret-Lespinassié, Belleperche et pont de Mauvers en Tarn-et-Garonne) finalement non efficaces, l'opération pilote de Verdun-Guiraudis pilotée par la DDE du Tarn-et-Garonne en 1993 et achevée par des réalisations concrètes (frayère, alevinage réempoissonement) et en 1997, celui de Castelsarrasin concernant la restauration piscicole et écologique d'un bras-mort en concertation avec la DDE et l'Association de Pêche locale. Avec cette dernière action, la prise en charge à l'échelle de la commune du problème des bras morts devient une réalité. L'objectif est à la fois piscicole (créer une zone

l'évolution vers leur comblement et à maintenir leurs fonctions écologiques. Mais à la différence de la DDE du Tarn et Garonne, la DDE de la Haute-Garonne, organisée en subdivisions, adopte difficilement une vision globale de la gestion du fleuve. Pour certains, elle a même « *un regard en retard de cinquante ans et fait de l'interventionnisme local…* ». Malgré tout, une dizaine d'opérations de restauration ont été réellement conduites en 15 ans sur les deux départements qui nous intéressent (ECOSYS, 2001).

L'association Nature Midi-Pyrénées (NMP, loi 1901) est un autre acteur important dans la protection et la gestion du fleuve Garonne. L'association Nature Midi-Pyrénées a d'abord mené un programme précurseur d'études et d'actions sur la Garonne appelé « Garonne Vivante » (1988). Avec ce programme, l'association projetait de façon anticipée de reconquérir la rivière en restaurant et en protégeant ses milieux riverains associés. Dans ce programme, soutenu par la Région, l'Etat et la Communauté Européenne, NMP avait identifié 67 sites (4000 hectares) dits « remarquables » dont 21 en Aquitaine et 46 en Midi-Pyrénées et a engagé de nombreuses procédures de protection réglementaires. En outre, à côté d'études techniques sur la gestion patrimoniale des sites de la Garonne et d'expertises sur l'état des milieux riverains du fleuve, elle a mis en place plus récemment des actions de terrain visant à sensibiliser le grand public[98] et des actions d'aménagement plus spécifiquement liées à la restauration des zones humides. De surcroît, elle est gestionnaire de certains sites naturels de la Garonne dont elle a acquis la propriété ou obtenu la gestion, comme le Ramier de Bigorre qu'elle a aménagé pour l'ouvrir au public et y réaliser des expérimentations de gestion alternative (reboisement).

Ce complexe système d'acteurs nous a invité à poser la question de la coordination des intérêts divergents dans la gestion du fleuve et celle de l'efficience d'actions de protection qui se superposent.

Ce chapitre s'interroge sur les conditions de protection de la nature sur trois sites distants de quelques kilomètres mais qui présentent des problématiques très différentes. Son intérêt est d'apporter un éclairage particulier sur les modalités de

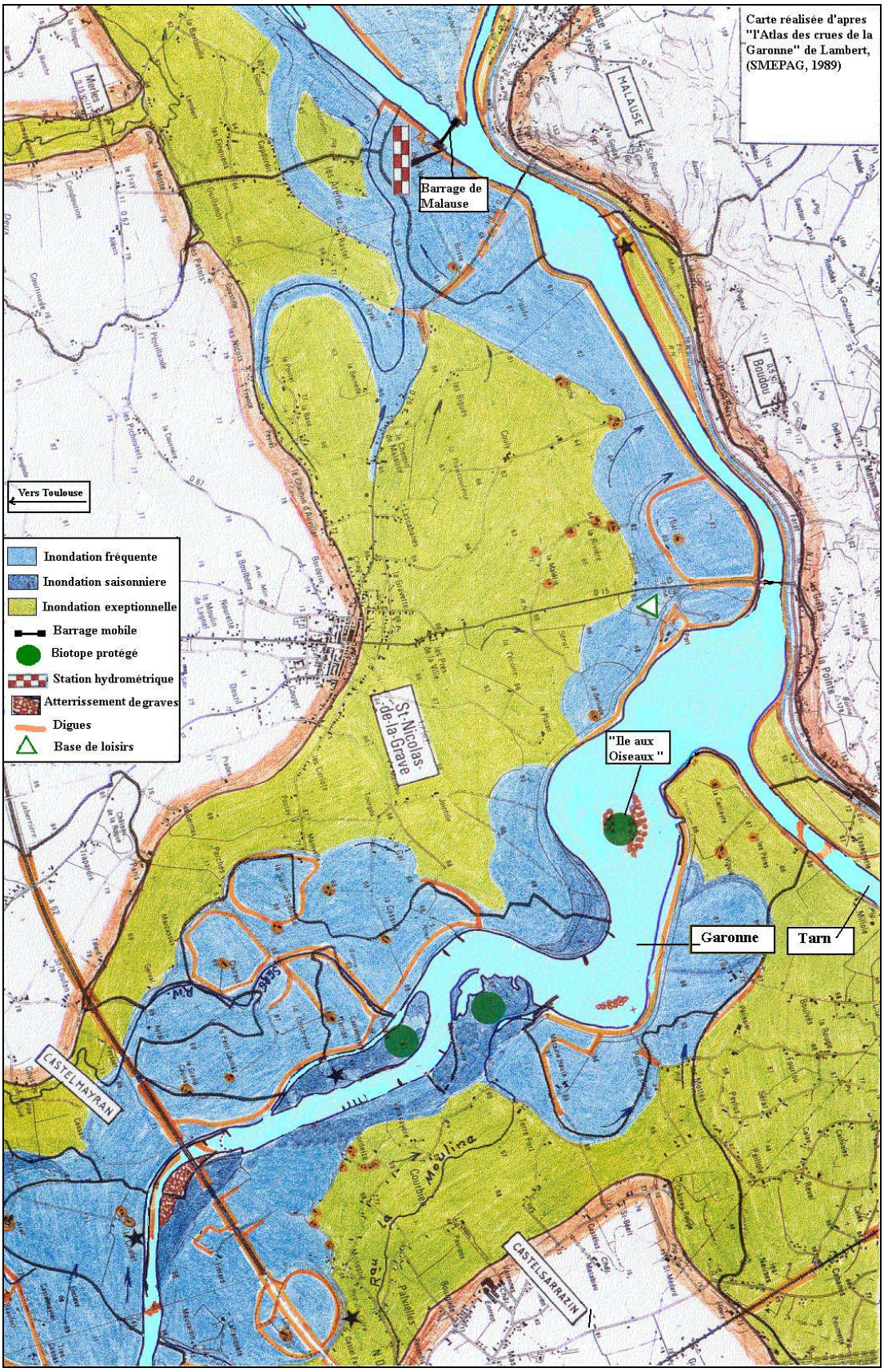
---

de refuge et une zone de fraie, notamment pour le brochet) et écologique (restaurer une zone humide). (ECOSYS, 2001).

[98] Cf. à ce sujet la campagne d'affichage de cartes sur le patrimoine naturel et culturel de la Garonne ainsi que la brochure « la Garonne en Midi-Pyrénées » correspondante (1998).

conservation globale des ressources naturelles du fleuve dans un contexte de forte diversification de ses modes de gestion. Il s'agit plus spécifiquement d'analyser les différents types de contextes locaux et leur influence sur l'application de réglementations de protection de la nature. Nous avons mis l'accent sur les modes d'organisation des acteurs locaux (usagers, élus), sur leurs relations d'interdépendance ainsi que sur les modalités de coopération et de gestion des conflits. Nous analysons le cas de la zone humide de Saint-Nicolas de la Grave dans la section 1 ; puis dans la section 2, nous présentons le cas de Monbéqui, site essentiellement destiné à des usages agricoles et à la populiculture et enfin la section 3 est consacrée à l'analyse du site péri-urbain de Gagnac. Nous présentons dans une dernière section la force des enjeux locaux et leur caractère déterminant sur l'application des actions publiques mises en œuvre.

Figure 5 : La confluence du Tarn et de la Garonne



I. LE PLAN D'EAU DE SAINT-NICOLAS DE LA GRAVE : UNE ZONE HUMIDE A ENJEUX MULTIPLES

Vaste étendue d'eau libre formée par la confluence de la Garonne et du Tarn, le « plan d'eau de Malause » (400 hectares), créé suite à la construction du barrage de Malause en 1973, est considéré comme l'une des plus grandes zones humides du Sud Ouest de la France. Situé à une cinquantaine de kilomètres à l'aval de Toulouse, il s'étend sur environ 11 km de long, pour une largeur maximale de 875 mètres. Les terrains appartiennent au Domaine Public Fluvial et ont été concédés à EDF en 1969. Sur 24,5 km de part et d'autre du confluent du Tarn et de la Garonne, le lit de la Garonne est entièrement influencé par l'aménagement hydraulique de la centrale nucléaire de Golfech. Le « plan d'eau de Saint-Nicolas de la Grave » (250 hectares) est le nom attribué à la partie de la surface du plan d'eau de Malause, utilisée pour des activités nautiques.

Le site du confluent du Tarn et de la Garonne est une illustration particulièrement significative des problèmes posés par l'écart entre l'application de mesures de protection de la nature au niveau local et l'appropriation sociale de la gestion du site. Le site se caractérise en effet par la diversité et la concentration des usages qui se sont organisés en fonction des transformations du confluent.

A. LES USAGES ET LES ENJEUX DE GESTION DU SITE

1. L'évolution des usages de la confluence fluviale d'origine

Au début du siècle, les pratiques sociales sur le confluent étaient étroitement rattachées à la vie et à la dynamique du fleuve Garonne : les riverains s'accommodaient de ses crues, pratiquaient le ramassage des bois et des gravats laissés sur les îlots lors des décrues et utilisaient le fleuve, alors navigable, comme moyen de transport vers les grandes villes, Toulouse, Bordeaux, Agen mais aussi comme espace de loisirs. L'utilisation de la zone humide répondait à une sorte de partage tacite du territoire. « *Chacun avait son coin d'île ; les troupeaux ne se mélangeaient pas… Il y avait des règles un peu mystérieuses...»* explique un agriculteur local (2 février 1998). La

confluence fluviale originelle avait aussi une fonction agricole au début du siècle. Les « anciens » clôturaient leur bout de terrain avec des palissades pour tirer meilleur profit des crues du fleuve : quand la Garonne débordait, l'eau, piégée à l'intérieur des parcelles, s'infiltrait peu à peu dans le sol et y déposait ses limons. Les « anciens » réglaient ainsi le problème de la montée des eaux (en favorisant l'étalement) et protégeaient l'aval d'eaux trop importantes tout en fertilisant leurs terres. A partir des années cinquante, la plaine alluviale connaît une évolution classique d'intensification de l'activité agricole : les labours et les cultures font disparaître les palissades, repoussent l'élevage et les cultures se spécialisent (maïs)[99].

Malgré l'intensification agricole, le confluent du Tarn et de la Garonne reste, jusqu'au milieu du siècle, une zone humide sauvage marécageuse, un paysage changeant façonné par les crues. Dans les années soixante, il est reconnu au niveau international pour son importante colonie de hérons bihoreaux, qui a justifié au même moment la création de l'Association des Naturalistes du Tarn et Garonne. En 1972, Electricité De France (EDF) lance la création d'un barrage à Malause et d'un canal de dérivation, ouvrages destinés à l'exploitation d'une usine hydroélectrique prévue pour servir le fonctionnement de la future centrale nucléaire de Golfech, à huit kilomètres en aval. Même si la centrale hydroélectrique de Malause n'a finalement pas servi au refroidissement de celle de Golfech, ces grands aménagements ont bouleversé l'ensemble de la zone de confluence en créant le plan d'eau de 400 hectares. La production d'énergie électrique représente à ce moment-là, le principal mode d'intervention sur le site. Sa gestion hydraulique par EDF se limite depuis lors à la gestion des équipements industriels (le barrage, le canal d'amenée, les digues et les centrales hydraulique et nucléaire).

2. Les usages touristiques et de loisirs

A cette vocation initiale d'alimentation en eau de l'usine d'énergie électrique, s'ajoute un projet de mise en valeur touristique du plan d'eau. Il s'est concrétisé en 1974 par la création du *Syndicat mixte pour l'aménagement et la mise en valeur du plan d'eau*, à l'initiative du sous-préfet de Castelsarrasin. Seules les cinq communes

[99] L'implantation de la retenue d'eau au début des années 70, a en réalité bénéficié aux agriculteurs riverains en leur assurant une meilleure protection des terres agricoles contre les inondations (l'irrigation

strictement riveraines du plan d'eau acceptent d'en faire partie, conjointement au Conseil Général du Tarn et Garonne[100]. En 1976, une base de loisirs est implantée sur le site, sur la commune de Saint Nicolas : elle s'étend sur une surface de 29 hectares et exploite le plan d'eau dans le cadre d'activités nautiques (voile, canoë kayak, planche à voile). Mais le syndicat surévalue la rentabilité de ces seules activités. Confronté à la concurrence d'autres sites d'eau ou de nature de la région et à la construction de l'autoroute 62 qui « détourne » les éventuels voyageurs d'une halte dans la région avant leur arrivée à la Méditerranée, il décide rapidement d'élargir l'offre de loisirs pour diversifier la clientèle. Camping, sentiers de randonnée, centre équestre, gril- restaurant, aire de repos, aire de jeux, aire de pique-nique, font du site un lieu de promenade et de pratiques sportives particulièrement convoité par les riverains. Le développement d'activités « vertes », en particulier de « découverte du milieu naturel », font l'objet d'une forte demande des groupes scolaires locaux.

Non loin de la base de loisirs, la Société des Sciences Naturelles du Tarn et Garonne a installé un observatoire ornithologique. L'association cherche ainsi à valoriser le « réservoir de vie » que constitue le confluent :

> *« Il est urgent que les Tarn et Garonnais prennent conscience du rôle écologique de tels milieux et que des communes, des associations de chasseurs ou de protecteurs de la nature se préoccupent de leur destinée. » (Journal du Tarn et Garonne du 16/8/77)*

Certes, les aménagements hydroélectriques et nucléaires de Malause-Golfech ont détruit la richesse originelle de la zone humide. Pour autant, son intérêt ornithologique a repris avec la fin des aménagements industriels et persiste au fil des années. En effet, la création du grand plan d'eau artificiel, d'une importante ripisylve[101] et la formation localisée d'îlots en raison de son envasement naturel, attirent les espèces faunistiques et relancent la productivité biologique. Cette progressive reconquête du site par la nature lui redonne un statut de « zone humide à protéger». Quelques années après sa création, le plan d'eau est d'ailleurs reconnu, « Zone d'Intérêt Communautaire pour

---

s'effectue aujourd'hui essentiellement par prélèvement dans la nappe phréatique).

[100] Il s'agit de Castelsarrasin (11353 habitants au recensement de 1999), Boudou (576 habitants), Moissac (12326 habitants), Castelmayran (817 habitants), Saint Nicolas de la Grave (2008 habitants).

[101] Boisement riverain de zones d'eau.

les Oiseaux » (ZICO)[102], ainsi que « Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique » (ZNIEFF). Plus récemment classé avec une partie de la Garonne et de ses affluents, le site est aussi intégré au réseau Natura 2000[103]. Rapidement mise en œuvre par les Associations Agréées de Pêche des communes riveraines du plan d'eau, la gestion piscicole et halieutique du plan d'eau est également une activité importante. Elle vise à améliorer la qualité du milieu de vie aquatique et à développer une action éducative avec la création d'écoles de pêche. Elle cherche aussi à satisfaire les pêcheurs par la pratique de l'alevinage et la pose de frayères artificielles. En dépit de ces efforts et du dynamisme apparent des associations, l'activité locale de pêche de loisir décline, signe qu'à « une rivière qui se meurt », les pêcheurs préfèrent des plans d'eau quotidiennement ré-empoissonnés. Pour preuve, au niveau départemental, la fédération de pêche de Tarn et Garonne a perdu 1200 pêcheurs en entre 1997 et 1999[104].

Le plan d'eau constituant un refuge pour les canards et les oiseaux migrateurs, les chasseurs y ont aussi très vite trouvé matière à exercer leur activité. Le confluent étant classé en réserve de chasse de gibier d'eau depuis 1968, la chasse est pratiquée seulement depuis les berges au moment de l'envol des migrateurs. Localement, les chasseurs disposent d'un important pouvoir de pression et de contestation.

Finalement, cette diversité d'usages et de modes de gestion du site a contribué à entretenir, au niveau local, des représentations sectorielles de la zone humide centrée sur certaines de ses fonctionnalités : zone aménagée pour la production hydroélectrique, lac artificiel à valoriser à des fins touristiques, site biologiquement riche à préserver pour sa biodiversité, territoire de chasse et espace de pêche menacé par le dépérissement de la vie halieutique. L'organisation de ces modes d'intervention répond à un partage implicite de l'espace et de ses ressources et semble avoir garanti, jusqu'à ce jour, la cohabitation des intérêts sectoriels et du développement de la nature.

3. L'interdépendance des usages

Pendant longtemps, les usagers, les associations et le syndicat mixte de mise en valeur du plan d'eau se sont arrangés localement pour régler les problèmes liés aux

[102] En référence à la directive oiseaux (79-409).
[103] En référence à la directive européenne « habitats » (92-43).

interdépendances de leurs activités, garantissant ainsi une sorte d'équilibre des rapports de force entre les intérêts en présence. Des règles locales de gestion du site traduisent l'organisation des intérêts et les alliances ou les arrangements ponctuels entre acteurs locaux. Sur le plan d'eau se côtoient en effet à la fois l'intérêt écologique des associations de protection de la nature et des usagers amateurs de promenades, l'intérêt culturel lié à l'attachement des usagers locaux au maintien de pratiques traditionnelles (chasse, pêche), l'intérêt économique lié à la production d'énergie ainsi qu'au développement des activités touristiques et de loisirs. Différentes formes d'ajustements de ces intérêts concurrents sont identifiables.

La société des sciences naturelles du Tarn et Garonne, dont la légitimité d'action locale est reconnue, a collaboré avec l'association locale de chasse pour la construction et l'usage d'un observatoire des oiseaux. Son objectif est de sensibiliser à l'enjeu que représente la protection de la biodiversité du site et notamment de son patrimoine ornithologique. A l'inverse, la protection au niveau européen des cormorans oppose les pêcheurs aux protecteurs de la nature. Les pêcheurs attribuent aux piscivores la baisse de la ressource du plan d'eau et demandent la régulation de l'espèce. En l'absence de réponse adaptée, des régulations ponctuelles apparaissent, ces usagers étant aussi des chasseurs : certains régulent eux-mêmes la surpopulation de l'espèce et ce, en marge des autorisations préfectorales pourtant obtenues facilement.

La pollution de la nappe phréatique et du plan d'eau par les nitrates est un problème qui affecte aussi les pêcheurs. Les agriculteurs, souvent accusés d'être à l'origine de ces pollutions, argumentent que le problème est traité collectivement. D'abord, la commune de Saint-Nicolas a fait construire une station de dénitrification de l'eau dans les années 80. Ensuite, sur l'initiative d'une association locale fédérant la quasi-totalité des agriculteurs de la commune, on observe une certaine intégration des questions environnementales dans les pratiques agricoles. Cela se traduit notamment par la mise en place de mesures agri-environnementales (réduction et raisonnement des intrants ou plantation de haies dans le cadre de la protection des captages d'eau potable).

---

[104] Chiffre donné par Président de la Fédération de pêche de Tarn et Garonne dans un entretien du 30 juin 1999.

L'entretien des berges du plan d'eau est assuré par des « Emplois verts » financés par le Syndicat mixte de mise en valeur du plan d'eau et non par EDF ou par l'administration compétente (qui serait dans ce cas la DDE) : leur action est socialement mieux acceptée que celles que pourrait mettre en place une autre instance.

La charte « de qualité de vie » associe la base de loisirs et les naturalistes locaux. Elle est l'expression de la capacité de ces acteurs locaux à créer des règles pour protéger le site et continuer à en faire usage. C'est une sorte de « règlement intérieur », défini lors de la création de la base de loisirs, qui permet de gérer et de réglementer les usages du milieu naturel ainsi que les activités de loisirs. Cette charte interdit les jeux bruyants et rapides (ski nautique par exemple), met en avant la protection de la faune et de la flore et soumet toute activité nouvelle à autorisation du syndicat mixte. L'utilisation des engins motorisés est par exemple soumise à cette réglementation interne. Le ski nautique est interdit sur le plan d'eau. Le respect du milieu de vie et la limitation de la vitesse de navigation à 5 km/h font partie des règles principales de ce « contrat social ». La réglementation locale de la vitesse favorise la politique de la base de loisirs qui privilégie une ambiance de détente et de calme pour ses usagers. Elle profite aussi à EDF qui cherche à limiter le ravinement sur les berges, celui-ci contribuant à augmenter les matières en suspension dans l'eau et risquant d'endommager à long terme ses installations industrielles. Finalement, le respect de cette charte qui permet l'ajustement d'intérêts divergents et l'intégration de réglementations plus globales[105], est une sorte de consensus entre tous les usagers plus ou moins directs du plan d'eau et l'enjeu d'une bonne « cohabitation ».

C'est un autre consensus entre les usagers, la base de loisirs et les ornithologues locaux qui permet de protéger plus particulièrement le biotope de « l'île aux oiseaux » formée au fil des crues successives au milieu du plan d'eau et qui attire depuis de nombreuses années des oiseaux de toutes espèces. Ne pas y débarquer, se tenir à distance sont les consignes principales que les moniteurs du club de voile et de la base de loisirs donnent aux usagers des activités nautiques et aux vacanciers de passage sur le site. Ces règles non écrites, véhiculées oralement, sont en vigueur depuis des années : elles témoignent de la cohabitation concertée entre des intérêts a priori concurrents.

[105] Comme celle sur le domaine public fluvial par exemple.

Finalement, les règles locales que nous avons mises en évidence sont socialement acceptées mais n'ont pas de portée juridique ; elles sont liées à l'état des ressources naturelles de la zone humide et expriment les relations de « bon voisinage » instaurées pour faciliter la cohabitation des usages. Elles assurent un certain équilibre entre les fonctionnalités socio-économiques et les fonctionnalités naturelles de la zone humide, permettant la convergence des intérêts vers une gestion concertée. La négociation localisée de ces arrangements fonde leur légitimité et garantit leur acceptabilité sociale.

Cet équilibre de gestion apparent a été perturbé depuis quelques années par deux types de problèmes : le premier renvoie au conflit lié à un projet de protection réglementaire qui révèle l'articulation difficile des régulations locales avec les réglementations officielles et les tentatives de gestion publique du site ; le deuxième problème est celui de l'envasement du plan d'eau. Si le premier problème a compromis la possibilité d'appliquer des mesures de protection de la nature réglementaires sur ce site, le second nous semble de nature à devenir un enjeu structurant leur intégration.

B. LA CONFRONTATION DES OBJECTIFS DE GESTION DU MILIEU NATUREL : DU CONFLIT A LA COOPERATION

La protection de la nature à la confluence du Tarn et de la Garonne est un problème ancien.

1. Le rejet des interventions publiques à caractère réglementaire[106]

En 1978, un projet de réserve naturelle couvrant le plan d'eau et ses abords sur une surface de 530 hectares avait été élaboré par la Société des Sciences Naturelles du Tarn et Garonne. Ce projet, présenté avec enthousiasme par la presse locale, n'aura cependant aucune suite. En 1983, la même société propose, sans plus de succès, un projet d'arrêté de protection de biotope pour la sauvegarde des hérons bihoreaux,

[106] Cette partie a fait l'objet d'un article : Becerra S., Salles D., Zelem MC., « Zone humide, zone à haute tension : la gestion controversée d'un plan d'eau », Sciences de la Société (n°45), octobre 1998, pp.139-153.

nichant sur le plan d'eau. Quelques années plus tard, en 1989, en application de la politique des « Espaces naturels sensibles », une étude réalisée pour le Conseil Général par la Société d'Economie Mixte d'Aménagement du Tarn et Garonne, désigne la zone de la confluence comme un « *site remarquable digne d'être protégé* » pour sa richesse ornithologique. Cette étude présente le site comme la zone humide la plus importante du Sud-Ouest pour les oiseaux aquatiques mais n'aura jamais de suite.

Jusque là, aucune action publique de caractère réglementaire n'est acceptée par les usagers qui préfèrent régler au niveau local leurs problèmes de cohabitation et leurs interdépendances avec le milieu naturel. Au début des années quatre-vingt-dix, une nouvelle tentative de réglementation du plan d'eau proposé par Nature Midi-Pyrénées vient remettre en cause cette régulation locale. L'association domiciliée à Toulouse est extérieure au système d'acteurs traditionnel et agit à l'échelle de l'ensemble de la région. Dans le cadre du programme « Garonne Vivante », elle est chargée de réaliser une expertise technique et de proposer des mesures de protection pour les sites naturels du corridor Garonnais menacés de dégradation ou de disparition. Fin 1993, Nature Midi-Pyrénées remet au préfet du Tarn et Garonne un diagnostic sur le secteur du plan d'eau de Saint-Nicolas de la Grave accompagné d'un projet d'arrêté d'implantation d'un périmètre de protection de biotope. Le projet d'Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope (APPB) contient un certain nombre de mesures restrictives par rapport aux usages existants : certaines contraignent ainsi l'utilisation du plan d'eau pour les activités nautiques, la réalisation de travaux et d'aménagements et d'autres limitent l'accès aux berges (interdites aux véhicules) et les pratiques concernant la chasse, la pêche, la cueillette et le camping. Les services de la préfecture commettent alors, semble-t-il, la maladresse d'envoyer prématurément le projet[107] aux municipalités des communes riveraines et aux associations locales de chasse et de pêche. Le projet d'APPB, appuyé par l'administration et proposé en période d'élections européennes, crée un fort sentiment d'ingérence et suscite la colère et l'opposition massive des acteurs locaux face à cette gestion « extérieure » de la zone humide, celle des chasseurs en particulier. Ceux-ci sont mobilisés par le maire de Saint-Nicolas de la Grave lui-même chasseur et partisan du parti « Chasse Pêche Nature et Traditions » qui présente une liste aux élections européennes. L'APPB est notamment présenté comme l'expression de

[107] L'association de protection de la nature et celles qui ont reçu le projet s'indignent qu'il n'ait pas porté la mention « projet » : oubli qui n'a fait qu'envenimer les tensions.

« *l'ingérence de Bruxelles* » dans l'application des directives « Oiseaux » et « Habitats ».

Plus encore que l'absence de concertation préalable dénoncée par les acteurs locaux, c'est l'association chargée de l'expertise du projet qui a polarisé et cristallisé la contestation locale. Nature Midi-Pyrénées est violemment dénoncée par les élus et les usagers locaux comme une association de « *toulousains »* étrangers au milieu local, un groupe de « *gens masqués* », des « *inconnus »... « qui travaillent depuis Toulouse dans le secret des bureaux* » et qui prétendent « *décider pour nous et à notre place »* de ce qui est bon pour *« notre environnement* ». Les décalages entre la conception des usagers et élus locaux d'une part, et le regard de l'association de protection de la nature d'autre part, reflètent des logiques d'action différentes : l'une basée sur les activités ludiques ou professionnelles ; l'autre adoptant une vision plus globale du milieu. Les premiers considèrent que le zonage proposé est abusif, extravagant par rapport aux activités existantes, et qu'il ne tient pas compte de la fonctionnalité de l'organisation locale en vigueur. L'association considère au contraire que le projet est souple, « négociable » et qu'il tient compte de ces activités :

> *« Il n'est pas vrai de dire que nous n'avions qu'une conception écologique parce que c'était tout un zonage des activités qu'on avait fait. La base de loisirs en aval n'était pas touchée (…)Dans ce projet il y avait des choses à discuter qui ont beaucoup choqué alors que ça aurait été hyper facile de les résoudre, notamment par rapport aux accès voitures. Mais en deux minutes c'était réglé si on avait discuté avec les gens.» (NMP, 13 février 1998)*

Le problème posé par les usagers consiste à contester la pertinence d'un nouveau zonage des activités alors que le zonage implicite convient à tous. Face à l'ampleur du conflit suscité par la mobilisation des usagers locaux et face au faible soutien du projet de biotope par les acteurs politico-administratifs, le Préfet décide l'abandon du projet. On observe dès lors un double processus d'institutionnalisation du système d'acteurs qui s'était structuré autour du conflit. D'un côté, le Préfet met en place un « comité de pilotage » qui associe des élus locaux, des représentants des associations communales de chasse et de pêche et l'association des naturalistes régionaux, un représentant de la chambre d'agriculture et les diverses administrations intéressées (DIREN, DRIRE, DDE, DDAF). L'objectif assigné à ce collectif est l'étude d'un

« *projet de mise en valeur du plan d'eau tenant compte à la fois de son intérêt pour l'environnement et des divers intérêts en présence* ». Cette initiative préfectorale institutionnalise une procédure permanente de concertation dont l'absence avait été fortement dénoncée pendant le conflit, mais dont la structure « préfabriquée » s'est avérée finalement peu solide. Elle cherche en pratique davantage à apaiser la pression sociale, qu'à constituer une véritable réflexion conjointe.

De l'autre côté, la création de l'association « *Rives et Riverains de la Grave Saint-Nicolas* » répond quelques mois plus tard à cette initiative préfectorale. Cette association, créée sous l'impulsion du président d'une association de chasse, regroupe un ensemble d'associations, d'usagers et d'élus locaux concernés par la défense des intérêts liés au plan d'eau et vise à pérenniser l'unité et l'action du mouvement social de contestation au projet de biotope. Elle appelle depuis lors les usagers du plan d'eau à la vigilance et se veut l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics.

En somme, la proposition d'une réglementation des usages pour préserver une fonctionnalité naturelle jugée menacée, s'est heurtée à la coalition des usagers locaux dont l'attachement identitaire et l'organisation locale antérieure au projet d'APPB ont constitué des ressources déterminantes pour repousser ce qui a été ressenti localement comme une forme d'ingérence dans des modes de régulation locaux. Jusqu'à aujourd'hui, en dépit des classements et des labels attribués au plan d'eau depuis les années 1970 et malgré sa récente intégration au réseau Natura 2000, aucun dispositif réglementaire de protection n'a pu être mis en place et ni l'administration, ni l'association régionale de protection de la nature n'envisagent pour l'instant de réglementation forte sur ce site.

2. La gestion de l'envasement : un enjeu fédérateur?

En parallèle à ce conflit qui a ébranlé provisoirement la configuration locale des usages, un autre problème compromet depuis le début des années quatre-vingt-dix l'apparente stabilité de l'organisation sociale locale. L'envasement du plan d'eau de Saint-Nicolas est un problème ancien, encore non résolu et collectivement dénoncé par les acteurs locaux. Conséquence mécanique de l'amoncellement au pied du barrage de Malause des sédiments charriés par les fleuves, l'envasement a conduit au rehaussement du lit et a donné naissance à plusieurs îlots qui offrent un milieu favorable à la

reproduction de certaines espèces d'oiseaux. Alors que les naturalistes se réjouissent de voir se reconstituer, malgré les interventions humaines, la zone marécageuse existant avant la création de la retenue d'eau, les pêcheurs à la ligne, le club de voile, la base de loisirs craignent la menace qui plane sur la pérennité de leurs activités. Les pêcheurs déplorent la fuite des poissons chassés par les dépôts contaminés de métaux lourds tandis que les amateurs de sports nautiques s'inquiètent de la montée progressive des hauts fonds où s'enlisent les bateaux ; les promeneurs et les « pique-niqueurs » dérangés par l'odeur de la boue qui ourle les berges - en période estivale surtout -, préfèrent d'autres sites.

Le diagnostic des causes, des effets de l'envasement et des solutions à adopter est un objet de controverses. Du point de vue du diagnostic des causes, la responsabilité de l'administration et celle d'EDF est globalement mise en cause par les élus et les usagers locaux démunis face à l'ampleur du problème qui les touche[108]. Pour les pêcheurs locaux ou les chasseurs en particulier, la dynamique anthropique s'est superposée à la dynamique naturelle de comblement de la zone humide. Les pratiques culturales du bassin versant qui augmentent les apports à la rivière et l'arrêt des extractions en lit mineur sont aussi des causes de l'envasement : dans le traitement de l'envasement, les activités agricoles ne devraient pas bénéficier d'un traitement de faveur par rapport aux usages existants sur le plan d'eau. Pour le Conseil Supérieur de la pêche[109] et la Société des Sciences Naturelles du Tarn et Garonne (SSNTeG), le phénomène d'envasement résulte d'une dynamique naturelle de la zone humide. Du point de vue des solutions à l'envasement, deux ont été envisagées (SAFEGE, 1989) : le dragage mécanique et la « chasse d'eau » du barrage. La première, extrêmement coûteuse, compromet pour une période longue la quiétude du milieu et pose des problèmes de stockage des matériaux enlevés. La seconde solution finalement adoptée, consiste à ouvrir les vannes du barrage en période de haut débit pour chasser en aval les sédiments. Elle risque de provoquer des dégâts sur les installations de captage d'eau et sur l'équilibre du milieu naturel à l'aval. Pourtant, une décision rapide apparaît nécessaire pour beaucoup d'acteurs locaux. Pour les élus et la base de loisirs, le

[108] Contrairement au cas précédemment analysé de l'APPB.
[109] Le Conseil Supérieur de la Pêche est un établissement public de l'Etat à caractère administratif. Il est placé sous la tutelle du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (Direction de l'Eau). Il participe également, par ses agents commissionnés, à la police de la nature et plus particulièrement à la police de la pêche et à la police de l'eau.

désenvasement s'impose pour assurer le maintien des activités existantes et les bénéfices économiques qu'elles génèrent directement ou indirectement. L'ancien président de la SSNTeG est du même avis. Pour le Conseil Supérieur de la Pêche l'envasement peut avoir au contraire des conséquences positives : il peut être très intéressant du point de vue du développement de la vie aquatique.

Soutenus par leurs associations locales et la fédération de pêche départementale, les pêcheurs et les élus ont finalement obtenu plusieurs expérimentations de « chasse d'eau » réalisées par EDF en collaboration avec les services de la DDE et d'un bureau d'étude. Les résultats de l'opération sont controversés. Alors que le président du syndicat mixte du plan d'eau se félicite du désenvasement réussi affirmant « *que l'expérience d'hydrocurage est un succès qui permet de dire que le plan d'eau est sauvé en particulier pour les activités nautiques* » (élu, 28 juin 1999)[110], le bureau d'étude en charge de faire le diagnostic des résultats de l'opération du 18 mai 1999 déclare de son côté qu'« *il serait illusoire d'imaginer que ce secteur d'alluvions aujourd'hui rengraissé par des éléments plus fins puisse être désenvasé par des chasses d'hydrocurage en vue d'un usage de navigation* » (HYDRO-M, 1999, p 6). La quantité de matériaux accumulés est trop importante pour envisager une navigation semblable à celle pratiquée trente ans auparavant, faute de technique de désenvasement plus radicale.

Le problème de l'envasement relance en fait la polémique autour des modalités de gestion du plan d'eau. Pourtant l'enjeu du désenvasement semble fédérer les différentes catégories d'acteurs locaux autour d'une concertation sur l'avenir du plan d'eau, au-delà de leurs oppositions ponctuelles (pêcheurs, base de loisirs, élus). Le désenvasement est devenu progressivement un enjeu central de la pérennité des activités sur le site. Malgré la pression locale, EDF qui est concessionnaire du plan d'eau, semble peu enclin à assumer seul la prise en charge du problème qui est pour l'instant sans conséquences techniques sur le fonctionnement des installations hydro-électriques. Un comité de pilotage instauré par le Préfet pour réfléchir aux alternatives possibles, constitue le seul lieu d'arbitrage institutionnalisé de ce problème[111]. Pourtant, son efficience est fortement mise en doute. Cette nouvelle structure est ressentie comme une

110 Dans un article de La Dépêche (édition Tarn et Garonne), « Saint Nicolas : le plan d'eau sauvé de la vase », lundi 28 juin 1999.

action médiatique et électoraliste qui a pour but de montrer l'efficacité de la pression exercée par les élus locaux sur les pouvoirs publics pour que le problème soit pris en charge. Le comité de pilotage n'est pas perçu comme une opportunité de débattre collectivement du problème de l'envasement et de trouver des solutions concertées.

***

En conclusion, le site de Saint Nicolas se caractérise par une diversité d'usages et par le lien fort qu'ils entretiennent avec les fonctionnalités naturelles du site : le site artificiel a été simultanément reconquis par la nature et exploité par les riverains. Ses fonctionnalités naturelles et ses fonctionnalités sociales se sont réciproquement influencées au fil des années. Cette configuration a obligé les usagers à faire des arbitrages afin d'assurer la cohabitation des usages entre eux et préserver des fonctionnalités naturelles qui garantissent leur pérennité. Des règles locales de gestion effective de la zone humide ont été construites par les usagers pour gérer ces interdépendances.

A côté de cette forme de régulation locale, souple, socialement acceptée, sont mis en oeuvre des réglementations. Mal acceptées, elles donnent lieu à l'expression de formes de résistances locales et renforcent finalement les régulations locales et le pouvoir d'autonomie des acteurs locaux. Les conflits de gestion de ce site montrent les difficultés d'intervention des pouvoirs publics sur un milieu « naturel » fortement approprié par ses usagers locaux. Le rejet de toute initiative d'action publique sur le site témoigne de l'identité locale liée au fleuve mais elle révèle aussi l'autonomie de gestion des acteurs locaux. Par son refus des réglementations contraignantes et de l'intervention d'acteurs extérieurs, elle revendique une légitimité et une autonomie de gestion du site. La légitimité de cette gestion est justifiée localement par la mise en compatibilité opérationnelle des fonctionnalités économiques avec les fonctionnalités écologiques de la zone humide. La reconnaissance du site par des mesures publiques d'inventaire (ZICO, ZNIEFF, SDAGE) montre par ailleurs que, même sans protection juridique, les caractéristiques écologiques du site sont maintenues par l'organisation sociale existante. En faisant émerger de multiples intérêts sectoriels, l'exploitation et la gestion des potentialités du site a contraint les acteurs à organiser leurs relations, à négocier et à

111 Une recherche pluridisciplinaire initiée par le GIS ECOBAG a débuté en 2001 pour analyser les modes de régulation du problème de l'envasement.

coordonner leurs actions. L'action collective s'organise plus précisément aujourd'hui autour du problème d'envasement du plan d'eau. Sa résolution a constitué un enjeu au niveau local qui a permis aux acteurs d'échanger leurs points de vue, de se concerter et de trouver des arrangements ponctuels : d'abord pour tenter de diminuer l'envasement ; puis, face à l'échec de l'action entreprise, pour adapter les activités humaines à l'état du milieu naturel.

II. LE SITE DE MONBÉQUI : UNE ZONE HUMIDE À VOCATION AGRICOLE ET POPULICOLE

La zone humide étudiée se situe sur la commune de Monbéqui en rive droite de la Garonne, dans le canton de Grisolles en Tarn et Garonne, petite commune (d'une superficie totale de 678 hectares) qui compte 311 habitants. Cette zone à vocation agricole et populicole est caractéristique de beaucoup d'autres zones humides du linéaire garonnais. Nous nous sommes intéressées à une « zone humide étendue » pertinente d'un point de vue sociologique, c'est-à-dire une zone d'étude allant au-delà des délimitations techniques. D'un point de vue strictement technique, le site traditionnellement appelé « le Canalet » est une ancienne partie du lit de la Garonne sur la rive droite, formée d'une île de galets et d'un chenal à sec en période de faible débit du fleuve. Ce site identifié comme « bras mort remarquable » par la DDE du Tarn et Garonne, s'étend sur une longueur de 450 mètres, une largeur moyenne de 50 mètres et une superficie de 25000 mètres carrés (DDE Tarn et Garonne (1), 1997). Le «Canalet», situé en zone inondable saisonnière, appartient pour partie au domaine public et pour partie à des propriétaires privés ou aux communes.

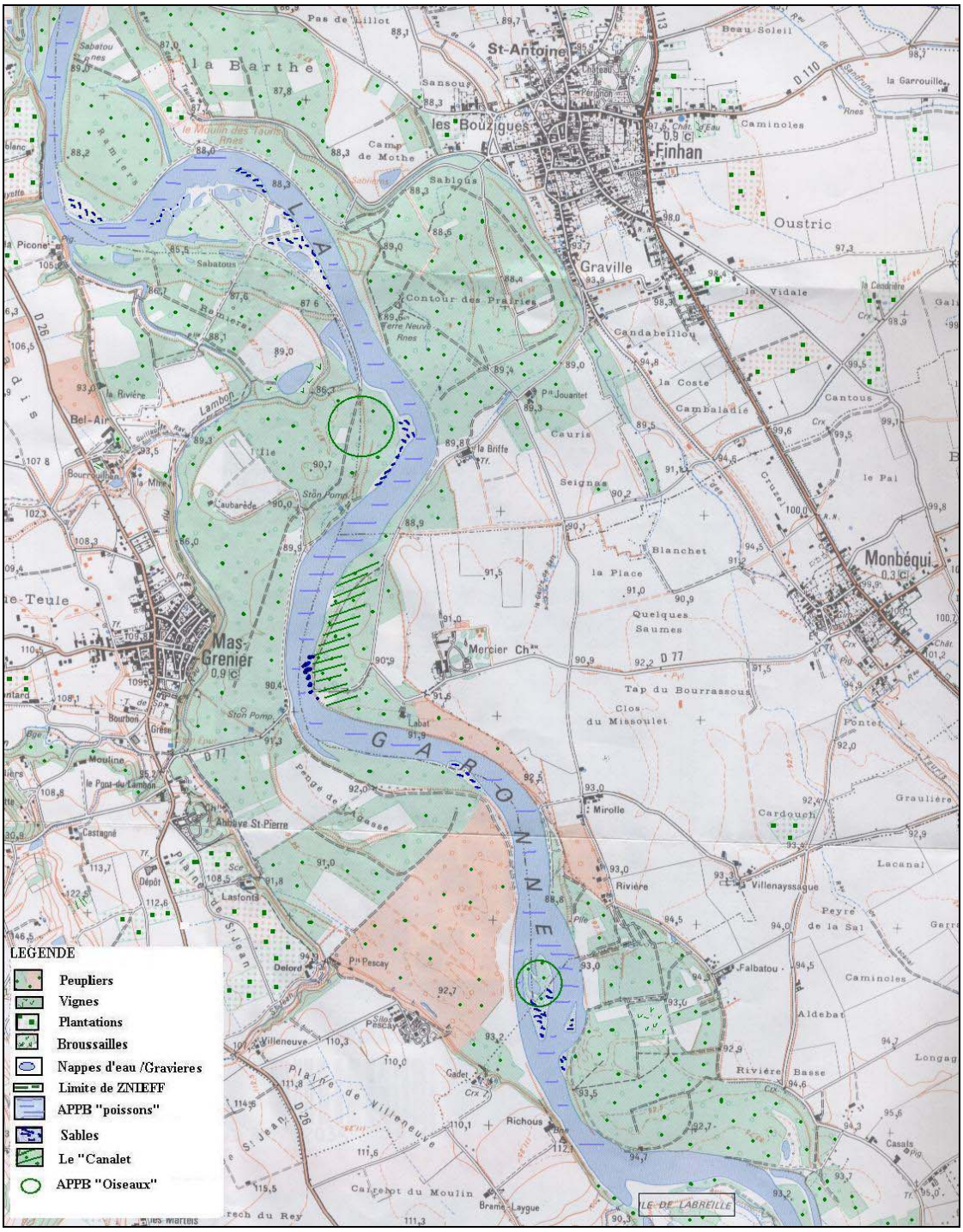
Le système d'acteurs et les enjeux de gestion de ce tronçon du fleuve dépassent les limites du « Canalet », c'est pourquoi notre enquête a été élargie à la zone périphérique comprenant les terrains communaux en rive droite de la Garonne ainsi que ceux de la commune de Mas Grenier en rive gauche (qui appartenaient originellement à Monbéqui).

A. Les usages et les modes de gestion du site de Monbequi

Le site fait l'objet depuis longtemps d'usages agricoles. Les terrains riverains sont principalement affectés à la culture du maïs ou à la populiculture. Ce mode d'exploitation est fondé sur un calcul stratégique des risques et des avantages liés à l'implantation de cultures en bord de Garonne exposées aux crues et aux inondations. La culture en zone humide est un « pari » sur la probabilité et l'issue des crues du fleuve ; elle comporte certains risques sur la viabilité des cultures réalisées. Les propriétaires dont les terres sont directement exposées aux divagations du fleuve, s'orientent vers la culture des peupliers. Ce choix reste un « pari » dans la mesure où seule une plantation déjà suffisamment développée peut résister aux crues. La violence de certaines inondations peut mettre en danger ces cultures qui sont pourtant les mieux adaptées à l'humidité. Les agriculteurs dont les terrains sont protégés du moins théoriquement par la digue de la commune, cultivent du maïs ou d'autres céréales. La zone humide de Monbéqui abrite par ailleurs une station d'expérimentation agricole appartenant au deuxième groupe semencier mondial, MONSANTO[112]. La recherche concerne la création de variétés de maïs, de soja, de tournesol, génétiquement modifiées, plus productives, plus économiques et plus résistantes aux maladies, afin de répondre aux besoins et aux exigences des agriculteurs. La rentabilité des cultures réalisées en zone humide est aujourd'hui fortement conditionnée par la présence de l'eau, par la qualité des « terres d'alluvions » particulièrement propices au développement des céréales et des peupliers. La recherche de rentabilité est justifiée par les agriculteurs comme une conséquence de la baisse et de l'instabilité de leurs revenus qui les contraignent à intensifier leurs cultures.

[112] Le choix d'implantation de la station à Monbéqui est justifié par la présence de la firme dans la région (sur des terres en location), par la proximité de Toulouse, mais aussi par la centralité du site dans le Sud Ouest ainsi que par la très bonne qualité des terres. La surface totale exploitée pour la recherche expérimentale est d'environ 55 hectares sur Monbéqui. Le groupe MONSANTO, sous le logo «Environnement nourriture et santé » cherche à valoriser les progrès que constitueraient ses recherches en matière de lutte contre les pollutions d'origine agricole. Les expérimentations ne sont pas pour autant accueillies favorablement par les gens de la région : certaines cultures ont par exemple été saccagées en 1999 par un syndicat agricole protestant contre la culture du mais transgénique.

Figure 6 : La zone humide de Monbéqui (Source : d'après une carte IGN)



L'usage agricole est aussi l'expression d'une « culture locale » propre aux riverains du fleuve, mais également liée à la « patrimonialisation » du site par des riverains « esthètes » (Viard, Marié, 1977). D'abord, la transmission intergénérationnelle des exploitations agricoles, a permis de conserver l'attachement des riverains à cet espace fluvial. Pour les agriculteurs rencontrés[113], exploiter les terres de bord de Garonne est en effet « une histoire de famille » : la terre est conservée après la retraite, transmise de génération en génération, ce qui a pour effet de maintenir la surface des exploitations agricoles relativement stable, même si l'occupation du sol peut varier entre céréales et peupliers le plus souvent. La présence séculaire de la culture des peupliers en vallée de Garonne constitue aussi un patrimoine local : c'est une partie importante de l'histoire des usagers et plus largement des riverains.

Ensuite, les peupleraies constituent « l'espace vert » de la commune. Les promenades au « ramier » font aussi partie de la culture locale ; elles sont considérées comme très agréables par les riverains. Ce besoin d'être au contact « d'objets » naturels est en particulier le propre d'une population d'origine citadine qui a choisi d'habiter en dehors des agglomérations urbaines pour renouer ponctuellement avec le calme des espaces naturels et fuir la pollution atmosphérique. Le ramier représente « le poumon du village » et cette représentation constitue une sorte de « justification écologique » de sa conservation. La populiculture riveraine est en effet menacée par la politique de réduction des amodiations[114] du domaine public fluvial menée par les services de l'Etat depuis quelques années : il s'agit en effet de réduire les impacts négatifs des pratiques culturales des exploitants, en particulier sur les berges du fleuve (érosion, effondrements).

Compte tenu de ce contexte, les agriculteurs et les populiculteurs en tant qu'usagers principaux du site, donnent une définition de la zone humide qui reflète leur rapport utilitariste à celle-ci. Pour eux, c'est une zone inondable, une zone qui ne sert à rien si elle n'est pas exploitée pour la culture du maïs ou du peuplier. Ils nient les impacts de leurs pratiques sur l'espace naturel. Des problèmes environnementaux non

---

[113] Nous avons essentiellement rencontré les agriculteurs propriétaires de parcelles en bordure de Garonne, ce qui justifie que les exploitations ne se situent pas seulement à Monbéqui, mais aussi dans les communes attenantes ou riveraines : Finhan, Mas Grenier.

[114] Amodiation : mode d'exploitation agricole dans lequel l'entreprise est conduite par un autre que par le propriétaire lui-même : ici le propriétaire c'est l'Etat qui donne en concession des parties du domaine public fluvial pour la mise en culture.

négligeables se posent : la pollution de la nappe phréatique, l'uniformisation des paysages et le dépérissement forestier. Les agriculteurs font appel pour leur défense, aux arguments concernant les contraintes de rentabilité exigées par les politiques agricoles et leurs effets pervers en terme d'intensification des apports azotés sur les cultures. Il sont dans une logique de « repli corporatiste », c'est-à-dire de déni des impacts de leurs pratiques et en particulier d'externalisation des effets de leurs activités sur l'industrie toulousaine en amont (Salles, Zelem, Busca, Gendre, 1999, p 78). Par ailleurs, l'absence de pression sociale et de dénonciation collective des problèmes qui se posent, ne permettent pas de dégager des enjeux de gestion forts, ce qui justifie l'absence d'intervention spécifique des gestionnaires publics ou l'absence de changement dans les pratiques agricoles génératrices d'impacts négatifs sur le milieu naturel.

Des usages secondaires se greffent aux usages agricoles. La chasse, la pêche sont des usages traditionnels mais dont la pratique semble être moins importante sur le site de Monbéqui, que sur des sites tels que le plan d'eau de la confluence du Tarn et de la Garonne. L'effet « cormoran »[115] et l'effet « sécheresse » ont progressivement contribué à orienter les pêcheurs vers des plans d'eau régulièrement ré-empoissonnés ou éventuellement vers des pratiques illicites de la pêche (pourquoi payer une carte d'adhérent si on ne peut plus pêcher aussi bien qu'avant ?). La chasse est également en régression : la pratique est compromise par l'entretien mécanique et intensif des peupleraies qui a détruit de nombreux refuges pour la faune et a fait fuir peu à peu le gibier. Située loin des regards, la zone est aussi utilisée comme lieu de décharge sauvage. A cet « usage » ponctuel viennent s'ajouter les pratiques plus régulières des vidangeurs privés : la zone du ramier de Monbéqui sert à déverser les effluents privés de vidanges provenant des communes des environs. L'éloignement de la station de traitement des déchets et plus largement le manque de coordination départementale des structures d'assainissement locales expliqueraient la permanence de cet usage « hors-la-loi ». Les communes ne peuvent pas prendre en charge le coût de l'assainissement privé ; elles renvoient le problème à un niveau départemental et régional. De leur côté, les autorités compétentes (le Préfet, l'administration) restent muettes face aux

[115] Les cormorans sont des oiseaux protégés qui se nourrissent essentiellement de poissons. En surpopulation, ils en mangent chacun plusieurs kilogrammes par jour, d'après les pêcheurs qui voudraient les bannir. Pour ceux-ci, l'épuisement des ressources piscicoles est en grande partie due à ces oiseaux.

revendications des élus locaux. En l'absence de sanction forte ou de pression quelconque, les vidangeurs poursuivent leurs pratiques illégales dans le ramier.

En définitive, la zone humide ne cristallise pas d'intérêts forts, potentiellement contradictoires et problématiques : il n'y a pas de problème particulier lié à la coexistence des usages ou à leurs interdépendances, compte tenu de la faible diversité des usages directs (essentiellement des usages agricoles). L'utilisation et la gestion de la zone ne représente pas d'enjeu fort ni au niveau local, ni au niveau supra-communal.

B. La protection du site

La protection du site ne représente pas un enjeu important qui soit de nature à susciter une activité collective. La faible fréquentation du site et la nature sectorielle de sa gestion ne créent pas les conditions d'émergence d'un conflit d'intérêt qui susciterait l'intervention des pouvoirs publics ou l'émergence d'arrangements locaux pour protéger ses valeurs naturelles. Le schéma de réouverture des bras morts élaboré par la DDE classe d'ailleurs le « Canalet » dans la catégorie des bras morts au sein desquels des actions de restauration ou d'aménagement sont jugées « *inutiles à court et moyen terme* » (DDE Tarn et Garonne (2), 1997). Cette catégorie recouvre les sites qui n'auraient, après travaux importants, *« qu'un potentiel écologique faible ou aléatoire* », ceux où ces travaux entraîneraient « *un risque de dommage important d'un environnement terrestre de qualité* » et enfin ceux qui sont en cours d'évolution et dont le fonctionnement écologique est estimé satisfaisant. Le site ne représente donc pas une priorité pour les pouvoirs publics.

En fait, c'est la solution plus globalement préconisée sur le linéaire fluvial tout entier (gestion intégrée de la zone) qui représente un problème potentiel pour les agriculteurs locaux en particulier : ceux-ci ne partagent pas la nécessité de protéger la zone humide et dénoncent d'autre part les incohérences de politiques publiques de gestion du domaine public fluvial qui rendent l'intervention administrative peu crédible. Deux politiques sont actuellement en contradiction : la politique de libération de l'espace rivière et celle de relance de la populiculture en vallée de Garonne. La première préconise la reconquête de l'espace riverain du fleuve comme champ d'expansion des crues, grâce au non-renouvellement des amodiations accordées aux

populiculteurs. La seconde incite ceux-ci à renouveler leur bail en leur accordant des subventions au reboisement.

L'expérience éphémère des brigades équestres de l'environnement témoigne de la fragilité de la dynamique de gestion collective d'un tronçon de la Garonne incluant le site qui nous intéresse. L'intérêt initial du programme d'action était la valorisation et la réhabilitation de l'espace rural, suite au constat que la zone riveraine de Garonne dans le département était fréquentée mais peu praticable malgré un certain potentiel d'attraction touristique. Par ailleurs, la zone d'action entre Toulouse et Moissac est aussi une zone Natura 2000 dont il fallait commencer à réfléchir sur les modalités de gestion future. Sous la coordination de la préfecture, la FDSEA[116], la maison familiale rurale d'Escatalens et les administrations de l'Etat[117] se sont associées pour lancer l'opération « brigades équestres de l'environnement ». Leur mission consiste à surveiller, entretenir et nettoyer les bords de Garonne. Le projet faisait appel à d'autres partenaires intéressés par la création d'emplois pour les jeunes, par le travail des femmes, par l'aménagement et le développement touristiques, par la réhabilitation de l'image sociale de l'agriculteur ou par le développement de l'intercommunalité.

Issues d'une volonté propre du milieu agricole[118], les « brigades équestres du Val de Garonne » voient le jour en Janvier 1998. La mise en place des brigades équestres a pourtant rencontré de nombreuses difficultés. D'abord le champ d'action de la brigade qui devait s'étendre de Grisolles à Golfech sur 50 km de berges, s'est réduit à 8 km. Ensuite, les actions isolées de la brigade sont des actions de prévention reposant sur des partenariats réalisés ponctuellement avec certaines communes. L'image de « police » qu'elle véhicule lui vaut une perception négative auprès de beaucoup de communes : « *on est des empêcheurs de tourner en rond* » commente un brigadier (20 décembre 1998). En outre, en dehors d'une assistance technique ponctuelle des services de la DDE, la brigade rencontre donc peu de soutien des collectivités locales : celles-ci « *ne comprennent pas qu'on puisse mettre de l'argent quand ça n'en rapporte pas* » (brigadier). Les partenariats ont été difficiles à établir, soit parce que les éventuels partenaires y voyaient peu d'intérêt, soit parce que l'action de la brigade a été

[116] Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles.
[117] En particulier la Direction Départementale de la Jeunesse et des sports et la Direction Départementale de l'Equipement.
[118] Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles et des organismes professionnels agricoles comme la MSA, le GROUPAMA et la Chambre d'Agriculture.

considérée comme faisant concurrence à leurs prérogatives. Dans ce contexte, la brigade a mis en place pendant un temps une stratégie de « la débrouille » : en constituant par exemple elle-même les dossiers de projets d'action, en prenant l'initiative d'enlèvement de certains dépôts d'ordures (dont la procédure de dénonciation auprès de la DDE est trop longue et coûteuse), en sensibilisant les usagers sur l'impact de leurs pratiques. Malgré l'ambition de cette expérience et faute de pérennité des financements publics, l'expérience de la brigade équestre du Val de Garonne a finalement été abandonnée.

Une action de type NIMBY (« Not In Back Yard ») plus tournée vers l'espace communal que vers l'espace rivière complète l'inventaire des enjeux qui génèrent des actions collectives sur la zone étudiée. Au début de l'été 1993, un projet d'ouverture de gravière[119] à ciel ouvert de 17,5 hectares sur l'initiative d'une grande société[120] est proposé à la commune de Monbéqui. Le site d'extraction se situe à deux kilomètres de la Garonne, à deux cent mètres de l'école du village et à cent mètres des premières habitations. L'intérêt que présente le site pour les extracteurs était l'excellente qualité et la propreté des matériaux, l'obtention de promesses de vente sur les parcelles concernées par le site d'exploitation, un accord d'exploitation de ces terrains par la mairie, ainsi qu'une facilité d'accès pour les engins par la route nationale 113. Au regard de l'impact du projet sur l'environnement, l'argument avancé par les entrepreneurs consiste à dire qu'il ne portait pas atteinte au paysage local banalisé par le remembrement. Les impacts identifiés par la dite société sur la Garonne sont considérés comme « momentanés et réversibles » et seulement dangereux pour les aquifères exploités surtout pour l'irrigation et les besoins de quelques fermes isolées. La mairie, des commerçants et quelques propriétaires privés se positionnent dans un premier temps en faveur du projet dans lequel ils trouvent matière à faire fructifier leurs intérêts[121]. Les administrations saisies pour avis dans le courant du mois d'octobre 1993 ne sont pas non plus défavorables au projet dans l'ensemble : seule la DDAF donne un avis

---

[119] L'extraction des granulats est une activité réglementée depuis le 12/06/94 : toutes les carrières sont considérées comme installations classées et de fait soumises à autorisation préfectorale avec enquête publique, quelle que soit leur importance. Ainsi, les carrières légalement autorisées par un arrêté préfectoral antérieur au 14/06/94 peuvent continuer à être normalement exploitées jusqu'au terme fixé par l'arrêté sans formalité particulière.

[120] Appartenant au groupe leader mondial et quatrième au rang national pour le béton et les granulats.

[121] Les intérêts que présentait le projet pour la commune étaient la création d'emplois, l'atout qu'il représentait pour le budget communal, pour la taxe foncière et pour la taxe professionnelle, la possibilité de création d'une zone artisanale facilitée par la création d'un ouvrage de voirie et enfin le remblaiement concerté du site d'extraction avec création d'une zone humide et d'un plan d'eau de 6 hectares à des fins ludiques, mitoyen des installations sportives communales existantes.

contraire. Mais la plupart des riverains ont très vite montré leur mécontentement (bruits, poussières, défiguration du paysage, insécurité routière). Leur contestation collective se structure en une association appelée « Mieux vivre à Monbéqui » qui permet de constituer un interlocuteur unique face aux adversaires, d'organiser les actions protestataires et de manifester une position définitive contre un projet qui bouleverse le cadre de vie quotidien[122]. Finalement, une enquête publique est prescrite par arrêté préfectoral le 23/07/93 et après proposition du projet en Commission des sites (pour) et en Commission des carrières (contre, le 7/01/94) le préfet décide de refuser le projet le 14/01/94. Un autre projet semblable concernant la commune de Mas Grenier a également rencontré l'opposition des habitants du village, même si là encore l'argument économique de l'emploi a d'abord pesé en sa faveur.

Dans ce cas précis, la mobilisation de type NIMBY repose sur l'enjeu que représente le maintien de la qualité du cadre de vie. En fait, cette mobilisation a fonctionné comme un processus plus général de « protection » locale contre une atteinte portée plus largement à l'environnement naturel. Cette action collective renvoie à une conception « naturaliste-appropriative » de la nature. Celle-ci suppose d'une part la revendication d'un état naturel préservé et du droit d'usage et de consommation. D'autre part, elle implique la réduction du concept d'environnement au cadre de vie immédiat (Lascoumes, 1994, p. 90).

En résumé, sur la zone humide étendue de Monbéqui, la nature toujours peu diversifiée des usages, la faible fréquentation de la zone et l'absence de conflits d'usages réels ou de prise en charge collective des problème, empêchent la constitution d'un enjeu de gestion collective suffisamment fort et global pour être fédérateur. Elle favorise l'émergence de projets peu compatibles avec la protection de l'espace naturel. L'analyse révèle en outre des formes de mobilisation sociale qui témoignent d'une dynamique et d'enjeux sociaux plus larges qui affectent la gestion de la zone rurale garonnaise, et que le site de Monbéqui représente de façon significative.

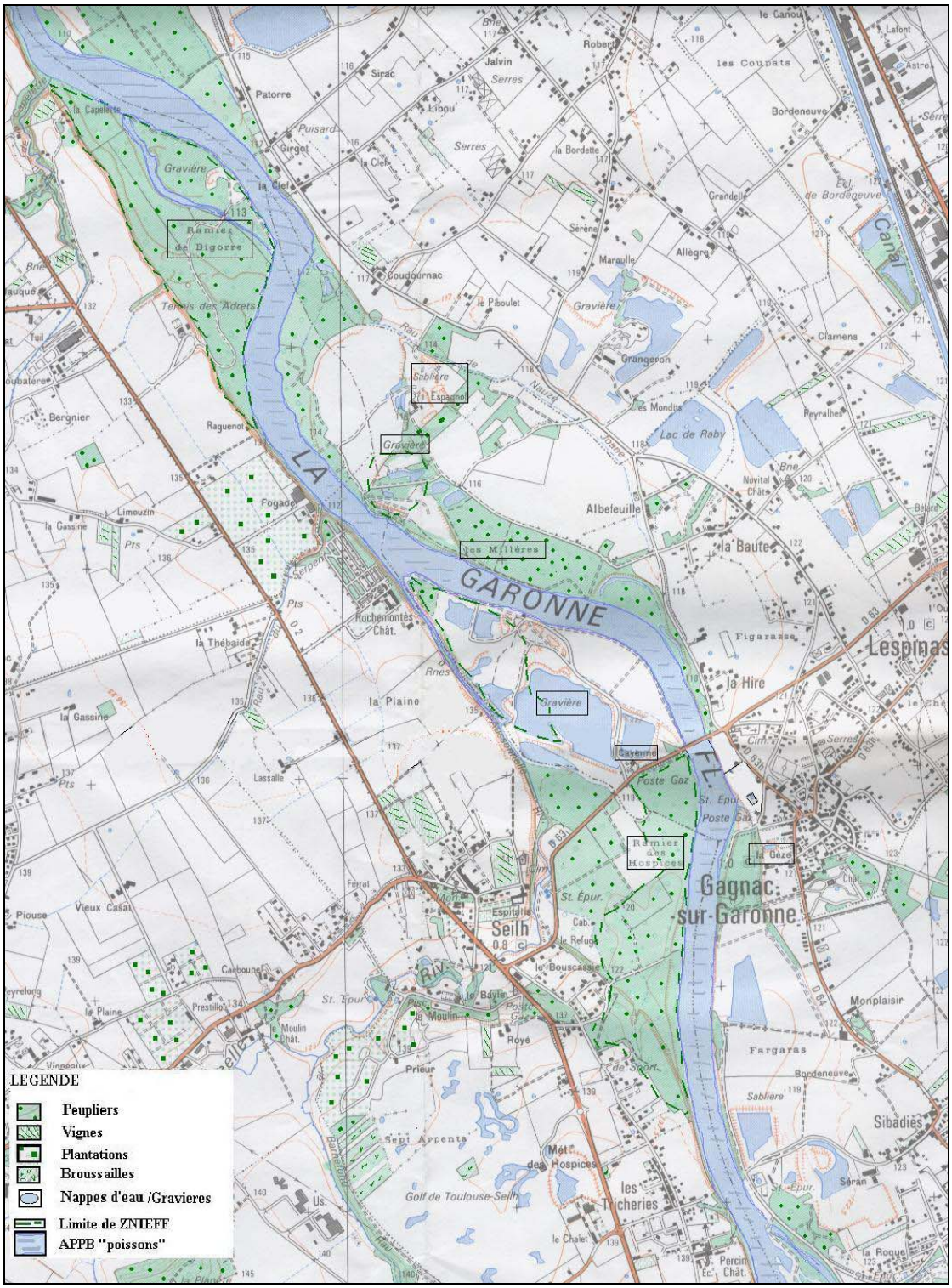
[122] Presse : La Dépêche, 18-1-94.

III. LE SITE DE GAGNAC : UNE ZONE PÉRI-URBAINE À VOCATION INDUSTRIELLE :

Le troisième site que nous avons étudié est localisé sur la commune de Gagnac-sur-Garonne située à 13 km à l'aval de Toulouse. Cette commune de 1637 habitants se caractérise par une forte croissance démographique depuis 25 ans due au développement de l'habitat pavillonnaire dans la périphérie de l'agglomération toulousaine. Le territoire communal est entièrement situé en lit majeur de la Garonne et s'étend de part et d'autre du cours du fleuve. Les terrains strictement riverains de la Garonne situés en zone inondable occupent 150 hectares. Un tiers de cette surface appartient au Domaine Public Fluvial ; il est loué aux particuliers. Un second tiers relève de la propriété privée et le reste est propriété de la commune. Dans la commune de Gagnac-sur-Garonne 70% des crues dans l'année atteignent le niveau de « crue décennale » : c'est la commune du tronçon analysé qui présente le plus grand nombre d'inondations (il est largement supérieur à la moyenne). Les deux tiers de ces « zones d'alluvions » ont été exploités depuis l'après-guerre, pour l'extraction de granulats et le tiers restant a été destiné à l'exploitation agricole céréalière ou maraîchère. L'exploitation des granulats et, à un degré moins « visible », l'exploitation agricole intensive ont profondément modifié le paysage de la zone humide. Les caractéristiques naturelles de la zone humide ont donc progressivement disparu. Pourtant, la reconnaissance de l'intérêt écologique de ce site s'est concrétisée par l'adoption de deux Arrêtés Préfectoraux de Protection de Biotope : un APPB « poissons migrateurs » en 1984 et un APPB sur le Ramier de Bigorre en 1994. Trois ZNIEFF ont aussi été inventoriées. La première est située sur la commune au lieu-dit Cayenne (24 hectares) en rive gauche. Elle avoisine un commerce de vente, de stockage et de livraison de graviers dépendant d'une grande société d'extraction de granulats, propriétaire d'une partie du site. Deux autres ZNIEFF sont à cheval sur les communes voisines de Merville (L'Espagnol, 13 hectares) et de Seilh (Ramier des Hospices, 38 hectares).

Au premier coup d'œil, la zone humide de Gagnac offre l'image d'un paysage hétérogène, les champs de maïs et les zones protégées côtoyant les décharges sauvages, les excavations et les plans d'eau créés par l'exploitation de granulats.

Figure 7 : Site de Gagnac-sur-Garonne (Source : d'après une carte IGN)



A. Les usages et les enjeux de gestion du site

Les années cinquante marquent le début du « temps des gravières ». En période de reconstruction, l'exploitation des granulats dans le lit mineur du fleuve puis, suite aux réglementations, dans son lit majeur (en rive droite), devient l'activité majeure de la commune située aux portes de Toulouse. La richesse alluvionnaire du sous-sol, la proximité avec la grande ville et l'accès facilité par les voies de communication proches[123] ont attiré les extracteurs, au détriment de l'activité agricole jusque-là dominante. Sur 150 hectares d'alluvions, seulement 20 ont échappé jusqu'à aujourd'hui à l'exploitation. Le bénéfice financier (10 francs le m^2 pour les terres agricoles, 35 francs pour l'exploitation des granulats) incite les propriétaires fonciers[124] à vendre les terrains riverains aux entreprises d'extraction. Le paysage porte les stigmates d'une exploitation intensive qui perdure depuis plus de cinquante ans : il se présente comme une succession d'excavations éparses souvent remplies d'eau et de monticules de terres dus à l'accumulation des matériaux stockés. La création de vastes étendues remblayées, vierges de cultures ou de végétation a motivé l'émergence de projets d'aménagements incompatibles avec la préservation des zones naturelles encore existantes.

L'usage industriel depuis une vingtaine d'années a particulièrement contribué à accélérer le déclin de la fonction agricole du site. Si la populiculture demeure un usage important des bords de Garonne, en zone péri-urbaine, c'est une activité aux bénéfices économiques différés : elle n'a pas donc résisté à la concurrence de l'extraction des granulats. Du point de vue démographique, une diminution importante des activités du secteur agricole témoigne de ce déclin et du développement urbain de Gagnac. Entre 1982 et 1990, le taux d'actifs dans le secteur agricole chute de 7,9 % de la population active à 0,7 %. Sur les cinq exploitants qui restent aujourd'hui, deux ont plus de cinquante ans et n'ont pas de successeur, ce qui laisse présager une disparition de l'activité agricole à court terme. Aujourd'hui, les activités maraîchères profitent des marchés urbains proches et côtoient des cultures céréalières plus classiques telles que le maïs. Les derniers agriculteurs de la commune sont dans des situations très diversifiées, ce qui limite l'émergence d'un objectif commun de gestion des terrains d'alluvions et

[123] L'autoroute 62 et la route nationale 20.

d'harmonisation des pratiques agricoles. La culture « raisonnée » pour laquelle deux agriculteurs sur trois ont opté, répond moins à un souci de gestion équilibrée de l'eau ou de protection de la nature qu'à un souci d'économie et de rentabilisation des investissements réalisés. L'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement est motivée par l'amélioration de la productivité et par la réduction des coûts de production (dont la fertilisation). Le bénéfice de ce type de changement de pratiques est faible pour certains petits producteurs pour qui la concurrence des grandes surfaces est particulièrement forte :

> *« On a du matériel assez performant pour nous adapter aux nouvelles méthodes de culture : doser tous les produits… Mais il y a des choses qui ne sont pas raisonnables comme ne pas mettre d'engrais ou moins, car automatiquement on aura moins de récoltes, mais les rendements nous aident à vivre !» (Agriculteur, 25 janvier 2000)*

Malgré ces différences, ce qui réunit ces agriculteurs en dehors leur attachement patrimonial à l'exploitation familiale, c'est « la peur de la friche », c'est la représentation « *qu'il n'y a rien de plus beau qu'un champ cultivé*, *c'est plus beau que de voir toutes ces herbes qui ne sont pas fauchées par les mairie*s » (agriculteur, 9 décembre 2000). Pour eux, la nature est entretenue et protégée par l'activité agricole.

Le nombre des pêcheurs et des chasseurs de la commune décline aussi depuis une vingtaine d'années. L'évolution des conditions de pratique de leur activité liée à la place de plus en plus importante donnée aux extractions de granulats les a conduits soit à engager des actions importantes de restauration des milieux, soit à changer de stratégie d'action. L'association de chasse locale s'est par exemple intégrée à un Groupement d'Intérêt Cynégétique[125] et l'association de pêche se tourne vers la pêche en lac plus sûre à priori du point de vue de la ressource halieutique.

Les usages ludiques traditionnels (baignade, cueillette) ont quant à eux disparu. Dans les discours, l'évocation des baignades passées dans la Garonne (cf. photo en tête de chapitre) renvoie à l'image bucolique des relations familières que les riverains

---

[124] La commune a réalisé par ses ventes 8MF en 10 ans.
[125] Le GIC regroupe les communes attenantes : Saint-Jory, Bruyère, Saint-Sauveur, Cepet et Gagnac depuis 8 ans.

entretenaient jadis avec le fleuve. Les riverains aiment à parler de ce temps révolu où le fleuve était un espace de jeux et de détente pour tous.

> *« Avant les gens se baignaient, maintenant Garonne n'est pas propre ! Sous le pont de Gagnac, il y a 30 ans, il y avait 20-30 personnes qui se baignaient. » (Agriculteur, 9 décembre 1999).*

Mais la baignade est aujourd'hui interdite et la promenade est désormais limitée aux espaces aménagés à cet effet. La persistance d'une représentation négative des bords de rivière non entretenus, non accessibles et leur très faible fréquentation en dehors de celle des riverains, ont en effet conduit les usagers à abandonner les bords du fleuve et ont favorisé la multiplication d'un usage illicite : les décharges sauvages. Le Maire, aidé ponctuellement par les agriculteurs riverains (interactions directes avec les contrevenants) ou plus régulièrement par les associations locales de chasse et de pêche qui ont un bénéfice direct à conserver la qualité du milieu naturel, s'occupent du traitement ponctuel de ces « usages- poubelles » de la zone riveraine du fleuve, finalement très ordinaire[126].

B. L'ORGANISATION LOCALE DES USAGES : DU CONFLIT A LA COOPERATION

Dans cette zone périurbaine, l'extraction de granulats s'est donc imposée par son poids économique comme l'activité dominante. Sa prédominance a rompu les liens d'interdépendance entre les différents usages et a fortement dégradé les conditions naturelles d'exercice des autres activités comme l'agriculture, la populiculture, la chasse et la pêche. Elle a remis en cause les fonctionnalités naturelles de la zone humide notamment celle d'habitat d'espèces. L'eutrophisation et la baisse des niveaux d'eau des lacs de pêche, la destruction continue des paysages riverains, la pollution de l'eau sont perçues localement comme autant de signes préoccupants d'une dégradation du milieu. L'activité industrielle a aussi contraint l'activité des pêcheurs et des chasseurs et

[126] Le témoignage des Brigades Equestres du Val de Garonne ou les chantiers de nettoyage menés par le SMEAG montrent par ailleurs que cet « usage poubelle » se propage largement en dehors des limites communales, sur tout le cours de la Garonne. Le rapport d'activités des Brigades Equestres 1998-1999 montre notamment la large part qu'occupe dans l'ensemble de leurs actions en bord de Garonne le contrôle et le nettoyage de ces dépôts (ordures, pneus, fer, gravas).

a ouvert la porte à l'apparition d'autres usages peu compatibles avec la protection du milieu naturel.

1. Le déséquilibre induit par l'activité industrielle

Avec le soutien de l'entreprise d'extraction de granulats « Malet » propriétaire du site de « Cayenne » et l'aval du Conseil général, l'association sportive « Garonne Karting » propose à la municipalité de Gagnac un projet de karting à caractère sportif et social (aspect éducatif du projet dirigé vers les enfants des milieux défavorisés). Localisé entièrement en zone inondable[127], le site de Cayenne a été largement exploité pour ses granulats depuis les années soixante. Les terrains finalement remblayés dans les années quatre-vingt-dix, n'avaient pas de destination arrêtée, malgré la présence d'un lac géré par l'association locale de pêche. Le reste de l'emprise de la carrière alluvionnaire, situé en amont de la confluence Garonne-Aussonnelle, entre des parcelles cultivées, la Garonne et le lac de Cayenne, est classé à cette époque en zone NCb dans le POS de la commune[128], donc voué à être occupé par des activités de loisirs une fois les extractions terminées. L'implantation d'un karting sur ce site est stratégique pour différentes raisons : la proximité de l'échangeur de l'autoroute et de Toulouse, la présence d'un lac et d'activités de pêche et de négoces de matériaux attirant des clients potentiels. Les élus du conseil municipal jugent d'abord le projet plutôt favorable aux intérêts communaux et l'approuvent avec le soutien des services de l'Etat. Les pêcheurs locaux ne sont pas de cet avis et s'opposent rapidement au projet. De son côté, la DIREN, forte de l'appui de l'association Nature Midi-Pyrénées donne un avis défavorable invoquant la présence de la ZNIEFF, la loi sur l'eau et la « zone verte » du SDAGE. L'association sportive abandonne alors le projet qui est repris à son compte par l'entreprise de granulats. Elle souhaite en faire le cœur d'un complexe privé où seraient reçus les partenaires du groupe Malet (clients, fournisseurs, administration…). En mai 1998 en effet, l'entreprise dépose une demande d'autorisation de construction d'une piste de karting à usage privé auprès des services de la Préfecture de Haute-Garonne. Ce deuxième projet, prévoit aussi l'ouverture ultérieure du site aux comités

[127] La zone est inondable par 2 à 3 mètres d'eau en rapport aux Plus hautes eaux connues (PHEC).
[128] NCb est le statut donné à « *une zone naturelle où la possibilité d'exploiter des carrières doit être préservée ; l'exploitation éventuelle des gisements devra être menée de telle sorte qu'à son terme la zone puisse accueillir des activités de loisirs ou de tourisme* ».(POS de Gagnac).

d'entreprises. Les riverains se mobilisent, tardivement, contre le projet prévu à quelques 700 mètres des premières habitations : le bruit en est la justification principale. Un comité provisoire pour la défense de l'environnement local est créé et la municipalité donne cette fois un avis défavorable. Une expertise sur la dégradation de la ZNIEFF demandée par l'extracteur de granulats est mobilisée comme preuve de l'absence de valeur écologique du site. La position de la DIREN et celle de l'association NMP restent inchangées. L'apparition d'une opportunité pour l'entreprise d'extraction de réaliser le projet dans une autre commune proche et l'opposition farouche des acteurs d'environnement de niveau régional, mettent fin au projet et au conflit.

Le statut privé de la zone humide, le pouvoir important de l'extracteur de graviers dans la commune et la vocation industrielle ancienne de cette zone riveraine, ont été des facteurs déterminants de l'apparition d'un tel projet. Pourtant, ce cas témoigne de la convergence possible entre des intérêts sociaux liés à la défense du cadre de vie et les intérêts de préservation du milieu naturel. L'émergence du conflit montre plus largement, que la domination d'un usage crée un système de forte dépendance des autres à son égard c'est-à-dire un rapport de forces déséquilibré utilisé pour faire valoir des intérêts sectoriels. La convergence spontanée des acteurs de différents niveaux face au problème commun que représente la construction de la piste de karting (et ses conséquences) a été facilitée par la configuration ordinaire de leurs relations et de leurs rapports de force dans l'exploitation et la gestion du site.

2. La cohabitation négociée par des arrangements locaux

Le conflit, signe d'un déséquilibre des pouvoirs entre acteurs usagers du site, n'est pas la seule modalité possible d'articulation des intérêts en présence. Il existe aussi des formes consensuelles de règlement des désaccords qui s'exercent sur le site. La commune par exemple négocie avec les extracteurs de graviers l'utilisation de la terre extraite des gravières pour l'aménagement d'une zone de loisirs. Sa dépendance financière à l'égard de l'extracteur de granulats est compensée par le soutien de celui-ci aux activités ludiques de la commune. Pour l'extracteur, c'est une façon de se débarrasser de la terre extraite et de préserver de bonnes relations avec la commune. Un autre exemple d'arrangement met en scène un agriculteur riverain confronté au problème d'une parcelle engorgée d'eau et rendue inexploitable. Son problème converge dans le temps avec celui de l'extracteur qui ne sait pas où stocker la

terre retirée avant l'extraction des granulats. Les deux acteurs négocient donc le remblayage de la parcelle agricole avec la terre provenant de la gravière. Les chasseurs quant à eux, bénéficient rarement d'éventuels avantages liés aux gravières puisque le territoire chassable se restreint avec l'apparition d'un nouveau projet d'exploitation. L'association de chasse s'est pourtant entendue avec l'extracteur pour aménager un parking pour les chasseurs en limite de l'exploitation de granulats. De leur côté, les pêcheurs ont jusqu'ici profité des lacs prêtés « gracieusement » par l'extracteur. Les relations amicales et professionnelles qu'entretiennent les présidents des associations locales de chasse et de pêche font par ailleurs que, par solidarité, les chasseurs s'accommodent des problèmes quotidiens liés aux extractions car ils savent qu'elles conditionnent l'activité de pêche locale. Enfin, les infractions plus spécifiques à la pratique de la chasse sur la commune se règlent au niveau local entre les chasseurs, les autres usagers et le garde privé de Gagnac ; les arrangements ou le règlement « amiable » des problèmes sont de mise surtout quand les contrevenants et les contrôleurs se connaissent. Le faible nombre de passages du garde fédéral dans la commune (qui a compétence sur tout le territoire régional) tend à perpétuer ce système informel et interpersonnel de règlement des problèmes et à donner au garde privé de la commune, un rôle d'arbitre plutôt qu'un rôle de simple surveillance.

La fonction manifeste de ces arrangements locaux est de mettre d'accord différents acteurs sur une collaboration dont les bénéfices sont partagés. Leur fonction latente est de favoriser, au-delà des logiques économiques de chacun et des désaccords potentiels, un apprentissage des modes de coordination et de coopération.

3. La gestion des risques d'inondation : un enjeu structurant de la coopération?

La gestion des inondations est un intérêt partagé par les différents acteurs intervenant sur le site. Elle est notamment au centre de la logique d'action municipale qui s'est concrétisée dans la révision du POS, autant pour les impératifs qu'il suppose en termes de constructibilité que pour les impacts des inondations qu'il cherche à anticiper. La ressource en eau pose différents problèmes de qualité comme de quantité sur la commune. L'activité d'extraction de granulats, la fertilisation agricole et la

proximité de la ville de Toulouse sont fortement mises en cause dans la dégradation de la qualité de l'eau potable. Située en vallée de Garonne[129], Gagnac est aussi identifiée dans le zonage des communes soumises aux risques d' « *inondation avec enjeu humain* » c'est à dire d'un risque naturel majeur dans la classification du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Si on définit le « risque inondation » comme la rencontre d'un aléa naturel lié à l'eau avec des enjeux liés à des biens et à des hommes, alors l'étude du problème de ce risque ne peut faire l'économie d'une analyse de sa dimension sociale. Trois facteurs semblent contribuer à une « construction sociale » du risque naturel lié à la Garonne : la question de la constructibilité, la législation et les expériences de catastrophes naturelles liées à l'eau dans de nombreuses communes riveraines du cours d'eau.

Jusqu'à récemment, en dehors d'une logique de « crue exceptionnelle », le risque « n'existait pas » pour les riverains et les agriculteurs car l'inondation des zones riveraines du fleuve était davantage considéré comme une donnée caractéristique de la vie locale de bord de Garonne que comme un problème à traiter. Malgré leur expérience du fleuve et de ses contraintes, ils ont choisi de « vivre avec ». Les agriculteurs, par exemple, s'adaptent en plantant sur les zones les plus exposées, des cultures qui résistent aux inondations telles que le maïs. Ils profitent de la fertilité des terres occasionnellement inondées, mais acceptent en contrepartie de subir les débordements du fleuve. Une connaissance pragmatique du fleuve leur permet par ailleurs d'évaluer les risques de crues (époque, durée, dangerosité etc.) et aussi de mesurer leur évolution[130].

Le risque hydraulique n'est donc pas perçu comme tel tant qu'il reste inférieur aux « Plus Hautes Eaux Connues » c'est-à-dire au seuil de référence en matière de crue exceptionnelle. Le risque d'inondation « n'existe » que dans le cadre des normes de constructibilité fixées par la commune. La municipalité de Gagnac a en effet mis en place toute une démarche de gestion du risque hydraulique basée à la fois sur la réalité

---

[129] Le risque d'inondation peut se traduire en inondation de plaine sur tout le bassin de la Garonne. Le risque a été accru ces dernières années par l'urbanisation rapide de l'agglomération toulousaine, notamment par le développement de constructions en bord de petites rivières. Les crues dites « torrentielles » concernent surtout la haute vallée de la Garonne où se situe précisément la commune de Gagnac.

[130] Leur échelle de mesure du risque a changé : le niveau « dangereux » est moins important qu'avant, phénomène dû à la chenalisation d'une partie du fleuve et aux conséquences des extractions de granulats qui ont abaissé la ligne d'eau.

de l'aléa[131], et sur la nécessité de redéfinir les zones constructibles au niveau communal. L'étude paysagère demandée par la commune pour réviser le POS, identifie des zones à protéger, d'autres à remembrer et « *soumet à l'appréciation des élus des réflexions sur la préservation du paysage dans le cadre de nouveaux choix de délimitation des zones urbanisables* » (Godemont, 1997, p 1). Le nouveau POS cherche aussi à pallier la carence réglementaire locale dans le domaine de la gestion des inondations : la réalité du risque naturel a été jusque là traduite par un Plan de Surfaces Submersibles datant de 1951 (PSS) et la commune ne dispose pas d'outil plus récent de type Plan de Prévention des Risques (PPR) pour gérer spécifiquement ce type de situation et organiser les moyens et conduites à tenir[132]. Le risque est donc autant un construit social qu'une réalité physique.

Lié à la gestion de la ressource en eau, se pose également le problème de la gestion des zones riveraines associées au fleuve et soumises à ses divagations. La gestion de ces zones naturelles renvoie d'une part aux représentations différenciées de la fonctionnalité de ce type de milieu : tantôt un lieu d'extraction de granulats, tantôt un espace vert, tantôt un terrain agricole. Le problème qui se pose est celui de l'homogénéisation des modes de gestion grâce à la prise en compte simultanée du risque hydraulique et des intérêts économiques de la commune. Différentes solutions sont mises en place : la maîtrise foncière par rachat ou restitution à la commune de terrains exploités et le changement d'occupation du foncier dans le plan d'urbanisme local sont les plus utilisées. La gestion intercommunale de ces zones est aussi envisagée car elle permet à la fois le maintien de l'autonomie locale et le partage des coûts de gestion.

***

En résumé, malgré les dégâts causés par les exploitations de granulats sur l'environnement, force est de constater que les usagers de ce site dont les activités ne sont pas toujours compatibles, ont appris à vivre ensemble, à « s'arranger » malgré les contraintes. La coexistence des usages « s'organise en creux » sur les espaces laissés

---

[131] La forte médiatisation des inondations subies par d'autres communes françaises est importante. Des catastrophes naturelles non prévues et non maîtrisées qui ont touché de nombreuses autres communes dans le courant des années 90 et plus anciennement des cas d'inondations torrentielles (Vaison-la Romaine), les récentes inondations dans le sud de la France, les conditions météorologiques exceptionnelles de la fin 1999, sont autant de références citées.

[132] Il semble selon les services de l'équipement qu'un PPR doive concerner une zone à risque et pas seulement une commune, ce qui justifie peut-être l'absence de réponse à la demande formulée en ce sens auprès de la préfecture par le maire de la commune.

libres par les gravières, par un jeu d'arrangements ponctuels et contingents. La distribution spatiale des usages peut à tous moments être remise en cause par une nouvelle exploitation de gravières. Cette réversibilité de la spécialisation de l'espace et la dégradation effective de la zone naturelle, réduisent ses capacités de résistance au développement d'activités illicites ou peu compatibles avec l'objectif de préservation des fonctionnalités naturelles.

Dans un tel contexte, l'action publique municipale sur le site se traduit par une philosophie : « *une place pour l'eau, une place pour l'homme* ». Elle vise à concilier plusieurs objectifs et à contenter différents intérêts : la poursuite de l'exploitation des gravières, le maintien de l'activité agricole, l'organisation de l'habitat urbain, le respect de la réglementation sur la gestion de l'eau et les risques d'inondation et la réaffectation des terrains de gravière en zones de loisirs.

Finalement, la configuration « péri-urbaine » du site de Gagnac conduit à structurer trois enjeux différents de gestion de la zone humide : exploiter la zone pour ses potentialités économiques et tirer les bénéfices de l'extraction de granulats ; préserver et restaurer les fonctionnalités naturelles qui ont survécu à l'exploitation de gravières en réglementant ou en assurant la maîtrise foncière ; gérer les risques d'inondation au moyen des documents d'urbanisme. La localisation du site en zone inondable soumet en particulier l'action publique à la prise en compte de ce dernier enjeu. L'inondation se constitue comme la cible d'une action publique prioritaire au niveau local. Il semble pouvoir se structurer comme un enjeu fédérateur des différents acteurs intervenant dans la gestion du site. Le risque hydraulique peut finalement devenir un moyen d'articuler les préoccupations et les intérêts locaux avec les actions publiques plus globales de protection de la nature en bord de rivière (SDAGE, le plan national d'action pour les zones humides ou Natura 2000).

IV. LES ENJEUX LOCAUX : DES FACTEURS DETERMINANTS DE LA GESTION CONCRETE DE LA GARONNE

L'étude de trois cas de gestion de la zone humide garonnaise montre l'acuité des enjeux locaux qui structurent la gestion et la protection du fleuve. La configuration très particulière des usages propres à chacun des sites est en effet liée à l'évolution des usages. Elle repose sur une organisation spécifique des acteurs et un ensemble d'enjeux d'exploitation, de mise en valeur ou de gestion de la zone riveraine. Chaque site se caractérise aussi par des représentations sociales particulières héritées des usages passés et par des rapports de forces plus ou moins équilibrés entre les différents usagers. Dans cette partie, nous nous attachons à caractériser les traits communs de ces différentes configurations locales de gestion : la persistance de référentiels traditionnels liés au fleuve ; l'ancrage de certaines logiques d'usage d'autant plus net qu'elles sont le support d'activités dominantes sur le linéaire fluvial. Dans un deuxième temps nous caractérisons les modalités d'articulation entre la gestion concrète des zones naturelles du fleuve et les actions publiques visant leur protection. Nous analysons notamment la dynamique de renforcement identitaire que provoque l'arrivée de nouvelles références cognitives et de nouveaux modes d'actions, comme un processus d'autoprotection du système d'action local. Dans une troisième section, nous identifions les différentes manifestations de l'autonomie locale et du jeu avec les réglementations qui les caractérisent.

A. LES CONFIGURATIONS LOCALES DE GESTION DES ZONES HUMIDES DE LA GARONNE

L'analyse des représentations sociales et des usages des groupes professionnels qui interviennent sur le fleuve, nous a permis de montrer la présence de différents types de configurations locales de gestion effective des zones humides sur le même tronçon fluvial. Les changements que les politiques publiques de protection de la nature veulent imposer aux pratiques locales supposent l'apprentissage de nouveaux modes de penser et d'agir sur ce type de milieu.

1. La permanence des représentations traditionnelles des zones humides

Les représentations sociales des zones humides font souvent obstacle à la prise en compte de leurs caractéristiques naturelles, du moins celles que mettent en avant les scientifiques relayés par les pouvoirs publics. Ces représentations s'appuient en effet sur l'existence d'usages spécifiques qui, secteur d'activité par secteur d'activité, ou centre d'intérêt par centre d'intérêt, conditionnent la définition donnée à la zone humide.

Le discours des élus porte principalement sur deux caractéristiques des zones humides : la première renvoie aux opportunités de développement économique lié à leur mise en valeur touristique et à la création d'emplois verts (fonctionnalité économique) ; la seconde renvoie à l'identité communale qui se construit autour la valeur paysagère de ces espaces (fonctionnalité sociale). Pour les élus, les caractéristiques naturelles sont secondaires par rapport aux « services rendus » sur le plan paysager, économique et ludique. A Monbéqui, le ramier est certes le poumon du village, mais c'est avant tout une exploitation populicole ; à Gagnac, la restauration des zones vertes proches du fleuve est alimentée par la volonté de rétablir la cohérence urbanistique de la commune mais l'affectation agricole des terrains remblayés par les carrières est prioritaire sur l'aménagement de zones de loisirs. A Saint-Nicolas de la Grave, le plan d'eau est pour les élus un atout de l'offre touristique locale et donne une image positive au développement local.

Pour leur part, les agriculteurs voient ces zones humides, généralement et quel que soit le secteur, comme de « bonnes terres », des espaces à forte productivité agricole. Si la logique des élus est davantage liée à leur commune (logique territoriale), celle des agriculteurs est davantage liée à la terre considérée à la fois comme un patrimoine familial et comme une source de revenus, ainsi qu'au fleuve auprès duquel ils ont passé leur vie.

Le cas des chasseurs est particulier, car leurs lieux de chasse s'amenuisent en bord de Garonne au fur et à mesure que le milieu se dégrade. De fait, ils ne conçoivent plus vraiment les terres riveraines comme des zones riches du point de vue ornithologique. Les représentations des pêcheurs varient en fonction des conditions d'exercice de leur activité sur chaque site. Ces deux catégories d'usagers partagent

l'idée que l'état de dégradation du milieu et la présence d'usages incompatibles avec les leurs, constitue un contexte difficile pour la pérennité de leurs activités.

La persistance des représentations sociales des zones humides et la résistance de certaines pratiques de gestion sont liées : les représentations se traduisent en effet dans différentes logiques d'usage. Ces logiques fondent les modes d'affectation du sol existant. Trois logiques, qui peuvent se superposer dans les actions d'un seul acteur, sont à l'œuvre sur les sites étudiés : une logique économique, une logique patrimoniale et une logique de gestion des risques.

D'abord, les fonctionnalités économiques de la zone humide sont mises en avant par la plupart des usagers dont l'activité s'inscrit dans une logique commerciale. La zone humide considérée comme une zone à exploiter est affectée à l'extraction de granulats, à la populiculture ou à la maïsiculture et dans certains sites, où des aménagements particuliers l'autorisent comme à Saint-Nicolas, sert de support à des usages de loisirs. L'exploitation du site génère des revenus directs (ceux liés à la production) ou indirects (ceux liés aux effets secondaires produits sur le développement des commerces locaux, des emplois, etc.).

Dans une logique patrimoniale, les acteurs justifient leurs modes d'intervention sur le fleuve par la tradition familiale : ils considèrent alors les zones riveraines comme un patrimoine dont on hérite et qui se transmet. Sa conservation est garantie par la permanence des pratiques. Par exemple, on trouve la conception du « ramier-tirelire » : la peupleraie n'est pas simplement une source de revenus mais une sorte de « caisse d'épargne » où l'exploitant peut puiser à l'occasion de mariages, de gros achats ou autres. La logique patrimoniale renvoie à l'héritage transmis par la famille ou par la collectivité sociale précédente, mais aussi à un processus identitaire. L'opposition du « nous, avant » au « maintenant » dans les discours, atteste de la rareté du bien commun ainsi que de sa charge identitaire. Le caractère nostalgique des discours reflète plus fortement encore l'attachement des usagers au patrimoine que représente la zone humide.

Enfin, dans une logique de gestion des risques, il s'agit d'exploiter les terres en bord de Garonne, d'une part pour leurs qualités et leurs ressources (agricoles ou minières), d'autre part pour gérer au mieux des terrains soumis aux caprices du fleuve. Cultiver en bord de Garonne, c'est exposer les cultures aux inondations. Le savoir-faire

et une bonne connaissance du fleuve permettent d'ajuster les conséquences de ces risques aux bénéfices que l'espace riverain présente par ailleurs (pas besoin d'irriguer et terres de qualité) en réservant par exemple à la culture du peuplier les parcelles exposées directement aux caprices du fleuve. Les municipalités, comme celle de Gagnac particulièrement confrontée à la question des inondations, s'appuient de leur côté sur les documents d'urbanisme pour faire face au risque de crue.

Les représentations sociales sectorielles du fleuve sont particulièrement résistantes en dépit de la multiplication des réglementations de protection et de « gestion intégrée » des zones naturelles depuis le début des années quatre-vingt-dix. Les campagnes de sensibilisation, les tentatives de coordination globale des usages de la Garonne, par le SMEAG notamment, n'ont semble-t-il pas été plus efficaces. Avec ces représentations, persistent aussi des usages[133] et des modes de gestion du fleuve « localistes » qui empêchent l'émergence d'une vision plus globale de la zone naturelle. La rencontre des logiques d'actions locales et de logiques publiques créent alors des décalages dans les représentations des fonctionnalités de la zone ou dans la définition de ses problèmes de gestion : elle peut devenir un facteur de blocage ou de faible implication des usagers directs dans la mise en protection des sites.

Dans ce contexte, comment s'organisent les acteurs locaux pour appliquer les actions publiques tout en préservant leurs modes de penser et d'agir sur ces milieux naturels ?

2. Les actions publiques de protection de la nature confrontées aux acteurs locaux

Deux types de processus caractérisent la réponse des acteurs locaux aux actions publiques de conservation de la nature sur les sites étudiées : un processus de renforcement des représentations traditionnelles et de l'identité sociale liée au fleuve ; un processus de rejet de l'action publique interprétée comme une mise sous tutelle illégitime par les acteurs locaux. Ces processus sont l'expression d'une autonomie

[133] Les évolutions de ces usages sont fonction des progrès techniques et des changements économiques : exploitation agricole (changement de pratiques d'irrigation, où par rapport aux primes PAC), exploitation populicole (changements dans les essences, dans les temps de rotation, dans les entretiens), usages ludiques : chasse, pêche, nautisme (réduit à certaines zones particulières).

locale. Celle-ci se traduit tantôt par l'intégration stratégique des réglementations dans le but d'anticiper l'évolution des activités, tantôt par le détournement du contenu de ces réglementations ou par le contournement des mesures qu'elles imposent.

2.1. Le renforcement identitaire comme réponse à l'action publique

La « résistance au changement » a été analysée par la psychologie sociale comme « *la tendance de tout système autorégulé – donc autonome – à opposer une force dite de « résistance » à toute force visant de l'extérieur à en modifier la structure* » (Blanchet, Trognon, 1994, p 49). Un individu ou un groupe résistent au changement parce que celui-ci constitue une remise en cause de leurs normes et de leur fonctionnement ordinaire, et les oblige à les restructurer. Les agriculteurs ou les populiculteurs sont réticents à substituer leurs savoir-faire traditionnels par de nouveaux modes d'action définis par des acteurs étrangers au système d'action concret et qui ne partagent ni les mêmes référentiels, ni les mêmes pratiques. Pourtant la coopération que suppose la protection des zones riveraines, suggère une redéfinition commune de l'objet, des problèmes à résoudre et des solutions à y apporter. Comme nous l'avons observé, les problèmes de pollution de l'eau à Monbéqui ou sur le plan d'eau de Saint-Nicolas ne représentent pas les mêmes enjeux ; les motivations des acteurs locaux à les résoudre sont liées aux impacts que ces problèmes génèrent sur leurs activités. Sur ces sites, la protection des caractéristiques naturelles ne constitue pas forcément un « problème » demandant une intervention publique.

Il apparaît en outre que plus les pressions extérieures de changement sont importantes, plus la résistance est grande et plus on assiste à un renforcement identitaire (Blanchet, Trognon, 1994, p 90). Le cas de la mobilisation des riverains de la confluence du Tarn et de la Garonne contre le projet d'arrêté préfectoral de protection de biotope constitue une illustration intéressante de ce type de processus (Becerra, Salles, Zelem, 1998). En faisant de la préservation de l'organisation sociale sur le site, un enjeu local et en se forgeant une identité de « résistant » par la création d'une association des « Rives et riverains de la grave de Saint Nicolas », le conflit renforce la dimension identitaire de l'action collective et conforte la revendication d'autonomie des acteurs locaux. Le rejet global de toute initiative extra-locale de gestion (écologique ou pas) du milieu naturel est l'expression de cette « résistance au changement » tant sur le

plan des représentations de la qualité ou de la gestion du site, que sur le plan de ses usages.

2.2. Le rejet d'une tutelle sur le local : l'exemple de Natura 2000

Les configurations locales de gestion tendent à renforcer leur existence autour de l'affirmation de leur autonomie par rapport aux acteurs extérieurs, notamment par le rejet des actions publiques supra-locales. L'analyse de la mise en œuvre locale du programme européen Natura 2000 éclaire ce processus.

Pour les acteurs institutionnels comme la DIREN, Natura 2000 peut constituer un facteur de blocage pour le développement d'actions publiques sur la Garonne. Le programme européen est considéré comme trop rigide, pas assez en accord avec les réalités du terrain selon les acteurs locaux. Le blocage actuel est notamment attribué aux défauts de procédure liés à l'application de la directive « Oiseaux » qui était un premier pas dans la mise en place du réseau Natura 2000. Ces défauts ont conduit les acteurs et usagers locaux à réagir passionnément et à rester sur leurs positions quand la directive « Habitat » est parue. Les craintes qu'inspire le programme européen aux gestionnaires tels que le CRPF, les fédérations de chasse et de pêche, etc., peuvent être attribuées à un déficit d'information et à un manque d'organisation pour engager le dialogue social. La profession agricole soulève ce problème d'information mais dénonce surtout le problème de communication entre les usagers et les pouvoirs publics. Les agriculteurs, par exemple, hésitent à s'engager dans un processus de concertation et à s'associer à une réflexion dans lesquels ils ne se sentent pas pris en compte. L'obstacle du langage administratif ou technique constitue un frein à leur implication dans la démarche consultative, elle-même condition de l'efficacité de la procédure de mise en œuvre nationale du programme européen.

> *« Dans les réunions de concertation locale, on ne parle qu'un jargon administratif et les gens ne s'y retrouvent pas, car ils ne se sentent pas associés à la réflexion. Il y a un vrai déficit de communication. Actuellement le programme Natura 2000 est bloqué sur la Garonne. » (Chambre d'agriculture (31), 19 juin 1999)*

Pour les usagers, Natura 2000 est un signe manifeste de l' « ingérence européenne » et représente un risque de tutelle de l'Europe sur le local. En Tarn et Garonne, les nombreux chasseurs du département, déjà échaudés par la directive « Oiseaux », mais aussi les acteurs forestiers et populiculteurs ainsi que les autres usagers du site « Garonne » (proposé sur la liste des sites d'intérêt communautaires pour le réseau Natura 2000), craignent les contraintes inhérentes à l'application du programme européen au regard de la poursuite de leurs activités.

Par ailleurs, en dehors de ce manque d'information, c'est le fait de « *signer des chèques en blanc »* qui effraie les usagers. Pour le CRPF par exemple, il faut labelliser des sites avant de savoir quelles seront les contraintes de gestion. Cela crée chez les forestiers le sentiment d'être « *mis devant le fait accompli* ». Dès le moment où les sites sont choisis, c'est comme si « *les jeux étaient faits* » et comme s'il n'y avait pas de recours possible pour éviter « *les mauvaises surprises* » dans la suite des opérations (CRPF, 3 janvier 1998).

Si les pratiques traditionnelles se maintiennent, c'est par ce qu'elles constituent les principaux éléments d'une gestion autonome des sites de la Garonne, fortement structurée contre l'intervention d'acteurs extérieurs. Comment cette autonomie se traduit-elle dans la gestion du fleuve ? Comment les acteurs locaux participent-ils à la mise en place des réglementations et des actions publiques de protection du fleuve ?

B. La participation des acteurs locaux a la gestion de la Garonne

On observe d'un côté une régulation institutionnelle locale qui s'attache à adapter les réglementations au contexte local. Elle est l'œuvre des administrations déconcentrées chargées de les appliquer et ne prend sens que par rapport aux interactions entre ces acteurs institutionnels et les autres acteurs locaux qui sont porteurs d'enjeux et d'intérêts de gestion spécifiques. De l'autre côté, on observe des règles autonomes qui sont créées au-delà des réglementations existantes pour régler les problèmes ponctuels de cohabitation des usagers ou de coexistence d'intérêts contradictoires. Elles sont l'expression de l'autonomie des acteurs locaux dans la gestion et la protection de l'espace naturel.

1. La protection concrète de l'espace garonnais : des réglementations adaptées aux règles inventées

La multiplication des dispositifs d'action publique de protection de la nature sur le linéaire fluvial créent des zones d'incertitudes à la fois dans la conduite des activités par les usagers et dans l'application des réglementations par les acteurs chargés de leur mise en œuvre (administrations déconcentrées). Différentes formes d'incertitudes ont déjà été mises en évidence pour les agriculteurs dans la conduite de leur exploitation : des incertitudes économiques c'est-à-dire comportant des enjeux financiers, techniques ou de productivité ; des incertitudes d'ordre cognitif, en liaison avec les représentations du milieu naturel comme avec la connaissance des procédures et des textes qui garantissent l'exercice des activités en toute légalité ; et enfin, des incertitudes sociales liées à l'image des professions impliquées et à la sanction sociale que suscitent les impacts négatifs de leurs activités (Salles, Zelem, Busca, Gendre, 1999, p 69). A l'image des incertitudes qui pèsent sur la profession agricole, celles qui pèsent sur les usagers de l'espace rivière[134] comme sur les acteurs chargés de relayer les dispositifs publics auprès d'eux, génèrent aussi des stratégies diversifiées. En situation d'incertitude, les destinataires des réglementations et ceux chargés de les mettre en œuvre adoptent des stratégies différentes soit pour éviter les contraintes de l'adhésion aux réglementations, soit pour saisir leurs bénéfices. Ces zones d'incertitude peuvent être appréhendées comme des espaces où s'exprime l'autonomie des acteurs locaux.

1.1. La régulation institutionnelle locale ou l'adaptation des réglementations

Des « règles secondaires d'application » (Lascoumes, 1990) permettent la traduction des réglementations en fonction du contexte local. Deux logiques sont observables dans ce contexte : une « logique des priorités » fondée sur une évaluation des coûts et des bénéfices de l'application des réglementations ou des dispositifs d'action publics ; et une « logique des exceptions » où les règles sensées contrôler les activités, sont appliquées en fonction des cas particuliers. Dans le premier cas, les jeux

[134] L'espace rivière est défini dans le SDAGE Adour-Garonne comme « l'ensemble des berges des rivières et de leurs annexes : ripisylves, bras-morts, zones humides, zones d'expansion des crues ainsi que du lit mineur de la rivière » (SDAGE, 1996)

d'influence et de pouvoir entre les lobbies professionnels et les services de l'Etat constituent un contexte favorable à l'adaptation ou au contournement de la réglementation. Dans le deuxième cas, l'infraction à la règle est autorisée par les acteurs chargés de son contrôle. Elle démontre alors la faiblesse du contrôle et ruine finalement sa légitimité (Reynaud, 1989, p 277).

a) La logique des priorités

Force est de constater que bien souvent, les acteurs professionnels sortent du cadre formel de leurs attributions pour répondre aux contraintes d'action sur le terrain. A ce niveau, les réglementations organisant les activités et définissant les rôles et les droits de chacun ne s'accordent pas forcément aux réalités de gestion. Elles posent d'abord un problème de compétences techniques aux acteurs institutionnels : parfois trop spécialisées, elles ne correspondent pas au domaine de compétences de l'acteur chargé de relayer le dispositif environnemental sur le terrain. Ensuite, les dispositifs environnementaux de protection des zones naturelles ne proposent pas forcément de cadre d'intervention spécifique aux zones humides comme la Garonne. Les acteurs chargés de les mettre en œuvre ne souhaitent pas prendre en charge le travail supplémentaire que cela suppose en terme d'application concrète :

> *« La gestion agricole de ces zones riveraines n'est pas forcément différente qu'ailleurs, mais comme ce sont des zones plus riches, elles offrent de meilleurs rendements. Le problème qu'on rencontre c'est qu'on n'a pas d'alternatives par rapport à la protection de l'environnement : on manque de références techniques » (Chambre d'agriculture (82), 27 septembre 1998).*

Par ailleurs, les langages techniques mobilisés dans les textes et dans les expertises scientifiques utilisées, ne facilitent ni l'investissement des opérateurs locaux du programme, ni l'adhésion des destinataires. Ils sont crédités de légitimité par le sens commun dans la mesure où ils utilisent des raisonnements scientifiques mais ils excluent en même temps les expertises et savoir-faire profanes directement en prise avec les réalités de terrain (Barouch, 1989) :

« Le programme « zones humides »… Il est difficile de voir les contraintes que cela va supposer pour les agriculteurs, comment cela va se traduire concrètement…Dans les réunions auxquelles on assiste, ça vole haut techniquement » (Chambre d'agriculture(31), 19 juin 1999)

La diversité des acteurs en présence et la distribution confuse des compétences retardent aussi le règlement des problèmes, le contrôle des infractions comme la mise en place de sanctions. Elles compromettent la légitimité d'intervention des acteurs publics comme l'application des réglementations :

« La DDE, l'Agence de bassin, la DDAF, le Conseil Supérieur de la Pêche, la fédération de pêche, les collectivités et les autres : qui fait quoi ? Ce n'est pas clair ! Chacun fait ce qu'il veut, il y a peu de transparence sur la politique de gestion de la Garonne. » (Chambre d'agriculture (31), 19 juin 1999)

Dans un tel contexte, la « logique des priorités » consiste à hiérarchiser les actions à mettre en œuvre en laissant à plus tard celles qui posent des contraintes ou des incertitudes socio-économiques, politiques ou techniques. Elle consiste à faire la part entre les actions dont les contraintes sont supérieures aux avantages, et celles où l'on peut minimiser les coûts ou les transformer en bénéfices. Ce calcul des coûts et des bénéfices conditionne à la fois la participation directe des usagers comme la stratégie des institutions qui sont chargées d'inviter ces usagers à adhérer aux dispositifs environnementaux. Ainsi, l'évolution des modes de gestion en faveur de la protection de la nature est conditionnée par l'intérêt que les acteurs locaux peuvent y trouver (Padioleau 192, p 87). La profession agricole par exemple, recherche avant tout la rentabilité des exploitations. Son enjeu central consiste à réduire ou à transformer en opportunités les contraintes liées aux prescriptions environnementales afin de garantir la viabilité économique de ses exploitations (Salles, Zelem, Busca, Gendre, 1999, p 70) :

« Protéger l'environnement d'accord, mais l'objectif 1er pour les agriculteurs est de produire des biens, des matières premières ou des matières à valeur ajoutées » (DDAF (31), 24 août 1999)

La profession agricole justifie cette logique des priorités par la carence des moyens financiers locaux ou nationaux permettant d'intégrer tous les programmes environnementaux. L'absence de ressources s'accompagne en effet de la réticence des destinataires à adhérer en l'absence de compensation quelconque. Pour les administrations, il est socialement plus acceptable et économiquement plus rationnel de donner priorité au traitement des programmes accompagnés de financements publics comme les mesures agri-environnementales. En ce qui concerne plus particulièrement les agriculteurs, leurs temporalités de travail sont en décalage avec celles des administrations. Du côté de l'administration, l'application des cadres réglementaires et contractuels passe par une série de procédures complexes qui supposent des temporalités longues. Du côté des agriculteurs, la réalité des temps de production, d'irrigation, etc., exige de raccourcir le temps des procédures et des décisions. Par exemple, en période estivale, un agriculteur qui doit désenvaser un bras mort protégé par un APPB où il a placé une station de pompage, préfère réaliser les travaux sans demander l'autorisation. Sa priorité étant la productivité de l'exploitation, il refuse de supporter les coûts du temps des procédures et de l'inadaptation des dispositifs environnementaux aux contraintes économiques :

> *« Le temps d'avoir son autorisation, la période d'été critique est passée : alors il préfère frauder, car la prise de risques et la sanction financière lui coûteront moins cher. » (Chambre d'agriculture (31), 19 juin 1999)*

Lorsque les contraintes sont trop importantes ou ses informations sont insuffisantes, l'agriculteur préfère parfois se mettre hors la loi en asséchant une zone humide ou en installant une station de pompage sans autorisation en comptant sur la faible probabilité d'être contrôlé. Il préfère la sanction sociale (en terme d'image) en cas d'infraction, à la sanction économique que son adhésion induit.

Pour les populiculteurs aussi, l'enjeu économique justifie des pratiques en marge des réglementations. Les infractions courantes aux contrats d'amodiation portent généralement sur le non-respect de la bande de trente mètres à laisser obligatoirement entre la rivière et la plantation de peupliers. Les peupleraies de la zone de Monbéqui par exemple, arrivent jusqu'en bord de rivière pour maximiser les rendements. Ce type d'appropriation du Domaine Public Fluvial, constaté par la DDE, est un autre exemple de la manière dont les réglementations peuvent être ignorées au profit d'autres intérêts.

L'absence de sanction à l'encontre des usages et l'existence de réseaux de relations permettant à ceux-ci de se perpétuer, rendent récurrents ces détournements des mesures de protection en vigueur.

De leur côté, les élus confrontés à la multiplication des législations environnementales, préfèrent souvent les « règlements amiables » à l'application stricte des réglementations et de leurs prérogatives d'action en matière de contrôle des usages des milieux naturels. A Gagnac par exemple, le maire intervient directement auprès des vidangeurs de fosses sceptiques pour régler le problème du déchargement des ordures dans les peupleraies. Il se charge de la gestion des bordures de rivière pour garantir leur exploitation économique et ensuite leur valorisation sociale ou environnementale (espaces, verts, zones de loisirs).

b) La logique des exceptions : du jeu dans l'application des règles

Face aux incertitudes inhérentes aux actions de protection de la nature, les acteurs chargés du contrôle de l'application des réglementations, se ménagent eux aussi leurs propres zones d'autonomie où la règle est contrôlée de façon plus ou moins sévère. Les acteurs institutionnels ne souhaitent pas remettre en cause leur légitimité locale et leurs relations avec les élus et les acteurs socioprofessionnels locaux en appliquant de façon stricte des programmes d'action ou des réglementations de protection du milieu naturel qui ne sont pas favorablement accueillis par les destinataires :

> *« On a de bonnes relations avec l'ensemble des partenaires mais il y a très peu de réflexion globale sur le fleuve. Chacun a ses intérêts et les défend. Chacun reste avec ses petits projets et ses petits intérêts mais il n'y a pas une volonté forte de s'associer. Vu le contexte, nous avons tendance à régler les problèmes au cas par cas.» (DDE (82), 1 mars 1998)*

Des dérogations aux réglementations sont ponctuellement accordées aux contrevenants par les acteurs institutionnels. Cette « logique des exceptions » est privilégiée lorsque les affinités relationnelles permettent la résolution anticipée d'un conflit potentiel. Les autorisations pour des travaux mécaniques de nettoyage d'un bras mort par exemple ou pour l'occupation à titre privé du domaine public fluvial sont facilitées aux demandeurs et formalisées plus tard grâce aux relations entretenues avec les acteurs institutionnels. A un autre niveau, les élus relaient les demandes de leurs

administrés auprès des administrations compétentes qui se plaignent de ce jeu électoraliste :

> *« Les maires ont de grosses responsabilités là-dedans, même si c'est sur le DPF. Ils protègent les électeurs. Ils ménagent leur fond de commerce, c'est assez général. »(CSP (31), 18 juin 1999)*

Le contrôle et l'application des réglementations sont donc fortement conditionnés par les réseaux sociaux qui obligent les acteurs à maintenir des relations d'entente et de coopération. L'assouplissement des réglementations devient un enjeu politique.

L'absence de contestation collective à l'encontre des contrevenants et la supériorité des coûts d'application des réglementations sur celui des infractions, favorisent aussi ces pratiques de dérogation. Par exemple, un conflit d'intérêts entre un riverain qui clôture sa parcelle jusqu'en bord de berge et un pêcheur qui veut accéder à son lieu de pêche ne fait l'objet d'un traitement que s'il est dénoncé collectivement, sinon il n'est pas sanctionné. Lorsque le coût de l'application des réglementations est plus élevé que leur infraction, les acteurs institutionnels préfèrent aussi plus de souplesse à l'application systématique des réglementations :

> *« Ce sont souvent les gens qui demandent des autorisations, qui sont embêtés, alors que s'ils avaient fait les choses sans rien dire, elles seraient passées. Nous, ça nous donne des scrupules d'aller les embêter : certains veulent faire ça en règle, finalement ils ne le font pas parce que c'est trop contraignant et le voisin à côté le fait et une fois fait, personne ne lui dit rien ! »(CSP (31), 18 juin 1999)*

Cette idée renvoie à l'existence d'un « optimum social » dans l'application des réglementations. Une régulation globale implique, outre la définition d'un ensemble de règles communes, un contrôle à posteriori de la mise en place de ces règles sans quoi l'action publique n'a pas de crédibilité aux yeux des acteurs destinataires. Or, le respect de la loi n'est pas assuré a priori et les ressources dont dispose le régulateur pour forcer ce respect ne sont pas infinies. Compte tenu que la détection systématique des infractions est onéreuse pour l'acteur institutionnel et implique des sanctions elles aussi systématiques, l'équilibre optimal entre la règle et son application s'obtient en laissant

une marge de liberté dans l'application, c'est-à-dire un certain nombre d'infractions non sanctionnées (Becker, 1968). C'est ainsi qu'on atteint « l'optimum social », c'est à dire le mode de régulation institutionnel le plus efficace, dans la mesure où il permet un compromis stable entre l'objectif de la réglementation et son acceptabilité sociale.

Cela se traduit concrètement par une application des réglementations au cas par cas, en fonction des caractéristiques du contexte, des relations entre les acteurs et des particularités du site naturel. Ce contexte donne lieu également à la création de nouvelles règles d'action locales de gestion du milieu naturel garonnais. Elles renvoient d'une part à la prise d'initiative et à l'anticipation de certains acteurs par rapport aux réglementations existantes. Elle renvoie aussi à la création de règles plus ponctuelles pour assurer la cohabitation des usagers.

1.2. La régulation autonome ou la création de règles au-delà des réglementations

Une autre stratégie consiste à anticiper la mise en œuvre des réglementations de protection de la nature ; elle correspond à une situation où l'enjeu environnemental est intégré par les acteurs, mais où l'initiative des acteurs prime sur les réglementations énoncées par celui-ci. La plupart du temps, cela se traduit par la formulation de tentatives locales de gestion par des organismes socioprofessionnels. C'est le cas, par exemple, des expériences sectorielles de foresterie alternative sur différents sites du linéaire Garonnais. Elles visent à intégrer aux pratiques forestières traditionnelles des stratégies d'exploitation moins intensives que la populiculture classique. Tester l'efficacité de cette gestion alternative représente, pour l'organisme professionnel qui la promeut, une garantie de crédibilité auprès de ses adhérents et le pouvoir de maîtriser de nouvelles techniques qui lui garantissent sa compétitivité future. Participer aux changements naissant dans la gestion de ce type de milieu naturel constitue une condition de maîtrise de l'évolution des activités pratiquées et des changements auxquels elle sera peut-être contrainte dans le futur.

Cette situation de prise d'initiative vis-à-vis des nouvelles réglementations de protection des zones naturelles de la Garonne peut également être illustrée par l'opération de surveillance et d'entretien des berges de la Garonne par les brigades équestres du Val de Garonne. Sur le terrain, la brigade équestre « Val de Garonne » a

mis en place différentes opérations concrètes qui débordent les objectifs initialement établis comme, par exemple, un parcours de randonnée. Malgré les réticences auxquelles elle fait face, la brigade équestre constitue une expérience de gestion novatrice du fait de son caractère partenarial et de son objectif de mobiliser les acteurs pour redonner une image positive au fleuve. Son caractère novateur est aussi lié aux moyens qu'elle utilise pour entretenir le milieu naturel et aux modes d'information directe aux usagers qu'elle met en place lors de ses actions de surveillance et d'entretien. Conscient de sa mise à l'index au regard de la dégradation du milieu naturel fluvial, la profession agricole anticipe les programmes de gestion du fleuve encore à l'étude[135] avec cette expérience de surveillance et de protection directe des berges du fleuve. L'enjeu consiste à maîtriser une partie des incertitudes qui sont liées aux implications de ces programmes publics en termes d'affectation des zones humides à des fonctions spécifiques ou d'interdiction de certaines pratiques. Si elle avait survécu, la brigade aurait pu constituer un moyen d'influencer ou de négocier les mesures de protection à prendre sur le fleuve. Malgré leur statut expérimental, sectoriel et contingent, ces stratégies d'anticipation sur la gestion publique des zones riveraines, sont fondés sur l'intégration ajustée des objectifs environnementaux aux pratiques traditionnelles de gestion (administrative ou effective). Pour autant, les réglementations ou les mesures de gestion ne sont pas considérées comme des « règles du jeu » par ces acteurs, mais plutôt comme des références à prendre en compte.

D'autres formes d'autonomie locale sont identifiables sur la Garonne. Elles renvoient aux régulations ponctuelles que les usagers ou leurs représentants socioprofessionnels mettent en place pour régler les effets négatifs des interdépendances d'usage sur le site. Ils créent pour cela des règles le plus souvent non écrites, élaborées pour répondre à des problèmes ponctuels de gestion du milieu naturel, donc valables seulement au niveau local. Sur le plan d'eau de Saint-Nicolas de la Grave par exemple, la réglementation de la circulation nautique, en vigueur[136] depuis peu, constitue une traduction par les acteurs institutionnels des règles véhiculées oralement qui régissaient jusque-là les usages du plan d'eau. La DDE chargée du domaine public fluvial a saisi l'existence de ces règles comme un atout pour élaborer une réglementation socialement

[135] Schéma directeur d'entretien du lit et des berges de la Garonne du SMEAG, Natura 2000 etc.
[136] Arrêté préfectoral n°00-527 du 18 avril 2000 sur la circulation sur le plan d'eau de Saint-Nicolas de la Grave.

légitime. Une bonne connaissance préalable du contexte local lui a permis d'intervenir de façon stratégique, sans susciter de conflits sur un site où l'enjeu identitaire lié à la gestion du fleuve induit traditionnellement une forte résistance à l'application d'actions publiques de protection de la nature :

> *« Nous, Etat, DDE ne sommes pas partisans d'une réglementation très forte sur ce plan d'eau : on ne voudrait pas que les problèmes du plan d'eau se résolvent de cette manière. Le plan de gestion devrait être fait par les acteurs locaux et pas imposé par quelqu'un. En Tarn et Garonne, c'est mal vu d'imposer des choses par des gens qui ne sont pas du coin. » (DDE (82), 1 mars 1998)*

Fondée sur les accords tacites déjà en vigueur entre les acteurs, la réglementation de la navigation sur le plan d'eau n'impose pas de contraintes supplémentaires et permet en même temps à l'Etat de combler le vide juridique existant.

Sur le site de Gagnac ou sur celui de Monbéqui, les usages dominants ont contraint les autres activités à s'organiser en fonction de l'évolution du milieu naturel. Les règles qui structurent leurs relations avec les autres usages permettent de réduire les impacts négatifs de leurs pratiques ou de les transformer en externalités positives. L'extraction de granulats, par exemple, qui a causé une forte dégradation de la zone humide gagnacaise, se transforme au contact des autres enjeux de gestion. Pour maintenir des relations d'entente mutuelle, l'extracteur compense les impacts négatifs de son activité par des services rendus ponctuellement aux autres acteurs locaux : la création d'une zone de loisirs pour la commune, le remblaiement d'une terre agricole humide ou encore l'aménagement d'un parking pour les chasseurs locaux.

Finalement, les réglementations générales, qu'elles soient inapplicables parce que la réalité ne s'y prête pas ou qu'elles impliquent des contraintes plus lourdes qu'elles ne rapportent de bénéfices, génèrent des zones d'incertitudes où s'exprime l'autonomie des acteurs locaux, qu'ils soient usagers, élus ou acteurs institutionnels. Si la préservation de cette autonomie est un enjeu de pouvoir important pour certains acteurs du fleuve, pour d'autres la protection du fleuve et de ces zones naturelles demande la coordination des efforts.

2. Les stratégies des acteurs dans la protection de la Garonne

La configuration du site étudié donne lieu a différentes stratégies de participation sociale à sa protection : certaines liées à la préservation de l'autonomie d'action, d'autres plutôt dirigées vers une régulation conjointe des milieux naturels.

2.1. Certains acteurs préservent leur autonomie

Rester volontairement dans une démarche sectorielle ou faire « cavalier seul » dans la protection de la Garonne, renvoie d'abord à l'action stratégique d'un gestionnaire agissant dans un contexte où aucun enjeu ne permet de coordonner les activités à l'échelle du linéaire fluvial. Les interventions restent sectorielles et localisées. Faire « cavalier seul » est moins coûteux que coopérer lorsque les acteurs ne sont pas d'accord sur les objectifs à atteindre, lorsqu'il n'existe pas de structure de coordination qui les fédère ou bien encore, lorsqu'ils considèrent le partage de leurs ressources comme une perte de pouvoir ou de légitimité d'action. C'est le pouvoir lié à la conservation du privilège de certaines prérogatives d'action qui est en jeu dans ce type de situation.

Des justifications administratives et techniques sont mises en avant pour expliquer ces réticences à participer à des actions collectives de protection de la nature. Les administrations ou organismes publics, en tant que prestataires de service, ne veulent pas assumer la compétence de mise en œuvre d'un programme global de coopération sur la Garonne. Le Conseil supérieur de la pêche de Tarn et Garonne, par exemple, et la DIREN Midi-Pyrénées affichent aussi leur manque de moyens humains et techniques, pour expliquer la difficile intégration d'une politique d'action spécifique aux zones humides et leur impossibilité de coordonner une action collective : le CSP dispose en effet de six gardes-pêche pour la surveillance des cours d'eau du département et la DIREN de trois personnes traitant des espaces naturels et des milieux aquatiques pour l'ensemble de la région. La surcharge de travail conséquente fait obstacle à leur capacité à fédérer l'ensemble des acteurs intervenant sur le linéaire fluvial. Par exemple, le programme Natura 2000 est au point mort en l'absence de moyens pour initier une démarche d'intégration et de coordination des différents intérêts.

Le SMEAG affiche plutôt une stratégie de « cavalier seul » pour l'application des objectifs de gestion intégrée de l'espace naturel. Comme syndicat des collectivités locales riveraines, il crée de fortes attentes chez les autres acteurs gestionnaires de la rivière dans la mesure où il pourrait avoir a priori une forte légitimité à fédérer l'ensemble des acteurs intervenant. Le « schéma directeur d'entretien coordonné du lit et des berges de la Garonne » dont il est l'instigateur et le maître d'ouvrage, constitue pour certains de ses partenaires « *un excellent document de travail, offrant des données techniques et cartographiques qui font un état des lieux zéro de la situation et de ce qu'il est nécessaire de faire* » (CSP (31), 18 juin 1999).

Pourtant, le SMEAG reste discret sur ses interventions de terrain. Il reste aussi prudent en multipliant notamment les concertations locales avec les communes préalablement aux actions concrètes. Cette position est critiquée par les autres gestionnaires de l'eau qui y voient tantôt une forme d'ingérence, tantôt un manque d'implication, tantôt le risque de perdre leur propre autonomie d'action. Les professionnels de la pêche par exemple regrettent que les projets de gestion du syndicat concernent davantage les berges de la rivière que la vie aquatique. Ils sont aussi sceptiques sur la phase de mise en œuvre des projets, qui tarde à se mettre en place : *« cela n'avance pas vite… ce n'est pas tout de faire des projets, encore faut-il les réaliser* » commente un représentant de la fédération de pêche de Tarn et Garonne (Fédération de pêche (82), 2 février 1998). De même, l'Agence de l'eau soulève la question du positionnement confus du syndicat et de l'opérationnalisation de ses orientations en matière de gestion de l'eau et des milieux naturels de la Garonne. Pour l'Agence, « *le SMEAG ne s'est pas positionné comme un leader en matière de gestion des milieux naturels du corridor garonnais (…), il n'a pas non plus vocation à s'immiscer dans tout ce qui se fait sur la Garonne de Fos à Bordeaux ! C'est énorme. (…) Qu'est ce qu'ils veulent faire de la Garonne et comment ils veulent se positionner ?* » (Agence de l'eau, 23 février 1998).

Dans les faits, le SMEAG ne semble pas ouvrir la voie d'une action collective de nature à fédérer les diverses logiques de gestion de la Garonne malgré son statut d'acteur public consacré au linéaire fluvial. L'enjeu que constitue la Garonne qui couvre deux régions, quatre départements et plus de deux cents communes, comporte un risque politique pour le syndicat mixte qui doit prendre les décisions à partir des différentes sensibilités et des intérêts politiques de ses adhérents. Par ailleurs, le risque est aussi

plus globalement de perdre un pouvoir local en partageant ses prérogatives de gestion et de protection du linéaire fluvial avec les autres intervenant comme l'association Nature Midi-Pyrénées.

Certains gestionnaires préfèrent au contraire sortir de leurs logiques sectorielles et expérimenter des formes de coopération qui leur permettent de mutualiser les coûts de leur participation à la protection de la nature.

2.2. Certains acteurs inventent de nouvelles formes de coopération

Les actions coopératives ponctuellement observées, témoignent d'un processus naissant d'apprentissage collectif de la compatibilité possible des activités locales avec la protection des zones naturelles du fleuve. Il s'agit ici d'initiatives de coopération volontaire, expérimentale et novatrice. Qu'elles aient une perspective appliquée ou purement scientifique, ces actions sont fondées sur la capacité des acteurs à définir un cadre d'action commun.

La gestion commune de sites garonnais par des forestiers et l'association de protection de la nature Nature Midi-Pyrénées, est significative d'une dynamique sociale locale de changement de l'organisation des acteurs agissant à l'échelle plus large que le site lui-même. C'est dans le cadre d'une étude financée sur des fonds européens que le Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF) a initié une réflexion sur « *la définition et l'évaluation de modes de gestion en forêt privée sur sites à forte sensibilité environnementale* » de la Garonne en collaboration avec l'association Nature Midi-Pyrénées de Toulouse. Cette action de gestion conjointe prend appui sur des collaborations déjà formalisées entre le Centre d'Etudes Techniques et Economiques Forestier (CETEF) Garonnais et ladite association. L'objectif était de gérer conjointement des forêts alluviales de la Garonne : valoriser la fonction de production des zones humides en question et restaurer leur fonction de production biologique. Plus précisément, l'action collective reposait sur la volonté de mutualiser des expériences et des compétences techniques différentes afin de valoriser les sites d'un point de vue écologique et de mettre en cohérence des intérêts divergents mais non contradictoires. Le travail en commun a permis un apprentissage mutuel des façons de penser et d'agir sur ces milieux. Il a favorisé la prise de conscience de l'intérêt ou des problèmes que

posent certaines techniques de gestion de zones humides telles que les forêts alluviales. Cette première coopération s'est poursuivie plus récemment sur l'initiative d'un ingénieur forestier du CRPF. Depuis octobre 1998, un nouveau groupe de travail réunissant des acteurs issus majoritairement des deux univers d'action cités, s'est créé : des représentants du monde forestier[137], de l'administration[138], de l'association Nature Midi-Pyrénées et des chercheurs du Centre d'Ecologie des Systèmes Aquatiques Continentaux[139]. Le groupe s'est progressivement élargi avec le temps. Natura 2000 s'est présenté pour ce groupe comme un « *objet environnemental bien défini* » qui permet de travailler à partir d'un cadre de référence relativement précis sur la problématique de mise en cohérence de la gestion forestière et de la gestion durable de l'environnement[140]. Compte tenu des controverses suscitées par le programme européen, Natura 2000 constitue seulement un cadre de référence et de débats pour ces acteurs et pas un objectif d'action en soi.

> *« Parler de Natura 2000 oblige toujours à peser ses mots » et que « ce travail ne cherche pas à être exhaustif en termes d'habitats à gérer » (CRPF, 9 mars 1999) .*

Dans la pratique, un travail de va-et-vient entre naturalistes, scientifiques et gestionnaires forestiers permet de définir un ensemble de mesures de gestion. Les membres du groupe de travail se connaissent déjà pour la plupart, pour des raisons professionnelles ou parce qu'ils appartiennent à d'autres groupes de réflexion. Cette interconnaissance est une ressource majeure pour la structuration de l'action collective en permettant de garantir la réussite de la collaboration, en permettant d'anticiper les prises de position de chacun et en facilitant les négociations[141]. Par ailleurs, il est prévu que la méthodologie de travail du groupe de réflexion sur Natura 2000, soit élargie et

---

[137] Du CRPF, de la Coopérative forestière de la Garonne, du CETEF, du syndicat des propriétaires forestiers et de l'Institut de développement forestier.
[138] La DIREN, la DDAF, la DDE.
[139] Laboratoire de Recherche du Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS).
[140] Quatre sites de travail ont été sélectionnés : deux sur le Tarn dont un de tourbières (le Marniés), un sur la vallée du Vior à la frontière du Tarn et de l'Aveyron et un sur la Garonne. C'est ce dernier site auquel nous nous sommes plus particulièrement intéressés.
[141] Ces négociations des mesures de protection à prendre ainsi que l'évaluation de leur coût de revient, sont particulièrement soulignées dans les recommandations de gestion faites par les naturalistes pour chacun des habitats d'intérêt communautaire identifiés sur les bords de Garonne au titre de la Directive européenne Habitats. Elles garantissent leur acceptabilité sociale.

réadaptée pour d'autres programmes environnementaux de manière à créer une continuité dans la dynamique coopérative créée.

Le travail réalisé a permis de formaliser une forme de coopération locale pour la gestion du fleuve fondée sur la mise en commun des savoirs et des savoir-faire techniques et scientifiques. Il a également donné l'opportunité à ces acteurs locaux d'affirmer une autonomie dans la mise en œuvre de mesures de protection de ces milieux naturels. La coopération donne lieu à une forme de régulation locale satisfaisant l'ensemble des acteurs et qui répond aux exigences écologiques sur lesquelles il ne semble aujourd'hui plus possible pour nombre d'entre eux de faire l'impasse. Elle est le reflet de l'émergence d'un cadre d'action commun permettant de fédérer les acteurs et de faire converger leurs intérêts.

La coopération inter-institutionnelle existe aussi sur le plan scientifique. Le « groupe de contact sur la Garonne » représente une forme de coopération expérimentale mise en place dans le cadre du Programme National de Recherches sur les Zones Humides et sur l'initiative de scientifiques. Le groupe s'est attaché à échanger des connaissances et des savoir-faire autour de la problématique « zones humides », à la fois du point de vue scientifique et du point de vue empirique. Constitué de quelques scientifiques du programme, de gestionnaires (Nature Midi-Pyrénées, Chambre d'Agriculture, CETEF Garonnais, Conseil Général, CSP, DDAF, DDE, EDF) et d'utilisateurs de zones humides riveraines, le groupe s'apparente à un « forum hybride » c'est à dire à une expérimentation « *grandeur nature qui permet à l'analyste de saisir les limites des procédures existantes (puisque ces forums naissent de leur impuissance) et d'apprécier les apports de celles qui sont inventées par les acteurs* » (Callon, Lascoumes, Barthes, 2001, p 168). N'ayant aucun retour d'expérience en la matière, le groupe de contact a construit sa propre identité et sa propre méthodologie de travail. C'est un dispositif relativement spontané, qui s'est organisé au fil des réunions et qui a permis de formaliser une démarche visant à répondre aux incertitudes entourant la question de la gestion des zones humide du fleuve. Il s'est fixé pour vocation de déterminer la façon dont les connaissances scientifiques pourraient être restituées et transférées vers les gestionnaires (Lauriol, 2000). Il s'agissait autrement dit de permettre aux acteurs de la Garonne de s'approprier les résultats issus de la recherche scientifique. Les participants y ont trouvé un espace de discussion dénué d'enjeu, propice au partage des connaissances scientifiques, des savoirs techniques, des savoirs gestionnaires et des

savoirs plus populaires mais aussi propice aux questionnements[142] sur la gestion des zones humides et sur la définition des orientations de gestion à prendre : « *le but est d'essayer d'avoir un objectif commun et d'arriver à un système d'aide à la décision… et ça, on ne peut le faire qu'avec des gestionnaires : ils doivent nous dire aussi ce qu'ils attendent comme outils* » commente le responsable scientifique du projet Garonne (CESAC, 24 septembre 1998).

Le groupe de contact a aussi mis en évidence que traditionnellement, les intérêts et les logiques des acteurs intervenants sur le fleuve divergent au point de pénaliser la préservation des milieux. Grâce à ce type de dispositif, les contraintes des actions publiques sont transformées en opportunités. Les programmes de protection de la nature sont saisis comme des occasions d'engager une réflexion collective qui n'existait pas jusque-là. Leur application induit un « apprentissage collectif » de nouvelles « règles du jeu » de la gestion du milieu naturel fluvial, au-delà des contraintes et des incertitudes qu'elles génèrent au préalable :

> *« Apprentissage, parce qu'elle est l'invention de nouveaux modes de coopération que légitime un nouveau produit. Collectif, parce que, quelle que soit l'importance des contributions individuelles, il s'agit bien d'inventer une règle partagée. Ce qui n'implique ni la douceur de la continuité, ni l'absence de conflits. L'apprentissage se fait le plus souvent par ruptures et par crises. Il n'exclut pas la contrainte ou la violence, particulièrement la violence symbolique » (Reynaud, 1989, p 23).*

Le changement des modes de gestion passe par un moment d'apprentissage dynamique où sont remis en question les repères traditionnels de l'action. C'est aussi un moment de mise à l'épreuve, d'« expérimentations » des règles en vigueur et de celles préconisées dont l'enjeu réside dans la maîtrise locale de la gestion du milieu naturel. Les formes de coopération observées sont des espaces de « régulation conjointe » où sont construites et négociées des règles communes de gestion du milieu naturel, à

[142] Les gestionnaires posent par exemple le problème de la vulgarisation scientifique et celui de l'actualisation des résultats produits à un moment donné dans une situation spécifique et exploités beaucoup plus tard et souvent de manière générique : quelle est la pertinence de ces résultats sachant que la qualité de certains milieux humides de la Garonne évolue rapidement et de manière parfois peu prévisible ? Inversement, que faire lorsque des problèmes demandent d'être rapidement résolus alors que les scientifiques ont besoin de recul et parfois de beaucoup de temps avant de proposer une réponse adéquate ?

charge ensuite pour chaque participant de les mettre en œuvre dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées (Reynaud, 1989). Quelle que soit leur forme et leurs objectifs, elles contribuent à définir et légitimer un intérêt commun de gestion et à organiser la coordination d'une partie des interventions sur le fleuve. Ces prémisses d'action collective pour la protection des sites naturels garonnais se construisent moins comme le résultat des réglementations que comme le résultat des dynamiques sociales que ces réglementations produisent au niveau local.

CONCLUSION

Nous nous sommes intéressés dans cette étude de cas aux usages et aux modes de gestion du fleuve Garonne. C'est un espace naturel caractérisé par sa linéarité, la multiplicité et la diversité de ses zones humides, de ses fonctionnalités naturelles, de ses usages et des facteurs sociaux qui conditionnent sa conservation. L'analyse nous a permis de comprendre les enjeux qui dominent la gestion de chaque site et les problèmes posés par l'intégration des mesures publiques de protection dans un contexte global où l'absence de coordinateur accentue la dispersion des intérêts et des interventions. Au niveau local, l'analyse met plus particulièrement en évidence l'existence de régulations localisées dans le traitement des problèmes environnementaux ou des problèmes relationnels liés aux usages concurrents. Elle montre le caractère organisé (spontanément ou de façon négociée) de ces usages en fonction de l'histoire des aménagements des sites étudiés et en fonction de l'évolution des enjeux de gestion du fleuve à ces différents endroits.

A Saint-Nicolas, la gestion du plan d'eau créé artificiellement dans les années soixante-dix pour les besoins de la centrale nucléaire de Golfech est mis en valeur par différents types d'usages de loisirs. Ce site rapidement reconquis par la nature a d'abord été revalorisé comme site d'intérêt ornithologique par les naturalistes locaux et a fait l'objet en 1993 d'un projet fortement controversé d'Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope sur l'initiative d'une association de protection de la nature extérieure au département. La solidarité locale entre les différentes catégories d'acteurs locaux s'affirme alors contre la menace que représente sur leur organisation locale, l'arrivée de cet acteur « extérieur » et les mesures de contrôle des usages préconisés pour assurer la conservation du site. La situation de conflit conduit à l'abandon du projet. Elle a révélé

l'existence de règles locales permettant une utilisation modérée du plan d'eau, récemment reconnue par les services de l'Etat (la Direction Départementale de l'Equipement). La communauté d'intérêts existant aujourd'hui autour de ce plan d'eau unit les principaux acteurs du confluent (usagers et élus) dans un « collectif social » formalisé dans l'association « Rives et riverains de la Grave de Saint-Nicolas ». Son unité se fonde sur la dimension identitaire qui lie ces acteurs au fleuve et sur leur vigilance par rapport aux actions de conservation du site impulsées de l'extérieur.

Sur le site de Monbéqui en dépit de l'expérience éphémère des Brigades équestres et de la mobilisation de type NIMBY contre l'implantation d'une gravière, l'absence de diversité d'usages et de pression sociale pour valoriser les bords du fleuve a induit la multiplication des usages « poubelle » de la zone humide. La faible interdépendance entre les usagers ne les conduit pas à ajuster leurs activités et ne génère pas les conditions sociales d'émergence d'une coalition d'acteurs favorables à la conservation du site.

A Gagnac, l'exploitation économique du fleuve reste un enjeu dominant. La gestion du site se structure aujourd'hui autour de la reconversion des anciennes gravières à des fins agricoles ou à des fins de loisirs lorsque les terrains ne permettent pas une valorisation productive. La municipalité, fortement investie dans l'aménagement de ces zones riveraines, traite aussi le problème des inondations dans la commune. La superposition de ces deux enjeux (reconversion des sites industriels et gestion de l'eau) peut à l'avenir créer les conditions d'une convergence d'intérêts où la conservation des valeurs naturelles de la zone humide aurait sa place.

A l'échelle du tronçon fluvial, la complexité du système d'acteur gravitant autour du fleuve est un facteur limitant la coordination des interventions. En dehors des nombreux usagers individuels, les gestionnaires de la Garonne (SMEAG, Agence de l'eau, Nature Midi-Pyrénées, le CETEF, la DDE, etc.) évoluent en effet sur des scènes d'action qui souvent dépassent les frontières administratives traditionnelles. La nature trans-sectorielle des problèmes traités sur l'espace rivière appelle pourtant ces acteurs à davantage de coopération, alors qu'ils privilégient les collaborations ponctuelles et les actions individuelles. Ces gestionnaires engagent des programmes d'action de portée différente et souvent superposables entre eux (sur les zones humides par exemple). Nature Midi-Pyrénées agit par exemple à un niveau d'action très concret sur des sites d'intérêt naturel, des sites à réhabiliter ou au travers d'actions plus polémiques. En tant

qu'association militante de protection de la nature, l'association intervient en effet comme partie civile dans des procès ou encore comme contre expert dans l'évaluation de projets qui pourraient nuire aux espaces naturels (gravières, karting, etc.). Le SMEAG tente de son côté de s'affirmer comme un acteur central de l'espace rivière mais subit les conséquences de son fonctionnement politique originel et reçoit la critique générale de multiplier les diagnostics et les projets sans réalisations concrètes. L'Agence de l'Eau dont le terrain d'action est beaucoup plus large (étendu à l'échelle du bassin) multiplie les actions de gestion globale des milieux aquatiques et des zones humides même si sa mission est davantage financière. Les acteurs forestiers (CETEF, CRPF, COFOGAR) affichent des logiques généralement économiques avec des sensibilités environnementales plus ou moins développées.

En définitive, les interventions sont réalisées de façon sectorielle sans « chef d'orchestre » pour les harmoniser. Il n'existe pas de vision globale du fleuve tant il semble difficile aussi de dépasser les enjeux économiques liés à l'exploitation de ses zones riveraines, les logiques d'action « localistes »[143] et les représentations sociales utilitaristes de celles-ci. Pourtant, nos recherches rendent compte d'une capacité d'initiative et d'action en faveur de l'environnement qui se développe en parallèle ou à l'occasion de réglementations publiques de protection des zones naturelles. Des expériences ponctuelles montrent l'émergence depuis quelques années d'une dynamique sociale d'action conjointe dans la protection du fleuve et de ses milieux naturels, dynamique encore fragile et non stabilisée. Certains acteurs locaux anticipent les contraintes environnementales qui peuvent être liées dans l'avenir à la mise en œuvre d'actions publiques de reconquête des zones humides ou du programme européen Natura 2000. Ces programmes publics représentent des ressources pour l'action, l'occasion de se rencontrer pour mettre à plat les contraintes environnementales et déterminer les moyens de les intégrer. Ils donnent un cadre de référence aux acteurs locaux dont la motivation fondamentale est de gérer eux-mêmes ces sites naturels de façon concertée et loin des cadres sectoriels rigides de leur organisme professionnel. Leur enjeu commun est en effet de maîtriser les évolutions futures qui peuvent affecter les activités locales (forestières en particulier) et de participer à la définition des modes de mises en œuvre des programmes d'actions publics. La coordination des intérêts

[143] C'est à dire sans perspective globale ou à long terme des équilibres entre la nature et le développement local.

préalablement à la mise en œuvre de la politique, les échanges de connaissances, d'informations ou de compétences sont alors nécessaires. Les « groupes de travail » sont la principale forme d'organisation observée : leur efficience repose sur une logique de mutualisation des coûts futurs de la mise en œuvre des actions environnementales et sur une logique de capitalisation des connaissances sur le fleuve. Chaque acteur dispose d'un type d'information propre à son domaine de spécialité et a besoin de mobiliser d'autres connaissances pour mettre en place une action cohérente et prenant en compte les différentes dimensions du milieu naturel. Quel type de restauration écologique pourrait-il proposer sur un bras mort si par exemple, il ne connaît pas le sens des échanges entre le fleuve, la nappe phréatique et la zone humide ?

Ces collectifs ne sont pas forcément représentatifs de la totalité des acteurs du fleuve dans la mesure où ils se constituent autour de questions particulières et autour de réseaux d'acteurs souvent préalablement établis. Cependant, ils sont l'expression de l'autonomie locale de gestion des zones riveraines du fleuve c'est-à-dire d'une capacité locale d'initiative et d'action en faveur de la nature. Ils témoignent aussi de la dynamique sociale générée par la mise en œuvre d'actions publiques de conservation. Cette « dynamique » renvoie à la fois à la capacité de produire localement des arènes de discussion et de mise en débat des intérêts sociaux en jeu, mais aussi à la capacité de mobilisation face à la menace que ces actions représentent sur les usages et les intérêts locaux.

Chapitre 4

Etangs de Bages-Sigean (Languedoc-Roussillon, France)

Etang de Bages-Sigean, 2000

(Source : photo de Catherine Terset)

INTRODUCTION

Ce chapitre présente l'étude de cas des étangs de Bages-Sigean en Languedoc-Roussillon (cf. figure 8). Il propose une analyse de la configuration des usages, des modes de gestion et des conditions de conservation du site. Celui-ci a été retenu comme Site d'Intérêt Communautaire au titre de la directive « Habitats » malgré les problèmes de pollution et de pression démographique au regard de l'importance de ses valeurs naturelles.

Figure 8 : Localisation du complexe lagunaire de Bages-Sigean

Le complexe de Bages-Sigean fait partie des 40000 hectares de lagunes littorales du Languedoc-Roussillon qui offrent une diversité importante d'usages. Ces zones humides sont sous l'influence d'une forte pression démographique particulièrement importante en été (3,5 millions de touristes, troisième région

touristique française). Sur ce territoire, 58 % de la population régionale est concentrée sur 16 % du littoral[144] (DIREN, 2001, p 13). La pression démographique immédiate autour des étangs du Narbonnais est également élevée : les communes riveraines ont accueilli, au cours des années quatre-vingt-dix, plus de 8000 habitants supplémentaires dont 5000 sur la seule commune de Narbonne. Trois des communes riveraines ont connu des taux de croissance importants en particulier à Gruissan où la population a doublé et à Sigean et à Bages où elle a augmenté de 30 %. On peut supposer que les choix d'aménagement des communes ont eu des impacts non négligeables sur la gestion des étangs.

L'Etat a joué un rôle considérable dans le développement de ce secteur du littoral depuis les années soixante. Il engage alors une politique d'aménagement et de mise en valeur touristique conduite par la Mission Interministérielle du Languedoc Roussillon (la « mission Racine »). D'importants travaux sont menés pour construire les grands équipements qui structurent aujourd'hui le paysage littoral : ouverture des graus, creusement des ports, développement de stations balnéaires et d'infrastructures routières (Région Languedoc Roussillon (4), 1996, p 9). Les étangs du Narbonnais en sont relativement préservés, la seule station balnéaire construite étant celle de Gruissan. Au même moment la viticulture, la pêche, la conchyliculture prennent un essor non négligeable. Le dynamisme important de la filière viti-vinicole dans la région se traduit par exemple par la qualification de ses productions[145].

Ces activités humaines en interdépendance avec le milieu naturel génèrent une forte pression sur les milieux lagunaires (qualité des eaux, drainages, ports, routes, etc.). L'urbanisation, le développement économique, le tourisme, l'exploitation de la mer ont en effet généré différents types d'impacts sur la conservation de ces zones naturelles[146] : la réduction de la superficie des plages, la salinisation des marais, la pollution des

---

[144] Entre 1990 et 1999, la population de la région a augmenté de 0,91 % par an en moyenne. Sa croissance est deux fois et demi plus élevée que la moyenne des régions françaises (0,37 %). La croissance envisagée à l'horizon 2030 est de +31 à 34 % selon le scénario migratoire retenu (et si la tendance des vingt dernières années se maintient) et commence désormais à poser les questions de surpopulation, de surcoût voire de saturation du parc de logements et d'inadaptation des équipements urbains notamment sur les zones littorales où la concentration tend à s'accentuer.

[145] Onze Appellations d'Origine Contrôlée caractérisent le territoire qui s'étend de Carcassonne aux étangs et de Nîmes jusqu'à Fitou.

[146] Des outils de télédétection ont permis de mesurer l'évolution de l'occupation des sols autour des lagunes littorales et sur leurs bassins-versants entre 1987 et 1996 et montrent notamment la déprise de la vigne au profit du maraîchage et des grandes cultures, l'ampleur de l'urbanisation et la salinisation des marais.

eaux[147] et la perturbation des échanges entre les lagunes et la mer due aux aménagements successifs de la bande littorale, l'occupation sauvage des terrains par les campings non habilités, la « cabanisation » autour des étangs, etc. Les pratiques agricoles intensives des bassins versants[148] ont accentué l'érosion et augmenté les apports de sédiments et d'éléments nutritifs dans les lagunes. La déprise salinière ou agricole a conduit à l'abandon de certaines pratiques traditionnelles de submersion des terrains. L'eutrophisation ou l'accélération du comblement naturel sont des conséquences directes de ces problèmes avec des incidences non seulement écologiques mais également économiques (sur la pêche ou les cultures marines).

Les actions de protection engagées par le Conservatoire du littoral ont permis en partie de prendre en charge les effets négatifs du développement local. La protection des zones naturelles et de leurs ressources est en fait considérée comme un problème prioritaire au niveau régional à la fois par la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) et par la région, représentée par l'Agence Méditerranéenne de l'Environnement (AME). Les milieux littoraux et lagunaires sont les seuls espaces considérés comme « territoires très concernés » par les différents enjeux environnementaux identifiés par la DIREN (DIREN LR, 2001, p113). Celle-ci a mis en place depuis une dizaine d'années une approche intégrée[149] de la gestion des espaces naturels. Le projet Medwet[150], signé en 1991 à Grado (Italie), l'approbation de la directive « Habitats, faune, Flore », la loi sur l'eau en 1992 et le lancement du Plan National d'Action pour les Zones Humides en 1995, lui donnent un cadre d'intervention juridico-institutionnel fort. En application de l'article 10 de la loi sur l'eau française de 1992[151] par exemple, le SDAGE Rhône-Méditerrannée-Corse, adopté à l'unanimité par le Comité de Bassin, fait de la reconquête des zones humides un de ses axes d'action les

---

[147] Les problèmes liés à la ressource en eau sont les pollutions d'origine trophique (excès d'azote ou de phosphores) ou toxique (cadmium sur l'étang de Bages-Sigean, pesticides divers, etc.).
[148] Ce sont de grandes cultures fruits et légumes qui ont remplacé en partie la vigne.
[149] La question environnementale a été traitée sous ses différentes facettes : le système social, l'écosystème et le système hydraulique. Les actions de gestion concrètes le plus souvent contractuelles se sont accompagnées d'actions d'information du public comme en témoigne par exemple l'élaboration du document intitulé « profil environnemental de la région » (DIREN LR, 2001). Les actions de sensibilisation ont aussi été menées à grande échelle sous forme d'expositions, de voyages d'étude, etc. et complétées sur le plan technique par des séances de formation au suivi et à la gestion des zones humides des agents, techniciens et chargés de mission des administrations.
[150] Signé par la France, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Portugal ainsi que la Commission Européenne, le bureau Ramsar, le WWF, l'IWRB et la Tour du Valat.
[151] Citons en particulier ses décrets de mars 1993 portant sur l'autorisation et la déclaration dans le domaine de l'eau et surtout en rapport avec le remblaiement, les assèchements, l'arrachage des haies, etc.

plus ambitieux. Le Comité de Bassin crée alors une « Commission technique Zones Humides » pour coordonner cette politique en lui fournissant un appui technique et méthodologique et en faisant le relais entre le niveau national et le niveau local. Composé de vingt membres représentant les collectivités territoriales, les services de l'Etat, les usagers et les scientifiques, elle est chargée de proposer des moyens et des actions pour la mise en œuvre des axes prioritaires définis par le SDAGE : l'inventaire des zones humides, leur caractérisation et leur suivi, l'identification des processus techniques et décisionnels concourant à leur disparition, le développement d'outils de gestion intégrée, et l'information du public à leur sujet.

Dans le cadre du lancement du Plan d'Action National pour les Zones Humides en 1995, les sept entités lagunaires principales et les deltas des principaux fleuves côtiers de la région sont intégrés comme un des huit secteurs-tests mis en place. Trois actions ont été lancées au plan régional : l'atlas cartographique des zones humides au niveau départemental où se mobilise tout un réseau d'acteurs administratifs, d'associations et d'établissements publics[152], un mémento pour la délimitation des zones humides sur le terrain[153] et la constitution d'un réseau d'experts pour apporter des appuis techniques aux acteurs sur le terrain (Crépin, 1997, p 15). Le Comité de Bassin élabore aussi une « charte pour les zones humides » adressée aux acteurs publics et privés. Dans cette charte, les participants reconnaissent la nécessité d'ici 2005 de mieux connaître et d'inventorier les zones humides, de les intégrer dans les politiques d'aménagement du territoire (ou autrement dit de les prendre en compte systématiquement dans les actions de gestion et d'aménagement et les rapports de présentation des documents d'urbanisme), d'orienter les financements publics pour inciter et soutenir les actions en faveur des zones humides, de mettre en place leur gestion concertée et durable dans leur bassin versant et enfin, de participer activement au réseau des acteurs du bassin impliqués dans leur gestion. Ils s'engagent à travailler ensemble au niveau régional et départemental pour définir des programmes d'action concrets afin de mettre en œuvre la charte. La mise en place de structures de gestion collective comme le Syndicat de la petite Camargue, celui de l'étang de l'Or, ceux de Thau et de Canet ou le Syndicat

[152] DDAF, DDE, DDASS, ONC, ONF, CSP, CELRL, AERMC, collectivités territoriales, associations de pêche, chasse, et de protection de la nature.
[153] Trois critères d'identification d'une zone humide sont sélectionnés : l'eau en surface, l'eau dans le sol et la végétation.

mixte de préfiguration du Projet de Parc Naturel Régional du Narbonnais, sont l'expression d'une volonté d'intégration et de coordination des acteurs de terrain.

Au niveau national, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement[154] a apporté quatre millions de francs depuis 1995 à la mise en place de différents programmes sur les zones humides, les Schémas de gestion et d'Aménagement des Eaux et les programmes LIFE en particulier (Crépin, 1997). Le programme LIFE pour la « Sauvegarde des Etangs Littoraux » du Languedoc-Roussillon (SEL LR) réalisé entre 1995-1997, a été une source importante de financements pour la gestion des lagunes littorales. Rappelons que ce programme avait pour objectifs la préservation, la réhabilitation et la gestion des habitats naturels prioritaires au titre de l'application sur le littoral languedocien de la directive 92/43/CEE dite directive « Habitats ». Les sites recensés étaient pour la plupart déjà identifiés comme Zones d'Intérêt Communautaire pour les Oiseaux au titre de la directive 79/409/CEE. Le Programme concernait 40000 hectares de lagunes et d'habitats naturels prioritaires recensés parmi les zones humides d'importance nationale et 50000 hectares d'espaces périphériques (marais, salines, lidos). Ces habitats étaient menacés par la pollution et le comblement (MATE, 1996)[155]. Le budget de 16MF était géré par le Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres et l'animation technique et scientifique menée par la DIREN. Parmi les nombreuses actions réalisées, une opération de suivi hydrologique des zones humides côtières est lancée à l'été 1998. Le Forum des Observateurs et Gestionnaires des Etangs Méditerranéens de la région Languedoc-Roussillon (FOGEM-LR) est créé à cette occasion. Chaque gestionnaire membre de ce collectif considéré comme « le » meilleur spécialiste sur « son étang » reste autonome et se charge de recueillir les données locales avec un matériel de mesure commun et selon un protocole d'action unique scientifiquement reconnu. Un autre programme LIFE localisé sur le Narbonnais baptisé « EDEN » (Eco-développement concerté autour des étangs du Narbonnais) fait suite quelques années plus tard (2001-2004) à ce premier programme d'action. Celui-ci est étroitement lié au projet de Parc Naturel Régional de la Narbonnaise (PNRN) ayant été élaboré conjointement par le Syndicat mixte de préfiguration du PNRN, la Chambre du Commerce et de l'Industrie de Narbonne, les villes de Lézignan et de Port la Nouvelle et la Chambre d'agriculture

[154] Aujourd'hui dénommé « Ministère de l'écologie et du développement durable ».
[155] Voir aussi CELRL, DIREN-LR, Programme SEL LR : comité de coordination du 19 mai 1995.

de l'Aude avec le soutien de la DIREN et de la Région. EDEN est doté de 3 millions d'euros. Il vise à mettre en place une utilisation rationnelle et une valorisation des ressources naturelles, à réduire la pression humaine et à initier un développement économique durable.

Enfin, la région elle-même s'investit dans la conservation des zones naturelles du littoral languedocien. Dans la mise en œuvre du Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2000-2006, elle a en effet engagé un budget de 86,8 MF dans ce but, dont 27MF pour la gestion des apports d'eau, 14,5 MF pour la gestion concertée et 13,9 pour la gestion des activités. L'Etat lui apporte une aide financière de 47,3 MF[156]. La protection des zones humides est l'objet de différentes mesures (action XIII-2). Il est préconisé d'améliorer et d'inventorier les connaissances et d'améliorer le suivi des lagunes, de renforcer et d'équiper les structures de gestion créées ces dernières années comme le Syndicat mixte de préfiguration du PNRN, de lutter contre les pollutions diffuses agricoles et portuaires et les décharges sauvages, de lutter contre le comblement des lagunes[157], de gérer les apports d'eau et les échanges hydrauliques[158], d'aménager et de gérer des sites identifiés au titre de la directive « Habitats » et de gérer les usages et les activités[159]. L'intégration de l'enjeu que représente la protection des zones humides dans le dernier CPER consacre la participation de la région à la démarche protectionniste développée dans les années quatre-vingt-dix par l'Etat au travers de la DIREN.

Le complexe lagunaire de Bages-Sigean a bénéficié de ces diverses actions de conservation sans toutefois être à ce jour protégé par une figure de protection réglementaire classique qui lui soit spécifique. Par quels mécanismes une zone humide d'une dizaine de milliers d'hectares, située aux portes de l'agglomération urbaine de Narbonne sur un littoral particulièrement fréquenté, a t-elle pu être protégée en l'absence de réglementations globales ? Il s'agit de comprendre comment s'est structurée une action collective orientée vers la conservation du site, en particulier autour du projet de Parc Naturel Régional de la Narbonnaise (PNRN). L'émergence de cette action collective a-t-elle plutôt été favorisée par la configuration locale préalable

---

[156] Dont 9,6 MF pour la mise en œuvre de Natura 2000 et 14 MF pour la gestion des apports d'eau

[157] Il s'agit plus précisément de lutter contre l'érosion en régénérant les ripisylves et les zones d'expansion de crues, en relançant les pratiques de submersion hivernale des terres agricoles en plaine.

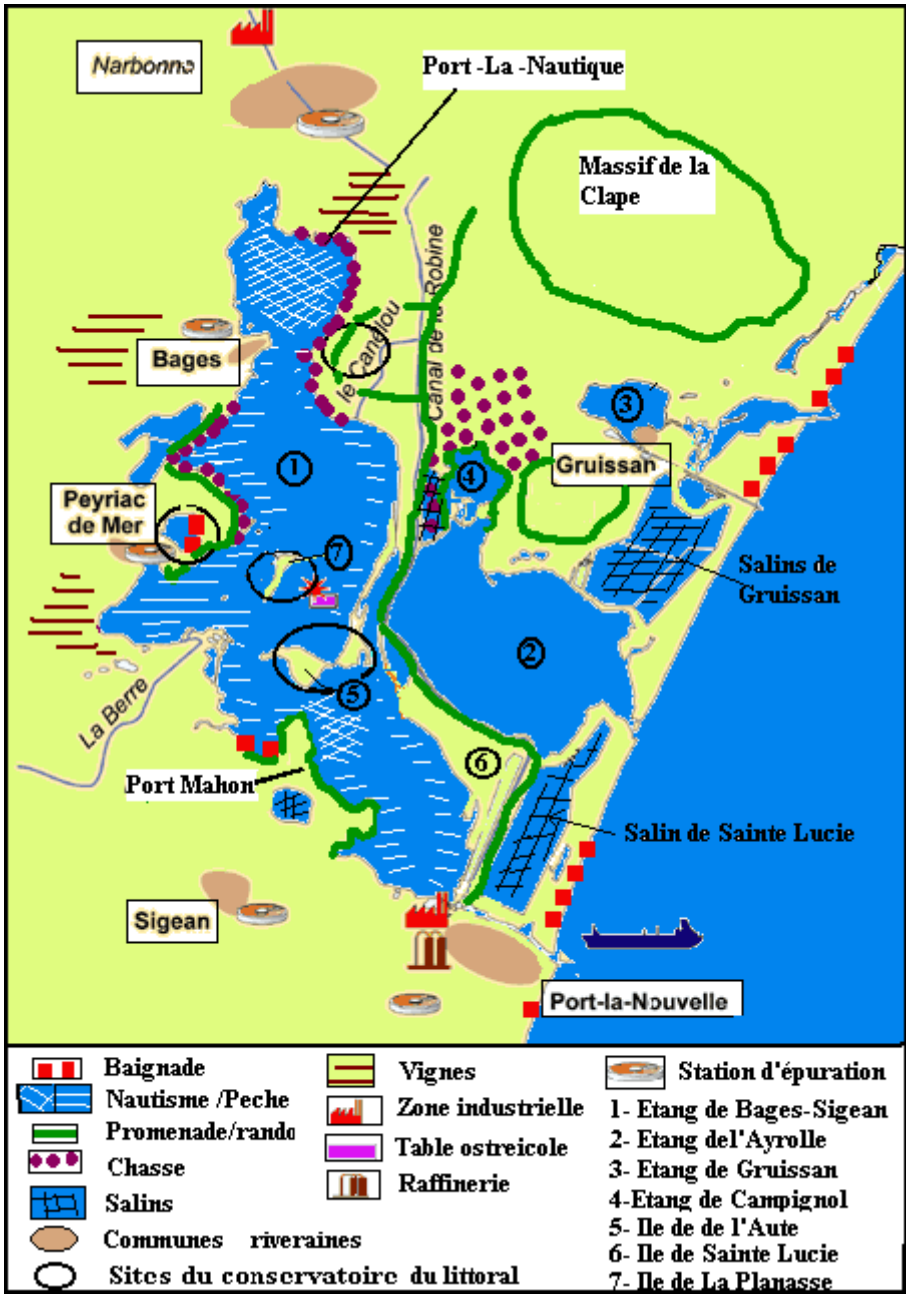
[158] Il est prévu pour cela d'assurer la restauration et la gestion de l'hydraulique des marais, la restauration des liaisons eau douce-étangs, etc.

[159] Cette mesure consiste par exemple dans le redéploiement pastoral, l'aménagement d'accès publics, la gestion de la fréquentation et sensibilisation du public.

du contexte ou par la nature du projet ? Nous faisons l'hypothèse que ce dernier a offert une structure d'opportunités permettant de constituer la sauvegarde des étangs de Bages-Sigean comme un enjeu commun aux associations locales de protection de la nature, aux élus, aux chambres consulaires et aux associations d'usagers du site.

Nous décrirons dans un premier temps les usages et les activités du site dans leur dimension historique, leur contexte social et politique. A la lumière de cette configuration locale, nous montrerons les problèmes d'application des réglementations de protection des étangs ainsi que les logiques et les règles réelles de gestion qui régissent les activités et les rapports entre acteurs. Enfin nous verrons en quoi le projet de parc naturel permet d'établir un équilibre entre les différents intérêts présents.

Figure 9 : Usages sur le complexe lagunaire de Bages-Sigean



I. LA CONFIGURATION D'USAGES DU SITE DE BAGES-SIGEAN

Le complexe lagunaire de Bages-Sigean, orienté Nord-Sud, occupe près de 10000 hectares et constitue la première zone humide du Languedoc-Roussillon devant les étangs de Thau et de Mauguio[160]. La voie ferrée et le canal de la Robine divisent cet ensemble lagunaire en deux bassins : l'étang de Bages-Sigean à l'Ouest et le complexe des étangs de l'Ayrolle, de Campignol et de Gruissan à l'Est. Les lagunes aux eaux saumâtres[161] communiquent difficilement avec la mer par le chenal de Port La Nouvelle. Elles font partie du domaine public maritime, excepté une petite partie entre de Sigean et Peyriac qui appartient au Conseil général de l'Aude. L'île de l'Aute présente une importante biodiversité : elle fait la particularité et la popularité du site de Bages-Sigean. Le site se caractérise par la diversité d'usages qui y ont cours et par l'organisation qui permet leur cohabitation. Il présente aussi des intérêts plus larges d'ordre culturel, touristique ou économique dont les communes riveraines sont diversement porteuses. Dans un premier temps, nous allons nous attacher à montrer la diversité des usages et des représentations sociales qui y sont liées. Nous distinguerons ceux qui interviennent de manière directe sur l'étang de ceux qui s'exercent plus largement sur son pourtour et sur le bassin versant mais qui ont un impact sur la gestion et la protection de l'étang. Nous analyserons ensuite plus spécifiquement les relations que ces usages entretiennent entre eux. Enfin nous verrons comment leurs intérêts divergents et parfois contradictoires se rencontrent et s'articulent avec les intérêts de conservation des valeurs naturelles du site.

A. USAGES ET ACTIVITES SUR LE SITE

L'étang est principalement exploité pour ses ressources halieutiques et pour ses qualités de navigation : profondeur moyenne, vaste étendue, ensoleillement et vents de force 4 pendant 230 a 250 jours par an. La pêche, la plaisance et le nautisme sont les principaux usages directs des étangs, suivi des activités de chasse et de loisirs.

---

[160] Cf. site web de la DIREN du Languedoc-Roussillon http://www.environnement.gouv.fr/Languedoc-Roussillon/ZNIEFF/AUDE/z2031.htm

1. La pêche lagunaire

Du point de vue historique, les pêcheurs de poissons et les ramasseurs de coquillages du littoral constituaient dans l'antiquité des microsociétés fermées vivant de troc ou du commerce de leurs captures. L'étang jouait un rôle stratégique puisqu'il abritait les avant-ports de Narbonne. Dans les années soixante, l'évolution de la motorisation et des filets et l'extension du marché, permettent de développer les pêcheries lagunaires et d'améliorer la vie et les conditions de travail des pêcheurs. Les activités de pêche et de conchyliculture[162] occupent alors une place privilégiée dans la gestion des lagunes littorales. Mais la surexploitation conduit à un déclin et à la précarisation de l'activité à la fin des années quatre-vingt. A cette époque, le revenu des pêcheurs chute de manière importante (entre 85 et 90 : -35%) et leur nombre baisse (Région LR, 1996, p 23).

Sur les étangs de Bages-Sigean, la pêche artisanale, « petit métier », est la principale activité productrice de bénéfices chiffrables. Entre 1990 et 1996, les pêcheries lagunaires à Bages-Sigean représentent 3 à 5 millions de francs des 30 à 50 MF/an des pêcheries lagunaires françaises (Région LR, 1996, p 24). Une trentaine de pêcheurs professionnels de Port La Nouvelle (qui pratiquent également la pêche en mer) et de Bages principalement, sont quotidiennement présents sur l'étang (Prud'homie, 2001, p 4). L'effectif de pêcheurs en activité a diminué de 31 % au cours des dix dernières années (Loste, Dusserre, 1996, p 27). La nature du travail et sa faible rentabilité découragent les jeunes pêcheurs qui renoncent rapidement à poursuivre l'activité. Certains pêcheurs ont aussi une double activité dans la restauration ou la viticulture. La pêche ne leur permettant plus d'assurer un revenu fixe, elle est devenue une activité secondaire que les usagers sont néanmoins attachés à maintenir pour la dimension culturelle qu'elle garde. Elle présente aussi un intérêt patrimonial et social pour les communes riveraines :

---

[161] Les seuls apports en eau douce viennent du canal de la Robine à l'est et de la Berre à l'ouest.

[162] Dans la région, les acteurs de l'économie lagunaire et maritime, près de 6500 professionnels, se sont regroupés depuis 1981 au sein du CEPRALMAR. L'évolution de l'activité et de la protection des lagunes étant intimement liée, le CEPRAMAR a développé une politique d'environnement dans les années 90 (AME, 2001).

« En terme d'identité c'est un phénomène complètement prépondérant dans le village, c'est un village de pêcheur (...). Pour nous la pêche, c'est quelque chose de très important» (Elu de Bages, 22 avril 2000).

Les pratiques ont une dimension culturelle importante. Les techniques et les engins utilisés sont très diversifiés et il est rare qu'un pêcheur se spécialise dans un seul type de pêche. Ainsi, il peut s'adapter à la fluctuation des stocks des espèces exploitables, aux évolutions du milieu et au rythme des saisons (Région LR (3), 1996, p 14). Les filets traditionnels, les *trabacs*, les *capetchades* et les barques à fond plat adaptées au faible tirant d'eau des lagunes sont encore utilisés.

L'anguille reste pourtant la principale ressource de l'étang. Elle représente 66 % du tonnage annuel des espèces capturées sur l'étang de Bages-Sigean, contre 3% seulement pour les daurades (Loste, Dusserre, 1997, p 42). L'activité fluctue en fonction des saisons et du réchauffement des eaux. La pratique est régulée par la prud'homie. Avoir pratiqué la pêche pendant 3 ans minimum est par exemple une des règles en vigueur. Moyenne dans les années quatre-vingt, la productivité de l'étang de Bages-Sigean est considérée aujourd'hui comme l'une des plus importantes en Méditerranée française, malgré une forte baisse des captures. La pêche sur cet étang représente 50 à 80 % du chiffre d'affaire des pêcheries lagunaires en méditerranée occidentale, c'est dire l'enjeu que cette pratique représente (Région LR (3), 1996, pp. 20-23).

A côté de cette pêche spécialisée, il existe aussi une pêche amateur, notamment pour la pêche à la daurade et une pêche sous marine réglementée. La pêche à la daurade s'intensifie du 15 septembre au 15 décembre, époque où les poissons sortent de l'étang pour aller dans des eaux plus chaudes. Les pêcheurs forment alors un barrage qui coupe l'étang utilisant ainsi la migration annuelle des poissons pour améliorer le niveau de capture. C'est une période très importante dans l'année, celle où les pêcheurs réalisent une grosse part de leurs gains annuels.

Une intensification trop grande de la pêche dans la deuxième moitié de ce siècle et une dégradation de l'état sanitaire du milieu expliquent les problèmes auxquels sont aujourd'hui confrontés les pêcheurs : la baisse de la productivité de l'étang et donc la baisse des pêcheries. Les apports toxiques et chimiques provenant des bassins versants ont provoqué la dégradation sanitaire de l'eau et l'asphyxie des poissons ;

l'absence de communication avec la mer a conduit au comblement progressif des étangs. Ces problèmes sont dénoncés par les pêcheurs et les acteurs des activités nautiques pour lesquels ils représentent un coût élevé. Ils constituent au contraire un apport économique important pour Port La Nouvelle où le dévasement et le dragage rapportent sept millions de francs par an. La pêche aux coquillages a en fait été interdite en avril 1991, preuve que le problème de pollution est ancien et persiste. Il met en danger non seulement la trentaine de pêcheurs qui sont directement concernés par l'étang mais également les activités associées comme les fabricants de filets, les poissonniers, etc. Le premier prud'homme également patron du Comité des Pêches dénonce le problème depuis plusieurs années. Il explique que depuis 1994 *« la pêche des anguilles qui constitue l'essentiel de notre activité a baissé de 40 à 60% environ. L'an prochain beaucoup de pêcheurs risquent de disparaître* »[163]. Pour lui, le maintien de l'étang Bages-Sigean en classement D dans le dernier palmarès sanitaire établi par la préfecture de l'Aude, atteste de l'échec du SAGE et du Syndicat mixte de projet de PNR[164].

Pour faire face à ces difficultés, les pêcheurs tentent en partie de diversifier leurs activités en commercialisant des produits dérivés, cuisinés pour la vente directe. Certaines femmes de pêcheurs valorisent les produits de la pêche sous forme de conserves et vont les vendre sur les marchés. Ils essaient aussi de se reconvertir en exploitant le potentiel touristique de l'activité, alternative qui permet à la fois de valoriser le métier, d'assurer son maintien et de faire connaître les étangs. Ainsi, un pêcheur a par exemple développé un accord avec la commune de Sigean et le cercle nautique pour organiser des sorties-repas sur son bateau.

Dans ce contexte, la préservation de l'activité de pêche constitue un double enjeu économique et culturel au niveau local dans la mesure où elle est génératrice de revenus de complément et où elle fonde une identité locale, avec des règles, des savoirs-faire et des modes de vies particuliers, déterminés par la nature de l'activité et sa périodicité.

---

[163] L'Indépendant, « Etang de Bages-Sigean : détermination des pêcheurs », 19 juillet 1996.
[164] L'Indépendant, « Au classement sanitaire des étangs, Leucate récolte son " B" », 12 mars 2002.

2. Le développement des loisirs : nautisme, plaisance et promenades

Les activités de loisirs, développées depuis le début du siècle, symbolisent le passage d'usages essentiellement centrés sur l'exploitation de l'étang à des usages davantage fondés sur les valeurs naturelles et esthétiques du paysage.

Les activités de voile et autres activités nautiques sportives et de plaisance sont organisées par deux ports de plaisance selon des stratégies différentes : la Société Nautique de Narbonne (ci après « SNN ») et Port Mahon. Le premier, situé au Nord de l'étang, est un vieux port de plaisance construit en 1907 localisé à Port La Nautique (cf. figure 9). Il côtoie une école de voile créé en 1962. En 1997, la SNN, dont le président jouit d'une forte notoriété locale, a obtenu une concession d'une durée de cinquante ans pour la gestion des sept hectares correspondant au port qui abrite plus d'une centaine de bateaux. Il est fréquenté essentiellement par des individus retraités pour la plupart, profondément intéressés par la vie de l'étang, mais qui naviguent peu, en moyenne quelques jours par an, le plus souvent à l'occasion des régates régionales ou nationales qu'il organise.

Si la SNN se spécialise depuis plus de quarante ans dans les activités de plaisance, à Port Mahon, la base de loisirs de Sigean qui est plus récente (cf. figure 9), développe plutôt des activités de découverte de la nature. L'enjeu commun à ces plaisanciers, malgré leurs différences de fonctionnement et d'objectifs, réside dans la restauration de la qualité de l'étang. Il s'agit de régler le problème de son envasement qui gêne la circulation des bateaux mais aussi les problèmes de la qualité des eaux. L'eutrophisation par exemple nuit à l'image du site, à sa fréquentation touristique (figure 10) autant qu'elle affecte la relation patrimoniale que les usagers entretiennent avec l'étang. Les plaisanciers de Port Mahon affirment que « *c'est un site qui nous plaît, c'est notre coin, on le protège un peu* » (Port Mahon, 15 avril 2000).

Figure 10 : La « malaigue »

(Photo de Catherine Terset, avril 2000)

L'école de voile appelée « Cercle Nautique des Corbières », créé en 1983 à Port Mahon, développe de son côté une approche plus environnementale du nautisme en proposant une activité de découverte de la faune et de la flore, des journées environnement, nettoyage, débroussaillage et en sensibilisant aux problèmes de pollution et de dégradation des sites. L'île de l'Aute se situe juste en face de l'école de voile et offre une ressource privilégiée pour le développement de ce type d'activités. Le club fonctionne avec une équipe de cinq salariés municipaux et sur la base d'une petite infrastructure (seulement quelques voiliers et un local restreint, comparativement avec les grandes structures de la SNN). Il exerce aussi un rôle informel « d'arbitrage » sur les étangs en intervenant directement lorsqu'il y a un conflit entre plaisanciers et pêcheurs. La ressource économique et touristique que constitue l'usage de « plaisance » du site est également convoitée depuis peu par de nouveaux acteurs. De façon encore marginale, les communes de Bages et de Peyriac commencent à développer leur port en ce sens pour répondre à la demande des vacanciers mais aussi des villageois.

A côté de ces activités organisées, différents lieux de l'étang comme l'anse de Montfort et la partie ouest de l'anse des Galères, appelés « spots », sont régulièrement fréquentés par des véliplanchistes, des toulousains le plus souvent n'appartenant à aucun club et qui s'installent pour quelques jours avec leurs camping-cars ou leurs caravanes. Un accès très facile par l'autoroute, un vent régulier, une plage agréable, un terrain pour les camping-cars, un étang très peu profond, un grand espace de navigation sont les atouts de cet endroit considéré comme un lieu privilégié pour cette activité.

Plus généralement, la pratique de la promenade autour des étangs est une activité particulièrement appréciée des riverains comme des résidents secondaires dont le principal objet est le paysage, élément déterminant de leur qualité de vie. L'activité a fait l'objet d'une attention particulière de la municipalité de Peyriac-de-mer depuis 1997, date d'apparition du projet de construction d'un « sentier des planches » sur presque deux kilomètre. La promenade serpente entre la saline et les étangs du Doul et de Bages-Sigean. Cet aménagement, dont une partie de la population locale résidente a contesté les impacts potentiels sur la qualité de l'environnement naturel, avait pour objectif la valorisation touristique du site par le développement de l'accès public. Le sentier de planches constitue aujourd'hui un parcours à vocation à la fois écologique et touristique qui permet aux amoureux de la nature, touristes ou résidents, de se promener en observant la flore et la faune locales.

3. La chasse

Du côté de l'activité de chasse, trois associations interviennent dans la régulation du gibier d'eau : l'association départementale des chasseurs de gibiers d'eau, l'association narbonnaise « Saint-Hubert chasse à l'eau » et l'association nouvelloise « Diane ». L'anse des Galères est en réserve de chasse et tout le plan d'eau est en réserve nationale : on ne peut chasser à l'intérieur de l'étang qu'en demandant l'autorisation aux affaires maritimes, ce qui semble relativement rare. La chasse de gibier sédentaire est réglementée par les Associations Communales de Chasse Agréées (ACCA). Celle de Peyriac par exemple, gère des territoires appartenant au Conservatoire du Littoral, à l'ONF, à des privés ou à la commune, la chasse y étant autorisée du 1er septembre au 1er janvier. Gérer le patrimoine cynégétique et préserver le biotope sont les deux axes essentiels de la politique des ACCA. Enfin, malgré le pouvoir local de pression des associations de chasse dans les petites communes comme

Peyriac, Bages et Gruissan, l'activité n'échappe pas à une baisse d'effectif au profit de nouvelles activités de loisirs.

4. Les activités de fouilles sous-marines

Un autre usage secondaire et peu commun de l'étang mobilise l'association ANTEAS créée en 1997 par cinq plongeurs bénévoles pour étudier le système portuaire romain. L'étang de Bages-Sigean était en effet à l'époque romaine l'un des plus importants ports méditerranéens. Ce patrimoine local suscite l'intérêt d'archéologues, de plaisanciers de Narbonne mais aussi des communes. L'association reçoit des subventions de Narbonne, du département comme de la région. Electricité De France leur fournit une aide technique pour le forage notamment. Les activités de fouilles sous-marines sont principalement la prospection (état des lieux), le sondage (dégager et fouiller le terrain) et la fouille programmée (gros chantiers). L'association a déjà prospecté du coté de Peyriac, du petit Castellou et sur l'anse des Galères. Elle intervient plus récemment aux abords de la Société Nautique de Narbonne. Le projet de développement du port que la SNN supporte prévoit de cimenter les fonds de l'étang, ce qui menace les activités de fouille. ANTEAS se confronte aussi au dragage municipal qui a été l'occasion de piller les soubassements archéologiques et les documents existants. Subventionnée par la municipalité de Narbonne, elle dispose de peu de marge de manœuvre pour réagir, se confrontant régulièrement à des élus locaux également membres du conseil d'administration de la SNN.

5. Le secteur industriel

Le secteur industriel s'est particulièrement développé dans les secteurs de Narbonne et de Port la Nouvelle (cf. figure 9). La flottille de Port la Nouvelle notamment, est composée de 21 chalutiers, 2 thoniers et de 5 petits métiers : le port est actuellement le troisième port français en Méditerranée. Son activité est essentiellement le transit de céréales et de pétrole.

La concentration d'activités industrielles induit des problèmes sur la conservation des étangs. En 1983, par exemple, une contamination bactériologique ainsi que d'importantes teneurs en cadmium des coquillages sont identifiées au niveau de la table conchylicole implantée par le CEPRALMAR dans la partie centrale de la lagune

afin de tester l'élevage des moules dans ce secteur (Sud-Est de l'île de Planasse). La contamination par le cadmium nécessite la prise de l'arrêté d'interdiction de la pêche des coquillages (18 avril 1991) cité précédemment et qui conduit à l'abandon de l'implantation d'élevages conchylicoles. L'origine de cette contamination métallique est localisée dans la zone industrielle en amont de Narbonne où une société filiale du groupe TOTAL possède une unité de fabrication de pigments minéraux destinés à la coloration de plastiques et de peintures. Ces dernières années, cette société a engagé avec l'aide de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse d'importants investissements afin de réduire la source de pollution[165].

Malgré ces problèmes, les eaux de l'étang répondent aux critères de la DASS pour la baignade. L'activité réunit pourtant peu d'amateurs sur les plages naturelles de l'étang du Doul à Peyriac et de l'étang de l'Aute à proximité de Sigean. Les baigneurs fuient les mauvaises odeurs dues à la « malaïgue » et préfèrent la mer distante de quelques kilomètres.

6. Les usages de type agricole

La viticulture[166] représente aujourd'hui plus de 250 hectares autour de l'étang de Bages-Sigean dont 214 hectares sur Narbonne, 24 sur Gruissan et 13 sur Peyriac de Mer (cf. figure 11). L'essentiel de l'activité est sous l'AOC Corbières qui représente 2300 vignerons, 48 caves coopératives et 350 caves particulières dans cette zone (la première appellation en volume de la région et la quatrième de France) localisées dans 87 villages différents de Carcassonne jusqu'à la mer. Deux syndicats de vignerons, le « syndicat de l'AOC corbières » qui regroupe 95% des déclarants et le « syndicat des Corbières à haute expression », interviennent sur les pourtours de l'étang pour « *la gestion du potentiel viticole, l'évolution, l'amélioration de la qualité et la sauvegarde, la défense, la valorisation du patrimoine de l'appellation* » (Syndicat, avril 2000). Les

---

[165] Extrait du site www.ifremer.fr/envlit/region/reg09langrous/activites_2industrie.htm.

[166] D'un point de vue historique, la vigne est introduite par les marchands grecs au IIème siècle av. JC, mais se développe réellement avec l'occupation romaine. Les conditions sont alors si favorables que la viticulture de la Narbonnaise est limitée par l'empereur jusqu'à la fin de la *Pax Romana* car elle fait ombrage aux propriétaires italiens. Après une longue période de récession, la prospérité de la viticulture reprend au XIXème siècle avec l'essor des communications et l'ouverture du canal du midi. La fin du 19ème siècle connaît une forte désorganisation du marché français miné par les fraudes et la surproduction. L'organisation des vignerons des Corbières depuis le début du XXème siècle répond à la

vignerons attachent une importance particulière à la reconnaissance de leur participation effective à la gestion des espaces naturels (taillis de haies et entretien des routes par exemple).

Face au nombre grandissant de touristes et à leur demande en matière d'activités de découverte et de nature, la profession a développé une activité touristique. Le Centre d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu Rural des Corbières (le CIVAM des Corbières) impulse l'agrotourisme en soutenant la création de gîtes et de chambres d'hôtes, mais aussi en aménageant des circuits de randonnées en partenariat avec les propriétaires privés et les communes. Le syndicat AOC Corbières a créé de son côté une association appelée « Tourisme-Vigneron en Corbières-Méditerranée ». Celle-ci organise par exemple des séjours de découverte du « pays des vignerons » afin de promouvoir le patrimoine historique, gastronomique et culturel que représente la viticulture.

Se sentant plus ou moins protégés par le projet de Parc Naturel Régional de la Narbonnaise qui leur garantit un soutien en ce sens, les professionnels essaient donc aujourd'hui de répondre aux nouveaux enjeux socio-économiques du territoire et aux problèmes de pollutions diffuses. Ils alignent pour cela l'activité traditionnelle sur un modèle de « développement durable » et privilégient des pratiques respectueuses de l'environnement :

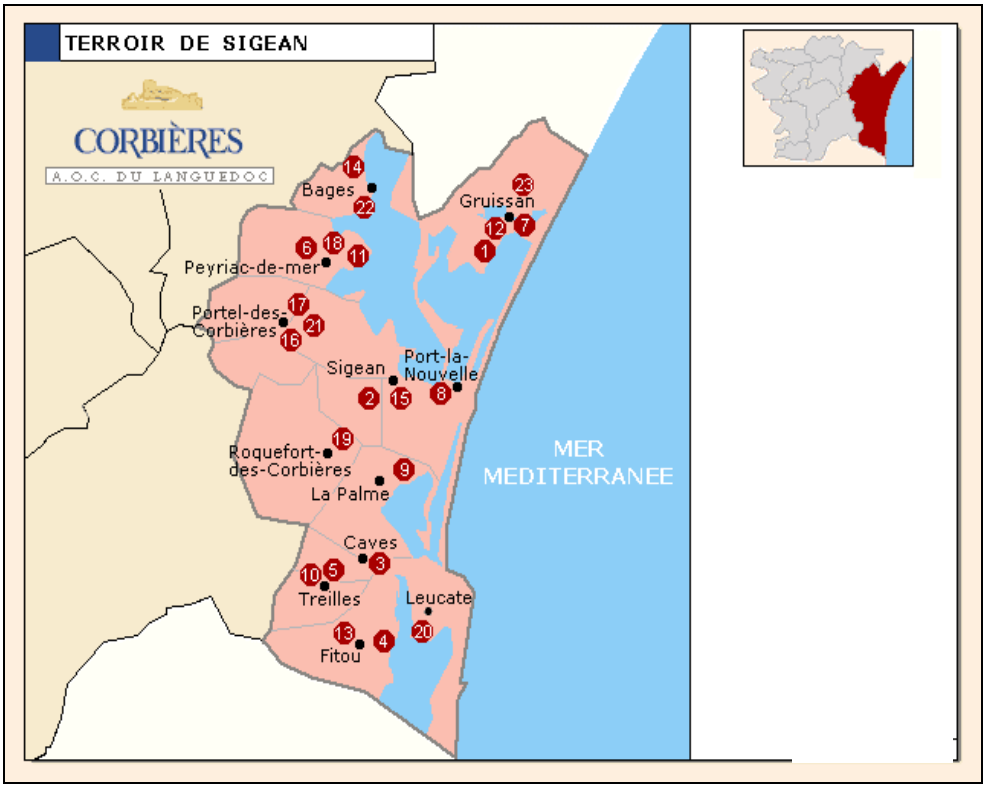
> *« Pérennité des entreprises, développement durable, solidaire et concerté du territoire, sont les principaux objectifs de ce défi lancé par les vignerons des Corbières (...) La valorisation de l'image des Corbières renforce la notoriété de ses vins ; à son tour, celle-ci attire les regards sur cette région. Une véritable révolution culturelle est en train de naître qui fédérera deux mondes et leur apprendra à travailler ensemble » (extrait de www.aoc-corbieres.com).*

---

crise avec la création d'un syndicat (1907), la délimitation d'une aire de production (1923), l'obtention d'un label VDQS (1951) et puis d'un label AOC (1985). D'après le site web : aoc-corbières.com

Figure 11 : Vignoble autour du complexe lagunaire de Bages-Sigean

(Source : www.aoc-corbières.com)



La production du sel ou saliculture, est une autre activité traditionnelle plus directement liée aux étangs[167]. Les « Salins de Gruissan » du groupe « les Salins du Midi » installés sur 380 hectares et appartenant à la commune en sont les principaux protagonistes. Aujourd'hui, la production de sel qui sert essentiellement au déneigement des routes en hiver n'est plus rentable.

[167] Au VIème siècle le Languedoc et la Provence comptent parmi les principaux sites de production de sel du NO méditerranéen. A partir du XIVème siècle, l'impôt sur le sel est institué (la gabelle) et la production est monopolisée par l'Etat. Après l'abolition de la gabelle à la révolution, les salins du midi renaissent : les marais attirent les investisseurs, les débouchés du sel se diversifient et gagnent d'autres secteurs économiques (agriculture, industries, etc.). En 1855, 50 salins qui assurent de 200 000 à 250000 t de sel/ an de Leucate à Hyères. En 1856, est crée la Compagnie des Salins du Midi. Après la seconde guerre mondiale, la production connaît un essor exceptionnel grâce à une rationalisation de la production (fermeture petits salins peu rentables ; mécanisation de la récolte). Depuis 20 ans la concurrence internationale accrue, stabilise la production. La capacité de production des salins du littoral est actuellement de l'ordre de 1,5 millions de t/an. (Région LR (3), 1996, p 51).

Figure 12 : Les Salins de Gruissan

Afin de diversifier et de rentabiliser cette production sur le modèle de la reconversion de la pêche artisanale et de certaines exploitations viticoles, les Salins mettent en place, durant l'été, des activités complémentaires pour valoriser le métier : découverte des marais et des salins, ouverture d'un écomusée, vente la fleur de sel. Ils travaillent également en partenariat avec la Ligue pour la Protection des Oiseaux afin de recenser toutes les espèces vivantes dans cet espace protégé et d'animer des visites guidées du site. L'intérêt écologique du site permet la promotion et la revalorisation de l'activité salinière : le directeur des Salins souhaite en effet mettre en œuvre un « *management environnemental* » de son exploitation (Les Salins, 11 avril 2000). En outre, comme la saliculture induit une importante consommation d'espace, elle entre en concurrence avec d'autres types d'occupation du sol (culture, pâturage, tourisme…). Les centres de production étant généralement clôturés, la chasse et les activités de découverte du milieu y sont proscrites.

Enfin, la riziculture est pratiquée de façon marginale sur 156 hectares de la commune de Narbonne. Sept cents tonnes sont produites chaque année et vendues à Sud Céréales. L'activité répond à des contraintes importantes comme la salinité des sols et les conditions climatiques (le froid, le vent en particulier). La production en périphérie de Bages-Sigean ajoutée à celle réalisée dans l'Hérault représente seulement 1% de la production française (70 000 t), l'essentiel étant assuré en Camargue (Région LR (3), 1996, p 67).

La présence de cette diversité d'usages génère des rapports d'interdépendances entre les usagers ainsi qu'entre ces derniers et le milieu naturel. Les usagers ont en effet en commun le problème lié au partage de l'étang et l'enjeu lié à sa conservation

(ressources naturelles, qualité ou niveau d'eaux). D'un côté, les logiques d'actions parfois concurrentes les incitent à opter pour des stratégies d'action individualistes. D'un autre côté, l'existence de ces interdépendances fortes qui induisent des impacts non maîtrisés sur le milieu et sur les autres activités les obligent à s'organiser. Ces interdépendances créent des effets négatifs et des contraintes qui rendent certains d'entre eux particulièrement vulnérables aux conséquences que génèrent les autres activités. Cette situation structure des relations plus ou moins conflictuelles entre les différents usagers.

B. L'INTERDEPENDANCE DES USAGES

Les principaux conflits ont lieu au Nord de l'étang et pendant la période estivale, lorsque les usagers sont les plus nombreux. Ils opposent en particulier les activités traditionnelles qui sont sur l'étang depuis des décennies et les activités plus récentes qui remettent souvent en cause l'organisation et les pratiques établies par les premières.

D'abord, rappelons que face à la pression démographique croissante, à l'urbanisation des zones littorales et à la concurrence d'activités de loisirs comme le nautisme ou la planche à voile, certaines activités traditionnelles telles la pêche lagunaire ont dû s'adapter à la réduction et à la dégradation de leur territoire d'activité convoité par d'autres usages, notamment des usages de loisirs. La concurrence de la pêche amateur se développe par exemple sans qu'il existe pour le moment aucun outil pour la réguler et pour protéger une ressource halieutique limitée. Les captures présentes et à venir des pêcheurs professionnels et des amateurs dépendent les unes des autres. Ce qui est en jeu, c'est leur capacité à s'autoréguler pour préserver la ressource de manière à ce que chacun puisse continuer à l'utiliser.

Les pêcheurs traditionnels sont aussi en concurrence avec les plaisanciers avec lesquels ils sont en désaccord au sujet du partage de l'étang. Pour eux, le zonage formel envisagé par les plaisanciers n'est pas fonctionnel dans la mesure où « *le poisson ne respecte pas ces zones fixées par l'homme* » (Pêcheur, 27 avril). Le président du Comité local des pêches explique par exemple que la préparation d'une régate par la Société Nautique exige des pêcheurs une cessation d'activité de trois jours :

> *« Je viens de recevoir une lettre de la société Nautique : (il lit)* « je souhaiterais que pendant cette compétition, les pêcheurs acceptent de retirer leurs filets des zones de course ». *Cela dure trois jours et pendant ce temps, les pêcheurs ne travaillent pas, on mange quoi pendant ce temps là ?(…) Ils se réservent déjà le petit bassin et maintenant ils veulent aller sur le grand, ce qui veut dire qu'ils vont prendre plus de la moitié de l'étang !» (Pêcheur, 22 avril 2000)*

Les plaisanciers se plaignent de leur côté des contraintes que les pratiques de pêche induisent sur la navigation. Les filets peuvent s'enrouler dans les moteurs ; les piquets utilisés pour la pêche, peu visibles à la surface de l'eau ou mal balisés, peuvent également endommager les bateaux. Les plaisanciers dénoncent aussi l'usage de matières polluantes comme les polystyrènes pour conserver les poissons ou les peintures pour les coques des bateaux :

> *« Il faut qu'ils comprennent qu'on est sur un lieu public (…) ils doivent perdre aussi le sens de la propriété aiguë qu'ils ont vis à vis de l'étang, il faut que chacun se respecte, qu'ils respectent la limite des bateaux, or ils mettent beaucoup plus de filets qu'il n'est autorisé. On en trouve même devant l'école de voile » (Société Nautique, 22 avril 2000)*

Ainsi, les pêcheurs et les plaisanciers s'accusent mutuellement d'avoir des pratiques qui débordent sur des zones non prévues à cet effet ou qui concurrencent abusivement les autres activités. Le conflit oppose en fait la légitimité traditionnelle des activités de pêche lagunaire et la légitimité moins bien ancrée des plaisanciers. Chacun cherche à protéger son territoire, ses intérêts et à développer sa pratique sans contraintes. La régulation de nouveaux utilisateurs de l'espace comme les véliplanchistes les réunit pourtant malgré ces oppositions.

Le véliplanchisme a des impacts particuliers sur les activités traditionnelles de chasse et de pêche et s'exerce sur la même zone que celle utilisée pour la plaisance. Pratiqué plus intensivement de juillet à septembre, il induit un dérangement de l'avifaune et pose des problèmes aux cabaniers[168] en raison de la saturation des lieux de

[168] Ceux qui pratiquent la « cabanisation » : c'est une pratique traditionnelle ancienne en Languedoc Roussillon de construction de cabanes pour et par les pêcheurs et les chasseurs à partir de ressources locales (roseaux, bois, etc.).

stationnement et du blocage de l'accès aux plans d'eau (Région LR (3), 1996, p 87). Les gérants du camping à proximité de La Nautique se plaignent aussi de ces « campeurs sauvages » qui stationnent gratuitement. Les pêcheurs dénoncent, de leur côté, le piétinement des herbiers, la destruction des filets par les ailerons des planches à voile. Les plaisanciers regrettent l'absence de régulation d'un usage qui ne respecte aucune règle de cohabitation. Les véliplanchistes non narbonnais et qui n'appartiennent pas à un club local ont une logique individualiste. Leur comportement n'appartient pas au même registre que celui des pêcheurs dont l'histoire et l'identité sociale ou professionnelle sont liées à l'étang, ou à celui des plaisanciers dont l'activité est plus organisée et plus ancienne que la leur. Ils conçoivent l'étang comme un lieu de pratique sportive et ne connaissent pas les règles qui garantissent le respect mutuel entre les usagers. L'adhésion possible des véliplanchistes aux clubs nautiques locaux suscite des réactions divergentes. Alors que pour résoudre le problème, Port Mahon demande aux usagers extérieurs de devenir membres du club, la Société Nautique préfère laisser leur indépendance à ces nouveaux usagers de l'étang.

Ensuite, les industriels et les agriculteurs ont leur propre représentation de l'étang : il est pour eux un « réceptacle » naturel des pollutions ordinaires générées par leurs activités. Les inondations de novembre 1999 ont aggravé cette situation de pollution déjà importante en conduisant beaucoup de produits toxiques vers la mer. Des produits stockés depuis 40 ans dans les caves viticoles (DDT, le lindane) ont été emportés :

> *« Au niveau de la pollution, on est vraiment en limite pour les pesticides y compris le DDT qui est interdit depuis 20 ans et l'arsenic : bref, il y a de tout dans l'étang ! (...)Je pense que cela vient des inondations. Les décharges en bord de rivière et des polluants stockés dans des caves agricoles ont été entraînés par les crues » (Association ECLA, 5 mars 2001)*

Les agriculteurs atténuent la portée négative de leurs pratiques en renvoyant le problème aux industriels qui selon eux polluent davantage. Les entreprises de la zone industrielle de Malvezy à Narbonne (deux grandes industries soumises à la directive SEVESO), la STAN (décharge départementale située sur la commune de Bages) et les 4 stations d'épuration qui se déversent dans l'étang (12 au total sur le bassin versant), avaient déjà causé les pollutions au cadmium durant les années quatre-vingt-dix :

« Depuis 20 ans qu'on traite dans les corbières, tout va dans l'étang et tout le monde le sait » (Garde-chasse, 17 avril 2000).

Les impacts de leurs activités mal contrôlées sur le milieu naturel ont des conséquences négatives sur les salins, les rizicultures et la pêche, activités dont la productivité dépend de la qualité de l'eau. Les pêcheurs dénoncent régulièrement l'emploi abusif de produits toxiques qui, en polluant le milieu aquatique, menacent le bon développement des anguilles et indirectement leurs revenus. La prud'homie de Bages-Port la Nouvelle demande dans ce contexte le soutien de l'Etat et des collectivités locales pour la mise en place d'un plan de restauration de l'étang sur le long terme. Il s'agit à la fois d'endiguer la fragilisation des ressources aquatiques, la « désertification » de l'étang par les pêcheurs et sa totale détérioration s'il est soumis aux seules activités ludiques « *peu garantes de la qualité du milieu* » selon les pêcheurs (Prud'homie, 2001, p 12).

D'un côté, la valeur économique de la production de sel est dépendante de la qualité de l'eau ; de l'autre côté, la valeur ornithologique des salins dépend de la pérennité des pratiques respectueuses des exploitants. Certaines pratiques peuvent en effet induire des rejets phytosanitaires qui nuisent aux ressources aquatiques (Région LR (3), 1996, p 67) :

« Il a une avifaune parce qu'on est en activité. Si jamais on l'arrête, le salin est sec, on a plus d'eau salée, moins d'eau courante, moins de petites larves, de petits poissons, on a une détérioration de l'environnement général du site. » (Salinier, 11 avril 2000).

Ces activités pâtissent de la pollution de l'étang et de la dégradation du milieu naturel autant qu'elles peuvent y contribuer (diminution des herbiers, prolifération d'algues vertes).

Enfin, les relations avec les chasseurs sont aussi conflictuelles, d'autant que ceux-ci entretiennent un rapport d'appropriation vis-à-vis des zones périphériques de l'étang. Ils semblent être réticents à participer à l'organisation informelle des usages qui permet de limiter leurs effets réciproques. Les plaisanciers de Port Mahon voient en effet régulièrement certains chasseurs sur des terrains en réserve de chasse. Les viticulteurs comme les riziculteurs se plaignent du non-respect de la propriété privée :

ils rencontrent régulièrement des chasseurs sur leurs parcelles. Les gardes-chasses se plaignent du non-respect des réglementations des réserves de chasse sur l'étang. Le braconnage est aussi constaté autour de l'étang, surtout en période des palombes. Les chasseurs de leur côté adoptent des comportements hostiles à toute initiative extérieure de protection des oiseaux. Ainsi, l'observatoire des salins a t-il été brûlé quelques jours après sa construction, le centre de la LPO de Gruissan est fréquemment endommagé. Sur l'Anse des Galères, tous les panneaux de mise en réserve ont été criblés de plombs, preuve de la résistance des chasseurs à la respecter.

C. Les elus et la gestion des etangs

L'intérêt des élus riverains concernant la sauvegarde et la mise en valeur des zones humides du « Narbonnais » est très inégal. La position géographique de leur commune par rapport à la mer, leur taille et leur histoire propre, créent un rapport particulier aux étangs. Les différences de perceptions des élus, leur sensibilité et leurs controverses politiques s'y ajoutent pour structurer des stratégies et des choix de gestion spécifiques. Les choix de gestion réalisés par les élus locaux ont été le plus souvent motivés par des enjeux touristiques ou simplement par le désir d'améliorer le cadre de vie de leurs administrés et des visiteurs. L'étang est pour certains une ressource « marketing ». Il permet de valoriser des produits (vin). Il sert aussi à la promotion d'une image de marque surtout pour les petites communes qui n'ont pas d'autre ressource exploitable pour leur développement local. L'étang représente enfin un site naturel conservé qui attire les visiteurs et permet d'offrir une alternative aux logiques « soleil-plage » dominantes sur le littoral. Dans ce contexte, la protection des étangs de Bages-Sigean représente un enjeu commun de développement local pour certaines communes riveraines en dépit du manque de coordination et de stratégies de valorisation différentes.

Pour Bages, la protection de l'étang est nécessaire à la préservation de la pêche, une partie de la culture locale qui tend à disparaître. Petite commune pittoresque de 755 habitants (en 1999), Bages est en effet un petit village de pêcheurs en étangs. Il n'a pas une politique d'urbanisation très forte et dispose donc d'une capacité d'hébergement touristique limitée. Un logement sur quatre est néanmoins une résidence secondaire et la population a augmenté de 9% en 10 ans. La pêche est une source de

revenus pour 14 pêcheurs et deux restaurants qui produisent des plats cuisinés à base de poissons. Les équipes municipales successives ont exprimé leur volonté de protéger les étangs et le milieu naturel[169]. La préservation de l'étang comporte ici une dimension économique et cultuelle liée au maintien de l'activité de pêche.

Pour Péyriac, qui n'exploite pas directement les ressources de l'étang, ce dernier est aujourd'hui davantage un lieu de loisirs et d'activités de nature. L'activité viticole représente l'essentiel de l'économie de ce village de 850 habitants. Dans cette commune, la protection de l'étang représente à la fois un enjeu identitaire et un enjeu touristique. L'exploitation traditionnelle du sel, arrêtée dans les années soixante-dix, constitue un aspect important de l'histoire de la commune. L'intérêt du site naturel est aussi paysager et ornithologique. L'identité des Peyriacois, installés là depuis une quinzaine d'années seulement, est précisément liée à l'existence du site naturel et à l'enjeu de sa sauvegarde. Ces « néo-résidents » sont arrivés dans les années quatre-vingt, non pour des raisons économiques comme les premières vagues de migrants mais pour bénéficier d'un meilleur cadre de vie. Ils semblent en effet attachés à une certaine qualité de vie qui s'exprime essentiellement à travers une forte demande de préservation de l'environnement et de sauvegarde des étangs (Papadopoulos, 2002). C'est donc moins une identité liée à une activité traditionnelle sur l'étang qu'une identité liée au paysage et à des valeurs naturalistes. Avec les associations locales de protection de la nature, ils forment une sorte de coalition pour la protection des étangs qui se confronte à la logique « développementiste » de certains élus qui cherchent de leur côté à répondre à la pression démographique grandissante autour des étangs parfois au détriment de leur conservation. Peyriac reste malgré ces pressions, un village préservé du tourisme de masse et sa population a seulement augmenté de 2 % depuis 1990. Comme à Bages le maire de Peyriac s'est engagé au milieu des années quatre-vingt-dix dans la défense des étangs. Ils étaient considérés à cette époque comme une contrainte, leur dégradation desservant l'image de la commune.

Les communes moyennes de Gruissan, Port La Nouvelle et Sigean ont d'autres sources de développement : le tourisme et le Port pour Gruissan et Port La Nouvelle, le patrimoine viticole pour Sigean. La commune de Gruissan (3061 habitants) est un site

[169] L'ancienne équipe avait proposé une mise en réserve qui n'a jamais abouti. La nouvelle équipe a le projet de construire une école entièrement tournée vers l'environnement où chaque section aura un projet éducatif tourné vers la protection de la nature.

très touristique[170] dont le paysage bénéficie à la fois du Massif de La Clape et des différents étangs de Gruissan, de l'Ayrolle et de Campignol et de Gruissan. En matière d'environnement, la municipalité est davantage tournée vers le Massif de la Clape (protection contre les incendies) que vers les étangs. Elle voit surtout dans les étangs un potentiel touristique complémentaire à l'offre balnéaire classique. Sigean (4049 habitants) est d'abord connue pour sa « réserve africaine » mais dispose aussi d'un patrimoine architectural et d'une économie traditionnelle fondée en partie sur la viticulture. La politique municipale d'environnement repose sur une stratégie d'acquisition foncière à proximité de l'étang. La première date de 1983, avec l'achat de Port Mahon et la construction de la base nautique. En gelant les constructions et en revalorisant ces terrains, la commune souhaite améliorer l'image de Sigean et son attrait touristique sans pour autant miser sur le flux de visiteurs[171]. La commune souhaite développer un tourisme alternatif à la réserve africaine, en offrant des espaces verts aux touristes et aux sigeanais. La commune veut préserver son image de marque et souhaite pour cela canaliser et diversifier le tourisme notamment grâce à la fréquentation des étangs. La ville de Port La Nouvelle (4859 habitants en 1999) est avant tout un port de commerce. C'est aussi une station balnéaire : 60,4 % des logements sont des résidences secondaires. Elle multiplie par six sa population en période estivale (30 000 résidents en été). Du côté de l'environnement naturel, l'île de Sainte Lucie semble constituer le seul intérêt de l'étang pour la commune davantage tournée vers la mer :

> *« Port la Nouvelle a un avantage, c'est d'être au bord de la mer, on a 2 millions 500 mille tonnes qui transitent, on a une cimenterie, on a des beaux pétroliers, on a des silos, alors que Bages c'est un petit village, les pieds dans l'étang, c'est magnifique d'ailleurs, mais bon, il n'y a que l'étang, voilà la différence sans vouloir le dénigrer » explique un élu de Port La Nouvelle (Elu de Port La Nouvelle, 16 avril 2000).*

---

[170] D'un peu plus de 3000 habitants en hiver, il compte 50000 résidents en été et 86,5% des logements sont des résidences secondaires. Gruissan connaît un fort taux de croissance démographique de 1990 à 1999 (+30%), la volonté municipale d'encourager l'hébergement et de favoriser le tourisme balnéaire profitant à l'installation de nouveaux résidents.

[171] Le maire explique que « *Ce n'est pas la peine d'envoyer les foules là-bas on est très bien comme on est, avec le tourisme qu'on a, qui existe, on n'a rien contre, on en a la maîtrise et c'est bien comme ça, c'est le but* » dans un entretien du 22 avril 2000.

Son complexe industriel, classé SEVESO, ne semble pas nuire au tourisme ni à la population locale. C'est aussi un lieu de loisirs pour les nouvellois (parcours de randonnées pédestres, de VTT sur les îles et le canal de la Robine). L'étang représente ici davantage un enjeu patrimonial qu'un enjeu économique, la pêche lagunaire faisant partie de l'histoire de Port la Nouvelle.

Enfin, Narbonne la plus importante commune riveraine partage cet intérêt ludique et touristique pour les étangs. Narbonne, « Carrefour du Sud » entre l'autoroute des deux mers et la Languedocienne, première ville du département avec ses 48000 habitants, connaît un essor démographique avec l'urbanisation autorisée aux alentours de Port la Nautique[172]. La ville cherche à développer son tourisme balnéaire tout en essayant de mettre en valeur une politique cohérente en matière d'environnement[173] où la protection de l'étang ne constitue pas encore une priorité. L'association (loi 1901) « Narbonne Environnement »[174], qui siège à la mairie de Narbonne, intervient plus spécialement sur les problèmes d'environnement urbain. Pourtant, les vertus thérapeutiques de la zone lagunaire et sa dimension patrimoniale sont valorisées par les narbonnais (loisirs, détente et de repos). Elle représente aussi une alternative touristique à l'intérêt historique et balnéaire de la ville.

D'un point de vue politique, les tensions qui structurent les rapports entre les différentes communes ont influencé sa protection. Avant les élections de 2001, la situation apparaît très diversifiée dans le secteur narbonnais. Toutes les grandes tendances politiques sont représentées : diverses coalitions locales de droite plus ou moins « apolitique » à Narbonne, Bages, Port la Nouvelle, Peyriac, La Palme, Leucate, une tendance « gauche locale » à Gruissan, le parti communiste à Sigean. Les élections locales de 2001 ont été marquées par les basculements de majorité politique et les changements de maire dans différentes communes de cette zone du littoral audois, notamment à Gruissan (socialiste indépendant à PS) et à Sigean (de gauche à droite). Le conseiller général socialiste sortant du canton de Sigean a été battu par le candidat de droite (RPR). Les enjeux liés à l'aménagement du littoral à Gruissan, du projet de Parc Naturel Régional et de la protection de l'environnement à Sigean, semblent avoir joué

---

[172] Toutefois sa population n'a pas considérablement augmenté durant les dix dernières années
[173] Le reboisement, la lutte contre les incendies, la lutte contre les inondations en font partie.
[174] L'association propose des actions tout azimuts en faveur de l'environnement conçu comme « cadre de vie local » : ramassage des ordures, lutte contre la pollution sonore, sensibilisation au tri des déchets ménagers.

un rôle non négligeable dans ces changements. La domination, au Conseil général de l'Aude, du parti socialiste depuis près d'un siècle et son conflit avec la coalition droite / extrême droite au Conseil Régional empêchent à leur tour l'émergence et la stabilisation d'une stratégie politique collective autour de la protection des étangs.

II. LA PROTECTION DES ETANGS

Les zones naturelles littorales du Languedoc-Roussillon sont principalement des zones humides dont certaines d'importance internationale comme le complexe lagunaire de Bages-Sigean. La demande de classification du site comme « zone humide d'importance internationale » au titre de la convention de Ramsar confirme la reconnaissance publique de ses valeurs naturelles. Pourtant, cette classification reste un label : les difficultés rencontrées depuis trente ans dans la mise en place de mesures de protection réglementaires globales, ne semblent pas être totalement résolues aujourd'hui.

A. CARACTERISTIQUES ET PROBLEMES DU SITE

Le complexe lagunaire de Bages-Sigean s'étend sur 14 km de longueur et 11 km de largeur (cf. figure 9). Le premier bassin situé à l'ouest, est connu comme « étang de Bages-Sigean » ; il est en communication avec la mer par l'intermédiaire du chenal de Port-la-Nouvelle. Le second bassin, constitué par les étangs de l'Ayrolle, de Campignol et de Gruissan, à l'est, est en communication avec la mer par le grau naturel de la Vieille-Nouvelle et le chenal de Grazel. Différents sites sont en réserve de chasse : l'étang de Campignol, l'étang de Saint-Paul, l'anse de la Galère et la partie centrale de l'étang de Bages. En outre, on distingue plusieurs îles ou presqu'îles à l'intérieur même de l'étang, acquisitions du Conservatoire du Littoral (île de Sainte-Lucie, île de l'Aute, île de Planasse). Le site compte de nombreux habitats ou espèces endémiques identifiés notamment au titre de la directive « Habitats ». Il accueille par exemple en hiver

quelque 4000 foulques soit 40% des effectifs de la région et plus de 2000 flamants roses. Il abrite aussi 80 couples de Sternes Naines soit 30% des effectifs régionaux[175].

Les étangs sont pourtant soumis à différentes agressions d'origine anthropique qui menacent sa conservation : l'envasement (secteur de Campignol), l'eutrophisation due à la détérioration de la qualité de l'eau, l'urbanisation diffuse des berges, l'augmentation de la fréquentation avec ce qu'elle suppose en termes d'infrastructures. Par exemple, la sédimentation qui s'y produit génère le comblement progressif des étangs et favorise le développement d'algues et de la « malaïgue » (la « mauvaise eau » en occitan) qui propage des odeurs nauséabondes. L'état des paramètres trophiques (salinité, PH, oxygène dissous, concentration en nutriments) montre aussi les difficultés de l'étang à assurer des fonctions biologiques classiques. De nombreux indicateurs témoignent de sa dégradation : les niveaux importants de concentration d'azote et de phosphore au nord de l'étang, une importante salinité, une importante variation du pH et d'oxygène dissous au nord de l'île de l'Aute et une production de phytoplancton excessive qui donne une couleur vert-turbide à l'eau dans le bassin nord et de façon plus accusée en saison chaude. Les études, menées par l'agence de l'eau RMC et l'IFREMER, confirment que cette situation sur le plan trophique, est accentuée au nord de l'étang. Celui-ci est par conséquent classé dans la catégorie « zone humide de mauvaise qualité » (SMP-PNR, 2000). Des contaminations chimiques comme celle au cadmium ont aussi été identifiées entre les années quatre-vingt / quatre-vingt-dix dans le milieu lagunaire et en particulier dans les coquillages qui sont les principaux récepteurs de ces produits.

Le bassin versant produit des quantités importantes de nutriments, phénomène dû en grande partie (2/3) à la présence de stations d'épuration à proximité et de rejets industriels importants[176], mais aussi dû aux rejets des caves vinicoles et aux ruissellement des terres agricoles (1/3). Ces pollutions arrivent par le canal de la Robine, se déversent dans le bassin nord de l'étang qui renouvelle peu ses eaux et provoquent son eutrophisation.

---

[175] Extrait du site : http://www.environnement.gouv.fr/Languedoc-Roussillon/ZNIEFF/AUDE/z2031.htm
[176] Effluents du centre technique d'enfouissement des déchets ménagers de l'Aude par exemple.

Enfin, l'augmentation du nombre de touristes sur les îles, dans les villages ou en randonnée dans le secteur témoigne de l'attrait croissant pour ces espaces naturels[177]. Le directeur des salins de Gruissan indique par exemple que les touristes rechignent à laisser leur voiture à l'entrée de l'exploitation (Salin, 11 avril 2000). Les responsables des clubs de plaisance appréhendent aussi ces afflux de visiteurs qui ne connaissent pas les réglementations locales.

B. Les actions publiques de protection des etangs

Pour faire face aux problèmes qui menacent le site depuis les années soixante-dix, différentes actions réglementaires ont été proposées pour conserver l'ensemble du complexe lagunaire. Dans le cadre de l'aménagement du littoral, lancé en 1963 avec la « mission Racine », la création des principales stations balnéaires a conduit, en effet, à urbaniser la plus grande partie du littoral audois. En 1973, un projet de réserve naturelle est élaboré par la Direction Régionale de l'Aménagement et de l'Environnement (DRAE) sur demande du Ministère de l'Environnement de l'époque afin de préserver la seule zone sauvage encore non urbanisée de la côte. Situé entre la station de Gruissan et la station de Leucate, le complexe lagunaire est alors considéré comme une « coupure verte » avec les zones urbanisées. Suite à l'échec de ce premier projet, une association dépendant du Muséum d'Histoire Naturelle réalise en 1981 une nouvelle étude pour la mise en réserve naturelle des étangs qui reste sans suite. C'est seulement en 1987, alors qu'un an auparavant la France s'engage à protéger les zones humides en signant la convention internationale de Ramsar et après plusieurs années de négociations avec les élus locaux et l'administration, que la mise en réserve naturelle de l'ensemble du site est soumise à enquête publique. Les municipalités riveraines (sauf Bages) se prononcent contre, Narbonne refusant même d'ouvrir le registre d'enquête en mairie. Les maires, ayant acquis de nouveaux pouvoirs avec la décentralisation, revendiquent la maîtrise de la gestion du site. Ils rejettent toute initiative venue d'en haut qui puisse empiéter sur leurs projets de développement. Peu après, la ville de Narbonne propose la création d'un « parc floral et animalier du complexe lagunaire de Bages-Sigean » pour freiner le

[177] Rappelons, comme nous l'avons souligné dans les pages antérieures, que le manque de contrôle de ces activités affecte non seulement les activités traditionnelles comme la pêche ou la chasse mais également le milieu naturel lui-même.

projet de réserve naturelle. Le projet, qui ne verra jamais le jour, concerne la même zone excepté le plateau de l'Anse de la Galère où est planté l'un des plus anciens vignobles du Languedoc, le *Quatourze*, une zone périurbaine que la ville cherche à urbaniser. Le rapport de présentation du POS de 1991 prévoit « *une probable évolution à terme en faveur de l'urbanisation dont le secteur du plateau de l'anse des galères pourrait être un point de départ* ».

Une mise en réserve réduite du site est proposée en 1991 par une chargée de mission mandatée pour reprendre à la base le problème de la protection du complexe lagunaire. Elle propose un périmètre de semi-protection où les usages (chasse, pêche, loisirs circulation) sont autorisés mais contrôlés. Différents obstacles empêchent l'aboutissement du nouveau projet : pas de crédit, zonage et plan de gestion considérés trop restrictifs.

A ce jour, s'il n'existe pas de protection réglementaire globale sur le site en dehors des lois nationales en vigueur comme la loi « Littoral », différentes actions publiques ont cependant été lancées ces dix dernières années.

Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) de la basse vallée de l'Aude élaboré par l'association Association Interdépartementale des Basses Plaines de l'Aude est à l'étude depuis 1997 et devrait voir le jour en 2005. Le périmètre du SAGE concerne actuellement quarante et une communes dont trente dans l'Aude et onze dans l'Hérault. Le SAGE doit « *rassembler les riverains et usagers sur un territoire cohérent et autour d'un projet commun : satisfaire les besoins de tous sans porter d'atteinte irréversible à l'environnement*»[178]. Il s'agit d'une action collective, encore en cours d'élaboration, qui doit concilier la protection du milieu aquatique et lagunaire et le développement économique dans une perspective de développement durable.

Un contrat d'étang (CE) est aussi à l'étude sur le complexe lagunaire de Bages-Sigean. Cet outil de gestion a pour objectif global l'amélioration de la qualité des eaux dans un souci de pérennisation de l'activité de pêche. A Bages-Sigean, il doit permettre de mettre en place des actions concrètes et rapides pour limiter les pollutions diverses et contrôler l'envasement. Il concerne un territoire plus restreint que le SAGE.

---

[178] Site web : http://www.environnement.gouv.fr/Languedoc-Roussillon/eau/sage/sage.htm#Démarches

Le SAGE et le CE sont deux outils complémentaires qui ont sensiblement les mêmes objectifs et regroupent les mêmes partenaires (Etat, région, département, communes, Agence de l'eau et un comité technique). Les usagers posent la question de la plus value de ces actions qui ne parviennent pas vraiment à résoudre les problèmes. Pour eux, leur efficacité réelle est limitée par leur superposition qui crée des zones d'incertitudes, des retards dans les procédures et embrouillent les esprits :

> *« Tout ça, ce sont des redondances. On s'y perd : les SAGE, les parcs, les ZNIEFF, les ci les ça, faut arrêter un peu ! On retrouve la même chose, les mêmes gens. On n'avance pas alors protégeons pour de bon ! » (pêcheur, 27 avril 2000)*

Le Conservatoire du Littoral et certaines associations locales ont aussi joué un rôle important dans la mise en place et l'acceptation sociale d'actions de protection plus ponctuelles, malgré des styles d'action très différents. Les neuf acquisitions foncières du Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres, représentent 2000 hectares sur le complexe lagunaire de Bages-Sigean[179]. La gestion des sites est confiée en priorité aux collectivités locales ou à des associations lorsqu'elles l'acceptent. Le CPIE[180] des pays Narbonnais gère par exemple le site du grand Castelou et celui de l'île Sainte Lucie. L'ouverture au public des sites s'effectue dans la limite compatible avec la préservation des sites et des espèces : les véhicules à moteur ainsi que le camping y sont par exemple interdits. L'association « Ecologie des Corbières et Du Littoral Audois » (ECLA, loi 1901), agréée en 1991, exerce de son côté une activité de vigilance et de protestation. C'est l'une des associations locales les plus militantes de ce secteur du littoral. Ses 15 militants mobilisent la presse et interviennent concrètement au niveau juridique. ECLA a ainsi conduit plusieurs fois la ville de Narbonne au tribunal pour « urbanisation excessive » de la zone de la Nautique. Ensuite, l'Association Interdépartementale des Basses Plaines de l'Aude (AIPBA), créée en 1945, agit sur l'ensemble des terrains

---

[179] Il s'agit de l'île de Planasse, celle de l'Aute, celle de Sainte Lucie, l'étang du Doul, la saline et l'étang de Peyriac, Mandirac, l'anse des galères, le grand Castélou.

[180] Le Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement est un label attribué par le Ministère de l'environnement et l'union nationale des CPIE aux associations qui ont une mission de « médiateurs entre les acteurs de l'environnement » et qui contribuent à « définir de nouveaux comportements face à notre environnement quotidien ». Le CPIE Narbonnais né en 84 a deux missions : celle de « *faire connaître au plus grand nombre les valeurs patrimoniales du territoire » et celle de « se doter d'une capacité d'expertise à mettre au service des décideurs »* (CPIE, 1er avril 2000).

inondables de l'Aude dans la dernière partie de son cours. La baisse de la production halieutique à Gruissan et l'aggravation des problèmes de pollution en général ont donné matière à l'association pour engager une réflexion plus globale sur la gestion de l'eau et de prendre en charge des projets comme le SAGE. Logée dans les locaux de la délégation du Conseil général à Narbonne, son statut indépendant et sa liberté d'action sont contestés au regard de la situation politique locale. La Ligue pour la Protection des Oiseaux de l'Aude agit plus spécifiquement pour la préservation des oiseaux et de leurs milieux naturels par la réalisation d'études scientifiques, d'actions de protection des espaces les plus menacés, de suivi des migrations, de campagnes de sensibilisation.

Le projet de Parc Naturel Régional de la Narbonnaise (PNRN) constitue l'action publique la plus importante à ce jour pour la conservation des étangs du Narbonnais par la diversité des acteurs qu'elle associe, l'ampleur du territoire qu'elle couvre et la logique de « gestion intégrée » qui la fonde.

C. LE PROJET DE PARC NATUREL REGIONAL DE LA NARBONNAISE EN MEDITERRANEE

Le projet de PNRN fait suite aux diverses tentatives échouées de protection publique réglementaire des étangs citées précédemment.

1. Le projet de Parc naturel régional de la Narbonnaise

En 1993, surgit l'idée d'un « Parc Naturel de la Narbonnaise » qui n'incluait que les étangs. Dans le souvenir des différents acteurs, son origine est floue, attribuée tour à tour à l'association « Narbonne Environnement », à l'ancien maire de Narbonne ou aux chasseurs. A cette époque, le projet ne correspond pas aux figures classiques de PNR qui sont des zones de grandes surface le plus souvent en voie de désertification. Avec 20000 ha, le PNRN serait le plus petit PNR de France et avec 350 hab/km², le plus dense : il poserait d'importants problèmes de fréquentation selon l'association ECLA. Sur exigence du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et forts de l'appui technique de ECLA (relais local de la Fédération Nationale des Parcs), un travail conjoint avec des techniciens municipaux de l'environnement de Narbonne et de

l'Agence Méditerranéenne de l'environnement attachée à la Région, conduit à revoir le périmètre concerné.

Le territoire du projet de PNRN (cf. figure 8) est alors élargi au bassin versant et s'étend désormais sur 100000 hectares dont 12000 hectares de zones humides, (7000 hectares d'étangs), 2200 hectares appartenant au Conservatoire du littoral, 30000 hectares de vignes, 8000 hectares de sites classés (Fontfroide et La Clape). Certaines communes adhérentes craignent déjà que cet élargissement du périmètre du parc, même s'il apporte davantage de cohérence territoriale au projet, fasse émerger de nouveaux problèmes et conduise à « diluer » la protection des étangs dans des actions de développement plus vastes. Il conduit « *à perdre de vue l'enjeu de conservation des étangs en multipliant les intérêts et en intégrant des communes non vitales pour la création du parc sans logique globale de « bassin-versant » ni rassemblement autour de l'enjeu commun de départ au-delà des coûts et bénéfices de l'adhésion* » (1er adjoint de Peyriac, 13 avril 2000).

Figure 13 : Territoire du projet de parc initial (36 communes)

(Source : www.parc-naturel.com)

L'Agence Méditerranéenne pour l'Environnement (l'AME), créée par la région en 1991, élabore la « charte » du parc en concertation avec les acteurs du territoire concerné (élus et gestionnaires). Depuis la Loi Barnier du 2 février 1995, la gestion des PNR est normalement confiée à des Syndicats mixtes regroupant les collectivités territoriales ayant approuvé la charte qui établit les objectifs à atteindre et les mesures de gestion (plus souple que pour les réserves) à mettre en place au sein du périmètre protégé. En rasion de cette charte, le dispositif de PNR a un caractère « réglementaire » spécifique et ponctuel, les contraintes qui y sont négociées étant librement acceptées : « *ce qui tout à la fois rassure les collectivités locales qui peuvent peser au coup par coup sur les décisions et permet souvent d'engager des actions plus incitatives dans une ambiance moins teintée de méfiance que celle régnant entre parc nationaux et collectivités* » (ROMI, 1995). Il s'agit d'élaborer un « code de bonne conduite » afin de réguler les usages plutôt que de formuler des interdictions fortes. En l'absence de label formel du PNR et de Syndicat mixte pour élaborer la charte, la région confie par anticipation cette tâche à l'AME. Le projet de charte met en avant trois principales missions : protéger et valoriser le patrimoine naturel, culturel et paysager ; assurer un développement économique et social, harmonieux et durable ; promouvoir l'éco-citoyenneté, la formation et l'emploi. Les quelques réglementations particulières qui s'appliquent de manière obligatoire concernent la maîtrise de la publicité, l'interdiction des véhicules motorisés de loisirs dans les espaces protégés et la régulation de l'implantation de certains équipements lourds.

En 1999, la création d'un « Syndicat mixte de Préfiguration du Parc Naturel de la Narbonnaise » est suggéré. Elle n'est formalisé qu'en février 2000. A partir de là, le Syndicat mixte assure les missions qui incombaient à l'AME jusque-là (donc à la région) : l'animation, l'administration et la gestion du projet, la définition des orientations et la programmation des actions conformément aux dispositions de la Charte approuvée par les membres adhérents.

2. Les coûts et avantages de l'adhésion au PNRN pour les communes et les usagers

Le rapport coûts-bénéfices (Padioleau, 1993) du projet de PNRN favorise l'adhésion sociale : le projet comporte des avantages dont la dimension individuelle incite les acteurs locaux (élus et usagers) à participer. Il consacre l'émergence d'une

logique d'action collective où les bénéfices de la protection du patrimoine naturel pour les communes et les usagers sont en effet à la fois d'ordre individuel et d'ordre plus général, liés à la qualité de vie et à sa plus value pour les générations futures. Les coûts sont par ailleurs mutualisés au travers de la participation au Syndicat mixte de préfiguration du parc.

Pour les usagers, c'est par exemple la pérennité de certains usages (voile, chasse de gibier d'eau en particulier) qui peut bénéficier de la création du PNRN. Pour les plaisanciers de la Nautique, le parc « *est la seule possibilité de faire le nécessaire pour que l'étang soit protégé* » (La Nautique, 22 avril 2000). Le président de l'association départementale des chasseurs de gibier d'eau partage cet enjeu car le projet *« n'est pas fait à priori pour interdire mais pour gérer et protéger les étangs qui sont en train de crever » (ADCGE, 2 mai 2000).* Pour les vignerons, l'obtention du label de PNR est un outil de valorisation et de communication favorable à des activités fragiles comme la vigne et la saliculture :

> *« Le parc est un plus, une capitalisation d'éléments qui ne font que consolider l'image. Corbières tout seul, on connaît mais Corbières dans un parc, c'est un plus, c'est quelque chose qui nous séduit beaucoup, cela ne fera que mettre en relief ce qui existe » (Président de l'AOC Corbières, XXX)*

Pour les salins de Gruissan, le label « parc » apporte un bénéfice direct à la commercialisation de la fleur de sel (Salin, 11 avril 2000).

En outre, l'accès à la prise de parole grâce à la structure gestionnaire du parc est un bénéfice collectif complémentaire pour ces divers usagers. Le président de l'association départementale des chasseurs de gibier d'eau affirme avoir ainsi : « *un moyen de dire « on n'est pas content » et là, avec une incidence » (ADCGE, 2 mai 2000).* Contrairement à des programmes impulsés par le Ministère ou par la Commission Européenne, comme Natura 2000, le projet semble en effet d'autant plus efficace et légitime qu'il est élaboré et mené en concertation avec les habitants du terroir.

Faisant écho à leurs modes de gestion des étangs, les communes ont, elles aussi, des attentes spécifiques par rapport au projet de parc. La station touristique de Port La Nouvelle et la ville de Narbonne, le « carrefour du Sud », souhaitent par

exemple diversifier une offre de loisirs déjà importante en proposant aux estivants, un tourisme vert, symbole recherché de qualité de vie. N'étant pas aussi proche de l'étang que les autres communes et disposant par ailleurs de ressources économiques diverses, ces deux villes n'ont pas d'intérêt fort à protéger l'étang. Avec le parc, elles récoltent d'un côté les bénéfices financiers et ceux liées à l'impulsion d'un tourisme local alternatif et d'un autre côté, elles partagent les coups de l'investissement avec les autres communes. La commune de Bages, dont le maire actuel est aussi président du Syndicat mixte, a été l'une des premières à adhérer au projet : la mise en œuvre de mesures de suivi, de sauvegarde, d'entretien des étangs à l'occasion des actions de préfiguration du parc, la possibilité de travailler en équipe pluridisciplinaire et d'obtenir des ressources techniques, expliquent sa participation. Sauvegarder la pêche lagunaire est un autre enjeu pour Bages. L'origine des problèmes de pollution et d'eutrophisation demandent la mise en place d'une stratégie de gestion collective de l'étang. Les études scientifiques et les actions réalisées par le parc pour contrôler l'état sanitaire de l'étang[181] ont permis de restaurer en partie la diversité piscicole et la productivité de l'activité de pêche.

> *« Les mesures de protection, les rencontres avec les industriels, les rencontres avec les élus, une intercommunalité liée à l'environnement sur la zone, c'est indispensable » (Elu de Bages, 22 avril 2000)*

Pour Peyriac aussi, le PNRN représente une plus value technique et financière avec la garantie de disposer de plus personnel et de moyens financiers pour engager des actions de terrain. En outre, les « néorésidents » qui ont envahit la commune (comme celle de Bages) depuis les années quatre-vingt, sont particulièrement en faveur du projet : il veulent préserver le cadre de vie où ils ont choisi de s'installer, cadre de vie où le paysage des étangs est particulièrement valorisé.

La prise en charge des terrains publics littoraux, propriétés du conservatoire du littoral par le syndicat mixte de préfiguration du PNRN, est un autre bénéfice pour les communes disposant de moyens de développement réduits. Ces terrains sont généralement préemptés, puis cédés par convention de gestion aux communes qui se voient attribuer en même temps les charges de police et de gestion coûteuses qui y sont

[181] Surveillance du niveau de sédimentation, d'eutrophisation et des différents degrés de pollution.

liées. Depuis quelques années, la structure gestionnaire du projet de PNRN reprend leur gestion en accord avec les communes.

Pour les petites communes, le futur PNRN constitue un bénéfice financier important qui a déjà permis, en phase de préfiguration, de mettre en place des actions innovantes. Pour Peyriac par exemple, les actions de valorisation liées à la préfiguration du PNRN telle que la revalorisation des anciennes salines, la restauration des sentiers de randonnées, ont vocation à relancer la dynamique touristique du village desservi par la *malaïgue*. De même, pour Port la Nouvelle, le PNRN représente un enjeu touristique, un label de qualité supplémentaire pour attirer de nouveaux visiteurs. La sauvegarde des étangs est davantage pour elle un objectif complémentaire, une sorte de « bonus ». L'ambiguïté des objectifs réels du PNRN (entre protection te développement local) apparaît dans les discours des élus :

> *« C'est le but du parc de donner une image de marque, comme dans un parc à Walt Disney ou au Futuroscope. Tout est organisé, tout est pensé, avec une dimension un petit peu différente, bon, car là, c'est un parc naturel alors que là, ce sont des parcs totalement artificiels. Mais bon, l'idée est un petit peu la même : réfléchir à une cohésion, une organisation intelligente de l'espace (élu chargé de l'environnement, Port la Nouvelle, 16 avril 2000)*

Pour Narbonne, la plus importante des communes riveraines des étangs sur le plan démographique et économique, le parc représente un outil pour valoriser des espaces naturels périurbains aux portes de la ville utilisés comme jardin public ou zone de loisirs par les citadins. La création du PNRN apporte une plus value d'image de nature à diversifier le tourisme dans la commune. L'association Narbonne Environnement est la seule association réellement en faveur du projet de parc. Elle joue un rôle important dans « l'école du parc » en élaborant des projets pédagogiques pour les scolaires. De son côté, la LPO participe aussi aux actions de « l'école du parc », malgré des difficultés à être intégrée dans les prises de décision du parc. Ses dirigeants n'étant pas natifs de la région, la légitimité de leur action est remise en cause par les acteurs locaux (LPO, 11 avril 2000). L'association ECLA fait partie du conseil consultatif du Syndicat mixte du parc comme association de protection de la nature agrée. Pourtant, elle affiche une position plutôt critique à l'encontre du projet de PNRN. Elle juge son territoire trop petit et démographiquement trop dense. Elle critique aussi

son utilisation comme outil de développement local, plutôt que comme un outil de protection de la nature. Composée de nombreux « néo-résidents » l'association souhaiterait que le projet accorde une place plus affirmée aux actions de conservation de la nature.

En définitive, les communes concernées, comme les usagers, sont conscients de la souplesse de la figure de PNR en comparaison avec celle de réserve naturelle : elle leur permet de garder une autonomie et la possibilité d'apporter des solutions aux problèmes induits sur le milieu naturel par les tensions existantes entre les usages. Deux enjeux locaux motivent plus particulièrement l'adhésion au projet de parc naturel régional :

- La protection et la valorisation des étangs sont le point de départ du projet : leur dégradation nuit aux activités traditionnelles (pêche) ou plus récente (plaisance) et globalement à la fréquentation touristique (*malaïgue*). La conservation du paysage (valeur esthétique du site) en constitue un aspect particulièrement important pour les néo-résidents.

- Le développement local renvoie à la dynamisation des activités traditionnelles liées à la pêche ou à la vigne et au développement d'activités liées au tourisme vert ou tourisme rural, par exemple grâce à la création d'un label de qualité pour les produits issus du PNR. Pour les élus, le PNRN représente de nouvelles ressources techniques, humaines et financières et à plus long terme de retombées économiques indirectes[182].

D'autres enjeux sont parvenus à tenir en échec les multiples soutiens apportés à la création du parc naturel et à compromettre sa labellisation par le Ministère. Le désengagement, en cours de route, de certaines communes comme Gruissan, essentielles pour assurer la cohérence géographique du périmètre du parc, ont conduit depuis 1999 à repousser l'obtention du label ministériel. L'Agence Méditerranéenne de l'Environnement déclare que « *la défection de Sigean et de Gruissan remet en cause l'homogénéité du projet*» (L'Indépendant, 21 avril 1999). Pour une chargée de mission du projet de parc, il crée un *« un trou énorme dans un périmètre existant qui n'a maintenant plus aucune cohérence* » (chargée de mission au parc, 9 mai 2000). Les élus concernés savent que le projet est bancal sans eux et qu' « *ils ne pourront pas aller bien*

[182] L'investissement des communes à hauteur de 8 francs /habitant/ an doit à terme rapporter 300 francs habitant/ an.

loin sans les deux plus grosses villes après Narbonne » (Elu de Gruissan, 19 avril 2000). Pourquoi ces élus riverains et d'autres, comme le Conseil général ont subitement choisi de faire défection? Quelle est l'origine de leurs mécontentements ?

3. Les défections liées aux logiques politiques

En dépit du soutien de nombreux acteurs, le PNRN reste à l'état de projet. En effet, son habilitation par le Ministère se heurte à des conflits politiques qui ont déterminé le retrait d'un certain nombre d'entre eux, notamment certaines communes porteuses du projet comme Gruissan.

3.1. Les défections ponctuelles des usagers

Différents niveaux de défection sont identifiables chez les acteurs du projet de PNRN. D'abord, des défections ponctuelles ont eu lieu, liées au manque d'intérêt de participer à la logique collective. Certaines associations locales de chasseurs, en particulier de chasseurs de gibier sédentaire, ont adopté une position d'hostilité, en désaccord avec leur fédération, considérant le parc comme une réglementation supplémentaire à même de contraindre leur activité à un moment donné. L'ACCA de Peyriac, par exemple, n'adhère plus au projet en raison de l'absence d'avantages concrets. L'aménagement du sentier de planches sur la saline dans le cadre des actions de préfiguration du parc, a suscité beaucoup de protestations de la part de ces chasseurs dénonçant l'inutilité de l'ouvrage et la perturbation des oiseaux. Un garde chasse de l'ONC confirme le pouvoir du lobby des chasseurs dans le département et leurs rapports conflictuels. Ceux-ci n'hésitent pas à protester davantage par principe que par conviction :

> *« On écoutait peut être au début (au parc) plus les écolos que les chasseurs, c'est ce qui a mis le feu aux poudres(..) l'Aude, c'est un peu comme la Corse, au niveau de la chasse ! On manifeste, on va tout casser, c'est leur territoire !» (ONC, 1er avril 2000)*

Le riziculteur riverain des étangs s'est aussi retiré du projet ayant été, dit-il, « *trop rapidement montré du doigt* » comme pollueur et ayant entretenu des relations difficiles avec l'AME et l'équipe du parc venus faire des analyses de produits chimiques

(Riziculteur, 22 avril 2000). Il craint également que le parc n'amène trop de touristes sur son exploitation. Il manifeste une position de résignation, voire d'indifférence à l'égard des avancées de la procédure et des actions menées.

3.2. La défection des communes

La défection concerne aussi une partie des communes adhérentes du projet de parc naturel ainsi que le Conseil général de l'Aude. En 1999, soit trois ans après la rédaction de la pré-charte du parc naturel, la labellisation du PNRN est soudainement remise en cause. L'élection de Jacques Blanc (UDF) à la présidence de la Région Languedoc Roussillon, en 1998 grâce aux voix des élus du Front National, semble être à l'origine de cette rébellion organisée contre le projet. Le Conseil général socialiste audois, présidé par Marcel Raynaud, indigné devant la stratégie électorale de la droite, vote contre le projet le 29 mars 1999 par 30 voix contre et 5 pour. Il cherche ainsi à mettre en échec toutes les initiatives de cette nouvelle coalition politique régionale. Vingt-six communes sur les quarante-trois inscrites dans le territoire du parc, se retirent alors. Le Conseil général met au point un argumentaire pour justifier son revirement. Son Président considère notamment que la forme employée est trop technocratique et que les communes sont très peu représentées à l'intérieur du syndicat mixte. En outre, il reproche au projet le manque d'actions prévues et réalisées en faveur des étangs ainsi que la faible prise en compte du projet concurrent de « pays Narbonnais »[183]. Pour des raisons stratégiques ou purement politiques, ce dernier semble menacer l'avancement de la procédure de labellisation du parc.

Pour faire contre-pied au projet de PNRN, le Conseil général adhère à cette autre démarche intercommunale et incite les élus des communes appartenant au périmètre du parc à faire de même. Le territoire concerné se superpose à celui du projet de parc naturel régional[184]. Son périmètre s'étend sur 42 communes de l'arrondissement de Narbonne dont près de la moitié sont des communes concernées par ailleurs par le PNRN. Des communes comme Gruissan ou Portel se retrouvent dans le périmètre d'étude du projet de pays alors qu'elles ont quitté le projet de PNRN. Le projet de Pays

[183] Un site web a été créé : http://www.paysdelanarbonnaise.org et une lettre d'information trimestrielle.
[184] Le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 29 juillet 1998 qui instaure les pays les autorise à empiéter sur les parcs naturels malgré leurs objectifs semblables.

Narbonnais sert l'aménagement et le développement économique, social et culturel des territoires autour de Narbonne. Il est issu du partenariat financier entre la région, le département de l'Aude et la CCI.

En raison de ses ressemblances avec le projet de PNRN, le projet de pays offre aux adhérents mécontents une solution de repli dont les bénéfices seront semble t-il similaires à celles du projet de PNRN et les contraintes environnementales moins prononcées par rapport aux actions de développement. Il a été élaboré en concertation avec les habitants, les entreprises, les acteurs socioéconomiques, les élus et les associations, réunis au sein d'un Conseil de Développement. Géré par une « association de promotion du pays de la Narbonnaise », il aboutit, en 2000, à une charte formalisant les engagements et les actions à mener. Le Pays doit permettre la mise en place d'actions de développement qui valoriseront les atouts du territoire dans les domaines des services, de l'agriculture, de l'industrie, du tourisme, du commerce, de l'artisanat, de la culture, du patrimoine et de l'environnement. Cinq grands thèmes traduisent les préoccupations et attentes liées au projet de pays : liens et partenariat, accueil social et solidarité, identité du territoire, richesses et potentiels (où sont inclus les ressources et milieux naturels), aménagement et équipements. Ils constituent aussi les axes de travail de différentes commissions rassemblant des acteurs locaux du monde associatif, culturel, social et économique ainsi que des organismes publics et administrations de l'état et des collectivités locales. Avec une vocation principalement économique, le projet de Pays attire des communes toujours insérées dans le projet de PNRN comme Peyriac-de-mer. La stratégie de cette commune consiste à diversifier les dispositifs intercommunaux auxquels elle participe de manière à « *diversifier les opportunités pour la commune, ne pas louper une éventuelle chance pour Peyriac ; en plus, le PNRN est plus environnemental et on ne sait pas où ça va aboutir* » (Elu de Peyriac, 13 avril 2000).

On peut faire l'hypothèse que le projet de pays a en réalité bénéficié d'un double soutien : celui de La Chambre de Commerce et d'Industrie de Narbonne qui préférait probablement soutenir un projet exclusivement orienté vers le développement local et regroupant davantage de communes (dont celles évincées du périmètre de PNR par le Conseil National des PNR) ; celui du parti socialiste et du Conseil général avec pour objectif de geler, voire de « couler », un projet trop exclusivement contrôlé par la ville de Narbonne et la droite.

La position du maire de Portel des Corbières, socialiste, conseiller général du canton de Sigean, traduit la consigne donnée par le parti socialiste. Le revirement complet du maire témoigne de l'existence de tensions essentiellement politiques qui compromettent l'aboutissement de la procédure de création du PNRN. Pour le maire de Portel, qui a un temps présidé la Commission « eau » du projet de parc, l'intérêt initial d'adhérer au parc est la sauvegarde des étangs. Mais malgré l'idée initiale selon laquelle « *le PNR impulsera un développement économique doux, contribuera ainsi à l'aménagement du territoire de notre bande littorale et préservera avant tout la qualité des eaux de nos étangs* »[185], le maire change subitement d'avis sur le projet de parc. Celui-ci considère le projet trop ambitieux ; il l'accuse notamment d'exclure la zone portuaire de Port la Nouvelle et le centre de Narbonne. L'engouement initial lié au souci de dynamiser le tourisme et d'apporter un label à la production viticole importante du canton de Sigean se transforme en déception :

« Le parc était un bel atout, mais il n'allait pas à l'essentiel, qui était la protection des zones humides » (Conseiller général,9 mai 2000).

L'aggravation de l'état sanitaire des étangs, le lieu de siège du parc (Narbonne), le nom même du parc, l'inutilité de certaines actions de préfiguration et le manque de concertation avec les habitants[186] justifient à posteriori cette position de défection. La commune de Portel, suivant la voie contestataire tracée par son maire conseiller général, adhère désormais au projet intercommunal du « pays » Narbonnais, dont l'objectif axé sur le développement économique est loin de correspondre aux objectifs initiaux affichés par l'élu en question sur la protection des lagunes.

---

[185] Bulletin municipal de Portel, 1996.
[186] Midi libre du 03 avril 1999.

Les communes de Sigean et de Gruissan ont de leur côté largement participé aux concertations liées à la constitution du parc et à la réalisation de la charte, car elles étaient intéressées dans un premier temps par la mutualisation des coûts de gestion du complexe lagunaire.

> *« Tant qu'on est sur une gestion communale, c'est complètement inadapté, il manque quelque chose dans la gestion de l'étang et de ses environs » (Elu de Sigean, 22 avril 2000).*

Pourtant, en avril 1999, elles font aussi défection au projet. Dans les discours, les justifications affichées ressemblent à celles avancées par le maire de Portel. Mais c'est surtout la distribution des voix au comité syndical du Syndicat de préfiguration du parc, qui est critiquée : le manque de représentativité des communes du pourtour de l'étang et des pêcheurs est en particulier souligné (L'Indépendant, 10 avril 1999).

Pour sa part, le maire de Gruissan affirme que le non de sa commune n'a rien d'une décision politique. L'élu met en cause l'absence de réel projet de protection des étangs, la lenteur des prises de décision et les contraintes supposées pour la commune : « *les discussions n'aboutissaient pas (...) Le PNR n'apportait que des contraintes et aucun avantage et le problème de l'eau n'était pas pris en compte* » (l'Indépendant, 21 avril 1999). Sigean et Gruissan partagent donc la position du Conseil général et ont joué stratégiquement de l'incertitude liée à la réversibilité de leur position jusqu'aux élections municipales de juin 2001 qui ont suscité un débat (limité) sur le projet de PNRN. Le changement de majorité à Sigean, qui a basculé à droite, a permis de renouveler son adhésion au parc. Le Conseil général et le parti socialiste revoient alors également leur position. Port Mahon (Sigean), qui fonctionne grâce aux subventions de la ville et qui avait le projet d'aménager une maison sur l'île de l'Aute pour les touristes dans le cadre des actions du PNRN, se rallie à la position communale :

> *« Quand il y eu l'éclatement on nous a demandé de signer une pétition qui a été conduite par les « amis du parc », mais nous on est partenaire de notre commune » (Port Mahon, 15 avril 2000).*

La position de Gruissan, qui a pourtant changé de majorité politique, reste inchangée et bloque donc le projet. Le conflit politique entre le Conseil général et le

Conseil régional a joué jusque-là le rôle de catalyseur des mécontentements. Cette opposition politique a rencontré l'hostilité de certains élus et de certains professionnels. Ici, un élu socialiste interrogé dénonce avoir reçu des pressions politiques pour voter contre le parc. Là, un viticulteur se dit « *déçu qu'encore un fois, dans la région, on passe à coté de choses intéressantes parce qu'on en fait des enjeux politiques financiers et de pouvoir* » (viticulteur, 27 avril 2000). Le président du Comité local des pêches résume la situation en affirmant que « *les socioprofessionnels sont pris en otage par les politiques* » (L'indépendant, 21 avril1999). Un sondage, réalisé en mai 1999 par l'AME, montre en outre que 68 % des personnes interrogées sont en désaccord avec la position de retrait du département, retrait qui incite les communes à faire défection à leur tour.

La couleur politique des communes adhérentes au projet de PNRN, a donc changé leur motivation initiale à adhérer au projet de PNRN et les a contraintes à se replier sur le projet concurrent de pays. Les élections de 2001 ont modifié la configuration politique et conduit certains communes, ainsi que le Conseil général, à revoir leurs positions. Seule la commune de Gruissan reste opposée au PNRN. Si de leur côté, la plupart des usagers ont retiré des bénéfices directs et à plus long terme de leur participation à la logique d'action collective qui structure la création du parc, certains conservent une position mitigée. Ainsi, les chasseurs, le Comité local des pêches dont le président est aussi premier prud'homme et forte personnalité locale, considèrent perdre une partie de leur autonomie et leur influence avec la structuration de l'action collective autour du parc. Du côté associatif, les participants au projet de parc sont des associations dont l'éducation à l'environnement en direction des scolaires et des adultes constitue un champ d'action important. Les associations plus militantes comme ECLA y participent mais restent critiques sur ce projet en proie aux conflits politiques locaux, qui ne parvient pas à trouver de cohérence territoriale et surtout, qui ne réalise pas à leurs yeux suffisamment d'actions en faveur de la conservation des étangs.

Pour l'heure, la situation reste incertaine avec d'un côté Gruissan qui repousse sa décision et de l'autre côté le Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement qui refuse de labelliser le parc si sa cohérence géographique et politique initiale n'est pas rétablie. Les sympathisants au projet ne s'inquiètent pourtant pas de la position inchangée de Gruissan :

« Le Parc naturel c'est désormais un budget grâce à l'Etat grâce à l'Europe, parce que ce projet est porteur de dossiers européens. Aujourd'hui, je dis qu'il ne faut plus focaliser sur le label, parce qu'il viendra un jour ou l'autre. Les communes qui ne sont pas dans le périmètre du parc passent tout simplement à côté de certaines aides. Je sais bien que Gruissan est indispensable au parc, mais sans Gruissan le PNR se fait quand même. » (Maire de Narbonne, L'indépendant, 9 mars 2002).

Ils attendent un accord avec le département de nature à mobiliser à nouveau les communes réfractaires. Ce dernier, engagé dans la démarche de « pays » ne semble pourtant pas enclin à faire marche arrière : « *le projet de parc s'est terminé en 1998 ; pour nous, c'est une opération classée* » (Chef de service au Conseil général, avril 2000). Dans cette situation, le Directeur du Parc a menacé de démissionner en décembre 2001 si les communes encore absentes ne parvenaient pas à un accord garantissant la cohérence du périmètre du parc. Pour l'équipe technique du parc, le renoncement à sa création signifierait la disparition du Syndicat mixte et, avec lui, l'échec des mesures de protection initiées en particulier celles liées à l'application de Natura 2000 (Equipe technique du Syndicat mixte, 13 juin 2002).

Le cas du projet de PNRN met plus largement en évidence la difficulté de mise en œuvre d'actions de gestion intégrée sur un territoire dont la configuration est le produit de la combinaison d'intérêts économiques liés au tourisme et de conflits politiques entre collectivités locales. Notre analyse montre aussi le décalage entre les logiques et les modes de gestion « réels » des étangs et ceux attendus. Les interdépendances entre usages et entre usages et milieu naturel, obligent en effet les acteurs à mettre en place des règles de coopération, de coordination ou de résolution des problèmes qu'ils rencontrent dans le déroulement de leurs activités. Ces logiques et ces modes de gestion constituent un contre pouvoir à l'application de réglementations ou des actions publiques, dans la mesure où elles expriment la capacité des acteurs locaux à inventer leurs propres règles de fonctionnement, c'est à dire leur autonomie. La section suivante permet d'exposer comment s'exprime cette autonomie locale sur le site de Bages-Sigean.

III. L'ACTION PUBLIQUE CONFRONTÉE AUX USAGERS ET AUX ENJEUX LOCAUX

Sur le site de Bages-Sigean, on remarque « *une curieuse sensation de fragmentation humaine liée à la diversité des milieux environnants* » (Remblier, 1997), où chaque activité cohabite avec les autres sans que les règles régissant leurs relations soient explicites. Comment s'organisent-elles ? Quels sont les règles et les enjeux de cette organisation le plus souvent informelle et liée à la configuration socio-politique du site ?

A. L'APPLICATION DES REGLEMENTATIONS FACE AUX PRATIQUES REELLES DE GESTION

La configuration locale d'usage et de gestion des étangs que nous avons décrite suppose d'abord la mise en place spontanée de « règles de cohabitation » entre les activités. En effet, on assiste sur le site, à des interdépendances telles entre protection de la nature et activités génératrices d'effets négatifs sur le milieu naturel qu'elles obligent les acteurs à s'organiser au cas par cas et à établir des accords ponctuels de cohabitation. Les comportements sont donc adaptés pour éviter les problèmes relationnels ou environnementaux. Par ailleurs, la configuration locale du site implique la structuration de modes d'articulation plus généraux entre d'un côté, les usages et enjeux locaux et de l'autre, les actions publiques de protection de la nature.

1. L'autonomie des acteurs locaux

La cohabitation des différents usages répond à des règles inventées par les acteurs eux-mêmes, notamment dans la partie sud de l'étang et en particulier à Port Mahon.

Le riziculteur riverain de l'étang par exemple est très affecté dans sa production par la pollution du canal de la Robine, en partie imputable aux pratiques agricoles du bassin-versant. La qualité de la ressource en eau constitue pour lui un facteur mobilisateur. Il utilise en conséquence des produits très peu polluants et des

machines sophistiquées de dosage des fertilisants pour sa culture, moins par souci d'économie que pour ne pas contribuer lui-même à polluer l'étang.

De leur côté, les industriels de la zone industrielle de Malvezy ont pris conscience depuis peu de temps des impacts de leurs effluents sur l'écosystème de l'étang. La pression légale et sociale les a obligés à réguler leurs activités pour limiter les effets négatifs qu'elles ont sur la pratique de la pêche en particulier. Ils ont développé des actions environnementales allant de la plantation de roselière, à la limitation des rejets, en passant par le contrôle de la nature de leurs effluents. Cette régulation autonome de l'activité est une stratégie qui vise à garder le soutien des élus pour se développer dans le secteur, plus qu'à préserver le milieu naturel pour ses valeurs intrinsèques.

Les salins de Gruissan développent depuis peu une démarche de « gestion intégrée » grâce à des partenariats avec la LPO et les botanistes locaux. En dehors de leur fonction de production de la fleur de sel, les tables salantes de Gruissan sont aussi des aires naturelles de reproduction de plusieurs espèces d'oiseaux migrateurs. L'équipe de la Ligue de Protection des Oiseaux de l'Aude s'intéresse plus particulièrement à la reproduction des sternes sur cette partie du littoral (en particulier les sternes naines) et aux manières de favoriser l'élevage des jeunes oiseaux compromis depuis plusieurs années par l'importante fréquentation du site (AME, 1998). La LPO a donc créé, en partenariat entre les salins, un îlot artificiel de 700 m2 pour faciliter les nidifications :

> *« Le résultat s'avère particulièrement payant puisque 200 couples sont venus nicher cette année, permettant l'envol de 300 poussins de sternes naines qui iront rejoindre leurs quartiers d'hiver africains » (Chargé de mission environnement à la LPO, décembre 1998).*

La coopération entre un acteur économique local (salins) et l'association de protection de la nature (LPO) témoigne des relations d'interdépendance existant entre les différents acteurs locaux. Ici, la convergence entre les intérêts de protection des valeurs naturelles des salins et la production de sel a permis de trouver les termes d'une coopération dont l'enjeu est de rendre les pratiques compatibles. Les Salins, en protégeant l'avifaune locale, valorisent en même temps l'intérêt du site pour les touristes. Un système de règles permet de contrôler ce nouvel usage et ses

débordements éventuels : laisser les véhicules hors de l'exploitation, accompagner les visiteurs dans leur promenade, limiter la fréquentation :

> *« On a élargi l'activité avec des visites guidées. Pour ça on a travaillé avec des botanistes et même avec la LPO (...) On sait que si on met 100000 visiteurs ici, des oiseaux, il y en aura plus, donc il y a des quotas à ne pas dépasser, qu'on essaye de faire respecter au mieux. C'est un site préservé, on a ouvert parce qu'il y avait une forte demande, mais les gens qui rentrent sont accompagnés, ils ne rentrent pas seuls sur le site. Par ce biais d'ouverture environnementale, on a aussi crée des petits produits locaux» (Salins, 11 avril 2000)*

Le développement d'une activité pédagogique et culturelle complémentaire sur ses salins dynamise en fait une production qui n'était plus très rentable.

De leur côté, les élus créent aussi des règles de cohabitation des usagers sur le complexe lagunaire. Ils jouent donc en pratique le rôle d'arbitres des activités. A titre d'exemple, le maire de Sigean est à l'origine de la création de la réserve de chasse locale. Suite à un incident entre un employé municipal et un chasseur dans le secteur très fréquenté de Port Mahon, il a imposé à l'ACCA de mettre en réserve toutes les terres autour du port. De même, la commune de Peyriac est intervenue dans le conflit entre chasseurs et vignerons pour expliciter la nécessité de leur participation conjointe à la gestion du patrimoine local. Un viticulteur raconte que « *la commune a dit aux chasseurs : maintenant messieurs, vous n'êtes plus tout seul, ce n'est pas vous qui devez aménager l'ensemble du paysage et du patrimoine* » (vigneron, 27 avril 2000). Enfin, pour ne pas interdire une activité de VTT sur l'île Sainte Lucie, la municipalité de Port La Nouvelle y a établi une spatialisation des usages. Cet arbitrage implique aussi une réglementation de la vitesse[187] et la mise en place d'un service de police, qui veille à rendre l'usage du VTT plus compatible avec l'usage de promenade dominant sur l'île.

> *« Les mairies sont là pour concilier un peu tout le monde (...) Il faudra avoir des zones réservées à des activités afin que tout le monde puisse s'épanouir (...) Il faut se donner des priorités. Ce n'est pas simple de*

[187] « *Par exemple, un papi avec ses petits-enfants, c'est très bien, on se promène, on regarde la nature, on s'arrête, parfait mais celui qui veut faire du soixante à l'heure en VTT à Sainte Lucie, il va se faire siffler* ! » commente un élu de Port la Nouvelle (16 avril 2000).

supprimer une activité et donc on a pris un arrêté municipal pour dire « VTT OK mais VTT familial » (Elu de Port la Nouvelle, 16 avril 2000).

Par ailleurs, un rôle de contrôle des rapports entre les usages du plan d'eau est assuré volontairement par les responsables du Cercle Nautique des Corbières (CNC). Ils traitent par exemple les litiges avec les pêcheurs, les touristes qui font du jet ski par exemple, les camping-cars qui stationnent sur les terrains de la base de loisirs. « *Dès qu'il y a un incident sur l'eau, hop ! C'est réglé dans l'heure qui suit et je pense qu'ils ont compris aussi notre rôle »* explique le Président base de loisirs *(CNC, 22 avril 2000).* Les infractions aux règles générales ou locales les conduisent soit à en référer à la police pour les camping-cars par exemple, soit à intervenir spontanément par un avertissement oral qui évite les sanctions et permet de garder de bonnes relations avec les touristes.

Les prud'homies locales définissent de leur côté un « code de bonne conduite » spécifique aux pêcheurs de l'étang. Elles fixent notamment à 20 le nombre de filets par personne et autorisent la pêche « libre » du 1er janvier au 1er septembre.

« A conditions de respecter les critères prud'homaux, la pêche est libre, entre guillemets, car on a des règles dont certaines spécifiques à la Méditerranée depuis 1431» (Premier prud'homme,27 avril 2000).

Traditionnellement, les prud'homie de Bages et de Port la Nouvelle réglementent aussi le nombre d'engins utilisés, leurs dimensions et leurs caractéristiques, la distribution dans le temps des postes de pêche et la répartition dans l'espace des barques. Une forme de pression sociale s'exerce au sein de la prud'homie « *qui permet de maintenir l'ordre* » évitant de recourir à l'administrateur des affaires maritimes en cas de conflits (Coste, Dussere, 1996, p 79). De façon plus récente, la prud'homie joue un rôle d'arbitre dans l'utilisation des différents secteurs de pêche des étangs. Cette régulation locale permet une plus grande cohésion professionnelle interne et externe et participe de la crédibilité et de la légitimité sociale des pêcheurs. A Bages, ce rôle d'arbitrage est moins dû au pouvoir de police formel de la prud'homie qu'à la mobilisation et aux ressources dont dispose le premier prud'homme. Celui-ci exerce un fort pouvoir de pression sur les élus locaux pour le respect des lois générales comme des

règles locales ainsi que sur le préfet pour qu'il fasse respecter ces réglementations : il joue un rôle de vigilance globale de la qualité de l'étang.

> *« Il y a eu un problème à la station d'épuration de Bages dernièrement. Les pêcheurs m'ont prévenu : toute l'anse pour aller à Narbonne, était colorée de rouge, il y avait déjà une sacrée malaigue (...) J'ai pris des photos, j'ai fait un courrier et j'ai envoyé le tout au préfet ! Le préfet doit sanctionner ; normalement avec ce courrier je pense qu'il va le faire. Mais on peut aller à la plainte si l'administration ne fait pas son boulot (...) mais ça, ce n'est qu'un détail…on est en procès avec toutes les usines polluantes du coin, et cela, bien avant les inondations de 1999 ! Sur le problème à la station d'épuration, si le préfet ne bouge pas, j'appelle toute la presse ; je suis bien connu de toute la presse : télévision, journaux, radio, etc. » (Premier prud'homme de Bages, avril 2002)*

Participant à toutes les structures concernant directement ou indirectement la gestion de l'étang (SAGE, CEPRALMAR, AME, Comité de bassin, Comité local des pêches des départements de l'Aude et des Pyrénées Orientales), bien connu des médias locaux, il dispose de ressources d'action particulièrement importantes pour réguler les usages, les activités, les problèmes qui affectent le site.

Les plaisanciers de Port Mahon (Sigean) ont de leur côté une zone réservée pour la navigation. Ils sont amenés à en sortir pour faire découvrir les îles aux groupes scolaires, sans être inquiétés par les pêcheurs car ils s'organisent de façon à ne pas les gêner ou à ne pas perturber la vie de l'étang. Aussi, pour limiter l'espace utilisé, le moniteur passe devant et les bateaux qui suivent restent dans son sillon. En contrepartie de ce débordement ponctuel du zonage en vigueur des activités, les responsables et des plongeurs bénévoles du Port vont chercher les vieux filets de pêche restés sous l'eau.

La mise en place de modes de concertation plus formalisés entre les usagers de l'étang semble être moins efficace pour atteindre ce genre d'accords de cohabitation. En mars 1997 par exemple, une réunion officialisée par la présence du Directeur Interdépartemental des Affaires Maritimes et d'un de ses administrateurs, devait permettre de préciser les réglementations administratives concernant les différentes activités de l'étang et les responsabilités et obligations des communes. La Société Nautique de Narbonne proteste et argumente que c'est à elle qu'il appartient de réglementer et de gérer l'étang. Dans ce contexte conflictuel, les problèmes persistent et

les réunions de concertations sont oubliées. Face à l'échec de la tentative de régulation formelle, les pêcheurs et les plaisanciers font appel aux représentants du « Syndicat mixte de préfiguration du projet de parc naturel » pour trouver un accord de cohabitation durable.

Finalement, la régulation locale des usages identifiable sur le complexe lagunaire est ponctuelle, sans cesse remise en cause par des infractions causées par de nouveaux arrivants ou intervenant à l'occasion d'événements extraordinaires. Elle ne permet pas d'établir des accords de cohabitation durables mais bien des accords contingents et ciblés.

Malgré l'accord généralisé sur la nécessité de protection rapide de l'étang et en présence de ces formes de régulation localisées des problèmes, comment les réglementations environnementales existantes sont-elles appliquées ? Pour répondre à cette question, nous nous proposons, dans la section suivante, d'analyser deux types de réglementations globales : la loi « Littoral » française et à un autre niveau, la directive européenne « Habitats, Faune Flore ».

2. Les pratiques d'urbanisme au-delà de la loi "Littoral"

La gestion du littoral fait toujours partie des compétences de l'Etat malgré des transferts aux communes. La loi « Littoral » du 3 janvier 1986 contraint par exemple celles-ci à adapter leur Plan d'Occupation des Sols aux exigences de conservation des zones côtières. La liste des communes concernées directement ou plus modérément par la définition « d'espace proche du rivage » a été fixée par décret du Conseil d'Etat après consultations des communes. L'application de la loi pose problème dans la mesure où elle concerne un espace hybride (entre terre et eau) et fluctuant dans l'espace et dans le temps en fonction de facteurs naturels (marées, érosion, sédimentation…) et humains (endiguements, polarisations…). Cette double appartenance au domaine maritime et au domaine terrestre, au domaine naturel et humain induit les contradictions d'intérêts (Bodiguel, 1997, p 13). C'est notamment la mise en cohérence et l'articulation entre les actions développées par les pouvoirs publics et par le secteur privé qui pose problème dans la gestion de ces espaces naturels littoraux :

« La concurrence entre activités sur le littoral s'opère au travers des interdépendances entre dynamiques naturelles, processus socio-économiques et évolution des systèmes de préférences (les valeurs) . Les usages du littoral transforment des éléments de nature en ressources. Les types de concurrence sont fonction des types d'usages et de la diversité des modes de régulation » (Bodiguel, 1997, p 17)

Rappelons que la loi « Littoral » fait suite à la directive du 25 août 1979 sur le contrôle de l'aménagement des communes littorales. Comme loi de décentralisation, la loi « Littoral » maintient des espaces de liberté pour les destinataires car « *c'est aux décideurs locaux de traduire dans des documents ou dans différentes autorisations délivrées, le droit applicable, les droits et obligations de chacun par rapport à une appréhension des espaces physiques qu'ils ont à gérer* » (Lacombe, 1987, p 19). A travers cette loi, le législateur a davantage voulu permettre l'intégration des intérêts divergents que la régulation stricte des usages du littoral (Lascoumes, 1995). Les dispositions d'urbanisme y occupent cependant une place importante et ont une valeur juridique qui s'impose aux plans d'urbanisme. Elles visent en particulier à maîtriser l'urbanisation grâce à la délivrance de permis d'occupation du sol de manière de plus en plus stricte au fur et à mesure que l'on s'approche du rivage. La loi différencie différents niveaux d'urbanisation possible ; elle est notamment interdite dans la bande des 100 mètres à compter de la limite haute du rivage (ou des plus hautes eaux connues pour les plans d'eau) et se réfère donc aux espaces effectifs et non à leur délimitation dans les POS.

L'application de la loi « Littoral » se heurte sur ce point à la volonté d'aménagement des collectivités locales (Mesnard, 1997, p 58). C'est le cas sur le littoral audois où de nombreux recours ont été déposés en justice pour dénoncer les projets d'urbanisme de la ville de Narbonne et ses conséquences sur le milieu naturel lagunaire. L'association de protection de la nature ECLA, particulièrement attachée à appliquer la loi, a posé 21 plaintes menées en justice pour contrecarrer la volonté municipale d'urbaniser massivement la rive nord de l'étang de Bages-Sigean, politique qui explique l'opposition de la commune aux différents projets de mise en réserve naturelle du complexe lagunaire, proposés jusque là.

« La loi « Littoral » est la seule qui protège les espaces proches du rivage : si on va au tribunal, elle est respectée… Mais les élus essaient tous de la faire sauter (…). Dans la zone du Quatourze, on passe notre temps à se bagarrer contre les projets d'urbanisations, spécifiques à la ville de Narbonne car les autres villes « grignotent » plutôt » (Association ECLA, 5 mars 2001)

Le site, situé à proximité de l'autoroute et de la ville, comporte des atouts stratégiques pour le développement local qui peuvent se traduire par exemple dans le développement de la base nautique, dans la valorisation du cru Quatourze, AOC du Languedoc, ou dans l'urbanisation de la zone. Entre autres, la construction de logements permettrait d'attirer des visiteurs ou d'accueillir davantage de Narbonnais. La ville est en effet plongée dans une crise immobilière depuis le début des années quatre-vingt-dix : la demande de logements de plus en plus importante, à l'achat ou à la location, ne peut être satisfaite. Malgré sa superficie (17000 hectares), l'expansion de la ville est gênée par la présence de nombreuses zones inondables et protégées. L'offre étant largement inférieure à la demande, les prix flambent d'autant plus que la municipalité prévoit que « *la réserve foncière en périphérie de la ville sera épuisée avant la fin de la décennie* » (Midi libre, 3 décembre 2001).

L'étude des différents POS de Narbonne permet de mesurer la pression de la ville dans ce contexte pour valoriser à son profit les rives de l'étang. En 1987, la révision du POS de La Nautique[188] prévoit la construction d'un lotissement de 75 hectares ensuite réduit à deux lotissements de 28 hectares sur avis de la DRAE (ancienne DIREN). L'urbanisation de la zone permettrait d'accroître le nombre d'habitants permanent de 30 à 2500. Ce projet s'est rapidement heurté à la plainte déposée par différentes associations locales débouchant sur un avis défavorable du tribunal administratif (01/03/91) puis du Conseil d'Etat (21/10/92). Alors que le jugement est encore en Conseil d'Etat, la commune révise son propre POS (Narbonne Ville) qui prévoit de transformer en zone urbanisable « de haute technologie », 35 hectares de terres agricoles situées à une distance de 100 à 500 mètres de la rive nord de l'étang de Bages-Sigean dans la zone viticole du Quatourze. Son application anticipée est attaquée au tribunal administratif et cassée le 20 juin 1991. Malgré le jugement, l'acquisition par la municipalité d'un morceau de terrain avec le concours des fortes

[188] Petit hameau sur la rive nord de l'étang inclus dans la commune mais ayant son propre POS.

pressions exercées par la SAFER sur les propriétaires, relance le projet de zone technologique. Le but est d'y implanter un laboratoire de l'INRA et de générer à terme un « *développement cohérent de recherches dans le domaine de la protection de l'environnement* », puis plus tard un pôle de recherche national sur la dépollution des effluents agroalimentaires :

> *« Ils voulaient installer, pour l'image, un laboratoire de l'INRA et trois fois de suite les permis ont été refusés mais le labo est construit et comme on ne détruit pas un bâtiment public… Il doit servir de fer de lance à d'autres installations. Dans cette zone, on passe notre temps à se bagarrer contre les projets d'urbanisations » (ECLA, 5 mai 2001)*

Pour le Collectif de défense et de promotion des îles et des lagunes du Narbonnais (Maison de l'environnement de l'Aude), le problème de l'emplacement choisi réside d'abord dans le statut et les activités agricoles du site du Quatourze. Il affecte 29 propriétaires, 22 hectares de vignes cultivées dont une partie classée AOC. La proximité de l'étang jusqu'alors relativement préservé de l'urbanisation et l'impact paysager des bâtiments[189] posent aussi problème. Pourtant, les terrains concernés par le projet ne sont pas compris dans la « zone proche du rivage » qui concerne en partie la ville de Narbonne au titre de l'application de la loi « Littoral », ce qui laisse la municipalité confiante dans la conformité de l'urbanisation prévue. La municipalité prévoit par ailleurs la réinstallation des exploitants agricoles du site et des actions compensatoires (cession des terrains libérés par des exploitants âgés) pour les préjudices autres causés à l'AOC « Coteaux du Languedoc- Quatourze »[190]. Avec le développement du pôle de haute technologie autour de l'INRA, Narbonne prévoit, dans les années à venir, outre le transfert technologique vers les industriels, un institut technique de l'environnement, un centre universitaire et la création d'une pépinière abritant des entreprises spécialisées.

Aujourd'hui le projet est arrêté mais le bâtiment de l'INRA est bel et bien construit. En octobre 1999, le tribunal administratif de Montpellier a à nouveau jugé invalide les POS de La Nautique et de Narbonne-ville. Malgré cela, la zone du

---

[189] Collectif de défense et de promotion des îles et des lagunes du Narbonnais, Dossier de presse, Montpellier, 27 janvier 1993.

Quatourze continue de réunir les projets de développement de la ville[191], comme en témoigne le budget programmé cette année 2002 par la SENA SUD, société d'économie mixte pour le développement économique, au service de la ville de Narbonne et des chambres consulaires. Ce sont 6,5 M Euros, soit 42,6 MF d'investissements qui ont été en partie consacrés au lancement de la première tranche d'aménagement du Parc de Haute technologie du Quatourze et de la pépinière d'entreprises spécialisées.

> *« A Saint-Germain, la plate-forme sera dédiée à la logistique, et au Quatourze, à la haute technologie. Il faut savoir qu'à Narbonne, la demande de locaux est très forte, et nous ne disposons pas de friches industrielles. Nous avons construit des bâtiments que nous mettons à la disposition de société par le bais, notamment de location-vente. » (L'Indépendant, 15 mars 2002)*

Finalement, l'essentiel des investissements faits par la ville porte sur la poursuite de l'aménagement des zones d'activités et l'acquisition de terrains pour l'accueil de nouvelles entreprises, en dépit des dispositions de la loi « Littoral ». Dans la gestion des étangs, la logique « localiste » de la ville de Narbonne se présente comme un exemple fort du caractère déterminant du contexte local sur les choix réalisés par les élus en matière de protection des zones naturelles. Les bénéfices diffus, qui y sont liés, ne font pas le poids face aux enjeux de développement local.

3. Le pouvoir des acteurs locaux dans l'application de Natura 2000

Les enjeux locaux montrent aussi leur caractère déterminant dans l'application de la politique Natura 2000.

---

[190] Ville de Narbonne, Note complémentaire au rapport de présentation du POS de Narbonne ville, 4 décembre 1992.
[191] L'Indépendant, « Après 15 ans de service Sena Sud s'interroge », 15 mars 2002.

3.1. La procédure de constitution de la liste Natura 2000 dans le département de l'Aude

Plusieurs étapes successives ont été nécessaires à la constitution de la liste départementale de Sites d'Intérêt Communautaires. Du point de vue technique, sur les 24 sites identifiés dans le département de l'Aude par le Conseil Scientifique Régional de Protection de la Nature, 14 ont été sélectionnés par le Comité des propriétaires et gestionnaires de l'espace Rural pour être soumis au débat public local conformément au décret de 1995 (1997). Suite à la circulaire Voynet du 11 août 1997, le département de l'Aude transmet d'abord à la Commission européenne trois sites pour compléter la liste Nationale afin que la France ne soit pas absente aux premières Commissions biogéographiques. Il s'agit de la partie publique (Conservatoire du littoral) du complexe lagunaire de Bages-Sigean ainsi que le site pilote de Madres-Coronnat et le site du Massif de la Clape. La DIREN a déterminé différents critères de transmission et de mise en consultation des sites : le caractère écologique remarquable, les problèmes écologiques existant et les tensions politiques locales. La « consultabilité »[192] du dossier de Bages-Sigean a été déterminée par son « exeptionnalité écologique ». Celle-ci renvoie à son degré de conservation, à son étendue et à des conditions locales favorables liées à la domanialité publique d'une partie du site et au projet de PNR qui offre une structure gestionnaire déjà constituée. Les problèmes de pollution et de fréquentation qui demandent un traitement rapide et sur lequel convergent la majorité des usagers et des acteurs politico-administratifs, le caractère faiblement conflictuel sont d'autres critères pris en compte pour transmettre ce site.

A la suite de la consultation par écrit des maires concernés, une deuxième liste est proposée au Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement[193]. La consultation des maires par courrier, à l'initiative du préfet de l'Aude sur ces nouvelles propositions, ne satisfait ni les chargés de mission de la DDAF ou de la DIREN, ni les associations de protection de la nature qui doivent gérer concrètement la mise en œuvre du programme :

---

[192] La consultabilité désigne l'existence de conditions écologiques et politiques favorables pour soumettre un site à la consultation des élus et usagers locaux.

[193] Elle comprend le cours inférieur de l'Aude, une autre partie du site de Bages-Sigean, le plateau de Leucate, les Causses du Minervois, le massif de Malepère, le bassin du Rebenty, la Haute Vallée de l'Aude et le bassin de l'Aiguette, la grotte de Ratapanade et la Vallée de l'Orbieu.

« On a consulté par écrit les communes sur nos propositions de sites, sur l'opportunité du périmètre, sa cohérence. On leur a dit de faire des remarques sur l'inventaire scientifique, vous imaginez bien que ce n'est pas bien malin de les avoir consultés comme ça, par écrit. Il y a eu très peu de réponses des élus » (DIREN, 9 mai 2001)

Ils la jugent trop impersonnelle et éloignée des réalités de terrain. La faible mobilisation des maires, notamment lors des réunions d'information locale, atteste de leur méfiance à l'égard de la procédure de consultation et plus largement à l'égard de la directive « Habitat ».

D'un point de vue organisationnel, il existe dans le département un nombre réduit d'acteurs intéressés par la protection de l'environnement de telle sorte que « *ce sont toujours les mêmes qu'on retrouve à la table des négociations* » (DDAF). L'avantage de ce cercle réduit d'interconnaissances est de faciliter les discussions entre des personnes qui se connaissent déjà, les points de vue adoptés étant relativement stables. Au niveau administratif, la DIREN, chargée de la coordination régionale, et la DDAF, son relais local chargé de mettre en place la procédure, n'ont pu mobiliser que peu de chargés de mission sur le programme européen, ces derniers devant assurer la gestion d'autres programmes et problèmes locaux.

La DDAF qui s'occupe de la protection des espaces naturels au niveau départemental est en contact direct avec les intérêts des différents groupes socio-professionnels. Seulement trois personnes y sont chargées des différentes questions d'environnement qui touchent l'ensemble du département. Dans un contexte de développement des réglementations environnementales, leur travail devient plus important et les oblige à classer les thèmes par ordre de priorité. En même temps, cette situation suscite le mécontentement des acteurs locaux concernés par un thème en particulier et qui souhaiteraient le voir traité au plus vite.

Les associations de protection de la nature comme ECLA attribuent la position passive de la préfecture à sa perméabilité par rapport aux pressions sociales qui découlent de cette situation :

« A chaque fois qu'on voit le préfet on le relance, et quand un nouveau arrive, il nous promet de faire ce qu'il faut… et concrètement rien. (…)Ils ont d'autres soucis, ce n'est pas dans les priorités. Ce sont bien les élus et

usagers qui donnent forme à l'état actuel de l'application de la directive : si la préfecture tapait du poing, cela avancerait. »(ECLA, 5 mai 2001)

En fait, il semble que dans le contexte local, les acteurs locaux « mènent la danse ». La pression des agriculteurs, des chasseurs, des sylviculteurs et des élus sur le préfet ainsi que la faible capacité de la DDAF à intervenir concrètement, déterminent la démarche de prudence adoptée dans la mise en œuvre de la DHFF.

Que peut-on dire des effets de cette procédure d'application de Natura 2000 en termes de mobilisation des acteurs, de changement ou de résolution des problèmes identifiés au niveau local ? Comment les acteurs justifient-ils leurs positions par rapport au programme européen ? Quelles sont les conditions de leur participation ?

3.2. Les positionnements des acteurs locaux

En ce qui concerne les usagers, les saliniers savent que leur exploitation fait partie du site Natura 2000 mais regrettent d'avoir été peu informés. Pour eux, la directive « Habitats » n'est pas réellement handicapante en terme de pratiques puisqu'ils ont déjà mis en place une démarche pour conserver l'espace naturel et les oiseaux :

« Ce n'est pas une directive qui nous gêne en tant que saliniers, car sur nos territoires, on travaille avec la LPO on a une population d'oiseaux qui s'est adaptée à un site artificiel, ce qui fait que si on arrête l'activité, ils auront plus de repères. On a une avifaune parce qu'on est en activité» (Salinier, 11 avril 2000)

Les chasseurs locaux sont de leur côté très critiques. Ils expriment leur mécontentement par des « prise de parole », le plus souvent sous forme de manifestations. Ils justifient leur position d'opposition par trois raisons principales. La première consiste à dire qu'ils ne voient pas les bénéfices concrets au niveau local du programme européen, faute de mise en œuvre effective à ce jour d'un quelconque plan de gestion. Ensuite, pour eux, les textes sont flous et peu accessibles pour les « profanes ». La notion de perturbation suscite de nombreuses interrogations et laisse planer l'incertitude sur l'interdiction possible de la chasse sur certains sites. Enfin, la contestation des listes de Sites d'Intérêt Communautaire établies par les scientifiques vise à soulever le problème de la participation de ces mêmes « profanes » et des

réunions de concertation. Peu nombreuses sur Narbonne, elles ont été vécues comme de simples réunions d'information où le monde de la chasse n'était pas pris en compte *:*

> *« La liste a été faite sans qu'il y ait possibilité de discuter et éventuellement de s'opposer et de faire d'autres propositions » (Chasseur, 2 mai 2000).*

La pratique de la chasse fait partie de la culture rurale du Sud qui s'oppose à la « culture urbaine » de l'administration et ses intérêts doivent être à ce titre intégrés aux décisions :

> *« Les gruissanais naissent avec un fusil à la main, il y a des trucs qu'on ne peut pas supporter comme les interdictions, les gens de la ville ne se rendent pas compte de la ruralité » (Elu de Gruissan, 19 avril 2000)*

Les chasseurs qui considèrent la procédure contraignante et imposée depuis Bruxelles, rejettent massivement l'ingérence et la tutelle de la Commission européenne sur les activités locales. Certains veulent proposer des règles de gestion et des réglementations avant que l'administration ne le fasse[194.]. L'hostilité des chasseurs vis à vis des réglementations européennes et la prudence des élus[195] expliquent en grande partie le succès du parti CPNT dans les secteur.

Ceux-ci ont globalement adopté une position attentiste d'autant plus que le projet de PNR constitue déjà pour eux une action de protection de la nature importante et concertée. A leurs yeux, Natura 2000 n'apportera rien de plus. Leurs justifications concernent d'abord la communication qui pour eux a fait défaut notamment auprès des usagers les plus sceptiques, les chasseurs :

> *« Rien n'a été fait pour qu'ils soient pour. Puisqu'il n'y a eu aucune réunions sur le plan pédagogique, les chasseurs se sont dit : « ben, c'est fini, on pourra plus aller chasser, on ne pourra plus aller pécher, on pourra plus traiter les vignes avec les produits, on pourra plus aller cueillir des champignons » (Maire adjoint de Peyriac, 13 avril 2000)*

---

[194] Dans le compte rendu de réunion de l'ACCA de Peyriac de Mer du 11 novembre 1997.
[195] Aux élections locales de 2002, le tract du parti « union pour la majorité républicaine » dans les PO annonce clairement une position « contre Natura 2000 ».

Le manque de concertation entre les acteurs locaux et l'administration se traduit par l'augmentation des incertitudes et par le renforcement de la résistance des usagers :

> *« Après la première proposition de zone, on n'a aucun retour pour l'instant, donc c'est grave, les services de l'Etat sont à coté de la plaque dans la manière dont ils travaillent (...)je crois qu'il y a un gros problème de communication » (éco- conseiller de Narbonne; 9 mai 2000)*

Le problème de la « distance technique » entre les deux catégories d'acteurs, déjà soulevé par les chasseurs, est aussi utilisé par les élus pour justifier leur réticence à adhérer à Natura 2000 : des textes trop complexes, flous et difficilement applicables. Les élus ne veulent pas faire endosser les coûts indéterminés de la directive « Habitats » à leurs administrés. Pour un adjoint au maire de Narbonne, le feu vert sera donné seulement à condition de « *savoir ce qu'on va faire à l'intérieur du contrat, quelles vont être les réglementations, les interdits* » (Adjoint au tourisme et au cadre de vie de Narbonne, 26 avril 2000). Pour le maire de Port La Nouvelle, Natura 2000 *« c'est quelque chose qui va un peu trop loin et qui paraît être régenté d'un peu trop haut, il faut laisser un petit peu aux élus locaux le soin de s'organiser » (16 avril 2000).*

Les élus et les chasseurs arborent finalement des positions similaires mais à des degrés divers. Si pour les chasseurs, la raison de l'opposition est claire (crainte de la suppression de la chasse dans les sites désignés) et semble t-il, définitive, la position des élus est plus complexe et plus diffuse. A leur position politique de soutien à cette partie de leur électorat, s'ajoute une résistance à la tutelle européenne et une « overdose » de programmes d'action publique et de réglementations de protection de la nature d'origine nationale. Cette superposition réglementaire représente, en particulier pour les maires, une accumulation de responsabilités, de contraintes et de charge de travail. De son côté, l'administration reproche aux élus leur faible implication dans la mise en œuvre du programme et leur désintérêt qu'elle explique soit par un *« anti-européanisme certain»,* soit par la simple méconnaissance de la directive :

> *« Les réunions qu'on a pu faire dans certains départements réunissaient les associations, un certain nombre d'usagers mais pas d'élus ; ils étaient invités mais ne venaient pas.» (DIREN, 9 mars 2001)*

C'est aussi la forme peu attractive de la démarche de consultation mise en place qui explique le faible intérêt manifesté par les élus. Consultés par courrier, les élus considèrent que l'application du programme européen n'est pas réellement prioritaire pour la DIREN. A long terme, cette démarche risque de ne pas aboutir à des propositions socialement acceptables. Une situation conflictuelle induirait de nouveaux problèmes au moment de mettre en place les plans de gestion des sites.

En résumé, pour le niveau local, Natura 2000 est un programme « de plus ». Son application se caractérise par des réactions d'indifférence (apathie) ou par des positionnements de prudence et dans certains cas précis, par des prises de parole « musclées ». La résistance locale des usagers et des élus a été alimentée par les défauts de communication entre différents niveaux d'action et les maladresses dans la conduite des consultations. Elle traduit moins en réalité une opposition de fond que la revendication d'un pouvoir local de gestion du territoire qui s'affirme contre la perception d'une menace extérieure à son autonomie. Cette résistance peut à terme contribuer à la mise en déroute du programme européen, dans la mesure où elle génère des positionnements assez tranchés.

> *« Les pouvoirs publics ont un peu trop tendance à considérer et à choyer les électeurs et à faire ce que la majorité veut, c'est pour ça que Natura 2000, je ne pense pas que ça fasse long feu et surtout dans le Sud où on est un petit peu turbulents ». (Elu de Port la Nouvelle, 16 avril 2000).*

La superposition et la complexification croissante des réglementations et programmes d'action supra-locaux décrédibilisent par ailleurs l'application de l'action publique et démobilisent les acteurs qui préfèrent régler les problèmes entre eux ou au travers du Syndicat mixte du parc. L'avancement de la procédure de mise en œuvre de Natura 2000 s'en trouve alors retardée.

3.3. Etat d'avancement de la procédure

D'un point de vue formel, la lettre du Ministre de l'environnement du 9 août 2000 concernant l'amélioration de la proposition de sites de la région méditerranéenne, a mis le préfet de département dans l'obligation de formuler de nouvelles propositions de sites. En croisant les listes d'habitats et d'espèces insuffisamment représentées sur la

liste française et les sites partiellement ou non transmis dans le département, il soumet à l'avis du « comité départemental de suivi Natura 2000 » trois nouveaux sites ne présentant pas au premier abord de problèmes majeurs : le complexe lagunaire de Lapalme (habitats littoraux), le site des grottes de La Valette (habitat d'espèces) ainsi que la part non transmise du complexe lagunaire de Salses[196].

En dépit de ces efforts, l'évaluation de l'application de la directive en Languedoc-Roussillon, faite par la DIREN en janvier 2000, montre les maigres « performances » des concertations locales organisées pour garantir l'acceptabilité sociale de la transmissions des sites à la CE. Que cela soit en termes de nombre de sites transmis par rapport à l'inventaire (57%) ou en termes de surface transmise (38%), la région est globalement « à la traîne » par rapport à la moyenne nationale dans l'application de Natura 2000 (DIREN LR, 2000).

Les enjeux identitaires de l'application du programme européen sur le littoral expliquent les perturbations qu'elle subit. Le littoral est en effet marqué par un sentiment d'appartenance au terroir qui entraîne un rejet de tout ce qui vient de l'extérieur et une opposition au « pouvoir centralisateur ». D'une part, il est caractérisé par une identité collective qui se fonde sur l'appartenance à un même territoire et qui conduit les acteurs à revendiquer une autonomie de gestion. Nous avons déjà pu en prendre la mesure au travers de la naissance du projet de PNRN comme contre-projet de la mise en réserve naturelle par le Ministère de l'environnement. D'autre part, le littoral représente aussi une diversité d'identités professionnelles, une hétérogénéité de métiers et d'activités liés aux étangs, à la mer ou aux territoires riverains et qui revendiquent chacun leur spécificité. La survie de beaucoup de ceux qui déclinent ou s'essoufflent est étroitement liée à l'enjeu de protection des zones humides. Paradoxalement donc, le destin de ces espaces naturels et des activités et usages locaux sont liés, c'est pourquoi ils résistent au contrôle social d'acteurs extérieurs de manière plus ou moins forte. A l'extrême, on trouve par exemple la Prud'homie locale dont le président refuse toute forme de régulation qui soit impulsée de l'extérieur, qu'elle soit régionale, nationale ou européenne. S'il est aujourd'hui découragé, il a été l'un des quelques résistants au projet de parc naturel régional de la Narbonnaise et met aussi en cause l'utilité du plan zones humides ou Natura 2000. De façon plus modérée, d'autres usages se sont organisés

[196] Lettre du service espace rural et environnement de la préfecture de l'Aude au comité départemental

selon leurs interdépendances croisées pour résoudre leurs problèmes de cohabitation. Ils participent aussi à des démarches collectives comme le projet de PNRN qui loin d'effacer leurs particularités, les soutient dans leurs différences et leurs intérêts spécifiques. Le PNRN est en cela un « bon » compromis entre une gestion centralisée et une gestion concrète, locale et résistante à des régulations plus globales des problèmes de ce type de zone naturelle. Dans la configuration locale du site, il apparaît en effet que peu de régulations globales, en dehors du projet de PNRN, sont réellement en mesure de contrôler « d'en haut » les activités et les modes de gestion réels qui s'exercent sur les étangs. Le projet de PNRN nous apprend aussi que l'application des réglementations de conservation du site se réalise à condition de trouver un enjeu fédérateur et de mobiliser collectivement les acteurs concernés.

B. LE PNR : UN RELAIS LOCAL DES POUVOIRS PUBLICS

A la lumière des enjeux et des controverses liées à l'application d'actions publiques supra-locales de protection des zones naturelles du littoral audois, le projet de PNRN apparaît en effet comme le moteur d'une gouvernance locale de la protection des étangs. Il est à l'origine d'une amorce de la gestion collective des étangs qui a été formalisée dans les actions du Syndicat mixte de préfiguration du parc. Cette nouvelle entité gestionnaire semble être un outil socialement accepté d'articulation des intérêts locaux avec les actions publiques extérieures.

1. Le Syndicat mixte, un « chef d'orchestre » pour la gestion du complexe lagunaire

La naissance d'une action collective organisée autour du projet de PNRN et l'action du Syndicat mixte se fondent sur la convergence des attentes des différents acteurs en présence par rapport à la sauvegarde du site. En dépit de leurs modes d'organisation ou des intérêts différents qui les animent, les acteurs sont parvenus à définir un enjeu commun autour du maintien (ou de la restauration) de la qualité des étangs. Ils partagent aussi l'intérêt de préserver leurs activités respectives liées à ces étangs : les usagers confrontés aux problèmes de pollution et d'envasement de l'étang

---

Natura 2000, 27 décembre 2000.

souhaitent pérenniser leurs activités ; les élus souhaitent conserver une image et garder leur électorat ; les associations environnementales attendent une reconnaissance sociale et la légitimation de leurs actions.

En application du décret du 1er septembre 1994, qui attribue aux régions l'initiative de la création des PNR, la Région Languedoc Roussillon, alors présidée par une coalition Droite - Génération Ecologie, confie à l'Agence Méditerranéenne de l'Environnement l'animation et la coordination du projet de Parc naturel régional de la Narbonnaise. Mais en 1998, l'action de l'AME, émanation directe de la Région, est desservie par la nouvelle alliance de son président Jacques Blanc avec le front national : elle perd de sa légitimité et réduit donc sa marge de manœuvre dans la gestion des étangs. Sous sa présidence pourtant, les attentes des acteurs en présence ont été traduites sous forme d'objectifs de gestion à atteindre et ont été formalisées dans la charte du parc. Quelque 500 réunions publiques et la création de différentes commissions de travail entre 1997 et 1998 (patrimoine, développement local, eaux, communication, sensibilisation) ont permis d'élaborer cette charte. Sa mise en œuvre s'est poursuivie de façon plus formelle avec la création du « Syndicat mixte de préfiguration du parc » qui a donné, en février 2000, une existence juridique au projet de PNRN en application de la loi « Barnier »[197]. Le Syndicat mixte de préfiguration a deux missions : obtenir le label du Ministère et mettre en œuvre les missions exposées dans la charte. Après obtention du label, il deviendra « Syndicat mixte de gestion du PNRN ».

Le Syndicat mixte de préfiguration ne s'est pas créé simplement à partir d'une décision préfectorale qui a d'ailleurs tardé à venir, ayant été repoussée momentanément pour adapter les statuts aux nouvelles exigences de la loi « Chevènement »[198] du 12 juillet 1999. Il est aussi né de ce que Corinne Larrue appelle une « *para-structure* » (Larrue, 2000), c'est-à-dire une structure qui englobe des acteurs extérieurs aux procédures administratives traditionnelles comme les chambres d'agriculture ou les agences de bassin. Celles-ci privilégient les instruments incitatifs au détriment d'instruments plus normatifs, sachant que ces derniers peuvent aussi être mobilisés en fonction de la pression exercée par le problème sur la gestion du territoire.

---

[197] Cf. l'article L. 333-3 du code de l'environnement.
[198] Portant sur la simplification et le renforcement de la coopération communale

Le projet de PNRN a réuni des acteurs administratifs traditionnels et des acteurs semi-publics, associatifs ou professionnels autour du projet initial de protection des étangs. Le Syndicat mixte a ensuite permis d'institutionnaliser ce système d'action. Son objectif s'est alors élargi à la définition d'une politique concertée de développement durable du territoire englobant les étangs. Cette politique a pour but d'organiser la protection de ces zones humides en prenant en compte les enjeux locaux liés à la configuration socio-économique du site.

Finalement, le projet constitue une structure gestionnaire collective[199]. Il a donné une identité collective au projet de PNRN et à la gestion effective du territoire des étangs, mais aussi une identité administrative et une autonomie. « Identité administrative » car il est identifié par l'administration et par les établissements semi-publics comme territoire d'action et comme un interlocuteur collectif sur le site du complexe lagunaire de Bages-Sigean. « Autonome » car des pouvoirs spécifiques et des objectifs propres de gestion et de protection du territoire (des étangs et leur périphérie) lui sont assignés au travers de ses statuts et de la charte du parc. En effet, il fonctionne de manière indépendante sur la base d'un Comité syndical composé de 43 membres et d'un Bureau restreint à 15 membres qui prennent les décisions, d'un Conseil consultatif où participent toutes les composantes communales, intercommunales, associatives et socioprofessionnelles alliées au projet, d'un Comité stratégique paritaire qui prépare les décisions et à prendre en Comité syndical et d'un Comité scientifique et technique sollicité pour des expertises d'aide à la décision. Il embauche 15 salariés et fonctionne sur les financements provenant des différents niveaux de gouvernement impliqués dans la gestion directe ou non du territoire : les communes à hauteur de 1,30 euro par habitant, le département, la région, l'Etat et l'Europe. En 2002, son budget s'élève à 1 646 403 euros (quelques 10 millions de francs), soit une augmentation de 62 % par

[199] Le syndicat mixte réunit aujourd'hui : les élus des 23 communes audoises adhérentes, la Région, la Chambre d'agriculture et la chambre des métiers de l'Aude et la CCI de Narbonne. Le projet de parc concerne plus largement le conservatoire du littoral, l'Office National de la Forêt, l'Office National de la Chasse, le Conseil Supérieur de la Pêche, le Conseil Economique et Social et la grande majorité des partenaires économiques de la région (comme le CEPRALMAR ou le Comité local des pêches, les syndicats de crus Fitou, AOC Corbières, Coteaux du Languedoc, Quatourze, etc.) et des associations locales (l'association de protection de la nature ECLA, l'association départementale des chasseurs de gibier d'eau, les Amis du PNR, l'association Station Voile -Nautisme -Tourisme de la Narbonnaise, l'association Escapade en Narbonnais, etc.).

rapport à 2001, grâce au programme Life « EDEN » qui doit apporter 3 millions d'euros sur trois ans[200].

Au travers d'action concrètes comme le lancement du programme global « EDEN », du contrat d'Etang et d'études bathymétriques à partir de données partagées avec l'IFREMER et le CEPRALMAR, le Syndicat mixte de préfiguration du parc est identifié comme l'interlocuteur global, le coordinateur et la « voix collective » des communes :

> *« Toutes les actions que nous avons rêvé de mener mais qu'on ne pouvait pas mener parce qu'on était tout seul, on pourra peut-être le faire par l'intermédiaire du parc» (Elu de Bages, 22 avril 2000)*

L'équipe de travail, appelée communément « équipe du parc », œuvrant d'abord sous la coordination de l'AME, puis liée au Syndicat mixte, mène aussi depuis cinq ans des actions dites « de préfiguration du parc » en partenariat avec les collectivités et les associations[201]. Dés 1996, un partenariat avec le Ministère de l'éducation nationale, formalisé plus tard en 2000 dans une convention écrite, a permis de créer « l'école du parc » pour l'éducation à l'environnement et a favorisé le développement de nombreux projets éducatifs. Depuis 1997, il a mis en place avec l'aide de l'IFREMER un système de surveillance de la qualité des eaux de l'étang afin de mieux orienter les actions de lutte contre la pollution. Un partenariat avec le Cepralmar et les pêcheurs professionnels a permis de réaliser un suivi de la pêche lagunaire pour dynamiser l'activité sur le plan économique. A l'occasion du plan départemental de randonnée, c'est un réseau de sentiers qui a été créé avec la Fédération française de Randonnée, dont celui dit « du golfe antique » (avec notamment l'aménagement de l'ancien chemin de halage entre Narbonne et Port la Nouvelle) qui permet de faire le tour de l'étang de Bages-Sigean. Avec l'aide de la compagnie des Salins du Midi, le Syndicat mixte a créé un petit musée du sel, une plaquette d'information et même une pièce de théâtre labellisée par le Ministère de la Culture. Sur la saline de Peyriac, l'aménagement d'un chemin de planches et d'un îlot calcaire avec

---

[200] Le Midi Libre, « PNR : la décision reportée après les élections », 28 février 2002.
[201] Les données de ce paragraphe ne sont pas exhaustives. Elles sont extraites des bulletins d'information édités par le Syndicat Mixte de préfiguration du parc et des lettres d'information publiées par l'Agence Méditerranéenne de l'environnement.

un radeau artificiel pour la nidification des sternes naines et Pierre-Garin, fait partie des actions récentes d'aménagement des espaces naturels du Conservatoire du littoral. Les actions de sensibilisation et de connaissance des espèces menacées sont issues d'un programme plus global soutenu par l'Europe, l'ONF et l'AME. Le Syndicat mixte s'occupe enfin d'informer sur le parc naturel en publiant une lettre d'information depuis septembre 2000 (qui s'ajoute à un bulletin d'information plus réduit). Il a aussi réalisé un coffret de « bibliothèques du parc » où sont rassemblés des ouvrages sélectionnés sur le patrimoine naturel et historique de la région narbonnaise. Ces coffrets sont ensuite remis aux propriétaires de campings, gîtes ruraux ou chambres d'hôtes.

Ce panel d'action n'est pas exhaustif mais offre une vision de la diversité des actions réalisées qui donnent au parc une dimension effective malgré l'absence de label ministériel. Les partenariats sont sollicités auprès des adhérents ou demandés par eux comme c'est le cas pour la gestion des terrains appartenant au Conservatoire du littoral. Certains élus voient dans le Syndicat mixte une structure intercommunale qui leur offre les ressources financières, humaines et techniques dont ils ne disposent pas ou auxquelles ils ont difficilement accès pour réaliser leurs projets d'action et de développement. Certains socioprofessionnels y trouvent le moyen de dynamiser et de promouvoir leur activité. Malgré les controverses et les incertitudes persistantes liées à la composition et à la représentativité de son Comité syndical[202], le Syndicat mixte reçoit une perception positive des élus, usagers et acteurs socioprofessionnels.

Par exemple, des partenaires du Syndicat mixte (les Syndicats d'appellations Corbières et Fitou, les Gîtes de France Aude, l'association Tourisme Vigneron en Corbières Méditerranée et le Groupement de l'Hôtellerie de Plein Air) ont bénéficié des avantages liés à la démarche collective engagée par le Syndicat mixte. Ces acteurs socioprofessionnels voient notamment dans le projet de PNRN un générateur de plus values économiques, sociales et environnementales et le garant d'une éthique environnementale liée à la protection des terroirs, éthique qui correspond aux

[202] En mars 1999, la région propose la majorité des voix aux communes, façon implicite de retrouver une certaine légitimité après l'élection contestée de J.BLANC. En décembre 2001, une nouvelle répartition des voix au comité syndical du SMPP est adoptée faisant l'équilibre entre voix du CR et du département. De son côté Narbonne revendique plus de voix, étant la commune qui apporte la plus grande participation financière. Pour revoir sa position, Gruissan grand absent du projet, demande un rééquilibrage en ce qui concerne la représentativité de la ville de Narbonne et des chambres consulaires (La Dépêche du Midi, 21 décembre 2001) : faux débat étant donné que les parcs ne sont pas soumis à la loi de représentativité

engagements de la viticulture AOC. Le Syndicat mixte en est l'outil, *« un outil au service des initiatives locales qui, par une démarche participative et des moyens financiers appropriés permet de rendre opérationnels de grands discours*». Les financements obtenus par l'intermédiaire du Syndicat mixte, auprès de la Région sur les crédits « Parc » (plus de 5,6 millions de francs soit 853.714,5 euros), constituent un bénéfice concret et direct de cette adhésion à l'action collective qui explique le ferme soutien de ces acteurs à l'obtention du label de PNR[203].

Finalement, nous pouvons faire l'hypothèse que le Syndicat mixte a amorcé une *gouvernance locale de l'environnement* qui ne pouvait voir le jour jusque-là, en l'absence d'enjeu fédérateur identifié ou identifiable.

2. Le PNRN, comme interface des intérêts locaux et des actions publiques

Le Syndicat mixte joue le rôle d'interface entre les intérêts locaux d'usage et de développement économique, les enjeux de protection de la nature et les actions publiques globales de gestion intégrée, telles Natura 2000 ou le Plan National d'action pour les zones humides. Avec ses 12000 hectares de marais d'eau douce, de lagunes saumâtres et de marais salants, le littoral audois est fortement concerné par les actions publiques de protection des zones humides menées par la France au titre de son adhésion à la Convention de Ramsar. C'est dans ce contexte et à l'occasion de la journée mondiale des zones humides qui a lieu tous les 2 février, que le Syndicat mixte de préfiguration du Parc a par exemple mis en place une série d'animations, réunissant tous les acteurs ayant un lien avec ces zones humides qu'ils agissent au niveau local, supra local, qu'ils soient des acteurs publics ou privés[204]. A une autre échelle, il prépare depuis peu la mise en place d'un comité de pilotage Natura 2000 en vue d'élaborer le document d'objectifs du complexe lagunaire. La DIREN considère que les conditions de mise en œuvre du programme européen sont favorables à la lumière des actions et des démarches de concertation déjà réalisées par le Syndicat mixte de préfiguration[205].

---

liée à la participation financière mais en fonction de la qualité du terroir (L'Indépendant, 16 décembre 2001).

[203] La Dépêche du Midi, « Nouveaux espoirs autour du Parc naturel régional », 23 novembre 2001.

[204] Le Midi-Libre, « La protection des zones humides est indispensable », 29 janvier 2002.

[205] Les conditions étaient considérées favorables en regard du statut public d'une partie du territoire et de la présence d'un PNR en cours d'obtention de son label qui offre une structure gestionnaire regroupant les

En outre, l'existence d'un programme LIFE « EDEN » constitue un avantage complémentaire dans la mesure où, en tant que démarche concertée de protection de la nature, il « ouvre la voie » à l'élaboration du document d'objectifs Natura 2000 :

> *« On a essayé de discuter avec les préfets et de choisir les sites où ce n'était pas compliqué ou bien là où l'on avait déjà des démarches engagées ce qui nous facilitait la tâche. (...) Par exemple, on a des sites objets de LIFE sur des thématiques un peu spécifiques, mais qui rentrent ensuite complètement dans le document d'objectif. » (DIREN, 9 mars 2001)*

L'existence préalable de programmes d'action ayant permis d'engager la concertation et la participation sociale semble être un gage d'acceptabilité sociale de Natura 2000 au niveau local. En dépit de la position hostile des chasseurs, le Syndicat mixte du PNRN remplit selon nous cette condition dans la mesure où il représente une passerelle entre des intérêts locaux sectoriels et des objectifs globaux de protection et de gestion intégrée des étangs du Narbonnais. La plupart des acteurs intéressés par Natura 2000 sont déjà réunis au sein du Syndicat mixte de préfiguration du parc, c'est pourquoi la DIREN l'a proposé comme opérateur local du futur document d'objectifs du complexe lagunaire de Bages-Sigean, écartant pour l'instant la candidature du Conservatoire du littoral. Le document d'objectifs doit intégrer les différents intérêts présents sur le territoire. Il présente des orientations et mesures de gestion définies en concertation avec les acteurs locaux. Un « comité de pilotage local » est l'organe central de ce processus. Il doit être composé des administrations et établissements publics de l'Etat (DIREN, CSP, ONF…), des collectivités territoriales et structures intercommunales, des organismes socioprofessionnels (chambres consulaires, fédérations, syndicats…), d'un chargé de mission coordinateur et d'un opérateur local. Avec la participation du Syndicat mixte, la DIREN prévoit une procédure locale plus rapide et socialement plus acceptable. L'enjeu réside en effet dans l'efficacité de cet interlocuteur collectif pour élaborer et mettre en œuvre le futur plan de gestion Natura 2000. Son expérience de gestion intégrée du site et sa légitimité sociale sont des ressources importantes pour lancer et rendre ensuite plus simple la phase de mise en œuvre des mesures concrètes de gestion.

---

acteurs concernés par la gestion intégrée du territoire. Cf. DIREN, Document d'appui à la consultation sur la DHFF, Annexes.

Pourtant, le Syndicat mixte ne se positionne pas lui-même aujourd'hui comme candidat. Il ne veut compromettre ni ses relations de travail avec les chasseurs locaux, ni le classement définitif du site comme PNR en ajoutant, à l'absence de consensus politique sur ce thème, l'opposition des chasseurs.

> *« Le parc a évité de communiquer là-dessus (Natura 2000), parce qu'on travaille beaucoup avec les chasseurs » (Chargée de mission au parc, 9 mai 2000)*

D'un point de vue institutionnel, la situation est aussi bloquée en l'absence de label qui permette au préfet de prendre l'arrêté autorisant l'équipe du parc à lancer la procédure. Pour elle, travailler sans label pour mettre en œuvre Natura 2000, c'est comme travailler « sans filet » : à la moindre erreur, c'est la chute assurée. Comme le site de Bages-Sigean n'est pas considéré prioritaire par la DIREN face à d'autres comme les Basses plaines de l'Aude où l'enjeu de gestion des inondations est considéré plus important, la DIREN n'est pas intervenue jusqu'à aujourd'hui auprès du préfet pour accélérer la procédure.

> *« On ne va probablement pas lancer la concertation pour le document d'objectif cette année sur Bages-Sigean parce qu'on en a d'autres prioritaires ! On va commencer a priori dans les secteurs qui nous intéressent, comme les basses plaines de l'Aude (...) on va le faire, on va sans doute après passer au Massif de la Clape, parce qu'il y a une réflexion qui est en cours sur un certain nombre d'habitats, piloté par l'ONF » (DIREN LR, 9 mai 2000)*

Du reste, cette situation laisse du temps au Syndicat mixte de préfiguration pour obtenir le label du PNRN qui assurera sa légitimité, sa pérennité de fonctionnement et l'attribution de ressources financières supplémentaires. Ces nouvelles ressources faciliteront la mise en place de programmes de protection, et en particulier Natura 2000, et seront un gage de confiance et d'adhésion des acteurs locaux.

En définitive, cette situation confirme l'hypothèse selon laquelle l'application de réglementations de protection de la nature est déterminée par la configuration que prennent respectivement, l'organisation des acteurs locaux et l'agencement des intérêts en présence. Le projet de PNRN a permis de donner un « chef d'orchestre » à la gestion

du complexe lagunaire de Bages-Sigean et de faire émerger un enjeu commun autour de sa conservation. Il a intégré les enjeux socioéconomiques à ses actions et s'est assuré la participation sociale en rendant l'engagement individuel plus intéressant par l'obtention de bénéfices économiques ou professionnels directs. La création du Syndicat mixte donne une existence politique, juridique et administrative au PNRN. Il est le relais local des actions publiques en matière d'environnement et de gestion du territoire d'un côté en organisant la diversité des intérêts locaux en présence et de l'autre côté en jouant le rôle de médiateur des programmes extérieurs d'action publique.

Pourtant, la mise en place de mesures de protection concrètes est encore aujourd'hui en attente d'un consensus politique local qui permette au Syndicat mixte d'obtenir le label de parc naturel régional. En son absence, l'existence du Syndicat mixte peut être remise en cause et, avec elle, les avancés réalisées dans la protection du complexe lagunaire en termes de concertation sociale et d'action collective. Le pouvoir du Syndicat reste finalement limité aux jeux politiques entre les communes, le département et la région. De fait, le projet de PNRN renvoie moins à la mise en place d'une gestion collective des étangs qu'à ce qu'il a permis de construire en termes de lien social et de coopération.

CONCLUSION

Nous avons analysé, dans cette monographie, les problèmes posés par la protection du complexe lagunaire de Bages-Sigean, site laissé en marge des grands aménagements liés à la Mission Racine des années soixante-dix. Resté libre de fonction dominante, le site est convoité par différentes forces sociales. Il fait alors l'intérêt des groupes naturalistes locaux qui proposent sans succès une série de projets de conservation. L'opposition locale, en particulier de la ville de Narbonne, empêche leur application. Le projet de Parc Naturel Régional émerge comme une alternative à ces actions hétéronomes. Porté par la Région, le projet reçoit le soutien d'un grand nombre d'acteurs (usagers, communes, Conseil général, Chambres consulaires). Le projet de parc s'est formalisé à travers l'élaboration d'une charte recueillant les objectifs de gestion à atteindre, puis dans différentes actions de préfiguration et dans la création du Syndicat mixte, structure gestionnaire. Il a donné lieu à l'obtention de financements européens (Life) qui constituent un facteur d'adhésion fort des élus locaux.

Une double dynamique sociale s'est depuis lors créée autour des étangs du Narbonnais. Dans la vaste coalition qui adhère au projet de parc, deux tendances se distinguent : les intérêts « pro-développementistes » (les représentants des milieux économiques locaux) et les intérêts « pro-écologistes ». Le projet de PNR subordonne dans un premier temps la protection des étangs a un projet de développement local plus large auquel adhère une diversité d'acteurs intervenant plus largement sur le territoire périphérique aux étangs. La prise de conscience de la pollution du site, liée notamment aux inondations de 1999, entraîne le renversement des rapports de force en faveur de la tendance pro-écologiste qui réussit à recentrer les actions liées au projet de parc sur la conservation des étangs. En effet, le site est menacé par différents problèmes liés à sa localisation sur un littoral densément peuplé (l'urbanisation, le tourisme saisonnier) comme à l'absence de contrôle de certaines sources de pollution de l'eau (les pollutions agricoles diffuses et les rejets des industries SEVESO). L'occurrence de ces problèmes a précipité ces dernières années le développement d'interventions publiques (SAGE, Contrat d'Etang, LIFE, etc.) et a fédéré les acteurs locaux et les acteurs de l'administration de l'Etat dans une sorte de coalition favorable à la conservation du site.

Pourtant, les groupes sociaux comme les chasseurs, qui acceptaient jusque-là le projet de parc sans enthousiasme, tendent à s'opposer à ce qu'ils considèrent comme un « glissement » des orientations du parc, en particulier à l'occasion de la mise en œuvre de Natura 2000. Les obstacles, dans la mise en place du réseau européen, témoignent de la forte capacité de ces acteurs locaux à affirmer leurs intérêts, leurs modes de gestion et leurs usages du milieu naturel, en présence de réglementations extérieures qu'ils considèrent comme des menaces. Le lobby chasseur représente un poids important dans la vie politique locale et s'est violemment opposé au programme suivant le mot d'ordre national. Ces réactions traduisent une forme de résistance identitaire[206] à la tutelle européenne que représente la directive « Habitats ». Ce type d'action publique est considéré comme la prise de pouvoir d'acteurs « étrangers » au territoire qui veulent imposer leur point de vue sans prendre en compte le contexte local existant. Certains élus, sensibles aux enjeux électoralistes que représente le vote des chasseurs, se montrent également réticents et questionnent l'efficacité du programme dans un contexte de superposition des dispositifs publics orientés vers la conservation des

[206] Le sentiment d'appartenance au territoire est cependant davantage lié à une identité construite autour du paysage des étangs qu'à une identité d'usage ou de naissance.

étangs : « *on ne peut pas mettre des ZNIEFF, Natura 2000, un parc, une région, un pays… on va s'y perdre dans tout ça. Trop de règlements tuent la loi* » commente le responsable des questions d'environnement à Port La Nouvelle (16 février 2000).

Le cas de Bages-Sigean constitue finalement un exemple de mobilisation collective institutionnalisée dans un projet de conservation localement défini. Le projet de PNRN représente la capacité d'initiative locale et le pouvoir du « local » (considéré ici comme l'assemble que forment les communes, le département et la région) à s'opposer aux réglementations imposées d'en haut. Il consacre l'émergence d'une régulation conjointe du site qui fait l'interface entre le niveau global et le niveau local. Le Syndicat mixte de préfiguration du parc joue le rôle de médiateur entre les intérêts divergents et entre les différents niveaux d'acteurs. Il centralise et coordonne les diverses actions publiques venues de l'extérieur et ajuste leur application en fonction du contexte. Il est reconnu comme la structure de référence en matière de protection de la nature dans le Narbonnais par les acteurs locaux et supra locaux. En dépit des conflits politiques locaux entre le Conseil régional et le Conseil général de l'Aude qui ont compromis l'attribution du label « Parc Naturel Régional » par le Ministère de l'environnement, l'existence technique et pratique du projet de parc s'est constituée comme un objet de forte mobilisation et comme un enjeu fédérateur. Pourtant, aujourd'hui, l'éventualité d'une prise en charge de la phase opérationnelle du programme européen (documents d'objectifs) Natura 2000 par le Syndicat mixte risque de faire éclater l'unité récemment reconstituée autour du projet[207], compte tenu de l'opposition radicale des chasseurs. Le Syndicat mixte parait cependant représenter le seul acteur légitime capable de mener à bien la mise en œuvre en concertation avec les acteurs locaux.

En définitive, il semble que les stratégies des acteurs locaux pèsent soit dans le sens d'une protection des étangs, soit dans le sens d'un blocage de ce type de démarche sur le site, et ce, en fonction des rapports de force locaux, des rapports de pouvoir avec l'administration centrale et des intérêts dominants sur le site.

[207] En effet le Conseil général a publiquement annoncé son adhésion au parc début janvier 2003.

Chapitre 5

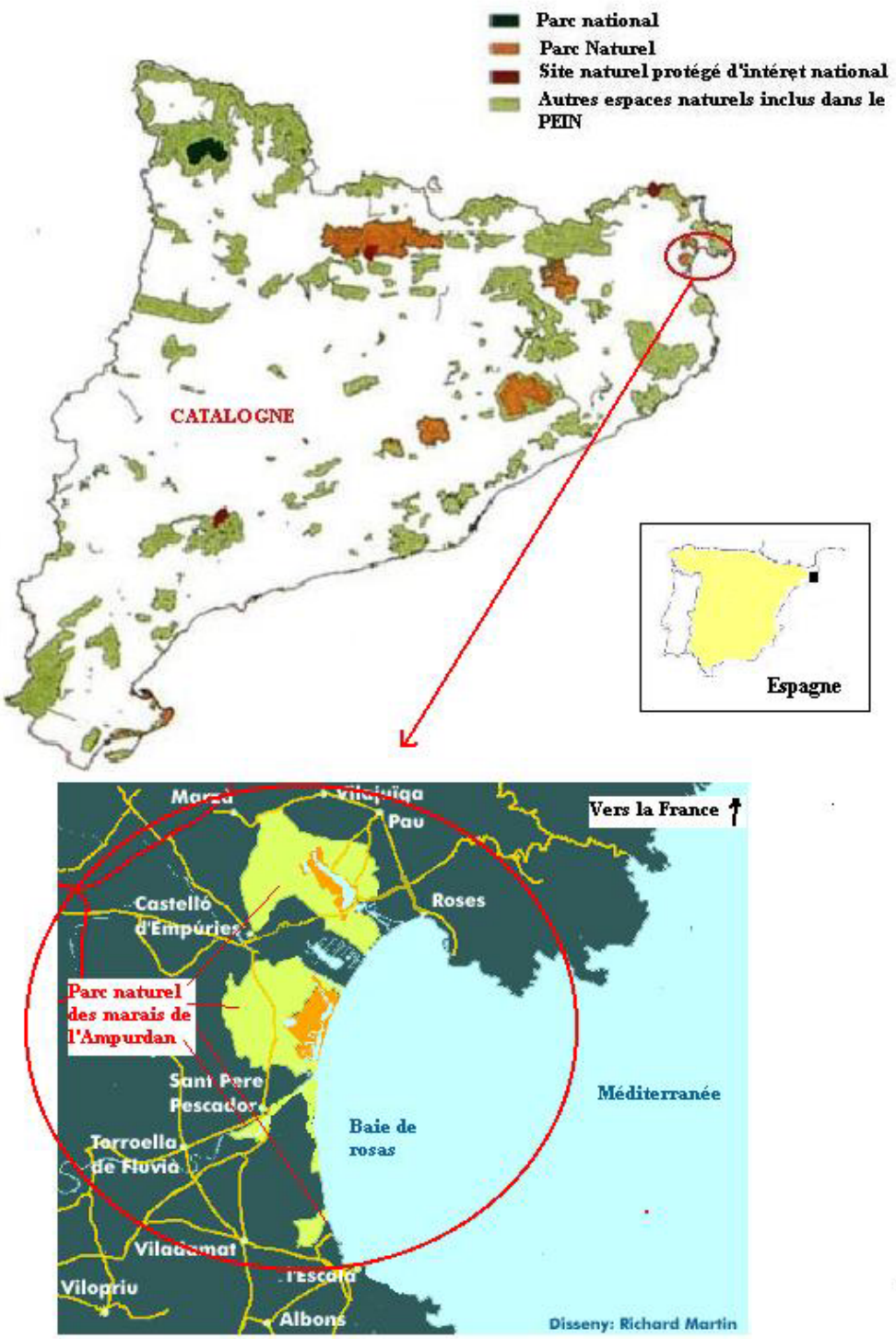
Le parc naturel des marais de l'Ampurdan (Catalogne, Espagne)

Parc naturel de marais de l'Ampurdan : Vue globale (à gauche) et Ile de Caramany (à droite)

(Source : http://www.paisos-catalans.com et http://www.parcsdecatalunya.net)

Figure 14 : Localisation du site dans le« Plan d'espaces d'intérêt naturel » de la région catalane

(Source : http://www.gencat.es/mediamb/pn/cespnat.htm#espais)



..

INTRODUCTION

Ce chapitre expose le cas du Parc Naturel des Marais de l'Ampurdan (« *Parc natural dels aiguamolls del Empordà* ») dans la région catalane, située aux abords de la mer Méditerranée et à la frontière naturelle des Pyrénées. Le site fait partie des nombreux espaces naturels protégés dans le cadre du dispositif régional (cf. figure 14) qui sont concentrés sur un espace relativement limité de 31895 km². L'implantation humaine sur ce territoire a été un facteur déterminant de l'évolution de ces espaces naturels dont beaucoup ont été transformés au profit d'activités économiques et au détriment de la conservation de leurs valeurs écologiques. Les espaces naturels catalans sont encore menacés par l'importante industrialisation, notamment dans la plaine alluviale des principaux fleuves, par l'urbanisation et le tourisme sur le littoral, des enjeux de développement qui ont eu, depuis le milieu du XIXème siècle, une place de choix dans la politique régionale[208].

La politique catalane de conservation de la nature

D'un point de vue institutionnel, les questions d'environnement ont été traitées jusqu'en 1991 par la Direction générale de l'environnement du « Ministère » de l'aménagement du territoire et des travaux publics (« *Departament de politica territorial y obras publicas »)*. En matière de protection de la nature, ce ministère était essentiellement chargé de l'administration et de la gestion du parc naturel de la *Garrotxa*. Les autres parcs naturels régionaux sont alors sous tutelle du Ministère de l'agriculture (« *Departament de agricultura, ramaderia y pesca* ».). Une forte disparité de critères et de ressources distingue les espaces protégés relevant de chacun de ces ministères : tandis que le parc naturel de la *Garrotxa* bénéficie de conditions matérielles

[208] Depuis le milieu du XIXème siècle la région a connu un essor industriel qui favorise un développement économique où domine l'industrie textile. Cette croissance entraîne l'installation de nombreuses entreprises sur les berges des principaux fleuves catalans. Parallèlement prospèrent les industries métallurgiques, chimiques de production de papier, etc. Elles génèrent des incidences importantes sur le milieu naturel. Le développement du réseau ferroviaire permet la distribution des produits catalans sur toute la péninsule ibérique, ce qui lui vaut le qualificatif de « fabrique de España », c'est-à-dire, « l'usine » du pays. (cf. site web : http://www.gencat.es/catalunya:diada4.htm)

et humaines comparables à celles des parcs européens, les parcs gérés par le Ministère de l'agriculture ont de moindres ressources (Balada i Lisat, 2000, p 79).

En 1991, le Ministère régional de l'environnement (« *Departament de medi ambient* ») est créé. Grâce à cette restructuration, l'administration de l'environnement obtient une reconnaissance institutionnelle en accédant au plus haut rang de l'administration régionale. Ce nouveau ministère a peu à peu cumulé toutes les compétences régionales qui ont une incidence environnementale majeure. Il gère désormais toute l'administration de l'eau, des espaces naturels, les questions de pollution ainsi que la gestion forestière et cynégétique. Malgré sa création, la tutelle exercée par le Ministère de l'agriculture sur la quasi-totalité des parcs naturels jusqu'en 1999 a généré une situation dans laquelle les intérêts écologiques ont été largement concurrencés par les intérêts agricoles.

Le décret 297/1999, publié le 29 novembre 1999 dans le bulletin officiel du gouvernement (« *diario oficial de la Generalitat* »), supprime la Direction générale de l'environnement du Ministère de l'agriculture. Ses fonctions en matière de conservation de la nature sont alors attribuées à la Direction générale du patrimoine naturel et du milieu physique du Ministère de l'environnement (« *Dirección general del Patrimonio Natural y Medio Físico del Departament de Medi Ambient* »). Cette unification des compétences a pour objectif de rationaliser la gestion des espaces protégés, des parcs naturels en particulier, et d'améliorer leurs ressources budgétaires. Avec ce décret, le gouvernement catalan a voulu impulser une logique de gestion homogène de l'ensemble des espaces protégés publics ou privés (Reales, 2000, p 70). Avec la création de « l'Agence catalane de protection de la Nature » en projet, le gouvernement espère finir de résoudre les problèmes de coordination qui ont jusque-là entravé sa politique en matière de conservation de la nature.

Du point de vue réglementaire, la politique catalane repose sur la loi 12/85 du 13 juin 1985 sur les espaces naturels. Le Plan des Espaces d'Intérêt Naturel *(« Pla d'Espais d'Interes Natural »,* PEIN), son outil de planification, représente une protection territoriale des zones naturelles remarquables. Certains espaces naturels bénéficient d'un niveau supplémentaire de protection du fait de leur statut antérieur d'espace protégé (parc naturel, réserve naturelle ou *site*[209] naturel). Identifiées comme

[209] C'est ainsi que nous traduisons le terme de « *paraje natural* ».

lieux d'intervention prioritaire, les zones humides font l'objet de mesures de gestion spéciales en vertu de l'article 11.1 de cette loi. Celui-ci spécifie que « *toutes les zones humides doivent être préservées des activités susceptibles de provoquer leur recul ou dégradation* ». La loi donne une existence juridique à ces milieux en donnant une définition technique du concept et ce, de façon anticipée par rapport au gouvernement central espagnol (loi sur l'eau 29-85 du 2 août 1985) et au gouvernement français (loi 4-92 sur l'eau du 1er janvier 1992). Au moment de la rédaction de la loi, le législateur s'est inspiré de la reconnaissance internationale accordée aux valeurs des zones humides. Cette volonté juridique de protéger les zones humides est suivie de l'approbation parlementaire de l'article 11 : « *si d'autres points de la loi ont été amendés, celui-ci a été voté à l'unanimité* » indique l'un des concepteurs de la loi (Chef de service de la Direction générale du patrimoine naturel et du milieu physique du Ministère de l'environnement, 7 février 2001). L'inventaire des zones humides, réalisé en 1998 par le Ministère de l'environnement à partir de critères hydrologiques, topographiques, biologiques, écologiques, etc., a permis de recenser 130 zones humides dans la région qui seront ensuite regroupées en soixante catégories différentes. Il a fourni des zonages concrets permettant aux gestionnaires de faire référence à un cadre juridique et d'appliquer les normes de protection sur le terrain[210] (Romagosa Casals, 1998).

Le PEIN est le principal support de la protection de la nature sur le territoire catalan. C'est un instrument de planification approuvé le 14 décembre par le décret royal 328/1992[211]. Il tient une place majeure dans la politique environnementale puisqu'il doit permettre de constituer un réseau d'espaces représentatifs de la biodiversité de la région. De caractère obligatoire pour les administrations publiques comme pour les particuliers, le PEIN a le statut de « plan sectoriel » d'aménagement du territoire et il occupe une place déterminante dans le Plan Général d'Aménagement du territoire de Catalogne (1995). De ce fait, il détermine, en théorie du moins, les politiques urbanistiques des communes concernées qui doivent intégrer ses dispositions dans l'échéance de deux ans après la classification des sites.

---

[210] La jurisprudence confirme déjà la portée concrète de cet inventaire. Deux sentences du tribunal ont utilisé l'article 11 de la loi 12/85, expliquant que la protection des zones humides n'a pas besoin d'être développée dans des décrets d'application, et que cette disposition de la loi se suffit à elle-même.
[211] Il propose une traduction des articles 15 à 20 de la loi catalane 12/85 sur les espaces naturels.

Son application est de la compétence partagée du Ministère de l'agriculture et de celui de l'environnement. Le premier est chargé de la gestion, du contrôle des activités de la promotion des usages compatibles avec la conservation, des indemnisations des particuliers, des organismes publics ou privés affectés par la classification d'un site. Il attribue aussi les aides économiques et techniques pour mettre en place les mesures de protection sur le terrain. Le Ministère de l'environnement est quant à lui chargé de la collaboration technique et économique pour la rédaction des études d'impact et de l'approbation des programmes de restauration des espaces affectés par des activités d'extraction[212]. Il doit aussi rédiger les « plans spéciaux » de chaque site, prévus par le PEIN pour en réguler la gestion et les usages. Ces plans donnent à chacun des espaces inventoriés un statut de zone non urbanisable. Ils impliquent aussi, en général, que la circulation motorisée y est restreinte et que les activités d'extraction y sont contrôlées. En outre, les plans spéciaux imposent des études d'impact et établissent des normes particulières en matière d'urbanisme et de protection des eaux superficielles et souterraines.

Le PEIN est un défi pour le gouvernement catalan dans la mesure où il a été conçu et rédigé dans les premières années de fonctionnement de « l'Etat des Autonomies » (DARP, 1999). Le PEIN a d'abord un caractère préventif des dégradations que peuvent subir les espaces naturels. Il délimite des zones à protéger et établit les mesures nécessaires pour assurer leur protection dans une vision globale du territoire plus que dans une logique « muséiste ». La détermination de ce régime juridique et normatif spécifique est censée permettre le blocage de projets pouvant entraîner de grandes transformations des sites naturels. Il ne vise pas à en faire des « objets d'art » que l'on ne pourrait pas toucher. Le PEIN repose plutôt sur l'idée que si ces zones naturelles ont été exploitées depuis des siècles et qu'elles sont encore dans un bon état de conservation, leurs usages sont compatibles et doivent être valorisés et développés avant que d'autres activités moins compatibles ne surgissent.

Aujourd'hui, ce sont 144 espaces naturels aux caractéristiques très différentes qui ont été classés, soit 648 056,6 hectares ou 20% du territoire (cf. figure 9). Le bilan global réalisé sur ces 144 espaces naturels montre, selon un responsable technique du Ministère de l'environnement, que l'objectif de « prévention » a été dans un premier

[212] Cf. http://www.mediamb/pn/cpein02.htm

temps « *assez bien accompli car on ne voit pas de grandes dégradations dans des espaces naturels protégés* » (Chef de service de la Direction générale de planification environnementale du Ministère de l'environnement, 7 février 2001). La création du PEIN a en effet permis de préserver ces espaces en repoussant la majeure partie des projets les menaçant : terrains de golf, parcs éoliens, constructions, etc. L'objectif de mise en compatibilité des usages et de la protection des sites s'est concrétisée dans la multiplication des aides aux agriculteurs et des modifications de la législation fiscale. Le gouvernement a notamment procédé à la réduction de 90 % du prix initial de l'impôt sur les transmissions patrimoniales concernant les espaces appartenant au réseau naturel et à la réduction des frais notariés associés, sur tous les espaces à caractère forestier c'est-à-dire sur tous les sites non destinés à l'agriculture (les forêts mais aussi les steppes, les près, et les zones humides).

Pourtant, entre 1994 et 1995, une réduction brutale et globale des budgets affectés aux espaces naturels compromet l'application du PEIN. La politique de la *Generalitat*[213] donne alors la priorité aux politiques économiques et à la réduction des déficits budgétaires régionaux de cette époque au détriment des autres enjeux de gestion du territoire. Depuis décembre 1999, la désignation d'un nouveau conseiller de l'environnement a rétabli une situation d'équilibre : la Direction générale du patrimoine naturel et du milieu physique a notamment augmenté son budget de fonctionnement minimal (revalorisé à plus de 400 millions de pesetas[214]).

Le PEIN n'a semble t-il pas été à la hauteur des attentes de ce même service de l'administration. A l'origine, un « programme de développement » du PEIN était prévu pour déterminer les actions spécifiques à mettre en place pour rendre fonctionnelle la conservation des sites et pour qu'elle reste adaptable en fonction de l'évolution des nécessités de protection. La révision de ce programme était prévue tous les quatre ans. En complément de réglementations urbanistiques préventives en vigueur, des actions concrètes ou des réglementations spécifiques auraient dû être déterminées sur chaque espace naturel. Ce programme de développement du PEIN n'a, en fait, jamais été élaboré. Il aurait supposé, semble-t-il, une redéfinition du territoire qui aurait remis en

---

[213] Nom donné à l'Etat catalan composé du président, du gouvernement et du parlement.

[214] Plus largement, c'est tout le budget de l'environnement qui a augmenté : de 6 à 8 % de plus en matière d'investissement entre 2001 et 2002 et de 33, 4% en matière de dépenses, soit la plus forte hausse dans les dépenses des ministères après celle du ministère « du bien-être (« *bienestar* ») social » (34, 2%). Cf. http://www.gencat.es/generalitat/autonom/refinan.htm.

cause certains intérêts urbanistiques et industriels. En outre, selon un responsable de l'administration, le PEIN semble avoir dépassé les capacités budgétaires et organisationnelles du Ministère de l'environnement.

De fait, le zonage de certains espaces est en attente alors que tous les « *plans spéciaux de protection* » devraient déjà être en vigueur (Doñate i Sanglas, 2000, p 97). Pour justifier cet état d'avancement relatif, un responsable du ministère de l'environnement déclare que « *le seul fait de classer un espace permet déjà de faire une sorte de protection « culturelle » dans le sens où les gens savent qu'on ne peut pas tout y faire* » (Chef de service de la Direction générale de planification environnementale du Ministère de l'environnement, 7 février 2001). Mais pour les écologistes, les résultats du PEIN sont limités en raison de l'absence d'organisme de gestion local ou de moyens spécifiques pour gérer ces espaces protégés et contrôler l'application des réglementations. Il n'offrirait finalement qu'une protection symbolique qui se traduit par une simple obligation de demander un permis pour réaliser un projet. Cette protection symbolique n'empêche pas les infractions et notamment la réalisation de constructions sans autorisation. Pour l'ancien directeur du parc naturel des marais de l'Ampurdan, militant écologiste reconnu, cet outil juridique a eu finalement peu d'efficacité réelle en l'absence de financements des mesures concrètes de conservation, d'une planification locale et de la mise en place de garderies spécialisées (écologiste, 3 mars 2000). Par ailleurs, contrairement à la zone montagnarde où les espaces naturels sont moins exposés, les pressions économiques et démographiques sur la zone littorale ainsi que le manque de ressources budgétaires ont eu des incidences particulièrement importantes sur la conservation des espaces naturels.

Le PEIN se confronte aussi à des décisions politiques qui semblent contraires à la logique protectionniste développée dans le passé. L'administration de l'environnement elle-même, approuve des projets qui peuvent avoir des impacts forts sur les espaces protégés comme le « plan des parcs éoliens de Catalogne » ou bien les pistes de ski de la Bonaygua. Le parc éolien semble plus avantageux d'un point de vue environnemental que la protection des habitats ou des espèces. Sur le plan politique, la priorité est donc donnée à la production d'énergie même si cela affecte des espaces protégés. Certains administrateurs indiquent néanmoins que « *cela pourrait se faire sans impact* » (Chef de service de la Direction générale de planification environnementale du Ministère de l'environnement, 7 février 2001). Face à ce type de

projet, l'objectif de prévention du PEIN « pare-choc » de la politique catalane, est mis à mal. Les parcs naturels, en particulier, ont pâti de l'absence d'orientations et de dotations budgétaires permettant d'homogénéiser les modes de gestion des écosystèmes ; les directeurs de parcs ont dû s'accommoder de ce manque d'appui de l'administration[215]. En pratique, ce sont 20 à 35 % des espaces naturels catalans qui ont perdu des habitats naturels, des communautés d'espèces et une partie de leurs valeurs paysagères depuis leur protection officielle (Doñate i Sanglas, 2000, p 96).

Les mouvements sociaux de protection de la nature

Du point de vue de la participation sociale, la société civile catalane a historiquement joué un rôle important dans la sauvegarde des espaces naturels menacés. La prise de conscience environnementale remonte à la Renaissance catalane[216]. Les premières dénonciations de la dégradation des espaces naturels naissent du mouvement *excursionniste* porté par des associations qui développent une nouvelle forme d'usage de la nature par la randonnée pédestre[217]. En 1899, la création de «l'Institution catalane d'histoire naturelle » est un autre pas décisif vers l'étude et la défense de la nature. Elle va permettre le regroupement des connaissances sur les espaces naturels de diverses disciplines travaillant dans ce domaine (Boada, Rivera, 2000, p 73).

L'instabilité politique, la guerre civile et la dictature du Général Franco bloquent cet élan à partir des années trente et jusqu'en 1953 où paraît le Plan d'aménagement du territoire de la région de Barcelone qui prévoit la création d'un grand parc naturel. Il sera suivi, dix ans plus tard, par le Plan général d'aménagement provincial de Barcelone qui prévoit tout un catalogue de parcs naturels potentiels. Les réglementations de planification du territoire, qui ont une incidence sur la conservation de la nature, sont aussi mobilisées entre les années soixante et soixante-dix. La loi sur le sol et l'aménagement urbain de 1956 (et sa réforme de 1975) a par exemple été

[215] Cela a été le cas dans le parc naturel des marais de l'Ampurdan que nous présenterons dans la seconde section de ce chapitre.
[216] Ce terme désigne à la fois le mouvement de revendication de l'identité catalane au XIXème siècle et l'époque de transformation de la société catalane grâce à l'industrialisation et aux avancées scientifiques.
[217] Par exemple, l'Association catalane d'excursions scientifiques est créée en 1896 ; elle devient le Centre excursionniste de Catalogne en 1891.

mobilisée pour mettre en place les premières formules de protection de la nature appelées « plans spéciaux de protection ».

La politique catalane de la nature connaît un essor à partir de la fin des années soixante-dix avec l'instauration de la démocratie en Espagne. A cette époque, le mouvement conservationniste, à peine créé, est dirigée par la Ligue pour la DEfense du Patrimoine Naturel, appelée plus couramment « DEPANA », qui fédère plusieurs petits groupes écologistes ou naturalistes (Boada, Rivera, 2000, p 73). Elle dispose de ressources stratégiques grâce à sa présidente qui est aussi membre de l'Union internationale pour la conservation de la Nature (UICN) et grâce à des connaissances juridiques importantes.

Cependant, le mouvement écologiste reste dispersé en Catalogne comme dans le reste du pays. Il n'a pas de véritable cohésion globale. Les groupes les plus dynamiques agissent au niveau local comme les « Naturalistes de Girone » qui ont une certaine capacité de mobilisation et une bonne implantation territoriale. Les conventions administratives pour la mise en place de plans conjoints de gestion sont signées de façon préférentielle avec ces groupes locaux, plus proches du terrain. En outre, certains secteurs écologistes ont évolué vers le modèle de la « fondation privée » comme la Fondation *Natura* ou la fondation *Territori y Paisage* (FTP) qui disposent d'un capital pour acheter des terrains à l'image de ce que fait le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres en France. Le défaut de gestion publique constaté sur les espaces naturels du PEIN a favorisé l'émergence et le développement de ce type d'initiatives privées. Le but de ces fondations est de mieux gérer ces espaces à partir d'objectifs de conservation bien circonscrits, dotés d'un budget et de programmes d'éducation à l'environnement qui permettront d'y associer la population.

La FTP par exemple, créée en mars 1998 par l'ancien directeur du Parc naturel des marais de l'Ampurdan, fonctionne sur les fonds sociaux de la *Caixa de Catalunya*. La poursuite de la dégradation des espaces protégés justifie la création de cette institution « *pour collaborer à la conservation du patrimoine naturel et du paysage et sensibiliser la population à la nécessité de protéger l'environnement* ». D'un autre côté, à partir du constat selon lequel « *seule une partie des aires protégées de façon générale par le PEIN dispose d'un statut et d'une gestion adaptés aux objectifs de conservation* (…) *et qu'en marge de ce plan, d'autres espaces se trouvent dans une situation*

délicate », la fondation doit permettre de « *renforcer la tâche des organismes publics de protection* » (FTP, 1999, p 24).

L'administration soutient ces initiatives privées par des programmes de parrainage ou des conventions d'aides malgré la perte de monopole que peut représenter pour elle l'arrivée des secteurs privés dans la gestion des espaces naturels. Ce type de controverses ne semble pas nuire pour l'instant à l'essor de ces fondations :

> *« C'est quand même de mon point de vue à l'administration de gérer ce type d'espace. La discréditer en la « remplaçant » c'est la pire façon de l'obliger à agir. Une collaboration globale serait bienvenue mais la gestion de la nature est une affaire publique à mon sens » (Technicien du Ministère de l'environnement, 9 février 2000).*

La volonté publique et privée d'impulser une protection de la nature plus efficace s'accompagne de la reconnaissance de la nécessité d'impliquer les populations concernées. La stratégie de l'administration se fonde sur l'intéressement des groupes socioprofessionnels : il s'agit à la fois de contrôler et de compenser financièrement les contraintes que comporte la participation sociale. Pour un responsable du service de planification des espaces naturels du Ministère de l'environnement « *gérer »* consiste à *« donner des subventions pour que les gens ne protestent pas, sinon on n'arrive à rien* » (7 février 2000).

> *« Son application ou son amélioration dépendent non seulement de la volonté politique de doter le système actuel de gestion de espaces naturels de moyens, mais aussi de l'intégration des politiques conservationnistes dans la planification du territoire de Catalogne» (Doñate i Sanglas, 2000, p 96).*

En Catalogne, le gouvernement dispose de compétences exclusives en matière d'espaces naturels protégés[218]. La politique de protection de la nature est soumise aux moyens de fonctionnement qui lui sont assignés. L'insuffisance des ressources financières régionales limite l'efficacité des outils de conservation de la nature mis en place. Par ailleurs, le manque de coordination inter-administrative crée des contradictions dans les différentes actions menées sur les espaces naturels.

---

[218] Selon l'article 9.10 de son statut d'autonomie.

Cette situation nous conduit à nous interroger plus précisément sur les modalités concrètes de protection des espaces naturels. Aussi, nous présentons une étude empirique dans la section suivante dont l'objectif consiste à analyser les modes d'application et les conditions d'efficience de la politique de la nature développée par l'échelon de gouvernement régional mais aussi au niveau national ou européen du point de vue d'une réalité locale.

I. LA CONFIGURATION DU SITE DES MARAIS DE L'AMPURDAN

Le site des marais de l'Ampurdan est un cas très significatif du rôle joué par les acteurs locaux dans l'évolution des conditions de protection d'un site naturel et notamment de leur capacité à déterminer des règles effectives de gestion en l'absence d'orientations, de moyens concrets ou de réglementations issues de l'administration régionale.

La Baie de Rosas en Catalogne se caractérise par un contraste entre un espace littoral fortement humanisé et des marais protégés sur 4000 hectares par le dispositif de parc naturel. Ce site est localisé plus précisément entre les massifs de Montgri, de Begur, de Cap de Creus, à une vingtaine de kilomètres de la ville de Figuères et à une quarantaine de kilomètres de la frontière française. Les marais originels ont subi de grandes transformations sous la contrainte humaine. Beaucoup d'entre eux ont d'ailleurs disparu.

A l'intérieur de ce qui constitue aujourd'hui le « parc naturel des marais de l'Ampurdan », les activités humaines ont dû s'adapter à un milieu façonné par l'eau et caractérisé par un système complexe d'étangs, de lagunes et de canaux. Les marais de l'Ampurdan se divisent en différents secteurs géographiques qui caractérisent différemment cette appropriation sociale. L'étude de la toponymie du site nous éclaire sur les relations privilégiées que l'homme a entretenu avec les marais littoraux durant longtemps. Elle témoigne de l'existence d'immenses étendues humides à la fois riches et contraignantes, allant bien au-delà de ce qu'on connaît aujourd'hui sous le nom de « *aiguamolls del Alt Empordà* ». Les noms de villages ou de lieu-dits tels que « *San pere pescador* » (Saint-Pierre le pêcheur), « *Riumors* » (rivière morte) font référence à

l'existence d'antiques zones marécageuses et d'étangs littoraux plus ou moins exploitables par l'homme. L'aspect marécageux, la végétation et les usages sont identifiables à travers des mots tels que « *els prats* » (les prairies) ; « *els salats* » (les salins), « *arenal* » (sablonneux) ou encore « *fangossos* » (marécageux). Enfin, les noms de lieux sont significatifs des interventions humaines qui ont conduit à l'assèchement de ces zones (« *rec* » : canal) ou qui leur ont attribué une fonction spécifique (« *closa* » : lieu de pâturage).

Ces étroites relations entre les communautés sociales et les marais littoraux suggèrent que l'on s'interroge sur le contexte qui a conduit à la création d'un espace protégé et sur les conditions sociales ayant déterminé sa mise en œuvre. Comment un site littoral, si convoité par les promoteurs immobiliers, a t-il pu être effectivement protégé en l'absence de ressources financières concrètes et dans un contexte local de développement touristique et de monopole de l'agriculture intensive ? Quelle configuration d'intérêts et de rapports sociaux déterminent la gestion de l'espace naturel protégé ? Quels enjeux conditionnent l'application des réglementations de protection définies au niveau régional, national ou européen ?

Dans un premier temps, nous présenterons les usages et les aménagements des marais ampurdannais dans une perspective diachronique. Puis, nous analyserons la création du système de protection dont ils font l'objet ainsi que son fonctionnement, ses contraintes et son organisation.

A. L'EVOLUTION DES USAGES ET DES AMENAGEMENTS DES MARAIS

Historiquement[219], l'intervention humaine sur le site répond à la nécessité pour les populations locales de transformer un milieu jugé hostile à leurs besoins vitaux. Le

[219] D'un point de vue historique, les marais et les étangs de la région ampurdanaise occupaient toute la Baie de Rosas. Dans la période antique, les Grecs ont bâti la cité d'Ampurias sur une île située entre les anciennes embouchures des fleuves Fluvia et Ter, cité qui constitue le commencement de l'installation humaine dans la zone. C'est pourtant seulement au Moyen Age qu'apparaissent de réels témoignages écrits sur l'adaptation du milieu aux besoins humains. A cette époque, sous la domination du comté d'Ampurias, de quelques seigneurs comme ceux de Caramany ou de San Pere Pescador et du Monastère de San Pere de Rodes, la zone de marais est largement exploitée pour ses richesses en poissons, sel, gibier et pâturages. Par besoin d'argent, les seigneurs ont ensuite peu à peu concédé à leurs assujettis une partie de leurs terres incultes converties alors en communaux. Ainsi, sur la commune de Castellon d'Ampurias, une grande partie des terres situées en bordure de la rivière Muga, même sous la propriété directe du comte ou du seigneur, étaient considérées comme partie du « domaine utile » des communes[219]. Sous le

type de sol, le climat, la topographie, mais aussi des raisons socio-économiques telles que la possibilité d'irrigation ou la compétitivité agricole, ont conduit à l'établissement de rapports ambivalents entre l'homme et le milieu naturel, considéré à la fois comme une ressource et comme une contrainte. Deux enjeux principaux ont motivé l'assèchement d'une partie importante des marais originels : un enjeu agricole qui a conduit à la mise en culture des terres et à l'élevage ainsi qu'un enjeu sanitaire lié aux maladies véhiculées par les marais. Les progrès techniques dans les années soixante engendrent le développement de l'urbanisation et la naissance d'un tourisme populaire demandeur de structures de logement et de loisirs.

1. La mise en valeur agricole des marais

L'histoire de cette zone est d'abord celle de la conquête de l'homme sur les marais à travers leur mise en valeur agricole. Dans la zone marécageuse du Haut Ampurdan, l'eau, la fertilité de certains sols d'alluvions, la richesse faunistique et floristique du milieu représentent en effet des ressources exploitables pour couvrir les besoins primaires des populations s'y installant.

C'est au XIème siècle que commence l'exploitation agricole des terres riveraines attenantes à la ville de Castellon d'Ampurias grâce à l'utilisation de techniques d'assèchement encore peu efficaces. La déviation des fleuves Fluvia et Ter au XIIIème siècle permet de gagner de nouvelles terres sur les marais et de construire la ville de Rosas qui s'agrandit au fur et à mesure de l'assainissement des marais. La partie la plus méridionale des limites de la commune de Castellon a été conquise sur les zones humides entre le XVème et le XVIème siècles. Elle va alors passer aux mains de bourgeois ou de communautés religieuses. Les tendances à la sécularisation, amorcées au XVIIIème siècle et intensifiées au XIXème siècle, entraînent la mise aux enchères des parcelles de terres appartenant à l'Eglise ainsi que le morcellement foncier de cette zone.

La structuration et l'organisation des habitats comme celle des terres agricoles en parcelles dont les formes, les usages et les étendues varient, traduisent une

---

nom de «*prats communs* » (près communes), les terres les moins productives étaient utilisées pour le pâturage du bétail quand le niveau d'eau le permettait.

organisation sociale fondée sur les ressources et les contraintes du milieu naturel, rappelant le cas des zones humides de la Camargue en France (Picon, 1978). La zone de marais située au Nord de la rivière Muga, dans sa partie méridionale et septentrionale, est par exemple caractérisée par un regroupement de l'habitat qui prend la forme de fermes surélevées ou « *masos* ». Ces dernières témoignent de la nécessité de s'accommoder de l'inondabilité de la zone : des élévations de terrain, des petits promontoires dans des zones marécageuses ou en bordure d'étang ont servi de terrains d'installation privilégiés. Dans les zones littorales, près de la ville de San Pere Pescador et de celle de Castellon d'Ampurias, l'occupation humaine s'est faite dès le XVème siècle autour de « *cortals* » destinés à l'élevage. Elle s'est développée au fur et à mesure de la progression des terres conquises sur les zones inondables ou sur les étangs. Les parcelles les plus grandes (plus de 50 hectares) correspondaient notamment à d'anciens pâturages communaux.

La mise en valeur agricole des terres conquises sur les marais devient dominante au Moyen Age car elle représente une production importante de ressources alimentaires et économiques. A cette époque, la pêche constitue encore la forme de valorisation[220] des étangs la plus courante et celle qui a le moins d'impacts sur le milieu. Au XVIIIème siècle, les comtes vont faire mettre en place un système de canaux pour réguler l'accès des poissons aux étangs. A l'image de l'aquaculture moderne, un système technique permet alors de réaliser des pêches fructueuses à des époques de l'année soigneusement déterminées. Au fur et à mesure que la pression populaire oblige les comtes à assécher les étangs pour des questions sanitaires, les techniques agricoles bouleversent l'équilibre biologique des écosystèmes humides et en particulier ils réduisent les lieux de pêche et contribuent à la disparition de certaines espèces aquatiques. En outre, l'explosion démographique de cette époque et les besoins croissants qu'elle entraîne vont provoquer une intensification des cultures agricoles.

La croissance démographique conduit à gagner des terres sur les zones humides et se traduit à partir du XVIIIème siècle par de grands travaux d'assèchement. L'expansion de l'agriculture sollicite aussi davantage de terres et de drainages, en particulier sur la partie littorale de la plaine ampurdanaise. L'élevage, les cultures de

[220] Elle représentait aussi une ressource économique, notamment pour les comtes d'Ampurias et les moines qui possédaient les droits de pêche, les louaient aux gens du pays et en retiraient d'importants bénéfices.

céréales, l'arboriculture et enfin la riziculture, deviennent les principaux usages liés à la transformation de ces terres marécageuses.

L'évolution des pratiques d'élevage n'est pas sans conséquences sur le milieu naturel. Certains étangs deviennent des lieux de pâturage appelés « *closes* » car fermés par des fosses, des arbres ou des haies. Ils contribuent à modifier l'écosystème local en empêchant d'un côté la circulation naturelle des espèces animales et en permettant par ailleurs, la création de nouveaux lieux d'accueil pour des espèces non autochtones. En outre, lorsque l'élevage des vaches est délibérément voué à la production intensive de lait, la vocation de pâturage de ces terrains est abandonnée au profit de la culture de fourrage. Ce changement a différentes conséquences : la disparition des arbres qui favorisaient l'humidité et l'ombre et protégeaient du vent ainsi que la résurgence de la salinité des terres par capillarité. Ce dernier problème rend certains champs totalement stériles. L'adaptation difficile du milieu aux besoins humains a conduit plus récemment à l'abandon définitif de la production de lait au profit d'un système d'élevage en équilibre avec le milieu et subventionné par l'Union européenne.

La culture des céréales, celle du maïs en particulier, occupe, depuis son introduction dans la première moitié du XVIIIème siècle, les meilleurs sols agricoles. La culture de la luzerne ne prend une véritable importance qu'à la fin du XIXème siècle en rendant possible la suppression des jachères et en fixant définitivement sur l'année une « trilogie verte » typique des cultures des sols alluviaux : maïs, luzerne et céréales d'hiver. Quant à l'orge et l'avoine, ils sont cultivés sur les sols les moins productifs c'est-à-dire ceux qui sont également mis à profit, les années d'excédent, pour la culture de fourrage destinée au bétail (Gozalbez, Serra, Velasco, 1994, p 233).

Enfin, la culture du riz est un usage des plus caractéristiques de l'ambiguïté permanente des relations entre l'homme et le milieu. Elle est tantôt dédiée à la mise en valeur des marais à des fins économiques, tantôt elle favorise leur biodiversité. Les premières rizières dans la région ampurdanaise remontent au XIVème siècle. Les terres alluviales sont alors aménagées à l'aide de canaux et le riz constitue le moyen principal de dessalement des marais littoraux. Le véritable développement de la culture du riz prend son essor seulement au XVIIIème : c'est à ce moment là la culture la mieux adaptée à la salinité des terres. La conquête des rizières sur les étangs situés au sud du fleuve Fluvia, fait suite à de nombreux échecs de mise en valeur dus à la faible efficacité des techniques mobilisées pour travailler les sols ainsi qu'à la forte

controverse qui pèse sur la riziculture. Celle-ci favorise en effet la prolifération des moustiques et suscite, de fait, le développement de maladies comme le paludisme. La lutte contre les moustiques crée à son tour de nouveaux problèmes. L'introduction d'une nouvelle espèce de poisson américaine qui se nourrit des larves de moustiques, la « gambusia », va modifier l'équilibre du milieu. Son arrivée entraîne en particulier la disparition d'une espèce autochtone, « *el fartet* ». La culture du riz est maintenue en dépit de ces problèmes car elle est la production la plus rentable de l'époque (Gozalbez, Serra, Velasco, 1994, p 232). Aujourd'hui, seulement quelques cultures subsistent au sud. Elles ne présentent plus de problèmes sanitaires. Les politiques de démoustication successives se sont modernisées bénéficiant du progrès des modes de traitement. Elles ont évolué depuis peu vers la préservation de l'environnement au sens large[221].

La mise en valeur agricole des marais conduit, à partir du milieu du XXème siècle, à la forte diminution des surfaces humides et des espèces d'oiseaux qui y étaient originellement inféodées. Les zones marécageuses qui y ont échappé se situent près de la mer, là où la salinité constitue un véritable barrage naturel à la mise en culture. L'usage agricole n'échappe pourtant pas de son côté à la concurrence d'autres modes de mise en valeur plus rentables des zones littorales. Les zones proches du rivage en particulier, délaissées par le secteur agricole, sont convoitées par les promoteurs immobiliers. A partir des années soixante, l'aménagement de logements et de zones de loisirs, pour répondre au développement touristique de la zone, est sans doute l'activité qui a le plus contribué à détruire les marais de la région ampurdanaise.

2. La mise en valeur touristique

La transformation de la zone littorale en une zone à forte valeur ajoutée vient bouleverser une logique de mise en valeur agricole des marais dont le développement dépend de l'étendue des terres à conquérir sur les marais. L'« ère du béton », avec l'urbanisation intensive du littoral, n'a épargné ni les zones naturelles ampurdanaises, ni l'usage agricole. Jusque-là, le tourisme encore réservé à une élite, se développe sur les

[221] La technique consiste non plus à procéder à des pulvérisations aériennes massives mais à traiter le problème à la source, au moment de la formation des larves, et ce, dans des zones restreintes, là où le problème gêne le tourisme.

zones plus pittoresques comme Cadaqués. L'édification des premières « marinas » traduit pourtant sa démocratisation et sa massification.

Neuf communes sont concernées par les marais qui seront intégrés au futur parc naturel littoral de l'Ampurdan : Castellon d'Ampurias, San Pere Pescador, Palau Saverdera, Perelada, Pau, Pedret i Marza, l'Escala, Rosas et l'Armentera. Entre les années soixante et quatre-vingt, l'évolution démographique littorale est surtout significative pour les communes qui se lancent dans le tourisme : Perelada, l'Escala et surtout Rosas où la croissance est la plus spectaculaire (cf. tableau 7). Elle a accueilli plus de 80 % de sa population sur ces trente dernières années, population qui dépassait déjà les 8000 habitants en 1981, soit le double de l'Escala, la seconde commune la plus peuplée du parc naturel. Avec un taux important de population active dans le secteur tertiaire supérieur à la moyenne globale du secteur (43 % contre 37 % en moyenne) et un taux important de pertes d'exploitations agricoles (-75 entre 1962 et 1972), ces villes se sont principalement tournées vers le tourisme. Leur structure de population jeune en fait des secteurs d'autant plus dynamiques.

Tableau 7 : Evolution démographique des communes du parc naturel de 1960 à 1999 en nombre d'habitants

	1960	1970	1981	1991	1999
Armentera (l')	1003	834	756	737	742 ↘
Castellon de Ampurias	2009	2110	2653	3645	5816 ↗
Escala (l')	2451	3117	4048	5142	5926 ↗
Palau Savardera	776	767	666	682	914 ↗
Pau	385	426	312	363	420 ↗
Pedret y Marza	155	145	142	124	125 ↘
Perelada	1099	1001	1238	1118	1242 ↗
Roses	3575	6186	8131	10303	12408 ↗
San Pere Pescador	963	987	1045	1268	1377 ↗

(Source : d'après l'Institut National de Statistiques)

Les communes essentiellement rurales comme Pau, Pedret i Marza, l'Armentera, Palau Saverdera dont la population est inférieure au millier d'habitants dans les années soixante-dix, sont exclues du développement local induit par le

tourisme. Leur structure de population âgée, la proportion de la population active du secteur primaire supérieure à la moyenne et faible dans le secteur tertiaire ainsi que l'absence d'offre de logement (hôtel ou camping) sont des facteurs limitatifs supplémentaires. Leur population baisse jusqu'en 1981, sauf à Perelada qui fluctue sensiblement. Elle remonte depuis une dizaine d'années en raison de l'attrait de ces villages pittoresques du parc naturel, peu peuplés mais proches des équipements des grandes villes, de la mer et de la montagne pour les citadins.

Des communes intermédiaires, comme Castellon d'Ampurias et San Pere Pescador comptant respectivement 2210 et 987 habitants en 1970, affichent une dynamique démographique positive jusqu'à aujourd'hui. L'équilibre entre la part des actifs dans le secteur tertiaire, celle du secteur primaire et le développement de l'offre de structures liées au tourisme leur confère une place de villes secondaires. Aujourd'hui, Castellon accueille plus du double d'habitants qu'il y a vingt ans, preuve de son fort développement en dépit de son importante participation territoriale au parc naturel ou certainement grâce à l'utilisation de ce contexte à des fins touristiques.

Enfin, de nouveaux noyaux de population comme Santa Margarita ou Ampuriabrava apparaissent dans les années soixante. Ces marinas résidentielles sont particulièrement significatives de la logique d'aménagement touristique du littoral. Santa Margarita, par exemple, a été fondée en 1960 et doit son nom à l'antique monastère de Santa Margarita de Rosas occupé par des moines bénédictins et érigé en 1328 près de l'étang de Santa Margarita, lagune littorale liée à l'une des embouchures de l'ancien Etang de Castellon[222]. Les terrains où la marina a été construite étaient d'importantes zones de chasse au gibier d'eau. L'ancien maire de Barcelone, leur propriétaire, a réalisé, en les vendant, une opération financière conséquente. La zone où a été bâtie Ampuriabrava (1967) était à l'origine beaucoup plus agricole que celle de Santa Margarita. Seulement 25 % des terrains correspondant à la partie la plus proche du littoral étaient considérés comme inexploitables. Les travaux de construction de la ville commencent en 1965, soit deux ans avant l'obtention d'un permis légal qui ne sera en fait accordé qu'en juin 1967. Située à deux kilomètres de la ville comtale de Castellon d'Ampurias, elle est aujourd'hui considérée comme la plus grande marina au

[222] On pouvait d'ailleurs à cette époque aller de Santa Margarita à Rosas en bateau par un système de canaux et d'étangs interconnectés dans la zone du « *Clot dels franquets* » et de « *la Salata* ».

monde[223]. Elle représente l'un des plus vastes complexes touristiques de la Méditerranée dont l'originalité tient à son urbanisation organisée autour de canaux navigables.

3. La mobilisation sociale contre l'urbanisation de la zone de marais

Le 10 décembre 1974, la Commission départementale d'urbanisme et d'architecture de Gérone approuve un projet de construction d'une marina de 60000 personnes. Celle-ci doit occuper 525 hectares dans la zone de Port Llevant. Elle conduit à une mobilisation sociale sans précédent en faveur de la protection des derniers marais subsistant entre Rosas et San Marti d'Empuries et entre l'Estartit et la plage de Pals[224]. Le 17 juillet 1976, paraît un article[225] qui conduit le Centre Européen pour la Conservation de la Nature à consacrer sa campagne annuelle aux zones humides l[226]. Il donne aussi l'occasion à la société ornithologique Belge « Oiseaux » d'organiser un colloque international sur le même thème. Jordy Sargatal et un de ses collaborateurs, Marti Boada, y présentent une communication portant sur les marais de l'Ampurdan. Celle-ci favorise le lancement de la première démarche officielle de protection de ces zones humides : 400 représentants de onze Etats européens différents signent une pétition envoyée à la « Commission Interministérielle de l'Environnement » du gouvernement espagnol. Des personnalités catalanes issues des milieux de l'ornithologie et de la conservation de la nature s'engagent alors dans la défense d'un site qualifié de « *paysage naturel pittoresque* » dans la pétition. En octobre 1976 est créée le Croupe de Défense des Aiguamolls de l'Emporda (ci-après GDAE).

De décembre 1976 à mai 1977, le GDAE mène une campagne d'information et de sensibilisation sur les zones humides de l'Ampurdan dans la majorité des villages de la zone et dans les grandes villes comme Girone ou Barcelone. Une demande de rejet du projet de construction de Port LLevant est envoyée à la Commission Interministérielle de l'Environnement qui donne un avis positif. Le contexte politique du moment semble

---

[223] Elle dispose de 5000 points d'amarrages de bateaux, d'un aéroport autonome, de résidences avec garage, jardin et accès privé aux canaux (Guide de la ville de Castellon de Ampurias, office du tourisme, 2000).
[224] D'un côté, la salinité de ces terrains les rend impropres à la mise en culture et d'un autre côté, leur richesse en gibier et en oiseaux d'eau en fait des terrains de chasse très prisés.
[225] Cet article de la revue *Presencia* est intitulé « les zones humides de l'Ampurdan menacées ». Il est signé par Jordy Sargatal, futur leader du mouvement écologiste.
[226] Organisme dépendant du Conseil de l'Europe.

favorable. L'accès à la démocratie vient d'être consacré par les premières élections législatives démocratiques du 15 juin 1977, suite au couronnement de Juan Carlos I. En Catalogne, les élections sont remportées par les nationalistes qui annonçaient dans leur programme le rétablissement de la « *Generalitat* »[227] et le retour à l'autonomie. Adolfo Suarez est président du nouveau gouvernement. Le contexte favorise l'expression d'intérêts sociaux jusque-là tus en raison du régime politique autoritaire.

Dix mille signatures en faveur de la protection des marais sont recueillies à l'occasion d'une fête populaire de soutien organisée par le GDAE. Malgré ces efforts, les travaux de construction de la marina de Port Llevant commencent en juillet 1977. La position adoptée par le Ministère de la culture est ambiguë, oscillant tour à tour entre l'arrêt des travaux et leur reprise justifiée par l'enjeu économique que représente la marina et par l'idée que ce site naturel est hors de danger. En parallèle, des particuliers, des notables locaux, des partis politiques se joignent aux écologistes pour demander la création d'un parc naturel dans cette zone. Le 14 juillet 1977, le GDAE et DEPANA occupent pacifiquement le site. Le 17 septembre, ils lèvent l'occupation en raison du discrédit qu'aurait pu générer l'absence de consensus interne au mouvement écologiste sur l'objectif de conservation des marais. Les écologistes sont en effet divisés entre les « naturalistes » qui demandent la création d'un parc naturel et les « politiques » qui participent au mouvement pour des raisons idéologiques plus extrémistes.

Les travaux avancent jusqu'à l'été 1978 où le GDAE convoque un *sitting* qui bloque les travaux menés par huit camions et une pelle mécanique. L'entreprise concernée porte plainte et le juge ordonne l'expulsion des occupants dont quatre sont arrêtés[228]. Le 19 août 1978, un arrêté du ministère de la culture paralyse à nouveau les travaux pour confier l'affaire au Gouvernement catalan. La mobilisation sociale pour la protection du site bénéfice, à ce moment-là, des pressions exercées par les milieux nationalistes très majoritaires qui revendiquent l'autonomie régionale. En septembre 1978, la *Generalitat* confie à une unité de recherche en écologie appliquée du service des Parcs naturels et de l'Environnement (préfecture de Barcelone), la réalisation d'un document d'information sur les marais. Ce document conduit le Conseil exécutif à

---

[227] Abolie par le général Franco en 1938 et rétablie officiellement par le décret royal du 29 septembre 1977.

[228] Par solidarité, peu de jours après, 200 personnes se retrouvent pour se dénoncer ensemble comme occupants du site.

reconnaître à l'unanimité la nécessité de protéger le site. En janvier 1979, le gouvernement catalan demande le lancement de la deuxième partie de l'étude engagée avec l'objectif majeur de formuler des propositions de gestion. L'étude a été conduite par des ornithologues locaux, Jordy Sargatal et Francesc Giró, impliqués dans le mouvement social, en collaboration avec un ornithologue anglais reconnu du nom de Herbert Axell. Elle est livrée quelques mois plus tard à la *Generalitat.* A la fin de 1979, le site est déjà visité par de nombreuses écoles et fait l'objet de conférences, d'articles dans la presse, de programmes radio-télévisés. Un ouvrage sur les oiseaux de l'Ampurdan (Sargatal, Llinas, 1979) est publié et les manifestations dans les villes attenantes comme Figuères, les pétitions ou encore les *sittings* pacifiques sur les plages du littoral se multiplient. S'ensuivront aussi des actions à caractère pédagogique et revendicatif en faveur des marais.

Au même moment, le Ministère catalan de politique territoriale et l'entrepreneur de Port LLevant négocient la cession d'une zone constructible proche de la rivière Muga contre le reste de la zone transformée en réserve naturelle. De nouveaux projets d'aménagement s'y ajoutent malgré les actions répétées du GDAE incorporé, dés février 1980, dans une structure plus large de défense de la nature : l'Institution Alt-Ampurdannaise pour la Défense et l'Etude de la Nature (ci-après IAEDEN). En mai 1980, c'est un projet de terrain de golf qui apparaît sur l'étang de Castellon. En janvier 1981, une tentative de colmatage des roselières de ce même étang destinées à être converties en rizières, est arrêtée à temps. En septembre, c'est à nouveau l'entrepreneur de Port LLevant qui tente de remblayer la lagune de la Rogera entraînant une réaction immédiate de l'IAEDEN qui arrête encore la progression des machines. Le même jour, un arrêté du maire de Castellon formalise la cessation des travaux, soutenu un mois plus tard par une nouvelle manifestation de 500 personnes qui demande l'arrêt définitif des engins. L'intervention de l'élu local, agriculteur de métier, traduit le poids des enjeux agricoles dans la zone à protéger et la concurrence que représente pour eux l'urbanisation des zones naturelles. Au printemps 1982, un regroupement associatif incluant notamment DEPANA et IAEDEN, présente un projet de protection des zones humides aux parlementaires catalans. Ces derniers proposent alors à la Chambre Catalane un projet de loi socialement concerté.

Le contexte de transition démocratique favorise la satisfaction des revendications du mouvement écologiste. La rupture démocratique se veut le plus

pacifique possible, ce qui conduit de nombreuses institutions pré-démocratiques en position de faiblesse à valider les exigences de la société civile notamment ses revendications écologiques (Sastre Garcia, 1997, p 37) :

> *« Le parc n'aurait pas existé sans le passage à la démocratie, parce qu'il aurait du être créé par décret du gouvernement. En passant par le parlement catalan, il a au contraire été consacré par les représentants de la société civile» (Leader du groupe écologiste, 31 mars 2000)*

Les négociations entre les leaders du mouvement naturaliste et les parlementaires conduisent à la protection d'une partie seulement des marais. Les zones naturelles marécageuses de la région du *Baix Empordá* ne sont pas incluses dans le périmètre protégé en raison des divergences de point de vue existantes entre les maires. Les maires du Bas Ampurdan avaient d'importants projets urbanistiques à l'opposé des élus de la région du Haut Ampurdan qui soutenaient la mise en protection :

> *« Ce fut un débat entre nous écologistes. Ma position était de dire que si nous devions attendre le changement politique pour tout protéger, nous allions attendre longtemps et en attendant, mieux valait protéger une partie plutôt que rien.» (Leader du groupe écologiste, 31 mars 2000)*

Aujourd'hui, les marais du Bas Ampurdan sont protégés par le PEIN. Leur propriétaire (non agriculteur), qui avait avant cela des projets d'urbanisation du site, a finalement collaboré activement à leur protection en créant une réserve naturelle volontaire (zone de Pals).

Le 13 octobre 1983, le parlement de Catalogne approuve à l'unanimité la loi 21/1983 du 28 octobre qui déclare le site « milieu naturel d'intérêt national et réserve intégrale zoologique et botanique ». Le Parc naturel des marais du Haut Ampurdan (« *Parc natural dels aiguamolls del Empordà* ») est créé par la loi catalane 12/85. Il occupe 4866 hectares dont 824,5 placés en réserve intégrale et 14,5 hectares en réserve partielle. L'Assemblée pour la protection des marais de l'Ampurdan, organisme gestionnaire du Parc Naturel, est créée le 15 mars 1984 au titre de l'article 6 de la loi 21/983. Pourtant, la déclaration officielle du site et la création de ses organes de gestion sont accompagnées de peu de moyens concrets de la part de l'administration régionale. Par ailleurs, elles génèrent des conflits avec les agriculteurs qui malgré leur acceptation

« contrainte » du parc naturel souhaitent maintenir leurs pratiques et continuer de gérer la zone à l'identique. Cette situation fait aujourd'hui la particularité du parc naturel. En effet, celui-ci maintient des activités agricoles et d'élevage sur près de 80 % de sa surface.

Tableau 8 : modes d'occupation du sol dans le parc naturel

Modes d'occupation du sol	Surface en hectares
Céréales	2339, 3
Riz	187, 9
Prairies naturelles	557, 1
Fruitiers	117,9
Ripisylve et bois	107, 5
Marais et plages	861,4
Camping	58,9
Eaux permanentes	162,8
Zones inondables	321,6
Végétation arbustive	8,5
Vigne	8,9
Total	4731, 8

(Source : Costas i Pedros, 1999)

Ce sont principalement des céréales comme le mais et le sorgho ainsi que du riz qui sont cultivés dans le parc naturel (cf. tableau 8).

En dépit des réglementations, le parc naturel continue de subir une pression démographique importante. Le tourisme de masse est concentré à sa périphérie, dans les villes littorales. Un tourisme alternatif se développe plus récemment à l'intérieur même du parc naturel, profitant de la diversification des activités agricoles traditionnelles et des équipements facilitant l'accès public aux visiteurs. La spécificité de ce parc réside aussi dans le statut privé de la quasi-totalité des sols. Seules la réserve intégrale « *les Llaunes »*[229] située dans la zone du « *Cortalet »* et la zone maritime-terrestre sont publiques (Costas i Pedros, 1999, p35). Une dizaine de mas et de maisons paysannes anciennes[230] ont été transformés par les agriculteurs pour accueillir des visiteurs dans un contexte où les activités agricoles n'ont plus la même rentabilité, leur productivité étant contrainte par la réglementation du parc naturel.

[229] 518, 6 hectares soit 10,96 % de la surface totale du parc naturel.
[230] Cf. le site web de la Generalitat : http://www.parcsdecatalunya.net/aim/cpaiguamolls41.htm.

II. LA GESTION ET LA PROTECTION DES MARAIS AMPURDANNAIS

Le parc naturel est soumis à un régime foncier spécifique. Dans le périmètre du parc naturel, les activités agricoles et d'élevage doivent se soumettre aux nécessités de conservation du site. L'administration régionale a le pouvoir de régulariser ou de suspendre définitivement les usages pouvant contrarier la stricte protection des réserves intégrales[231]. Des interdictions de remblaiement des étangs et des lagunes ainsi que l'interdiction de la chasse dans les réserves intégrales sont les premières mesures réglementaires de protection du site.

Pour autant, la protection du site ne constitue pas un enjeu partagé. La mobilisation des groupes naturalistes influence seulement un secteur initié de la population : des biologistes, des écologistes, des professions libérales sont soutenus par les populations des villes proches où les campagnes de sensibilisation ont été menées à la fin des années soixante-dix :

> *« On trouvait seulement des problèmes ou des réticences auprès de la population locale. Mais à partir de Figuères, Girone, nous étions tous d'accord : les intellectuels, la classe scientifique catalane étaient tout à fait pour la création du parc naturel et nous proposaient même leur aide.» (Leader du groupe écologiste, 31 mars 2000)*

En définissant le territoire et ses usages au travers de nouvelles réglementations, le zonage crée une situation durable de conflit entre les agriculteurs et l'administration gestionnaire locale. Si la plupart des usagers locaux ont d'abord accepté le parc, convaincus que le maintien d'un espace naturel était une meilleure garantie pour leur activité que le développement de l'urbanisation littorale, il n'en reste pas moins qu'à l'heure où le parc est créé, les règles du jeu changent totalement pour eux. Dans ce contexte, leur adhésion à la conservation du parc naturel est difficile. Elle est également peu requise par l'administration dont l'objectif est essentiellement de protéger les zones naturelles marécageuses et non d'intégrer les intérêts divergents.

---

[231] Articles 3 et 4, loi 21/1983 sur la protection des marais de l'Ampurdan.

A. Les reglementations et les modes de protection des marais

Le parc naturel est divisé en deux aires appelées « polygones », jugées d'intérêt national (PNIN) et qui incluent trois réserves intégrales (RI). Les polygones se trouvent au Nord et au Sud de la Muga et sont séparés par la ville d'Ampurias (cf. figure 15). La zone Nord correspond presque entièrement au lit de l'ancien étang de Castellon d'Ampurias. Les étangs, les prairies, les rizières et les différentes « *closes* »[232] forment un paysage diversifié principalement utilisé pour le pâturage des bovins. La frange littorale, qui va de la ville de Castellon jusqu'à la rivière Rubina et de la rivière Mugueta jusqu'aux Salins, est occupée par des champs cultivables très fertiles. La zone protégée, au sud de la rivière Muga, s'étend entre ce fleuve et le fleuve Sirvent. Elle occupe un espace de cinq kilomètres entre la mer et l'intérieur des terres. Plus au sud encore, l'espace protégé remonte le Fluvia depuis la mer jusqu'aux premières limites de la ville de Toroellea de Fluvia. La zone littorale est encore protégée de l'embouchure du fleuve jusqu'à la rivière Vell.

Trois réserves intégrales renforcent la protection du parc naturel (cf. figure 15). La première, appelée « *els Estanys* » (RI 1) est privée. Elle s'étend depuis la mer vers l'intérieur des terres et recouvre sept étangs : « *l'estany del Tec* » ; « *l'Aiguaclara, estany de Palau* » dont les roselières et les herbiers palustres sont utilisés par le bétail dans sa partie la moins profonde ; « l'*estany d'en massot* et *estany de l'Albert* » qui sont des salines et prairies inondables utilisées comme pâturages ; « l'*estany de Mornau* » qui est souvent couvert d'eau, a été dégradé par les drainages et sert aussi de lieu de pâturage ; « *l'estany de Vilaut* » dont la particularité réside dans ses eaux permanentes peuplées de renoncules et de joncs. La réserve comprend aussi une partie des zones inondables du fleuve Tec et des rizières.

La seconde réserve intégrale (RI 2) est située dans la commune de Castellon d'Ampurias. C'est celle qui a le moins pâti de l'intervention humaine malgré la menace d'urbanisation de Port Llevant dans les années soixante-dix. Elle comprend les huit lagunes littorales situées entre la Muga et le Fluvia, appelées « *les Llaunes* » dans le langage local. Les lagunes saumâtres communiquent avec la mer et avec le fleuve en période de crue. L'eau salée de la mer entre dans le système lagunaire par la Rogera.

[232] Zones inondables de pâturage et de fauche entourées de canaux et fermés par la ripisylve.

L'eau douce arrive par le canal du Moulin (« *rec del Moli* ») qui débouche dans la lagune de la Massona et occasionnellement par la Muga et le Fluvia. C'est cette alternance d'eaux salées et d'eaux douces qui caractérise le système lagunaire et différencie chaque lagune en fonction de son degré de salinité, de ses habitats et des espèces qui y sont inféodées. Autour du canal du Moulin, une steppe salicaire est inondée temporairement par les crues ou lors des fortes pluies (Pares Espagnol, Borras Simonet, 1998, p 97). A l'intérieur du polygone Sud se trouvent aussi les « *closes du Cortalet* », la zone destinée au pâturage qui a le moins subi la pression humaine. La troisième réserve intégrale (RI 3) correspond à la petite île de Caramany. D'une superficie d'environ un hectare, elle s'est formée après les travaux de redressement du Fluvia. Entre La Muga et le canal du Moli, une autre partie de la zone protégée par le PNIN est constituée de terres cultivables et fertiles : on y trouve des céréales, des arbres fruitiers, de la luzerne, du sorgho et du tournesol. Enfin, la dernière partie du PNIN 2 est un important ensemble de « closes » entre le dit canal et celui du Sirvent. Les bordures du Fluvia, ses ripisylves, ses bras morts et certaines de ses parcelles cultivées sont aussi protégées alors que la zone du Bas Ampurdan et celle du « *baix Ter i de Pals* » le seront beaucoup plus tard, au moment de l'intégration du PNAE au Plan d'Espaces d'intérêt Naturel (PEIN).

Tous ces terrains font l'objet de mesures de conservation au travers du régime d'urbanisme qui les classe en zones non urbanisables. Les plans d'aménagement urbains des communes concernées, notamment en matière de zonage du sol, doivent obtenir l'aval de la Commission interministérielle de l'environnement. Les usages agricoles et forestiers sont soumis aux besoins prioritaires de conservation stricte du milieu naturel dans les réserves intégrales et aux finalités scientifiques, culturelles et de recherche qui en ont motivé la classification[233].

[233] Article 3.4 de la loi 12/1983.

Figure 15 : Limites du parc naturel des marais de l'Ampurdan

(Source : PNAE)

Dans les réserves intégrales, toutes les activités de nature à perturber la faune, la flore, le gibier sont interdites comme par exemple la construction d'habitats permanents. Seules y sont permises les activités de conservation et de restauration des écosystèmes ou celles compatibles avec la préservation du milieu. Dans les autres zones protégées du parc naturel, seuls sont autorisés les usages agricoles traditionnels ainsi que les constructions nécessaires à l'activité agricole ou d'intérêt public[234]. La coupe d'arbres et le nettoyage de canaux sont soumis à une autorisation préalable de l'organisme gestionnaire du parc naturel. Enfin, le contrôle des pesticides et des insecticides est une réglementation propre à la législation catalane.

D'autres mesures de protection s'ajoutent aux zonages de protection du parc naturel. En 1987, une réserve partielle est créée comprenant un tronçon du Fluvia et de l'île de Caramany afin de protéger la loutre[235]. En septembre de la même année, les réserves intégrales sont identifiées comme « zones de protection spéciale » au titre de la directive «Oiseaux » (79-409) en raison de leur richesse ornithologique[236]. Depuis 1993[237], le label RAMSAR inclue les marais de l'Ampurdan dans la liste des zones humides d'intérêt international et permet de faire bénéficier le parc naturel des programmes d'action et de financements spécifiques attribués à ces zones reconnues pour leur valeur patrimoniale dans la conservation de l'avifaune.

Enfin, l'administration gestionnaire du site a mis en place une série d'actions pour protéger ou restaurer les marais et les ouvrir au public. Les premières actions concrètes concernent la restauration des étangs de la seconde réserve intégrale grâce à leur ré-inondation. La réintroduction d'espèces sauvages et domestiques autochtones complète ce dispositif de restauration. Des espèces en voie de disparition comme « *el gallo marino »*, en provenance du Parc national de Doñana situé en Andalousie, ont été introduites dans le parc. Plus tard l'âne catalan, les oies ou les poules ampurdannaises ont également été accueillis dans l'enceinte protégée. La loutre a été réintroduite à partir de 1995 et fait aujourd'hui l'objet d'une politique spécifique. Mais la politique la plus spectaculaire concerne la reproduction des cigognes. Récupérées dans les années quatre-vingt, les cigognes ont pondu et niché dans le parc et lui ont donné son emblème. En parallèle, de nouvelles activités sont apparues peu à peu. En 1988, les premiers

[234] Articles 3.5a et b de la loi 12/1983.
[235] Décret 123/1987 du 12 mars 1987.
[236] Quelques 347 espèces différentes y ont été recensées.

campements naturalistes réunissent des ornithologues, étudiants ou confirmés, surtout en période d'été. Plus récemment, d'anciennes bâtisses agricoles ont été revalorisées et transformées en maisons de tourisme rural dont l'administration du parc naturel se charge de faire la promotion.

Aujourd'hui, le parc naturel est considéré comme l'un des mieux équipés de la péninsule ibérique. Il dispose d'un centre d'information appelé « *El Cortalet* », créé en 1986, qui occupe les locaux d'une ancienne ferme. Des services particuliers y ont été développés (un centre de documentation et une école appelée « *Els estanys* »). Le parc compte aussi un centre de récupération de la sauvagine, un centre de reproduction des daims, un centre de réintroduction des cigognes (en collaboration avec le zoo de Barcelone), différents observatoires d'oiseaux et différents itinéraires pédestres pour les visiteurs[238].

Malgré ces actions engagées avec succès, les responsables du parc expriment des besoins encore non satisfaits, essentiellement par manque de moyens financiers. Selon l'article 8 de la loi 12/1983 de déclaration de l'espace protégé, les dépenses de fonctionnement nécessaires pour garantir la protection des marais ou développer d'autres activités relèvent du gouvernement régional. Le rachat de la partie privée d'une de la réserve intégrale « *Els Estanys* », le rachat de mas ou de fermes encore en activité pour leur conversion écologique, la définition de « corridors biologiques » qui impliqueraient de mettre sous régime de protection juridique des sites extérieurs aux limites du parc Naturel, sont encore en attente de financements.

La protection des marais se heurte aussi à des conflits de gestion et de légitimité par rapport aux pratiques traditionnelles. Ces tensions sont générées par les réticences populaires à participer aux actions mises en place en raison des nouvelles formes de gestion de l'eau adoptées dans le parc naturel.

---

[237] Bulletin Officiel de l'Etat n°73 du 26 mars 1993.
[238] Site web du parc naturel : http://www.aiguamolls.org/

B. Les effets pervers du parc naturel sur les modes de gestion traditionnels des marais

Le fonctionnement du parc naturel se confronte à la résistance d'une partie des usagers : des agriculteurs surtout mais aussi des chasseurs qui contestent les modes de gestion de l'eau instaurés par les écologistes et soutenus par l'administration régionale auxquels s'ajoutent les réglementations limitant leurs usages.

Depuis sa création, l'implication de la population locale dans le fonctionnement du parc a été faible. Les agriculteurs et les chasseurs, concernés au premier chef, ont accueilli le parc avec méfiance et comme quelque chose d'imposé depuis l'extérieur. Pour eux, c'est à Barcelone que leur avenir été scellé, sans consultation préalable. La création du site protégé constitue une rupture dans la tradition de gestion agricole du milieu plus qu'une opportunité de transformation et de changement. Les intérêts locaux se confrontent à l'intérêt général qui bénéficie davantage aux touristes et aux écologistes. Dans cette situation, la concurrence que constituent les actions de protection des zones humides est ressentie comme illégitime. Le déséquilibre entre le faible poids des enjeux agricoles et le bénéfice social général que représente la conservation de ces zones inondées semble trop important :

> *« Ils ne se rendaient pas compte des préjudices dont on souffrait : le parc est d'intérêt général pour beaucoup de gens et le mal qu'il faisait à mes cultures était toujours un moindre mal par rapport au coût que représentait la perte de ces lagunes pour beaucoup de gens.» (Agriculteur, 9 juin 2000)*

Les réglementations applicables sont également jugées illégitimes et contradictoires par rapport au maintien des activités traditionnelles autorisées par l'article 3.5b de la loi 21/1983 de déclaration l'espace protégé :

> *« On a toujours vécu sans parc et un jour ces messieurs arrivent pour le "sauver", comme si on détruisait tout. Créer des lois qui obligent à demander un permis pour couper un arbre ou faire un fossé d'irrigation, c'est ridicule » (Agriculteur, 28 mars 2000)*

Le parc crée non seulement une rupture avec les modes de gestion traditionnels des exploitations agricoles et du milieu naturel mais il génère aussi des effets pervers pour les usagers. Ces effets inattendus de la mise en protection de la nature stimulent le passage d'une opposition de principe des usagers (« *on ne veut pas qu'on vienne nous dire quoi faire chez nous* ») à leur opposition de faits (contraintes et préjudices réels). Par exemple, la gestion de la ressource en eau a cristallisé le conflit entre l'administration du parc et les agriculteurs. La direction du parc a en effet adopté différentes stratégies de conservation des marais comme la réintroduction de la culture du riz (la plus compatible avec le maintien en eau des terrains), la réintroduction d'espèces aquatiques, la conservation des « *closes* »[239] et la restauration d'anciens étangs. C'est de fait une nouvelle demande en eau qui vient concurrencer les besoins agricoles et s'ajouter à la consommation croissante de la zone ampurdannaise. Par ailleurs, la poussée démographique des villes littorales comme Rosas (12408 habitants en 1999) a conduit à creuser des puits pour l'adduction en eau potable, ce qui a provoqué la baisse et la salification de la nappe phréatique où puisaient les agriculteurs. Deux agriculteurs disent avoir subi la concurrence des usages de l'eau des villes touristiques de Rosas et de Cadaques : l'un d'entre eux explique même s'être approvisionné en eau potable au village le plus proche pendant sept ans au bout desquels il a investi un million de pesetas dans la réalisation d'un puit privé pour l'eau potable (agriculteur, 28 mars 2000). Le développement des usages touristiques comme les parcs aquatiques ou les terrains de golf près de la côte diversifient la demande, ce qui provoque la colère des agriculteurs qui doivent partager la ressource avec des usages dont ils contestent la légitimité. Devant ces nouveaux besoins, l'espace protégé habituellement excédentaire en eau est confronté au déficit de la ressource. En période de sécheresse, le partage de la ressource devient davantage conflictuel et s'étend à toute la région de Gérone (Ribas, Roset, Ventura, 1998).

Dans le parc naturel, les conflits d'usage de l'eau confrontent plus particulièrement les écologistes de l'administration du parc et les agriculteurs, en particulier ceux qui sont voisins du canal du Moulin (« *rec del moli* »). Si les uns souhaitent une inondation continue du site, les autres ont une tradition de drainage et d'assainissement de celui-ci pour sa mise en culture. L'administration a voulu remettre

[239] Prairies inondées périodiquement dédiées à l'élevage et entourées de haies qui atténuent les impacts du vent fort caractéristiques de l'Ampurdan.

en eau à plusieurs reprises les marais environnant le canal en coupant son arrivée d'eau principale, alors que depuis toujours le problème consiste pour les agriculteurs à évacuer l'eau en excès. Ceux-ci ont dénoncé sans succès les pratiques autoritaires de l'administration locale et les dégâts occasionnés sur leurs cultures par les inondations volontaires :

> *« Etre dans un parc naturel quand on est agriculteur, représente plus un inconvénient qu'un avantage. Ce qui intéresse un parc comme celui-ci, c'est d'avoir un maximum de zones inondées. L'administration monte et descend le niveau d'eau quand elle veut et la plupart du temps on retrouve nos cultures inondées ! » (Agriculteur, 9 avril 2000)*

L'Etang de Vilaut est l'une des zones les plus conflictuelles mais le problème de gestion de l'eau s'y pose en des termes différents. Le statut privé de la réserve intégrale « *Els Estanys* » à laquelle il appartient, confère au propriétaire un pouvoir certain sur l'administration du parc qui veut lui racheter le site. Ses pratiques ont un impact important sur la conservation de la réserve qui conditionnent la cohérence de la politique de restauration engagée par le parc naturel. Le propriétaire négocie donc au prix fort la revente de ses terres et refuse de les céder malgré les propositions réalisées par le gouvernement catalan et par l'administration locale.

La réintroduction d'espèces comme le daim dans l'enceinte protégée a eu, elle aussi, des effets pervers portant un coup supplémentaire à la légitimité sociale de l'espace protégé. Les daims forment différents clans, puis se dispersent et tendent à sortir de la zone protégée qui n'est pas clôturée. Leur prolifération dans la zone de « *Les Llaunes* » par exemple, a causé des accidents de la route ou des dégâts sur les cultures agricoles pris en charge par l'assurance de la société de chasse :

> *« L'administration se désintéresse totalement du problème. En 1999, nous avons recensé treize accidents de la route qui ont coûté jusqu'à 700 000 pesetas. On a aussi évalué les dommages sur les cultures agricoles en 1998 : cela faisait environ 2 millions pesetas » (Chasseur, 28 mars 2000)*

L'augmentation du nombre de canards qui détruisent les cultures, surtout les rizicultures, est un autre problème important. En 1998, l'association locale de chasse estime que les canards ont décimé deux hectares de céréales (chasseur, 28 mars 2000).

La surpopulation est régulée par le Service de protection de la faune du Ministère de l'environnement du gouvernement catalan sur demande des chasseurs et des agriculteurs locaux. Après l'échec des tentatives de régulation réalisées par les gardes forestiers, l'administration a publiquement autorisé les chasseurs à réguler eux-mêmes l'espèce en période d'ouverture de la chasse. Le parc naturel est par ailleurs mis à l'index du fait de la prolifération des sangliers bien que l'espèce n'ait jamais été protégée légalement. En effet, depuis trois ou quatre ans, les sangliers envahissent l'espace protégé où ils trouvent un lieu de refuge. Le problème est dénoncé depuis peu par les organisations de chasse et les agriculteurs tant au niveau local qu'au niveau régional.

En dehors de leurs relations conflictuelles, l'administration du parc et les agriculteurs ont entretenu des rapports très diffus depuis le départ. Loin de favoriser l'intégration des intérêts socio-économiques et écologistes, l'ouverture du parc a renforcé leurs distances traditionnelles. D'un autre côté, l'ouverture au public de l'espace protégé a créé pour les agriculteurs une concurrence illégitime sur leur activité dont les bénéfices sont moins perceptibles et moins généraux que ceux du tourisme. Ils portent un regard négatif sur leur condition de vie à l'intérieur du parc naturel :

> *« La Generalitat pense tout au travers du tourisme La protection et les parcs existent pour donner un lieu de loisirs aux gens de la ville, et une alternative au touriste d'où qu'il vienne. Nous les agriculteurs avons peu de crédit car le développement agricole n'a pas d'avenir et des coûts élevés et des bénéfices très bas! » (Agriculteur, 28 mars 2000)*

La mise en valeur touristique du parc naturel est donc une source supplémentaire de conflit, en particulier en été. Le non-respect des usages et des vitesses de navigation sur les rivières du parc est particulièrement problématique à cette époque de l'année. En effet, le chassé-croisé des estivants du mois de juillet et de ceux du mois d'août provoque momentanément une pression démographique atypique sur le parc naturel. Les six campings limitrophes[240] du parc naturel gèrent alors l'arrivée massive des estivants du mois d'août en empiétant sur les zones protégées. Les municipalités principalement concernées minimisent le problème en justifiant leur

[240] Sur 25 campings au total dans la zone environnant l'espace protégé.

position attentiste par la brièveté du phénomène (quelques jours au mois d'août). En fait, les campings qui offrent un complément au tourisme balnéaire - le « tourisme vert » -, sont des moyens d'attirer des flux de touristes supplémentaires vers la ville. Ne voulant certainement pas non plus entacher ses relations de collaboration avec les municipalités, l'administration du parc considère elle-même le problème comme une situation ponctuelle, due au manque d'effectifs pour la surveillance du parc. Les gardes forestiers chargés de la surveillance des différents parcs de la région du Haut Ampurdan sont en alerte contre les incendies de forêts à cette même époque. Ils sont mis prioritairement à disposition du parc naturel voisin de « Cap de Creus » essentiellement constitué de forêts. Le parc est alors momentanément abandonné aux intérêts touristiques. La politique menée par le nouveau directeur du parc naturel, depuis 1998, justifie aussi ces dérogations provisoires aux réglementations : au dire des usagers, il gère en effet l'espace protégé de façon plus souple que son prédécesseur issu, rappelons-le, de la militance écologique.

C. Les couts et les benefices de la protection des marais

De leur côté, les maires concernés ne ressentent pas de la même manière les coûts et les bénéfices qu'occasionne le parc naturel. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ces positions différentes : la population de la commune, la distribution des actifs par secteur de travail, le degré de participation du territoire communal au territoire protégé (cf. tableau 9).

L'Escala est l'une des communes dont la surface territoriale contribue le moins à la surface du parc naturel (2,1 %) mais dont le pourcentage protégé est le second plus fort (61, 5 %) après Castellon (65,6 %) qui possède la plus grande part du territoire du parc (57,4 %). Rosas et l'Armentera sont les communes les moins représentatives du parc naturel et celles dont le pourcentage protégé de la surface territoriale est le moins important (respectivement 1,1 et 2 %). Pour les communes de Palau Saverdera et San Pere Pescador, c'est un tiers de leur territoire qui est protégé ; elles ne représentent néanmoins respectivement que les 10,2 et 12,8 % de sa surface totale. Dans ce contexte, les enjeux relatifs à la protection de la nature sont différents pour chacune de ces communes. Les actions envisagées à l'intérieur du parc naturel ont un impact bien différencié selon leur situation (Generalitat, 1998).

Tableau 9 : degré de proximité territoriale entre les communes et le parc naturel

Communes	Surface en ha du territoire concerné	Surface municipale	Polygone du parc dans la commune	% du total du parc	% protégé de la commune	Type de commune : T, R ou I
Castellon d'Empuries	2744,5	4220	1	57,4%	65,6%	I
San Pere Pescador	614	1830	2	12,8%	34,5%	I
Palau Saverdera	488	1650	1	10,2%	31,1%	R
Perelada	424,5	4380	1	8,9%	9,1%	R
Pau	224,5	1040	1	4,7%	21,5%	R
L'Escala	125	1600	2	2,6%	14,7%	T
Pedret y Marça	100	860	1	2,1%	61,5%	R
Roses	51,1	4600	1	1,1%	1,1%	T
L'Armentera	11,5	580	2	0,2%	2%	R

(Source : PNAE)

(Type de développement des communes : T =touristique ; R = rurale ; I = Intermédiaire)

En 1999, la commune de Castellon d'Ampurias compte 5816 habitants. Elle se caractérise surtout par une dynamique démographique positive, un équilibre entre la part des actifs dans le secteur tertiaire et dans le secteur primaire et une offre importante de structures liées au tourisme, soit autant de facteurs qui concourent à ce que la commune accepte très tôt de s'adapter à sa nouvelle situation. Elle est contrainte, depuis la création du parc naturel, à jouer avec la dimension « protégée » du site dont les deux tiers font partie du territoire communal. Ces contraintes ont obligé la population à une prise de conscience qui semble aujourd'hui plus développée dans cette commune que dans d'autres[241].

Les villes touristiques comme Rosas ou l'Escala ont tout misé sur l'offre de services liée au tourisme. Elles présentent un taux important de population active dans le secteur tertiaire qui est supérieur à la moyenne[242]. Ce taux correspond à une perte importante d'exploitations agricoles dans la décennie précédant la création du parc[243].

[241] Cette hypothèse relève d'une impression tirée des entretiens réalisés et mériterait d'être étudiée et approfondie par un questionnaire.
[242] 43 % contre 37 % en moyenne dans le secteur.
[243] 75 de moins entre 1962 et 1972.

En raison de leur faible contribution territoriale au site protégé et vu l'orientation de leur politique de développement, elles affichent des représentations plutôt favorables au parc naturel. Les élus ne sont pas opposés au dispositif de conservation mis en place. A l'Escala par exemple, le manque d'attrait urbanistique (terrains inondables) et agricole (sols salés) de la portion de territoire communal comprise dans le parc naturel, ne justifiait pas l'adoption d'une position de contestation concernant les coûts éventuels de l'espace protégé (ces coûts sont peu importants pour la commune).

Enfin, Pau, Pedret i Marza, l'Armentera, Palau-Saverdera, sont de petites communes qui ont moins de 1000 habitants et qui comportent un nombre important de personnes âgées. Le secteur agricole y est plus actif que le secteur tertiaire. Ces communes ont mal vécu l'implantation du parc naturel. Leurs administrés agriculteurs sont les plus touchés. Bien que l'exploitation agricole des terres ait pu être poursuivie après la création du parc, les contraintes directes (réglementations) et indirectes (prolifération d'espèces nuisibles) ont mis en difficultés la profession. Les plus petites communes déplorent d'ailleurs qu'en contrepartie des restrictions d'usage, le parc naturel ne soit pas mobilisé comme un outil de développement local grâce à la création d'un label pour les produits agricoles ou au déploiement de la collaboration avec les communes d'un point de vue touristique et culturel. Enfin, les élus s'accordent à dire que le parc a anéanti les projets de certains agriculteurs qui souhaitaient revendre une partie de leurs terres à bon prix :

> *« Les gens qui ont acheté des terrains pour les revendre à des entreprises ont perdu beaucoup d'argent par rapport à leurs espérances de gains, mais rien en réalité parce qu'ils les ont achetés pour quatre sous dans la zone de Rosas avant que le parc ne soit créé » (Maire de Rosas, 27 mars 2000).*

Le premier directeur du parc naturel, également leader du mouvement écologiste, a donné des orientations strictes de conservation au parc naturel jusqu'en 1999. Selon les maires et les agriculteurs, il a dirigé le parc avec peu de souplesse. Sa forte personnalité a été mise en cause dans la tension entre les intérêts de protection global et les intérêts locaux. Par ailleurs, en dehors des écologistes à la tête du parc naturel, c'est la mainmise du gouvernement catalan sur l'échelon local qui est dénoncée. Le rapport de force entre niveaux de gouvernement a contribué à nourrir chez les administrés et les élus des représentations plutôt négatives de la création du parc

naturel. Les élus craignent la tutelle régionale qu'elle implique, beaucoup ayant peur de perdre l'autonomie gagnée lors de la transition démocratique.

De la même manière, les avantages du parc naturel sont loin de faire l'unanimité entre les élus. Pour le maire de Castellon, le parc naturel représente un outil de développement local et un bénéfice d'intérêt général. La municipalité affiche une logique d'aménagement du territoire fondée sur le développement de l'offre de services liés au tourisme. Le succès du parc naturel qui reçoit la visite de 150 à 200000 visiteurs par an, l'engage à se saisir sans hésiter d'une ressource qui, au départ, n'était pas évidente :

> *« L'avantage de diversifier l'offre est évident. Le parc naturel nous y aide en offrant une catégorie supplémentaire. Le tourisme vert représente des milliers de visiteurs chaque année» (Maire de Castellon, 24 mars 2000).*

Pour le maire de l'Escala, diversifier l'offre touristique grâce au tourisme vert est un mode de mise en valeur possible des terrains protégés de sa commune. Ces terrains ne sont pas encore considérés comme une ressource exploitable :

> *« Peu de gens viennent à l'Escala parce qu'il y a une zone protégée. Cela pourrait être un bénéfice à moyen ou long terme ; cela peut devenir un enjeu futur, mais on n'en est pas encore là» (Maire de l'Escala, 29 mars 2000)*

A l'Escala, l'aménagement de la plage de Montgo, financée par le Ministère central de l'environnement[244] dans le cadre de l'application de la loi « Littoral », la valorisation touristique « sans béton » d'un chemin littoral, la construction de la station d'épuration dimensionnée pour une population estivale et cofinancée par la Délégation provinciale de l'environnement sont des programmes d'action en cours qui permettent d'améliorer l'environnement local. Ils n'ont pas la vocation principale de protéger le patrimoine littoral mais celle de développer un cadre de vie agréable pour les habitants, cadre dont profiteront aussi les touristes. Pour le maire, l'économie locale n'a pas besoin de chercher de nouvelles ressources dans le parc naturel. Il préfère laisser

[244] Par l'organisme chargé des questions littorales : la « *Demarcación de Costas* ».

l'agrotourisme ou le tourisme vert aux communes qui ont moins de centres d'attrait littoraux, côtiers, maritimes ou culturels.

Pour la municipalité de Rosas, le parc naturel n'a pas été une contrainte étant donnée la faible partie de son territoire communal situé dans le périmètre protégé. Pendant des années, le parc a été conçu comme un outil au service de l'intérêt général (la société ampurdannaise toute entière) apportant des bénéfices certes diffus mais néanmoins supérieurs aux coûts qu'il comportait pour la commune. Peu à peu, il est aussi et surtout devenu un outil au service de l'offre touristique de Rosas fondée sur la qualité de l'accueil. L'aspect sauvage de l'espace protégé, aux portes d'une ville très urbanisée qui s'est depuis toujours tournée vers un développement massif de l'offre de services, favorise la venue de nouveaux visiteurs chaque année :

> *« Le parc crée un équilibre entre zones naturelles et zones très urbanisées comme Ampuriabrava » (Maire de Rosas, 27 mars 2000)*

Pour les élus, les bénéfices du parc naturel résident plus dans la qualité et la diversité de l'offre touristique qu'elles permettent sur leurs communes, que dans la protection effective des zones de marais. Les intérêts ornithologiques et paysagers de ces zones naturelles protégées sont certes des bénéfices directs. Ce sont néanmoins des bénéfices de type abstrait qui servent l'intérêt général. Les communes s'en saisissent, faute de mieux, ou quand elles souhaitent diversifier leur offre de loisir. La proximité des ruines d'Ampurias, le parc urbain de « *Las planasas* », le soleil et la mer constituent un ensemble d'attraits qui garantissent la présence de vacanciers toute l'année. Dans un tel contexte, le parc apporte un complément. Il a notamment permis de contenir la pression d'urbanisation des années quatre-vingt et de sauvegarder un environnement « vert ». Celui-ci, symbole de la qualité du cadre de vie, fait l'objet d'une forte demande sociale. Il a donné une image de «bien vivre » local aux communes :

> *« Le parc nous donne une position positive, de privilège intéressant en rapport avec notre image touristique : un environnement très préservé avec une densité de population faible » (Maire de l'Escala, 29 mars 2000).*

Le parc naturel sert finalement davantage à améliorer l'image de l'environnement local des communes, pris au sens de « lieu de vie », qu'à véritablement protéger les milieux naturels du littoral ampurdannais.

Les contraintes de l'espace protégé pour les agriculteurs et pour les élus sont des facteurs de démobilisation par rapport à la logique de conservation du parc. Dans un tel contexte, comment ces acteurs locaux participent-ils concrètement à la protection des marais ? Dans quelles conditions ? La participation sociale à la protection de la nature suppose des compromis et des ajustements entre intérêts en présence sur un territoire désormais identifié pour ses « problèmes environnementaux » et son « intérêt patrimonial ». Elle implique que les coûts puissent être transformés en avantages ou que des bénéfices apparaissent pour inciter à adhérer à la logique de l'administration du parc naturel. Qu'en est-il en réalité ?

III. LES ENJEUX ET LES MODES DE GESTION EFFECTIFS DU PARC NATUREL

La participation se développe sous deux formes. D'abord, elle adopte une forme ponctuelle et opportuniste chez certains élus qui, faute d'avoir pu choisir leur intégration au parc naturel, essaient de s'en accommoder au mieux. Ensuite, dans sa forme stable, la participation engage aussi des usagers : les agriculteurs. Elle est alors fondée sur l'identification d'un enjeu commun de gestion de l'eau.

A. La participation des elus locaux a la conservation des marais

Les élus locaux affichent des représentations et des positions différenciées en fonction du degré de contribution de leur commune à l'espace protégé. Ils veulent notamment se saisir des atouts qu'il présente en matière de développement local. Les élus ont en effet des perceptions essentiellement touristiques du parc naturel. Cette situation génère leur démobilisation globale dans les problèmes de protection du site naturel protégé. Certains trouvent des intérêts ponctuels à coopérer à la protection concrète tandis que d'autres n'y voient que des contraintes ou peu d'intérêt.

La commune de Castellon, par exemple, collabore avec l'administration locale dans l'application des réglementations existantes de gestion de l'espace. En contrepartie, elle utilise ces réglementations pour servir ses propres projets de développement local. Ainsi, la loi « Littoral » lui a permis d'obtenir des subventions pour un projet dont la finalité affichée est la récupération des zones humides antiques. L'intérêt caché de cette opération réside dans la création d'un attrait touristique complémentaire à ceux déjà offerts sur la commune. Profitant de l'engouement de plus en plus important des visiteurs qui fuient les routes surchargées de la côte catalane pour les grands espaces verts, le gouvernement municipal a repensé toute sa stratégie de développement en s'appuyant sur la gestion conservatrice menée par l'administration locale du parc naturel et en privilégiant des actions qui donnent à Castellon l'image et le caractère d'une « ville propre » et « où il fait bon vivre » :

> *« La population reconnaît de plus en plus l'intérêt de ce lieu; l'économie locale aussi commence à en bénéficier. La richesse vient de l'environnement protégé, qui est agréable à vivre. Pouvoir en jouir est un privilège.» (Maire de Castellon, 24 mars 2000)*

Les relations harmonieuses entre Castellon et le parc sont liées à leurs interdépendances : l'administration du parc a besoin de la collaboration de la municipalité pour s'agrandir et mener à bien ses projets. En effet, Castellon possède deux tiers de la surface du parc naturel. La commune bénéficie des avantages directs et indirects du parc pour le développement local. Son soutien et sa collaboration dans les projets communaux éducatifs ou liés au tourisme vert semblent indispensables :

> *« Nous sommes intéressés par la protection du milieu mais aussi par une certaine croissance. C'est à la mode. Nous travaillons pour le développement durable » (Maire de Castellon, 24 mars 2000)*

La délimitation des activités touristiques de la commune garantit le maintien de ces bonnes relations et témoigne de la cohérence de la politique communale au regard de sa situation particulièrement affectée par l'espace protégé. A l'image des actions de son prédécesseur pour sauver les zones humides de l'urbanisation, le maire de Castellon se fait le médiateur des conflits d'usage éventuels et de la mise en compatibilité des intérêts en présence. Son pouvoir sur l'application, le développement et le maintien de

la gestion conservationniste du parc est donc très important. Si l'administration gestionnaire fixe les règles du jeu, l'élu, de son côté, a la capacité de les maintenir ou de les modifier : sans son aval, les actions de protection décidées en assemblée plénière de l'organisme gestionnaire du parc naturel, sont illégitimes et difficiles à réaliser[245]. Pour sa part, Perelada[246] participe pour des raisons différentes à la conservation du patrimoine naturel. Grâce à la réintroduction des cigognes, la commune a acquis une reconnaissance sociale et a appris à coopérer avec les gestionnaires du parc naturel.

A l'opposé, d'autres communes n'entretiennent pas de relations de collaboration avec l'administration gestionnaire en raison de leur idée que l'espace protégé est un frein à l'autonomie locale. Ainsi l'Armentera, éloignée du cœur du parc naturel et dont le territoire contribue faiblement à la surface de l'espace protégé, montre peu d'intérêt à collaborer à sa protection. Dans un contexte principalement agricole, certains agriculteurs prennent part à un programme de « production intégrée ». La non participation de certains renvoie moins à un désintérêt pour les questions d'environnement qu'à l'absence de sollicitations expresses du parc naturel en ce sens ou de projets sur lesquels ils puissent collaborer. La ville de l'Escala, dont 61% de la surface est protégée, ne participe qu'à hauteur de 2,1 % à la surface du parc. Elle a aussi choisi de jouer cavalier seul. Le manque de pression de la part de l'administration locale du parc sur la municipalité et les liens inexistants entre les deux administrations ne sont pas un problème pour le maire. L'absence d'enjeu important sur le territoire communal affecté justifie ce choix d'autonomie. Cette situation dénote donc de la faible volonté politique et de l'existence de représentations sociales négatives par rapport à la surface protégée appartenant à la commune. Dépourvue de tout intérêt économique ou de valeur écologique visible et donc inexploitable, la zone n'incite pas à mettre en place une gestion concertée avec l'administration locale :

> *« Nous sommes conscients que s'il n'y pas une meilleure coordination c'est aussi en raison de notre disposition à l'exiger ou à l'impulser(...) parce que nous n'en voyons pas la nécessité pour y mettre de l'énergie » (Maire de l'Escala, 29 mars 2000).*

---

[245] Rappelons que les communes participent à l'assemblée rectrice du parc naturel et que Castellon est la plus représentative du fait que deux tiers de l'espace protégé se trouvent sur son territoire.
[246] Ville qui base son économie sur le vin, la gastronomie, le tourisme.

La commune de Pedret i Marza, très affectée par la création du parc comme San Pedro Pescador, classe les préoccupations environnementales dans l'agenda politique parmi les actions secondaires. Ces communes collaborent peu avec les gestionnaires du parc. C'est le choc que représentent les choix de gestion réalisés par l'administration du parc par rapport aux pratiques agricoles traditionnelles qui justifie cette position. La création de l'espace protégé a en effet créé un décalage avec le référentiel traditionnel agricole de ces communes et a privé les habitants de leur cadre de vie et de leurs usages quotidiens des marais :

> *« Je suis depuis toute ma vie, fils de cette terre : si on est habitué à aller chasser, rencontrer un taureau et partir en courant, ou à faire 50 000 autres choses de ce type, ne plus pouvoir le faire est anormal ! » (Maire de San Pere Pescador, 28 mars 2000).*

La mise en protection a créé une dissonance cognitive[247] et une incompatibilité réelle de pratiques qui amènent les maires à dénoncer le manque d'intégration des intérêts locaux aux objectifs de conservation de la nature. « *L'administration devrait mieux considérer la problématique des communes situées aux alentours, surtout quand elles n'ont pas des ressources alternatives comme le tourisme* » explique ainsi le maire de Pedret y Marza. N'étant pas agriculteur, il se défend d'agir en fonction d'intérêts sectoriels. Ce comportement des élus est aussi justifié comme une position de force face à « l'ingérence » des groupes écologistes soutenus par l'administration régionale. Leur intervention est considérée comme peu légitime dans la mesure où ce sont des « étrangers » qui viennent dire comment gérer le milieu sans concerter les communes et sans prendre en compte le savoir-faire et les intérêts des usagers locaux :

> *« Les gens qui créèrent le parc naturel n'étaient pas d'ici. C'étaient des gens de l'extérieur qui ne savaient pas ce qu'était ce lieu et prétendaient le savoir ! Ils viennent nous dire comment gérer un lieu où l'on a toujours vécu. Notre intérêt était de vivre normalement. Pourquoi donneraient-ils de meilleures règles de gestion que celles qu'on avait ?!» (Maire de San Pere Pescador, 28 mars 2000)*

[247] Le décalage entre savoirs habituellement mobilisés et savoirs à acquérir.

Cette situation conflictuelle renvoie à la menace identitaire que représente l'arrivée d'un nouvel acteur dans le fonctionnement du système d'action traditionnel[248].

La reconversion des communes agricoles au tourisme grâce à la mise en valeur de l'espace naturel constitue une position intermédiaire entre la collaboration intensive et l'autonomie totale des communes. Le maire de Palau Savardera affiche par exemple l'idée que la petite taille de sa commune l'oblige à trouver des alternatives de développement : l'autonomie n'étant pas un choix stratégique pour lui, c'est la collaboration qui se présente de plus en plus comme la solution économique la plus efficace. Cette collaboration ponctuelle et opportuniste sur certains thèmes comme le tourisme vert, peut inciter les jeunes qui voudraient partir, à rester au village. Cette stratégie mise sur la qualité de l'offre par rapport à la fréquentation et sur la diversité des activités possibles dans l'environnement proche. Selon son maire, ce « *balcon de l'Ampurdan* » gagnerait à valoriser les ressources de son territoire comme celles liées à la présence du parc naturel[249]. Une telle option permettrait alors de compléter les activités liées à la mer, à la montagne ou encore à la culture.

Finalement, les communes ont des visions très différenciées de ce que peut leur apporter le parc naturel à court ou long terme. L'importance de la surface communale protégée est un premier facteur qui influence la position des élus dans la participation à la gestion conservationniste de ces zones de marais. La participation dépend aussi de l'orientation économique de la commune comme de sa capacité à trouver, en dehors du parc naturel, d'autres outils de développement. Elle peut également être liée à la position socioprofessionnelle du maire. On remarque en effet que les maires, ayant des postes d'administrateurs ou de gestionnaires (Rosas), affichent à la fois une autonomie supérieure par rapport au parc naturel et un moindre désir de coopération. Lorsque le maire est agriculteur de métier, deux positions opposées sont adoptées : l'opposition de principe ou la collaboration avec l'administration locale. La première stratégie (San Pedro Pescador) s'explique par le degré de contrainte que le parc représente pour la commune ainsi que par le vécu personnel de l'élu. En tant qu'agriculteur, le maire supporte les mêmes contraintes que celles que le parc naturel implique pour ses administrés. Pour lui, les réglementations du parc naturel sont en contradiction avec les

---

[248] Nous faisons référence en particulier au conflit de Saint-Nicolas de la Grave étudié dans le chapitre 3 de cette thèse.
[249] Le tourisme vert n'est encore qu'une idée sans projet concret.

usages à dominante agricole de cette zone[250]. La seconde stratégie découle de la contribution territoriale importante d'une commune au parc naturel qui la contraint à coopérer avec ce dernier : Castellon participe activement à la diffusion et à la mise en valeur du parc même si ce sont surtout des enjeux économiques liés au tourisme qui motivent cet engagement. D'autres communes envisagent des stratégies de collaboration opportunistes qui trahissent leur faible intérêt à participer à une action collective. Elles participent aux actions de protection en fonction des bénéfices directs ou des retombés financières indirectes qu'ils peuvent en espérer.

La protection de la nature ne semble pas être une priorité politique pour beaucoup de maires locaux, que ce soit pour des raisons économiques, culturelles ou politiques. La protection des marais et leur conservation sont des enjeux peu mobilisateurs. Malgré un discours qui met en avant la richesse écologique de l'espace protégé et le bénéfice social et économique qu'il peut représenter à long terme, la situation économique de certaines petites communes les conduit à placer les préoccupations écologiques au dernier plan sur l'agenda politique. En pratique, ce sont les usagers directs des zones naturelles, les agriculteurs, qui sont les acteurs clés de la mise en application concrète des mesures de protection de l'espace. Leur participation à la gestion de la ressource en eau du parc naturel en est une condition incontournable. Pourtant, elle ne devient effective que longtemps après la création du parc naturel, en dépit de nombreux conflits et grâce à un dispositif d'aides publiques.

B. Les usagers du parc naturel

Les effets pervers et les contraintes du parc naturel sur les usages locaux ne permettent pas, à elles seules, d'expliquer la faible adhésion des agriculteurs à ce dispositif de protection de la nature. Si l'action collective apparaît à priori comme une solution efficace permettant de faire force devant l'administration du parc, les revendications des agriculteurs sont rares et isolées et leur coopération difficile en raison de différents facteurs.

[250] Cette position n'exclue pour autant pas la reconnaissance de l'avantage de la création du parc quant à l'arrêt de la folie urbanisatrice des années soixante-dix.

1. Les facteurs d'isolement et de mobilisation des agriculteurs

Les conflits entre certains agriculteurs et l'administration gestionnaire sont l'expression de l'attachement de ces usagers à la gestion autonome des marais qu'ils menaient avant la création du parc naturel. Les agriculteurs souhaitent maintenir leurs modes de gestion traditionnels face à la tutelle de la région et face à l'apparition d'un usage « touristico-écologique » des marais. La conservation du parc et ces nouveaux usages impliquent en effet la mise en place d'un système de contrôle des pratiques agricoles. Dans ce contexte d'incertitudes sociales et réglementaires (Salles, Zelem, Busca, Gendre, 1999), les agriculteurs auraient eu tout intérêt à faire de la préservation de leur gestion autonome, un enjeu commun de mobilisation. Pourtant, la grande majorité des agriculteurs du parc s'est peu engagée dans des syndicats ou dans des groupements professionnels qui fédèrent leurs intérêts. Ils sont faiblement organisés et sont représentés par un seul syndicaliste (« *Unio de pagesos* ») dans l'Assemblée dirigeante du parc naturel. Ils expliquent eux-mêmes ce comportement par une volonté d'éviter le conflit et par la difficulté de se rassembler autour d'un enjeu collectif :

> *« Les collectifs agricoles ont peu de pouvoir. L'union de paysans est la seule qui fonctionne mais peu de gens y adhèrent : un agriculteur sur dix en moyenne» (Agriculteur, 28 mars 2000)*

La solidarité semble peu effective : les agriculteurs se définissent souvent comme des « individualistes ». Ils font appel à l'aide de leurs pairs uniquement quand ils sont dans une situation bloquée. Les syndicats et les coopératives agricoles sont perçus comme peu représentatifs de l'ensemble des intérêts agricoles et jugés peu efficaces. Les agriculteurs du parc affichent un manque de confiance important dans la capacité des syndicats à défendre leur cause et avouent ne pas avoir besoin d'y adhérer. Ce sont en fait les jeunes agriculteurs qui expriment le plus de désir de s'unir et qui demandent davantage de relations avec le parc et davantage d'informations sur les actions qu'il développe.

Les conditions sociales actuelles des agriculteurs apportent d'autres éléments permettant de comprendre leur faible capacité de mobilisation. La représentation sociale de leur condition et de leur mode de vie constitue un obstacle à leur entrée dans l'action collective. Le propriétaire se considère comme quelqu'un qui gère sa ferme en famille

en ne demandant rien à personne et qui n'a pas besoin de maintenir des relations fortes en dehors de la structure familiale. Les limites de sa propriété marquent les limites de son cadre de vie. Aussi, malgré les bénéfices qu'il pourrait tirer d'une mise en commun de son pouvoir de parole, il préfère gérer seul les problèmes qu'il peut rencontrer avec le parc ou céder à ses exigences pour mieux cohabiter. En outre, les retraités (ou ceux proches de la retraite) n'ont aucune perspective de succession : les enfants ont suivi des études et n'ont pas le désir de reprendre l'exploitation familiale ; les terres seront donc vendues ou laissées à l'abandon. S'engager alors dans un mouvement collectif de contestation pour défendre un bien foncier, qui risque de ne plus être exploité dans la tradition, apparaît comme une action dont les coûts sont plus élevés que les bénéfices. Par ailleurs, les avantages d'une action collective n'auraient de validité qu'à court terme dans le contexte plus général de déclin de l'activité agricole.

Enfin, les agriculteurs entretiennent des relations ponctuelles, directes et individuelles avec l'organisme gestionnaire du Parc naturel ; son directeur est leur interlocuteur privilégié. Ce mode de régulation caractérise des problèmes comme la gestion de l'eau ou bien les dégâts causés par les daims ou par les sangliers sur les cultures. Le règlement des problèmes ne se résout pourtant pas avec l'indemnisation des agriculteurs affectés par la gestion naturaliste du parc naturel :

> *« Pour les dégâts causés par les daims, jamais nous n'étions indemnisés… L'administration n'a rien fait non plus contre les sangliers : comme elle n'a pas d'argent elle ne veut pas investir dans l'agriculture ou autre chose ; aujourd'hui ils nous indemnisent tard et mal, mais ils le font » (Agriculteur, 22 mars 2000)*

La nécessité d'agir collectivement n'apparaît que lorsque les problèmes sont réellement partagés par d'autres. Ce n'est pas tant l'existence du problème qui unit les agriculteurs, mais la communauté d'intérêts et l'identité spécifique qu'il génère. Une inondation, due à la rétention d'eau volontaire pour alimenter les lagunes, constitue par exemple un préjudice important pour celui qui voit ses cultures inondées et détruites. Pourtant, le problème ne mobilise les autres agriculteurs que lorsque le degré de préjudice subi est suffisamment important pour créer une identité de « sinistrés » qui lui permet de gagner la solidarité de ses pairs. Le degré de préjudice est en fait dépendant de la situation des terres agricoles par rapport aux réserves intégrales du parc. Plus les

préjudices sont importants et partagés, plus l'action collective est perçue comme un moyen de résoudre le problème, de faire corps contre les décisions ou les actions de gestion prises par la direction du parc. Aussi, la mobilisation dépend de la capacité des agriculteurs à trouver un enjeu de lutte commun qui leur permette de se définir comme une communauté. Cette communauté partage les mêmes problèmes ; sa cohésion se fonde sur une identité collective construite dans l'opposition aux mesures de gestion mises en place par l'Administration du parc naturel. Le conflit soude le groupe (Simmel, 1992, p 122). Dans ce contexte, l'administration de niveau régional apparaît comme un médiateur privilégié et impartial entre les agriculteurs et le parc, comme le relais principal auquel on recours lorsque la négociation directe avec le directeur du parc lui-même ne parvient plus à arbitrer les divergences d'intérêts.

Pour ceux qui sont peu touchés par les problèmes de gestion de l'eau soit parce que leurs parcelles sont plus hautes par rapport au niveau de la mer, soit parce qu'étant éleveurs, ils en pâtissent moins, les relations avec le parc sont plus ponctuelles encore. Celui-ci sert d'outil pour percevoir les aides financières européennes. Même s'ils sont réticents à collaborer, les agriculteurs revendiquent plus d'information sur les réglementations et sur les programmes d'action engagés et plus de souplesse dans le contrôle de leur application.

C'est finalement un ensemble de situations assez hétéroclites qui caractérise les relations entre les usagers du parc naturel et son administration gestionnaire. Les relations d'opposition et de coopération traduisent les interdépendances caractéristiques d'acteurs intervenant sur un même espace naturel. Elles donnent lieu à des régulations locales, ponctuelles et réversibles, qui influencent directement la protection effective du parc.

2. Les règles locales et la protection effective du parc naturel

En situation d'incertitudes et de conflits, le gestionnaire du parc naturel et les principales catégories d'usagers, les agriculteurs et les chasseurs, trouvent des arrangements aux problèmes qui se posent dans le parc naturel. Depuis 1998, date d'arrivée d'un nouveau directeur, ces arrangements se substituent aux affrontements réguliers qui existaient entre eux. Les agriculteurs s'accordent à dire que leurs intérêts

sont, depuis cette date, mieux pris en compte dans la mesure où la gestion naturaliste stricte du parc a été assouplie :

> *« Maintenant nous sommes en paix avec le nouveau directeur depuis un an : avec l'autre nous étions très amis mais nous avions aussi beaucoup de conflits à propos de la gestion et nous avons eu beaucoup de difficultés » (Agriculteur, 22 mars 2000)*

Les agriculteurs ont obtenu du premier directeur un droit de vote pour le syndicat agricole majoritaire lors de l'assemblée de direction du parc naturel. La connaissance mutuelle entre le directeur et le représentant agricole (un agriculteur local) a abouti à un arrangement en dehors des procédures légales d'élection des membres de l'assemblée.

> *« Nous sommes passés en douce, en nous arrangeant avec l'ancien directeur : nous savions que l'autre syndicat était moins représentatif, mais sans avoir fait d'élections, nous ne pouvions l'affirmer. L'amitié qu'on avait et le fait que je sois d'ici, a fait pencher la décision en faveur d'Unió de Pagesos» (Syndicat Unió de Pagesos, 22 mars 2000)*

En dehors de ce contexte relationnel fragile, les agriculteurs et l'administration du parc, chacun de leur côté, ont mis en place des modes de gestion autonomes des problèmes rencontrés sur les marais, faute de trouver les réponses nécessaires auprès du niveau hiérarchique. Plus particulièrement, l'organisme gestionnaire du parc naturel a dû faire face, après quelques années de fonctionnement, à la chute des moyens accordés par le gouvernement catalan :

> *« Le budget du parc naturel est honteux, minimal, pour ne pas dire misérable » (APNAE, 23 mars 2000)*

Dans ce contexte, le premier directeur du parc met en place un système de régulation de l'espace naturel sur la base des ressources existantes. Dans l'attente de ressources financières et techniques de l'administration régionale, il se sert de la structure existante de démoustication des marais, à laquelle participent tous les élus locaux concernés, pour initier le fonctionnement administratif du parc naturel. De la

même manière, les techniciens du service de lutte contre les moustiques, employés seulement en période estivale, deviennent les gardes du parc en hiver. Plus tard, le directeur crée, dans la même situation budgétaire difficile, « l'Association des Amis du Parc Naturel » (APNAE), association à but non lucratif dont il devient le président :

> *« J'étais un directeur de parc naturel sans personnel et sans budget (...). Au-dessus de moi il n'y avait personne pour donner de directive politique stricte de gestion à mettre en place dans le parc naturel» (Ancien directeur du parc naturel, 23 mars 2000)*

Les attributions de l'association avaient été définies au moment de créer le parc naturel mais n'ont pas été institutionnalisées. L'administration régionale ne voulait pas les prendre en charge. Dans cette situation, la gestion du parc est assurée pendant un temps sur la base de ressources alternatives officieuses avec l'accord tacite de l'administration (administration du parc, 23 mars 2000). Pour légaliser ces actions, la direction du parc naturel crée l'APNAE dont l'objectif principal consiste à combler les lacunes budgétaires du parc. Elle est chargée principalement de recueillir les dons privés mais aussi d'informer la population notamment par la publication d'un bulletin d'information. Elle a également été chargée de l'organisation d'actions relevant de la compétence de la région mais non réalisées faute de moyens. L'association a aussi initialement pris en charge la boutique de souvenirs du parc, la surveillance du parking et l'organisation de l'équipe de guides du parc. Elle dirige au même moment le Centre d'ornithologie et de récupération de la sauvagine. L'APNAE mobilise les réseaux de connaissances de son président pour obtenir des financements alternatifs. Elle obtient par exemple une aide sur le fond social de la « *Caixa de Catalunya* » puis l'aide de la Fondation *Territori y Paisatge*, destinées toutes deux à financer le projet de réintroduction de la loutre dans le parc.

Avec l'arrivée du nouveau directeur en 1998, les orientations écologistes de gestion données au parc naturel deviennent moins conflictuelles. La mise en comptabilité et la mise en valeur des ressources du parc naturel sont alors confiées à une entreprise privée qui reverse un montant fixe au parc naturel quels que soient ses bénéfices. L'APNAE, dépourvue de son autonomie, se limite alors à publier la revue du parc naturel, à organiser des activités pour ses membres et à rédiger des projets d'action. Elle revendique le retour à ses attributions antérieures de manière à garantir le

reversement de l'ensemble des bénéfices obtenus, grâce à la promotion du parc, dans son fonctionnement (l'APNAE, 23 mars 2000). En outre, les arrangements avec les agriculteurs ou avec les chasseurs sont facilités par la gestion du nouveau directeur. A la différence de son prédécesseur, militant écologiste venu de la ville, il bénéficie en outre de la légitimité que lui accorde sa naissance dans une commune du parc :

> *« De toute évidence, le nouveau directeur est plus diplomate et ouvert à la discussion, l'autre était plus politique, plus militant. Le dernier nous a toujours écoutés, il est plus d'ici » (Agriculteur, 9 avril 2000)*

La gestion de l'eau, par exemple, répond désormais à une logique de cohabitation pacifique avec les agriculteurs affectés par les inondations volontaires des lagunes, alors qu'avec la logique antérieure de conservation naturaliste du parc naturel, l'agriculteur devait systématiquement apporter la preuve des dommages pour lesquels il revendiquait d'être indemnisé :

> *« Avant je discutais avec les agriculteurs et s'ils me montraient que l'inondation de leurs cultures venait de la gestion des entrées d'eau dans le parc, je les indemnisais le plus souvent à hauteur du prix de revient de leur récolte. Aujourd'hui, dés qu'un agriculteur se plaint, on baisse de suite le niveau d'inondation » (Ancien directeur du parc naturel, 23 mars 2000)*

De leur côté les agriculteurs, faute de trouver des orientations communes de gestion avec le parc, ont multiplié les pressions individuelles pour que les coûts induits par la mise en protection des marais soient compensés. Ainsi, ils ont demandé que les espèces envahissantes comme le daim ou le sanglier deviennent « chassables » dans le parc et même à l'intérieur des réserves intégrales. Le directeur du parc concède aux chasseurs le droit de chasser les daims dans le parc naturel. Il adapte pour cela la réglementation initiale qui interdit la chasse au gros gibier. Pour réguler la prolifération des sangliers, deux battues sont accordées à l'intérieur des réserves intégrales aux sociétés locales de chasse de San Pere Pescador et de Castellon.

Parfois, en l'absence de réponse quelconque ou d'autorisation officielle, certains propriétaires qui sont souvent aussi chasseurs ont eux-mêmes régulé la prolifération des espèces. D'autres types de problèmes ponctuels sont enfin résolus en marge de la réglementation : les agriculteurs justifient a posteriori certaines pratiques

interdites dans le parc par la tradition ou par la dureté de réglementations qui obligent à faire des adaptations sur le terrain :

> *« Nous n'aimons pas couper un arbre pour le couper, nous le faisons quand il gêne notre travail. Pour l'avoir fait, certains se sont fait incarcérer par la « guardia civil » comme des criminels ! Alors maintenant, les agriculteurs coupent les arbres quand ils sont petits avant que l'administration ne s'en rende compte ! » (Agriculteur, 9 avril 2000)*

Pour certains, être un « fils des marais » donne un droit et une légitimité à contourner la réglementation naturaliste. La dimension identitaire des pratiques, telles que le braconnage en matière de pêche ou l'arrachage des arbres qui gênent le travail agricole, conduisent ces usagers à minimiser leur impact :

> *« Il y a quelques pêcheurs qui ont fait ça toute leur vie avant qu'il n'y ait le parc, qui connaissent les marais comme leur poche parce qu'ils sont nés là, que leur père pêchait là aussi : ils sont seulement deux ou trois, ils ne peuvent pas faire de mal, ils font presque partie du paysage» (Unio de Pagesos, 22 mars 2000)*

Le programme agri-environnemental, mis en place en 1998, amorce un tournant dans les relations conflictuelles et dans le décalage entre les modes de gestion écologistes du parc et les pratiques réelles des usagers.

3. La participation sociale à moindre coût grâce aux mesures agri-environnementales

Dans le contexte de changement initié par l'importante réforme de la PAC, en 1992, naissent des programmes dits « d'accompagnement » parmi lesquels le programme agri-environnemental[251] apporte certaines innovations. Son caractère contractuel constitue en effet un tournant pour une agriculture impliquée dans le développement « durable ». En tant que Zone de Protection Spéciale[252] et de zone

[251] R(CE) 2078/1992
[252] Zone spéciale de conservation au titre de la directive « Oiseau » 79-409.

RAMSAR[253], le parc naturel des marais de l'Ampurdan bénéficie en particulier de « programmes de zone » qui concernent des territoires spécifiques dont les caractéristiques remarquables justifient la possibilité d'obtention de certaines subventions.

3.1. La compensation financière de l'intégration au parc naturel

La possibilité de souscription des agriculteurs à des Mesures Agri-Environnementales (MAE) existe depuis 1993 mais elle n'est devenue effective qu'en 1998. Les MAE sont co-financées à hauteur de 50% par le gouvernement catalan et l'Etat[254]. Au départ, leur mise en place réelle a été compromise par le retard des financements régionaux. Ceux-ci n'arrivent que cinq ans plus tard, avec pour conséquence une certaine réticence à adhérer de la part des agriculteurs :

> *« Les gens étaient fatigués d'attendre ; au début ils étaient devenus méfiants » (Biologiste du parc naturel, 12 juin 2000)*

En 1999 (cf. tableau 10), 35 agriculteurs dont 19 à temps complet[255] y ont adhéré. Au total, ce sont 261 parcelles agricoles, soit plus de 1000 hectares de zones humides, qui sont gérées selon le modèle agri-environnemental.

Tableau 10 : Cadre comparatif des aides attribuées en 1998 et 1999

Année	Nombre d'aides	Nombre de parcelle	Nombre de demandeurs	Surface réelle	Subvention totale accordée en pesetas
1998	292	218	31	66922	34416180
1999	337	261	35	105443	48705650

(Source : PNAE)

[253] Titre donné aux zones humides d'importance internationale répondant aux critères établis à Ramsar (IRAN) où fut signée en 1971 la convention internationale pour « la sauvegarde des zones humides comme habitats des oiseaux d'eau ».
[254] DOGC Nº 2925, 7.7.1999
[255] Ce statut leur permet de percevoir 20% de plus de subvention pour chaque type de mesure.

Une nette amélioration du nombre de demandeurs est identifiable par rapport à la première année où les aides ont été proposées, preuve de l'intérêt croissant qui y est accordé. Les pratiques auxquelles doivent s'engager les agriculteurs qui souhaitent percevoir ces aides vont du maintien et de la conservation des éléments de rétention de l'eau pendant l'hiver, à la transformation ou la substitution de la riziculture et des cultures herbacées par des prairies inondables, en passant par le traitement mécanique des mauvaises herbes, l'abandon des cultures fruitières et du maraîchage pendant vingt ans ou encore le maintien des prairies inondables. C'est cette dernière MAE qui recueille d'ailleurs le plus de dossiers (cf. tableau 11). Ce sont en effet 185 demandes pour un total de 740 hectares et 25 646 999 pesetas de subventions qui y sont enregistrées, contre par exemple 23 demandes pour le remplacement des cultures herbacées et du riz par des pâturages (sur 43,71 hectares pour 1 586 900 pesetas).

Tableau 11 : Nombre d'aides pour chaque type de subvention en 1999

Nombre d' aides	Types d'aides	Surface (ha)	Montant accordé (pesetas)
38	1.- Substitution et réduction des traitements chimiques 30000 ptas/ha	188,15	5.644.500
38	2.- Contrôle mécanique des mauvaises herbes, 25000 ptas/ha	188,15	4.703.750
38	3.- Maintien et conservation des éléments de rétention d'eau durant l'hiver, 10000 ptas/ha	188,15	1.881.500
185	5.- Maintien des prairies inondées, 30000 ptas/ha	739,27	25.646.999
23	6.- Transformation ou substitution des cultures herbacées et du riz par des pâturages, 35000 ptas/ha	43,71	1.586.900
15	7- Arrêt de la production de fruits, riz et maraîchage durant un minimum de 20 ans, 100000 ptas/ha	83,3	9.242.000
Total			48.705.650

(Source : PNAE)

Les MAE représentent donc avant tout des aides financières qui permettent une participation des agriculteurs à la gestion du parc à moindre coût, en terme de changement de pratiques comme en terme de revenus. Ces mesures leur permettent de survivre dans un contexte de déclin généralisé de la population agricole. Elles constituent une opportunité financière cohérente en favorisant l'évolution des pratiques intensives sur certaines parcelles. Dans le cas de la mise en jachère, elles couvrent aussi

le prix des récoltes tout en libérant les agriculteurs du travail de mise en culture. Elles représentent par ailleurs une « aubaine » pour ceux qui entretenaient déjà leurs parcelles comme le spécifie le cahier des charges. Pour ceux-là, les coûts de la transaction sont nuls car les mesures appliquées ne supposent aucun effort supplémentaire comme l'aide au maintien de pâturages inondés par exemple. Certaines concernent des zones peu productives qui s'inondent souvent et sont incultivables :

> *« Ce sont des terres qu'on a toujours vu inondées mais maintenant l'agriculteur y gagne : il peut gagner trente mille ptas ha/an et ça ne lui coûte rien. Certains doivent le faire mécaniquement avec un système de comportes mais cela ne leur coûte pas plus cher car ils le faisaient habituellement » (Biologiste du parc naturel, 12 juin 2000)*

C'est donc d'abord une logique économique qui motive la participation au programme agri-environnemental. L'adhésion aux MAE est déterminée par un calcul des coûts et des bénéfices qui permet aux agriculteurs d'établir un plan de gestion associant la productivité des terrains, la rentabilité des cultures, le travail à accomplir et l'application de mesures de protection des zones naturelles.

Cependant, les MAE représentent plus que de simples contrats individuels entre les agriculteurs et l'administration locale : elles créent une structure d'opportunités nouvelles dans laquelle la protection des marais n'est plus perçue comme une contrainte mais bien comme une occasion de s'adapter et de participer au changement des modes de gestion à moindres coûts.

3.2. Les MAE comme alternatives aux conflits

Le bénéfice induit par les MAE réside plus dans la régulation des conflits que dans les nouvelles modalités de gestion qu'elles supposent ou dans la protection des zones naturelles qu'elles ont permis de concrétiser. Les MAE sont en fait accueillies par les agriculteurs comme des remèdes aux problèmes de cohabitation avec le parc. Elles ont autorisé la substitution aux relations de conflit d'un mode d'intégration des réglementations de protection du parc naturel et de ses usages traditionnels. Ainsi, les aides à l'inondation des pâturages ont été des outils-clé pour le traitement du problème de gestion de l'eau qui existe depuis la création du parc.

En outre, la possibilité d'indemnisation des pratiques agricoles, respectueuses des zones naturelles grâce aux MAE, a permis de décloisonner la gestion du parc naturel en faisant converger les intérêts privés des agriculteurs et l'intérêt général de l'administration locale. L'adhésion au programme agri-environnemental renvoie à l'idée qu'il faut cohabiter quoi qu'il en soit. Les modes de gestion contradictoires, menés par ces usagers d'un côté et par l'administration du parc de l'autre, avaient des impacts négatifs (non compensés) à la fois sur les agriculteurs et sur les ressources naturelles. Nous avons montré que certains agriculteurs, plutôt que d'entrer frontalement dans le conflit, ont tenté des négociations pour être indemnisés ou pour mettre en place de nouveaux modes de gestion de l'eau. Pourtant, ils ont rarement adhéré à la position de l'administration.

Les MAE ont donc permis de résoudre à la fois le problème des impacts négatifs des pratiques agricoles sur les réserves intégrales et le problème de compensation des coûts induits par les changements. La cohabitation entre les intérêts différents du parc et des exploitants devient possible. Pour les agriculteurs, le compromis s'est révélé moins préjudiciable que l'entrée dans le conflit qui ne leur avait apporté aucun résultat concret jusque-là. Obligés de cohabiter, les agriculteurs ont trouvé dans les MAE un moyen de « partager » l'espace naturel sans susciter de conflits, sans que des problèmes inattendus viennent perturber leur travail quotidien comme une inondation volontaire des lagunes par exemple. Désormais, ce travail est régulé par un cahier de charges et bénéficie d'un soutien financier.

Finalement, les MAE se présentent comme un moyen efficace d'établir un consensus sur les modalités de gestion de l'espace protégé. Ce consensus ne renvoie pas pour autant à un changement de référentiel chez les agriculteurs. Il témoigne plutôt des effets positifs du programme public pour les agriculteurs, à savoir : la production de bénéfices financiers et sociaux supérieurs aux investissements que son application suppose. Ces effets positifs créent une situation à priori favorable à l'application d'autres programmes du même type. Dans ce contexte, la méconnaissance des élus et de l'administration gestionnaire sur l'état d'avancement de Natura 2000 traduit au-delà du manque d'information, le faible impact potentiel qui lui est accordé sur la gestion concertée actuellement en place dans le parc naturel. Son application ne représente ni une régression par rapport aux acquis respectifs des usagers et de l'administration gestionnaire, ni un bénéfice substantiel. Le passage à Natura 2000 « *n'apportera rien de*

plus, rien de moins » explique un responsable du service de planification des espaces naturels au Ministère de l'environnement catalan (7 février 2000).

La protection actuelle dans le parc naturel est en fait le résultat de la capitalisation de différentes expériences. D'abord, la militance écologiste des années soixante-dix avait donné une orientation conservationniste à la gestion du parc naturel. Ajoutée à l'expérience agri-environnementale, elle a induit l'apprentissage de nouvelles façons de gérer les ressources naturelles et d'équilibrer les intérêts de gestion. L'évolution des modes de gestion de l'espace naturel et celle des rapports sociaux sont directement liées au mode d'organisation du parc qui, en dépit de ses réglementations, a permis l'expression des revendications des usagers. La protection des marais est donc aussi le résultat du degré de « tolérance » du conflit par l'administration locale (Coser, 1982, p 88) qui a offert l'opportunité de mettre en place un dispositif (MAE) constituant une « soupape de sécurité » pour les rapports sociaux. En effet, dans la mise en place du programme agri-environnemental, l'objectif des acteurs est moins d'obtenir des solutions spécifiques à leurs problèmes respectifs que celui d'apaiser les tensions pour pouvoir cohabiter.

CONCLUSION

Le cas du parc des marais de l'Ampurdan met à jour certaines des modalités et des conditions de participation sociale d'acteurs locaux à l'application de mesures de protection d'un espace naturel. Il représente le cas le plus « robuste » de protection d'un site parmi ceux que nous avons étudiés.

Rappelons que la mobilisation sociale en faveur de la sauvegarde des marais se met en place dans un contexte favorable de transition démocratique. « *Dans ses hauts et ses bas, malgré ses erreurs, cette mobilisation a marqué un précédent et va servir de modèle* » (Sargatal, 1985, p 3). Elle a permis de reconnaître à la fois sur un plan juridique, politique et social, la nécessité de protéger le site des marais de l'Ampurdan. Cette première forme de coalition sociale réunit des mouvements écologistes, des personnalités du monde scientifique local et des individus « amoureux » des marais, habitant les communes périphériques comme Figuères ou Gérone. Elle aboutit à la mise en place du parc naturel et d'un dispositif réglementaire pour réguler les usages de

l'eau. A partir de là, les tensions existant entre les besoins de conservation de la zone humide et les intérêts économiques structurent les relations des principaux acteurs intervenant dans le parc naturel : les élus, les agriculteurs et les écologistes de l'administration.

D'abord, les relations sont conflictuelles faute de perspective commune de gestion du milieu naturel. La création du parc constitue, en effet, pour les uns une victoire de l'intérêt général sur les intérêts d'urbanisation du littoral tandis que pour les autres, il s'agit d'une rupture « culturelle » et de nouvelles contraintes professionnelles. Les élus affichent des positions changeantes en fonction de l'impact, des bénéfices et des coûts plus ou moins importants que l'espace protégé occasionne sur le développement local. La structuration politique inégale du mouvement écologiste et des groupes d'intérêt locaux renforce le déséquilibre entre les façons de se représenter la zone humide et de la gérer. Dans la région catalane du Haut Ampurdan, les écologistes ont obtenu une certaine reconnaissance sociale avec la création de l'espace protégé et une légitimité renforcée au niveau local, le leader du mouvement écologiste étant devenu le premier directeur du parc. Celui-ci met en place une forme de gestion du site protégé qui correspond à l'idéologie conservationniste des années soixante-dix. Face au faible investissement de l'administration régionale, il organise d'abord le fonctionnement du parc naturel et la protection des marais en valorisant les ressources locales existantes (comme le service de démoustication) et en créant ses propres outils, règles et moyens techniques de conservation de l'espace naturel[256]. Cette « autonomie environnementale » se traduit aussi par la priorité donnée à l'inondation des zones humides sur la prise en compte des intérêts économiques liés à leur mise en valeur agricole.

Les agriculteurs, mal organisés, peu solidaires les uns des autres, sont les plus défavorisés par la création du parc naturel qui interdit certaines de leurs pratiques traditionnelles et compromet la productivité de leurs exploitations. Par ailleurs, la mise en protection du site crée des inégalités de conditions de travail selon la localisation des terres agricoles par rapport aux réserves intégrales ou par rapport aux zones volontairement inondées par l'administration gestionnaire. Beaucoup d'agriculteurs sont aussi chasseurs et pâtissent d'autant plus des nouvelles réglementations. Cette situation

[256] Inspirés du parc naturel français de Camargue.

provoque l'émergence et la prolifération des conflits mais aussi des modes de régulations parallèles et du maintien de certaines pratiques traditionnelles en marge des réglementations (débroussaillage des canaux d'arrivée d'eau par exemple).

Cependant, la configuration locale des usages, des intérêts et des modes de gestion a aussi créé un contexte favorable à l'adhésion des agriculteurs à la protection des marais. A la fin des années quatre-vingt-dix, la conflictualité de la gestion du parc des marais ampurdannais s'apaise en effet même si certaines oppositions avec les municipalités persistent ponctuellement, en dépit de l'élément de diversification touristique que représente le parc. La coopération entre les agriculteurs et l'administration trouve alors un enjeu autour duquel se développer. Le contexte est favorable à la pacification de leurs rapports sociaux compte tenu de l'assouplissement de la gestion écologiste du parc avec le changement de directeur et de la possibilité de percevoir des aides européennes. Non seulement le programme agri-environnemental compense financièrement les pertes de cultures ou le changement de pratiques, mais il change aussi le statut des usagers en leur reconnaissant une fonction de « gestionnaires » du milieu. Le dispositif contractuel transforme les contraintes du parc naturel en opportunités et crée un terrain de consensus sur les modes de gestion de l'espace. Il constitue une transformation et un rééquilibrage des rapports de pouvoir au sein de l'espace protégé : les agriculteurs jouent désormais un rôle important dans la protection du milieu humide.

Finalement, la protection actuelle des marais est le résultat de l'action organisée des écologistes et des agriculteurs dont les intérêts ont convergé à la suite de nombreux conflits. Elle représente donc l'aboutissement de la capacité des gestionnaires locaux et des agriculteurs à créer une coalition d'intérêt en s'appropriant les dispositifs publics de manière à régler les conflits d'usages qui compromettent la conservation du site. Par ailleurs, elle est l'expression de leur capacité d'apprentissage, c'est-à-dire de leur faculté à capitaliser les expériences bonnes ou mauvaises pour trouver un compromis entre la « durabilité » écologique et la « durabilité » sociale du site.

Chapitre 6

Zones protégées de la province de Cadix (Andalousie, Espagne)

Marais de la Baie de Cadix (à gauche) et de l'estuaire du fleuve Palmones (à droite)

(Photo de la CMA / de l'auteur, septembre 2000)

INTRODUCTION

Ce chapitre propose d'analyser le cas de deux sites protégés en Andalousie soumis à des pressions anthropiques d'origines diverses. Le premier site est une vaste zone marécageuse périurbaine subissant l'influence de l'agglomération urbaine de Cadix (troisième de la *Communauté*[257] par sa taille), laquelle compte 400000 habitants répartis sur cinq communes (*Cádiz, San Fernando, Chiclana de la Frontera, Puerto Real y el Puerto de Santa Maria)*. Le représentant d'un groupe écologiste local fait observer qu'« *aujourd'hui ce parc a deux cent mille mètres cubes de zone humide en moins qu'au moment de sa déclaration* ». Cela témoigne de l'efficacité relative des réglementations de protection de la nature dans un contexte péri-urbain où d'autres enjeux dominent, notamment celui de l'extension des villes.

Le second site protégé est situé dans la Baie d'Algéciras (*comarca* « *Campo de Gibraltar* ») : c'est un dernier lieu de repos pour les oiseaux avant leur migration vers l'Afrique. Il est caractérisé par une problématique industrielle : il subit les influences quotidiennes d'une très grande zone d'industrie lourde créée dans les années cinquante. Le projet de conservation de ces deux sites s'inscrit dans un contexte régional spécifique.

Les caractéristiques de l'enjeu de protection de la nature en Andalousie

L'Andalousie[258] possède un patrimoine de zones humides littorales et continentales des plus diversifiés et des mieux conservés de l'ensemble de l'Espagne et même de l'Union européenne. Elle se distingue par sa grande variété d'habitats naturels qui accueillent de nombreuses espèces. Avec ses 800 km de côtes et sa situation privilégiée à la jonction de deux régions marines, l'Atlantique et la Méditerranée, l'espace littoral andalou constitue le réservoir naturel le plus étendu d'Espagne.

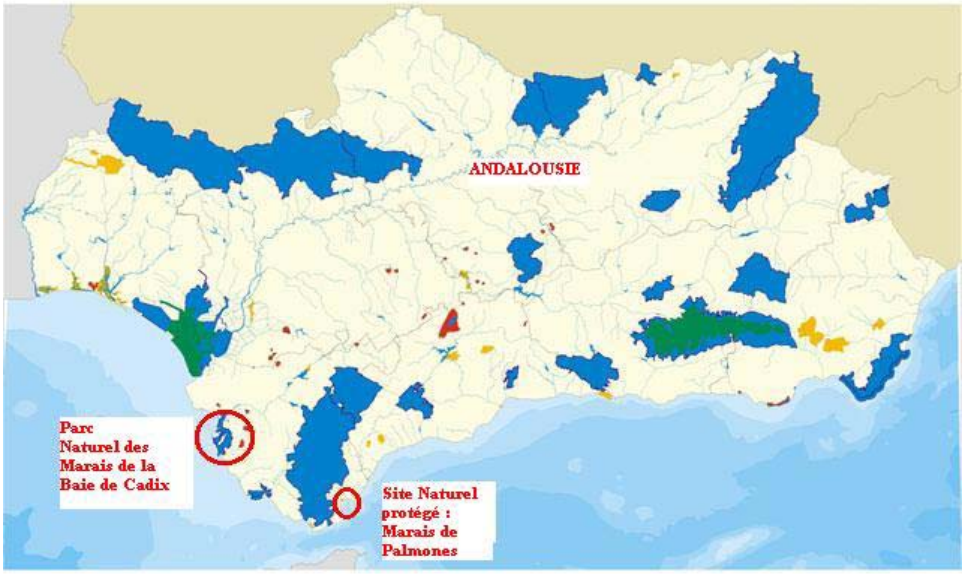
---

[257] Le découpage administratif du territoire espagnol compte 17 *Communautés Autonomes* dont l'Andalousie. Celle-ci est la plus grande et la plus méridionale d'entre elles, bordée par l'Atlantique et par la Méditerranée. C'est également la Communauté Autonome la plus peuplée d'Espagne avec 7,5 millions d'habitants sur 40 millions que compte l'Espagne. L'Andalousie se compose de 8 *provinces*, dont celle de Cadix qui nous intéresse ici, Séville étant sa capitale administrative. En terme de taille et de division administrative du territoire, malgré une histoire et un rapport institutionnel à l'Etat bien spécifiques, on peut en première approximation dire que la Communauté et la Province sont à l'Espagne ce que respectivement la Région et le Département sont à la France.

[258] Sur http://www.cma.junta-andalucía.es

Différentes raisons expliquent cette biodiversité tant continentale que littorale, *a priori* en contradiction avec le fait que le territoire subit l'action anthropique depuis l'antiquité : la variété du climat et des sols, le relief, la position géographique globale. L'existence du détroit de Gibraltar, qui brasse d'importantes masses d'air et d'eau, crée par exemple un microclimat spécifique sur le littoral entre Algéciras et Adra. La province de Cadix est particulièrement concernée par les effets du détroit qui influent sur le développement des espèces animales et végétales. Or, les espaces protégés y occupent 33 % du territoire et le nombre de zones humides y est le plus important de la région[259] (CMA, 1998, p 19).

Figure 16 : Localisation des sites étudiés dans le réseau d'espaces protégés d'Andalousie



Il n'en reste pas moins que le littoral a souffert d'un processus de transformation et de dégradation important suite à la concentration démographique et urbaine qui a accompagné le développement rapide et intensif d'activités et d'infrastructures liées aussi bien au tourisme qu'à la pêche, l'agriculture, le commerce ou encore l'industrie. Les impacts de ces activités socio-économiques et du développement des noyaux urbains, sont sans doute semblables sur la majorité des sites littoraux protégés : rejets industriels – spécialement importants dans la Baie d'Algéciras

[259] Le patrimoine andalou de zones humides (110 au total) est réparti entre les provinces de Cadix (21),

par exemple ; pollution de l'eau par les rejets urbains non traités ; développement immobilier et multiplication des infrastructures touristiques sur les marais ; surexploitation des ressources conchylicoles et piscicoles, etc. (CMA (1), 1999). Les zones humides ont particulièrement subi les conséquences de la politique d'urbanisation et d'industrialisation du littoral développée à partir des années cinquante. Seulement 40% environ des espaces littoraux échappent à la dégradation actuelle du littoral, l'administration publique elle-même ayant accordé des dérogations à la politique de conservation (CMA (1), 1999).

L'approbation par le gouvernement socialiste espagnol de la loi-cadre sur le littoral[260] du 28 juillet 1988 a contribué de façon relative à enrayer cette situation de dégradation continue. En raison de son caractère intégré[261], son application est complexe dans la mesure où elle engage la compétence d'acteurs de différents niveaux. La coordination entre Madrid et les Communautés Autonomes s'avère particulièrement difficile, les intérêts dominants des régions étant ailleurs.

L'environnement, un outil de développement local ?

En Andalousie, la politique de l'environnement est pourtant étroitement lié au développement local. Elle émerge dans le contexte de crise économique des années soixante-dix. La crise est particulièrement ressentie dans cette région constituée par « *des espaces en régression et en stagnation où l'économie est caractérisée par la désarticulation, en ce sens que les différents secteurs – dans lesquels les déséquilibres se sont consolidés – ne sont pas interdépendants* » (Ojeda Rivera et allii, 1994-1995, p 95). Elle touche particulièrement le monde rural, sa population, sa production, ses objectifs de développement et sa cohésion sociale. Elle favorise à la même époque le développement de nouvelles façons de concevoir la gestion de l'environnement naturel. Avec les notions de développement durable, d'éco-développement ou de gestion intégrée, de nouveaux cadres de référence (internationaux) adviennent, qui véhiculent

---

Málaga y Huelva (17), Séville (13), Cordoue (12), Almería y Grenada (11) et Jaén (8).

[260] Il s'agit de la « *ley de costas* », n°22/1988.

[261] Le législateur affiche avec cette loi, la volonté d'associer la conservation de ces espaces naturels à l'identification et à la préservation de leur utilité sociale et économique. Cf. BARRAGAN J.M., Estudios para la ordenación, planificación y gestion de las zonas húmedas de la Bahia de Cádix, Cadix, OIKOS-TAU, 1996, p 16.

l'idée que le milieu naturel n'est pas seulement le support des activités humaines mais un ensemble de ressources en interdépendance avec ces activités.

La politique andalouse de conservation de la nature se développe ensuite et se consolide à la faveur d'une autonomie et de compétences nouvellement acquises par les régions au début des années quatre-vingt, notamment dans le domaine de la conservation et de la gestion des espaces naturels et du littoral. D'un point de vue juridico-institutionnel, l'Agence de l'environnement du gouvernement andalou (*Junta de Andalucía*) est le premier organisme de l'environnement du territoire espagnol depuis le statut d'autonomie (1984). Il met en œuvre le premier Plan Andalou de l'Environnement ainsi que le développement et l'amélioration des réglementations nationales et communautaires. Dans ce plan, l'environnement est conçu comme un potentiel permettant de développer des activités rentables, compatibles avec les valeurs écologiques relatives au territoire, qui permettraient de renforcer la compétitivité de l'économie régionale. La loi andalouse 2/89 du 18 juillet 1989 donne un cadrage juridique fort à l'action de l'Agence de l'environnement. L'Andalousie se dote alors d'un réseau imposant d'espaces naturels protégés, appelé RENPA[262] (cf. figure 12) qui se fonde sur les principes du développement durable et de la compensation des coûts de protection de l'environnement :

> *« La croissance économique doit s'effectuer de façon à ce que le profit tiré de l'exploitation raisonnée des ressources naturelles revienne aux communes affectées par la décision de protection » ? (Plan andalou, 1997-2000)*

La législation andalouse complète aussi le système espagnol de classification des espaces naturels protégés en créant différents outils de protection : les parcs péri-urbains, les réserves naturelles concertées dont les propriétaires demandent volontairement la protection et les sites naturels protégés (*parajes naturales*) qui s'appliquent aux espaces dont les ressources sont considérées comme exceptionnelles. En outre, elle introduit deux outils de planification qui sont supposés donner un contenu pratique et opérationnel, sur le plan économique et social, aux dispositifs de la loi nationale sur la protection des espaces naturels, de la flore et de la faune sylvestres[263] : le

---

[262] « *Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía* » : réseau d'espaces naturels protégés de l'Andalousie.
[263] Loi nationale 4/89 du 28 mars 1989.

Plan de développement intégré (*Plan de desarollo integral*) et le Plan de mise en valeur (*Plan de fomento*) qui vise à le rendre opérationnel[264].

Dix ans après la création de l'Agence de l'environnement, le Ministère andalou de l'environnement (*Consejería de medio ambiente : CMA*[265]) est créé. Toutes les compétences du Conseil de gouvernement en matière d'environnement, y compris celles antérieurement attribuées à la Direction Générale du Développement Forestier du Ministère de l'agriculture et de la pêche (*Consejería de agricultura y pesca)*, lui sont confiées. La création du nouveau ministère vise à faciliter la coordination administrative en regroupant les compétences[266]. Sa présence sur tout le territoire est facilitée par des « délégations provinciales ». La création de la CMA s'accompagne aussi d'une volonté de développer la participation sociale au travers de différents organismes publics[267]. L'Institut de Développement de l'Andalousie (*Instituto de Fomento de Andalucía* : IFA) chargé de la partie socio-économique des affaires d'environnement complète ce dispositif. Il s'occupe notamment de la promotion des parcs naturels et de l'organisation des assemblées dirigeantes des parcs (*Juntas rectoras*).

L'Andalousie, dirigée par le parti socialiste (PSOE) depuis la régionalisation, a beaucoup travaillé dans le sens de la protection des espaces naturels et en particulier de celle du littoral. Les « orientations régionales littorales d'Andalousie » approuvées par décret en 1990 et plus récemment le « volontariat environnemental » en témoignent. Ce dernier renvoie à l'implication volontaire des citoyens dans la protection, la

---

[264]Le Plan de développement intégré (PDI) vise la dynamisation des structures économiques en les rendant compatibles avec la stabilité écologique du milieu. C'est un outil de gestion intégrée « endogène » dans la mesure où il conçoit le développement durable de ces espaces comme le résultat de l'intégration des aspects environnementaux, territoriaux et économiques par les acteurs y intervenant directement. Il permet ainsi de rendre compte de la situation dans chaque parc naturel et fixe les objectifs généraux de gestion à mettre en place pour assurer leur conservation. Le principal problème que rencontre son application concerne la coordination technique et politique entre les divers départements de l'administration et la coordination entre ceux-ci et les acteurs sociaux concernés. Les Plans de mise en valeur (PF) définissent les lignes à suivre pour appliquer les PDI. Leur élaboration est à la charge de l'Institut de Mise en Valeur de l'Andalousie *(Instituto de Fomento de Andalucía). Cf.* Article 20.3 de la loi andalouse 2/89.

[265] Par le décret 148/1994 (art. 1.1) du président de la « *Junta de Andalucía* » concernant la *restructuration des « Consejerías* ».

[266] Les compétences sont celles de l'administration générale de la planification environnementale, de la protection de la qualité de l'environnement régional, de la gestion de l'environnement naturel, du développement des équipements nécessaires et de la participation citoyenne à la politique environnementale.

[267] Il s'agit du Conseil forestier andalou (loi 2/1992 du 15 juin 1992), du Conseil andalou de la chasse (décret 156/1987 du 3 juin 1987), du Conseil andalou de l'environnement (décret 57/95 du mois de mars 1995) -aujourd'hui dissous-, des Conseils provinciaux d'environnement (décret 329/1988 du 5 décembre 1988), et des organismes de direction des parcs naturels (décret 239/97 du 15 octobre 1997).

restauration, l'entretien des espaces littoraux. Le réseau de « volontaires du littoral andalou », organisé en unités provinciales, a été créé en 1998. Il associe aujourd'hui des milliers de bénévoles dont l'objectif est de réaliser des actions concrètes de protection d'espaces côtiers ou marins et qui bénéficient, en contrepartie, de l'appui technique et de formations spécifiques proposés par la CMA. L'alliance de ce gouvernement avec « les Verts » pour les élections régionales de juin 2000, témoigne aussi de la prise en compte de cet enjeu au niveau politique.

La question de l'environnement représente pour l'Andalousie une opportunité de relance de l'activité économique[268], l'existence de ressources naturelles pouvant notamment impulser un développement socio-économique endogène de certaines de ses sous-régions. D'un côté, elle est en effet l'une des régions espagnoles qui présente les plus grandes difficultés en matière de développement (cf. tableau 12). Le taux de chômage y atteint 26,80 %, ce qui la situe largement au-dessus d'une moyenne nationale déjà relativement élevée (15,24 %) et en fait la détentrice du record devant les autres communautés autonomes. Notons par exemple la grande différence avec la Catalogne où le chômage concerne seulement 10,10 % de la population active. Le diagnostic est encore plus prononcé au niveau provincial, et plus particulièrement dans la province de Cadix où ce taux atteint 33,41 %.

Tableau 12 : Taux de chômage en % de la population active

	Taux de chômage
Province de CADIX	**33,41**
ANDALOUSIE	**26,80**
ESPAGNE	**15,40**
CATALOGNE	**10,10**

(Source : INE, 2000)

D'un autre coté, l'Andalousie fait partie des régions qui ont conservé un réseau de milieux naturels très étendu. L'application de la directive européenne « Habitats » montre par exemple qu'elle se situe en tête des régions espagnoles, avec Madrid et les

[268] Plan andalou de l'environnement, 1997-2000, introduction sur. http://www.cma.junta-andalucía.es/pama/indice.html

Iles Canaries, qui ont proposé la plus vaste surface territoriale pour la constitution du réseau Natura 2000.

La portée de la politique andalouse de conservation de la nature

Le système institutionnel et réglementaire andalou a conduit à classer 1,5 millions d'hectares protégés, soit 17,2 % du territoire, réparties sur vingt-deux Parcs Naturels, vingt-huit Réserves Naturelles, trente et un Sites naturels (*parajes*) Protégé, et un Parc national. Avec l'application de la directive « Habitats », 10 % d'espaces protégés supplémentaires ont vocation à s'ajouter à cette liste.

Pourtant, le bilan de la politique andalouse, et en particulier ses impacts réels sur le développement économique, doit être nuancé d'après les analyses réalisées par la CMA elle-même. La concentration d'hommes et d'activités sur la partie littorale de la région, continue de menacer la conservation du patrimoine naturel classé. L'évaluation du fonctionnement des différents organes administratifs montre en effet des résultats éloignés de l'ambition politique initiale (CMA (2), 1999). Ainsi, l'Institut de développement de l'Andalousie semble finalement peu impliqué, son apport le plus positif s'étant manifesté dans la mise en œuvre de programmes LEADER. La CMA s'est centrée sur des actions correctrices de type pollueur-payeur, plutôt que sur la prévention des problèmes d'environnement et le développement de la « sensibilité écologique » (Alphandery, Bitoun, Dupont, 1993). Elle passe seulement depuis peu à l'intégration de ces différentes fonctions (CMA (2), 1999, p 29).

Les résultats du développement du réseau de parcs naturels à l'occasion de l'application de la loi 2/89 sont disparates sur le terrain tant sur le plan économique que sur le plan normatif. D'une part, le succès est relatif par rapport aux résultats escomptés en termes de relance économique. Le bilan d'activité des parcs naturels entre les années 1989 et 1996 met en avant des inégalités de traitement entre les différents parcs. Ainsi, les impacts économiques positifs qui favorisent la participation de la population à la protection de son environnement dans les parcs forestiers (« *Alcornocales* » par exemple) contrastent avec l'importance des contraintes supportées dans le parc naturel de la Baie de Cadix par les usagers. Dans des parcs comme celui-ci, étouffés par une forte démographie locale (400000 habitants) et en proie à des problèmes

organisationnels, la protection de la nature génère peu d'avantages économiques à long terme ou de bénéfices directs pour les populations touchées.

En ce qui concerne les assemblées dirigeantes (*juntas rectoras*) des parcs naturels, leur fonctionnement est passé par différentes étapes (CMA (3), 1999). Après un travail intensif entre 1990 et 1993, leur activité a généralement décru, jusqu'à la promulgation du décret 239/97 qui modifie leurs fonctions et leur composition en leur donnant un aspect plus démocratique. La présence des acteurs locaux et des administrations locales est renforcée au détriment de l'administration régionale qui garde la majorité mais dont le nombre de participants est revu à la baisse. L'apparition des partis politiques y est notable. L'activité de ces organismes gestionnaires locaux, désignés comme « organismes de participation sociale » par l'administration, est dynamisée par l'intégration des acteurs de terrain aux prises de décisions. Là aussi, des inégalités apparaissent entre les parcs dans leur capacité à organiser l'activité de cet organe de direction et à appliquer ses décisions.

Les carences dans la planification de la gestion des parcs naturels compromettent la portée de leurs bénéfices. La plupart des espaces protégés ne font pas l'objet d'une édition de documents de planification et de gestion (PORN et PRUG) que plusieurs années après leur création. Il semble en fait que la création massive d'espaces protégés avec la loi andalouse 2/89 ait dépassé les capacités d'investissement et de gestion dont disposait l'ancienne Agence de l'environnement. La création de la RENPA, accompagnée de peu de moyens réels de mise en œuvre, se justifie en fait au début par la nécessité de doter ces espaces naturels « en danger » d'un arsenal réglementaire assurant rapidement une « rempart législatif » aux projets de toutes sortes à même de constituer une menace pour eux. La capacité de l'Agence de l'environnement puis du Ministère de l'environnement à contrôler le respect des réglementations sur le terrain, notamment par la mise en place d'un système de gardiennage spécialisé sur les espaces naturels protégés, était limitée en moyens humains et financiers. L'élaboration tardive des plans de gestion se traduit sur le terrain par leur standardisation. Celle-ci a conduit très souvent à évacuer les spécificités socio-économiques et les évolutions écologiques des espaces naturels par rapport à leur état au moment de la création du zonage de protection. Cette standardisation des plans a aussi favorisé le développement d'usages contradictoires vis-à-vis de la conservation de l'espace.

Enfin, l'insuffisante mobilisation des Plans de développement sectoriels (anciens PDI) comme « *instruments de gestion intégrée et d'articulation des politiques sectorielles* », tout comme l'insuffisante organisation des usages publics des espaces protégés, s'agrègent à leur tour au volet négatif de ce bilan de la politique conservationniste que la CMA elle-même juge mitigé (CMA (2), 1999, p 25) : force est de constater le décalage entre son ambition et la réalité de sa mise en oeuvre.

Différentes problématiques de protection de la nature en Andalousie

Les espaces naturels protégés, nous avons commencé à l'évoquer, ne sont pas soumis aux mêmes conditions de gestion et de conservation ; ils ne sont pas égaux devant la politique régionale. Les espaces boisés et les espaces de grande dimension et de grande renommée comme *Doñana* sont privilégiés, au détriment de sites plus petits. Aussi, deux grandes catégories méritent d'être distinguées. Il existe d'abord des espaces de grandes superficies mais faiblement peuplés, qui bénéficient d'une forte reconnaissance sociale, d'aides régionales et qui génèrent des bénéfices économiques (*Doñana ; Alcornocales*). On trouve ensuite des espaces moins médiatisés, générant de faibles bénéfices économiques pour les populations concernées, qui sont peu équipés pour accueillir des visiteurs et qui sont surtout caractérisés par la pression démographique importante qui s'y exerce.

Dans ce chapitre, nous nous intéressons plus particulièrement à la deuxième catégorie d'espaces protégés. Nous faisons l'hypothèse que la nature de la protection réelle de ces sites à faible valeur économique (c'est-à-dire difficilement exploitables comme ressources de développement local) se comprend moins à la lumière des ressources mises à disposition par la politique régionale qu'à celle des facteurs propres à leur configuration sociale. Par exemple, le parc naturel des marais de la Baie de Cadix et les marais protégés de l'estuaire du fleuve Palmones sont menacés par une forte pression démographique et industrielle. Ils ne font pas partie des espaces protégés d'Andalousie à forte valeur économique ; ils n'entrent donc pas dans la catégorie des espaces qui ont bénéficié des aides de la région censées dynamiser le développement économique. Ils appartiennent plutôt à la catégorie d'espaces protégés dont le fonctionnement est mal doté par l'administration et dont la configuration des usages

induit des impacts sur leur conservation. L'opération de spécification fonctionnelle[269] du parc naturel de Cadix a réduit notamment la capacité de coordination des comportements autour d'un enjeu commun de gestion. Sa « spécialisation » renvoie au zonage des activités qui y est réalisé : industries, plages, zones de ramassage de coquillages, etc. sont spécifiques à certaines zones du parc naturel. A Palmones, l'espace protégé (seulement une cinquantaine d'hectares) fait l'objet d'un faible intérêt en dehors de l'attachement que lui vouent les habitants et les pêcheurs du quartier de Palmones ; il est concerné par les activités de pêche et de cueillette qui s'exercent à sa périphérie mais aussi plus largement par la présence d'industries lourdes.

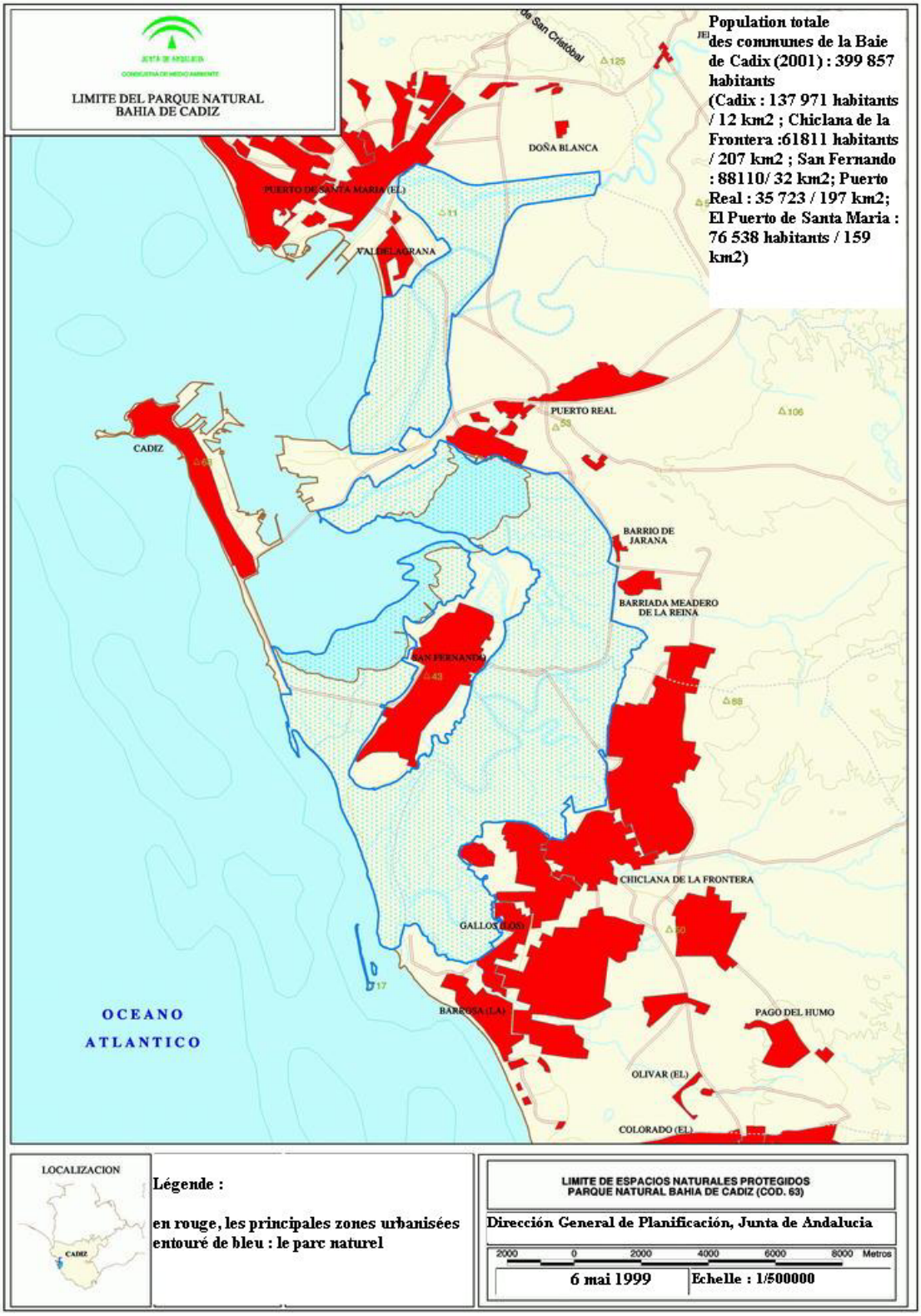
Ces deux cas nous semblent caractéristiques de modes de gestion des zones naturelles fondés sur un label de protection publique en concurrence avec une forte appropriation sociale quant à leur gestion. Ils permettent d'interroger les conditions de protection effective d'espaces naturels particulièrement menacés par la concentration démographique et par l'implantation industrielle.

I. LE PARC NATUREL DES MARAIS DE LA BAIE DE CADIX

La Baie de Cadix présente deux visages très contrastés. Elle est d'une part caractérisée par un ensemble de canaux, d'étangs, de dunes, de plages et de marais qui offrent un visage aux allures désertiques à cette partie du littoral. Les 10000 hectares de marais salants de la Baie de Cadix sont un réservoir de biodiversité, d'habitats prioritaires pour de nombreuses espèces d'oiseaux qui y trouvent un lieu idéal d'alimentation, de repos ou de reproduction (GEAM, 1998, p 4). D'autre part, la Baie de Cadix compte cinq communes, Cadix, Chiclana de la Frontera, Puerto Real, El Puerto de Santa Maria et San Fernando. Elles accueillent une population totale de presque 400000 habitants (en rouge sur la figure 17).

[269] C'est l'assignation d'une fonction spécifique à chaque espace.

Figure 17 : Parc naturel des marais de la Baie de Cadix



(Source : « *Dirección General de Planificación, Junta de Andalucía* »)

La configuration naturelle singulière de la zone humide résulte de l'action conjointe de processus géologiques et anthropiques. La sédimentation de l'ancienne anse de la baie, la formation de plages (qui ont contribué à l'isolement d'une partie des terres où se sont développés des marais), le vent appelé « *levante* » (qui a créé les dunes littorales), se sont ajoutés à l'action humaine qui depuis trois mille ans a contribué à façonner le paysage. C'est seulement au cours du siècle dernier que les marais de Cadix, jusque-là en situation d'équilibre avec les activités humaines, ont commencé à disparaître. A la fin des années soixante-dix en particulier, le littoral andalou devient l'objet de la convoitise d'entreprises de construction qui voient dans les marais et les zones humides des « vides » privilégiés à urbaniser et des paysages permettant par ailleurs de satisfaire une demande sociale croissante de nature et de tranquillité. A la même époque, débute la crise salinière, qui se traduit en quelques années par l'abandon de plus d'une centaine de salines. Ces terrains laissés libres sont alors considérés comme propices au développement d'industrie et de services nécessaires au développement des villes littorales.

Dans les années quatre-vingt-dix, malgré la création d'un parc naturel (entouré de bleu sur la figure 17) visant à protéger le réseau de marais, les problèmes écologiques se sont multipliés et les usages incontrôlés ont persisté. Les pratiques réelles de gestion et d'exploitation contrastent avec les réglementations formelles orientées vers un objectif de conservation de la nature. La compréhension des mécanismes à l'œuvre dans cette situation passe tout d'abord par un inventaire des usages, des modes de gestion et des logiques d'action considérés dans leurs évolutions historiques respectives.

A. Les usages du site : entre transformation et conservation

Une étude de la gestion des marais protégés de la Baie de Cadix ne saurait ignorer l'influence anthropique qui a contribué à configurer le site depuis des siècles : l'implantation de villes, d'activités périphériques diverses, d'usages directs ont influencé leur transformation et leur conservation.

1. La saliculture

Le sel est exploité depuis l'antiquité sur les marais gaditans. Ses origines très anciennes (Barragan, 1983, p 45)[270] et le lien fort que les hommes ont entretenu avec le marais font des salines une partie importante du patrimoine culturel local. Par un système de comportes, de murs, de digues, de zones de lagunage, cet usage a joué des entrées naturelles d'eau de mer sur les marais et a façonné la zone aujourd'hui protégée.

L'exploitation du sel grâce aux centaines de salines implantées dans cette zone du littoral, connaît son apogée du XIXème siècle aux années 1940 : des sociétés anonymes concentrent alors les capitaux et acquièrent une force financière et économique contre laquelle les petites propriétés ne parviennent pas à opposer une résistance. Une crise globale commence dans les années soixante. Dans la Baie de Cadix, elle est imputable à la spécificité des terrains salins qui ne permettent pas à une machinerie lourde de travailler les terres, ce qui rend peu compétitives les salines traditionnelles. Les exploitations nationales créent une concurrence insoutenable pour ces exploitations familiales qui ne parviennent pas à s'organiser pour faire face à la crise. La surproduction entraîne la détérioration de leurs stocks de sel et la montée des coûts salariaux : beaucoup de salines sont alors abandonnées. A partir de là, de nombreux terrains vont être transformés en piscicultures et les structures salinières abandonnées ou réappropriées pour d'autres usages.

2. La pêche, la cueillette et l'aquaculture[271]

La pêche et la cueillette de fruits de mer[272] sont des activités également pratiquées depuis l'antiquité dans la Baie de Cadix. Elles ont une dimension économique dans la mesure où certaines espèces prélevées ont une valeur commerciale.

---

[270] Juan Miguel Barragan cite les textes anciens qui attestent « *qu'avant l'arrivée des phéniciens à San Fernando, les indigènes adoraient un idole nommé Salambona ou Salambowe qui voulait dire bon sel* » (BARRAGAN, 1983, p 45).

[271] Les données présentées dans ce paragraphe sont issues de différents entretiens ainsi que d'un CD-ROM réalisé par le GEAM (« *Grupo d'estudios sobre aves marinas* ») de l'Université de Cadix intitulé « *Parque Natural Bahia de Cadíz, 2000* ».

[272] Nous traduisons par « cueillette de fruits de mer » le terme espagnol de « *marisqueo* ». Il s'agit de ramasser les coquillages et les mollusques des marais, des étangs et des canaux du parc naturel : crevettes, crabes (« *boca* », « *coñeta* »), coques *(« almeja fina* », « *coquina de fango* », « *berberecho* »), couteaux, etc. La pêche artisanale est, elle aussi, variée en espèces : seiches, daurades, rougets, poulpes, calmars, soles, etc.

La situation économique de la population locale a conduit à une intensification de ces activités traditionnelles génératrices d'un complément de ressources, souvent au-delà des normes autorisées.

Les activités de pisciculture apparaissent bien plus tard. A partir de la fin des années soixante-dix, elles prennent progressivement le relais de l'usage salinier en déclin. Dans les années quatre-vingt, le boom de cette activité est tel que la Baie de Cadix devient un des premiers centres de production mondiaux de daurades[273]. On y produit aussi d'autres espèces de poissons (soles, anguilles, bar, etc.) et des mollusques. Deux types d'entreprises assurent la production piscicole : les petites entreprises familiales qui produisent peu et les petites et moyennes entreprises qui apportent 90 % de la production marchande de la zone. La rentabilité de leur production conditionne leur survie et le maintien de nombreux emplois qu'elles génèrent.

Dans les années quatre-vingt-dix, l'activité est confrontée à différents problèmes. Au niveau global, la production gaditane doit faire face à la concurrence et à la stagnation des marchés. Au niveau local, le vol[274] des poissons dans les exploitations est un des principaux freins à la productivité. Il est évalué par CUPIMAR[275] principal producteur de la zone à une centaine de millions de pesetas en 1999. Les producteurs de poissons s'insurgent contre l'immobilisme de l'administration face à un problème qui met en péril des emplois. Si les grandes entreprises comme CUPIMAR peuvent assumer certains coûts, certaines plus petites qui ne peuvent faire garder leur exploitation, finissent par abandonner l'activité.

> *« Dans beaucoup d'installations, la marge de bénéfice est anéantie par le coût du gardiennage et des vols, rendant l'exploitation insolvable » (Garcia de Loma, 2000, p 16).*

---

[273] Quelques soixante-dix salines sont adaptées aux besoins de la production et dans certaines débutent des productions intensives. L'élevage des daurades passe de 3 % de la production en système extensif traditionnel à 90 % de la production en système intensif. Le marché explose pour atteindre 1500 tonnes de daurades par an. L'aquaculture occupe à la fin de la décennie plus de la moitié des anciennes salines.

[274] Les vols parfois simplement motivés par la recherche de revenus complémentaires, constituent pour certains un moyen de pallier l'absence de travail et de revenus minimaux de subsistance ou bien encore de faire le lien entre différentes périodes de travail à durée déterminée.

[275] Culturas Piscicolas Marinas est un groupe crée en 1982, principal membre de ASEMA (« *associación des empresas de acuicultura marina de Andalucía* ») . La province de Cadix fournit les 80 % de l'aquaculture andalouse

L'application jugée inadaptée de la loi « Littoral » depuis le début dans les années quatre-vingt-dix est une autre source de problèmes. Pour les usagers, l'activité est victime d'un paradoxe : celui d'être considérée d'un côté comme un usage compatible avec la conservation des ressources naturelles, « *un des piliers sur lesquels se base la conservation des valeurs singulières et naturelles du parc* » et de l'autre côté, la tendance de l'administration à « *entraver son développement* » (Garcia de Loma Mier, 2000, p 15). La délimitation du domaine maritime-terrestre que réalise l'Etat à cette occasion, remet en cause bon nombre de propriétés privées en incluant leur terrains dans le domaine public. Elle freine de fait considérablement le développement économique de l'activité de pisciculture pourtant considérée comme la meilleure alternative de la saliculture, en bloquant les investissements envisagés par les exploitants[276].

Finalement, l'activité piscicole qui constituait depuis les années quatre-vingt, un enjeu économique important pour la Baie de Cadix, est aujourd'hui confrontée à un ensemble de problèmes entre « *la loi « Littoral » d'un côté et la protection des oiseaux de l'autre, qui viennent s'ajouter à l'absence de coordination entre différentes administrations et font craindre un abandon de cette activité*» (Rodriguez Martin, 1999, p 9). Pourtant elle reste l'activité principale du parc naturel. D'un point de vue écologique, après l'abandon des salines, elle a permis de conserver le niveau d'eau dans les canaux et les étangs du parc naturel et par conséquent sa valeur biologique et ses fonctionnalités écologiques.

3. Les activités portuaires commerciales et militaires

La défense nationale a, elle aussi, joué un grand rôle dans la transformation de la zone de marais en donnant aux ports de commerces une vocation militaire. Les fonctionnalités stratégiques et commerciales du littoral de Cadix sont également reconnues depuis l'antiquité : la zone était alors mise à profit pour la redistribution des marchandises venant des Amériques comme le café, sucre, tabac, etc. et l'exportation outre-mer des produits locaux (sel) ou de la vallée du Guadalquivir toute proche (huile

[276] En effet, ceux-là sont réalisés la plupart du temps en hypothéquant la propriété salinière. Le passage de cette propriété au domaine public avec la loi littoral dissuade les banques de prendre ce type de caution pour réaliser les prêts et donc beaucoup de pisciculteurs sans ressources, préfèrent abandonner l'activité.

d'olive, vin, grains). A partir du XVIIIè siècle, de nouveaux noyaux industriels et de nouvelles populations apparaissent, en lien cette fois avec la fonction défensive de la Baie. La petite « île de Leon » (aujourd'hui la ville de San Fernando) par exemple, s'élève au rang de cité et de base navale avec l'installation de l'arsenal militaire de *« la Carraca »*.

> *« Vu l'emplacement intérieur du port et de l'usine navale militaire, il est logique de penser que les accès maritimes à la Carraca ont dû constituer un des objectifs principaux de son maintien » (Barragan, 1995, p 119).*

Au XIXème, les noyaux urbains sont consolidés : San Fernando, Puerto Real (assumant le rôle de port du roi comme son nom l'indique) et Puerto Santa Maria (port de pêche et ville agricole) sont alors polarisés par Cadix. La ville est en effet devenue un grand port de commerce et un centre d'affaires. La spécialisation vers les activités portuaires contribue à la prospérité des villes périphériques tournées vers la mer et explique en grande partie la disparition et la transformation de vastes étendues de zones humides et maritimes. La ville de Puerto de Santa Maria a, par exemple, construit son port en gagnant des terrains sur les marais et les dunes, en modifiant le lit du fleuve Guadalete et en faisant avancer les plages au-delà de leur ligne originelle. Au XXème siècle le déclin de l'industrie navale, n'induit pas pour autant le ralentissement de cette logique de remblaiement et d'assèchement de marais pour l'extension des zones industrielles et résidentielles. Le décret royal 189/1985 du 16 janvier déclare la Baie de Cadix « zone d'industrialisation urgente » pour pallier la crise du secteur naval. C'est tardivement que la politique de développement portuaire s'accompagne d'une prise en compte de l'impact des infrastructures sur le littoral dans la programmation d'investissements spécifiques ainsi que dans la loi sur les ports et la marine marchande du 25/11/92 (Barragan, 1995, p 345).

4. L'échec de la mise en culture des marais

L'agriculture est un usage non développé dans la Baie de Cadix en raison du manque d'espaces de pâturage et de la salinité qui rend les terrains impropres aux cultures agricoles traditionnelles. Dans les années cinquante, l'Institut régional d'irrigation et de drainage agricole (*Instituto regional de irrigación y drenage agrícola)*

tente de transformer plus de 5000 hectares de marais du fleuve San Pedro appartenant aux communes de Puerto Real et Puerto de Santa Maria à des fins de production agricole intensive. Les premiers 1744 hectares asséchés sur la rive droite du fleuve sont divisés en petites parcelles et servent à installer des colons qui ont vite abandonné des cultures improductives. En rive gauche, les importants investissements (canaux d'irrigation, drains enterrés, etc.) réalisés sur plus de 4000 hectares n'ont pas conduit à plus de succès.

> *« Ni la potentialité productive de ces terres ni les stratégies d'entreprise des colons n'ont permis les hauts rendements annoncés pour justifier l'ensemble des investissements de transformation des terres. La mise en culture a généré plus de problèmes sociaux qu'elle prétendait en résoudre. Elle a supposé l'éradication des caractéristiques naturelles d'un territoire qui permettait d'autres possibilités » (Diputación provincial de Cádiz, 1983, p 130)*

La préfecture de la province de Cadix critique l'utilité effective de cette action de grande envergure qui devait résoudre les problèmes sociaux de beaucoup de colons et qui a en fait détruit les autres potentialités de mise en valeur des terrains. Les « marais asséchés » du fleuve San Pedro, comme on les appelle aujourd'hui, offrent un véritable paysage désertique qui contribue à nourrir une vision négative de l'espace protégé.

5. L'interdépendance des usages

Rappelons que l'interdépendance définit une situation où au moins deux acteurs (individus ou groupes d'individus) sont réciproquement dépendants : où les agissements de l'un sont conditionnés par les agissements de l'autre. Certaines situations conduisent à préserver le milieu naturel, notamment lorsque des intérêts économiques liés au maintien des ressources sont en jeu (convergence des intérêts). D'autres configurations d'interdépendances conduisent au contraire à dégrader les ressources et peuvent même aboutir à une « tragédie des biens communs »[277] selon la formule consacrée (Hardin, 1968).

[277] La tragédie des biens communs renvoie à la dégradation inéluctable de l'environnement dans une situation où différents usagers utilisent la même ressource rare.

La diversité et l'interdépendance des usages sont des caractéristiques importantes de la gestion des marais de la Baie gaditane. Les activités portuaires, l'activité salinière et la pisciculture sont les principaux déterminants du paysage actuel. L'interdépendance des usagers de la Baie de Cadix fait que les impacts portés par certains au milieu naturel conditionnent non seulement la pérennité des ressources mais aussi le bon déroulement des autres usages. Ces interdépendances sont renforcées par leur coexistence très ancienne.

L'usage salinier, principale activité à l'origine de la configuration actuelle des marais gaditans et, partant, de l'existence du parc naturel, a permis d'allier jusqu'à la crise des années soixante la production de sel et la conservation de l'environnement naturel. Dés les années quatre-vingt, « *du fait de leur disponibilité en infrastructures, du fait des coûts mineurs de transformation qu'elles supposent, du fait de leur situation de proximité avec les villes (etc.) les salines constituent au sein des zones humides de la Baie de Cadix, les espaces courant les risques majeurs de transformation en sol consolidé* » pour des usages urbains. L'usage piscicole qui a progressivement remplacé la saliculture, avait à ses débuts, un caractère extensif et respectueux des structures des propriétés salinières sur lesquelles il s'était installé. Il favorisait également la conservation du milieu en maintenant le niveau d'eau dans les canaux et étangs saliniers qui attire les oiseaux et favorise le maintien d'une biodiversité. En se professionnalisant, l'activité s'est intensifiée et a causé des effets négatifs sur la conservation du milieu : la consolidation des structures bâties, la pollution des eaux, la modification de la dynamique de circulation des eaux dans les canaux. Certains autres usages traditionnels comme la cueillette des fruits de mer, continuent d'être pratiqués sous des formes différentes. Les usages récréatifs, touristiques ou éducatifs apparus dans les années quatre-vingt ont été peu développés par les administrations compétentes en dehors des plages littorales. Leur apparition a néanmoins conduit les riverains et les touristes à dénoncer le mauvais état de conservation des plages et les modes d'utilisation des marais (*Diputación provincial de Cádiz*, 1983, p 128)[278]. Les zones proches des villes sont en effet touchées par d'importants phénomènes de pollution (les décharges

[278] Une enquête réalisée en juillet 1981 montre l'augmentation de la fréquentation des plages et de la recherche d'espaces dits naturels et met en avant la perception négative de leur dotation en équipements (soit insuffisants, soit ayant trop d'impacts sur le milieu).

incontrôlées et les rejets urbains et industriels polluants abondent) qui, contrairement aux usages résidentiels, n'ont pas été régulés.

La pisciculture, en traitant l'eau des élevages avec des produits chimiques, met en danger la vie aquatique extérieure lors des vidanges des étangs. La cueillette des fruits de mer, qui remplit une fonction économique (dans un contexte d'augmentation du taux de chômage) en offrant un revenu aux personnes en difficultés, peut alors en être affectée. D'autant que cet usage s'est vu originalement étendu à une activité récréative, corrélée avec le boom touristique des villes littorales, ce qui a contribué à intensifier la dynamique perverse de sur-exploitation des ressources piscicoles. Cette dernière a conduit à la raréfaction d'un « bien commun », qui par la même menace de cesser de l'être. En outre, la cueillette de fruits de mer « du dimanche », en sortant des circuits de régulation institutionnels, ne bénéficie pas des traitements sanitaires minimaux et met en danger la santé des consommateurs comme l'activité future des cueilleurs professionnels (qui peuvent en être accusés et être sanctionnés).

De leur côté, les usages industriels et urbains génèrent de nombreux déchets et pollutions de toutes sortes (liquides ou solides). Selon l'analyse de la préfecture de Cadix dans le cadre de son étude pour améliorer la planification urbanistique, le rejet des eaux usées de Cadix et San Fernando dans le canal de Sancti Petri (principale « artère » du parc naturel) depuis plus de cinquante ans ou les rejets industriels dans le fleuve Guadalete ont transformé ces zones en « *cloaques pestilentes où a disparu presque tout vestige de vie, où celle qui subsiste, est devenue inexploitable* » (*Diputación provincial de Cádiz*, 1983, p 119). Si la production biologique des zones humides est affectée par la qualité de l'eau, c'est ici aussi la production économique qui en souffre[279]. L'eau étant également l'élément fondamental des usages saliniers, piscicoles ou de cueillette, elle conditionne leur productivité et leur rentabilité. La restauration de sa qualité est donc un enjeu commun aux usagers, à l'administration régionale et aux protecteurs de la nature. Elle met ces acteurs en situation d'interdépendance de fait, mais crée encore une solidarité formelle autour d'un d'objectif commun qui peut constituer le fondement d'une coopération.

[279] Victoria Rivas, Antonio Cendero, l'ont aussi montré dans « *Transformación de espacios naturales litorales en espacios humanizados* », *Ciudad y territorio*, vol. I., 3a, 98, 1993, pp. 533-552.

Il semble aussi que la spécification fonctionnelle de certaines zones de marais, comme celles dédiées aux activités militaires, a contribué à la conservation des marais originels, notamment en ne permettant pas l'accès du public et donc l'installation d'autres usages comme l'usage résidentiel, industriel ou d'équipements. En jouant le rôle de barrage à ces usages « transformateurs », elle a favorisé le maintien des plages, zones humides et dunes naturelles. La démilitarisation de ces zones est aujourd'hui envisagée : elle mettrait en danger cette fonction indirecte de préservation. Les communes qui comme San Fernando sont situées en plein espace protégé sont limitées dans leur extension par le statut militaire des zones limitrophes de celui-ci. Elles sont dépendantes de cette démilitarisation pour développer un usage résidentiel, faute de pouvoir se développer ailleurs par manque d'espace. La pression qu'elles exercent peut devenir déterminante pour la préservation de ces zones humides. Si la zone est démilitarisée, elle perd les effets protecteurs de l'usage militaire. Si elle reste militarisée, les communes perdent les uniques alternatives de développement urbain qu'il leur reste.

L'administration provinciale a tenté de réguler l'impact des différentes activités sur la baie dans la « planification de l'urbanisation de la Baie de Cadix » en 1983. Celle-ci proposait de donner priorité de gestion aux usages « *respectueux des caractéristiques naturelles du milieu, et qui supposent le moins de limites à d'autres activités* », supposant de maintenir une gestion équilibrée ayant été expérimentée historiquement (*Diputación provincial de Cádiz*, 1983, p 130). Ces recommandations n'ont pas résolu la tendance à la spécification fonctionnelle des usages du fait des effets pervers de l'interdépendance des usages. Autrement dit, elles n'ont pas réussi à enrayer la tendance des usages à s'approprier certaines zones naturelles en fixant des règles tacites pour ne pas empiéter les uns sur l'activité des autres et entrer en situation de concurrence et de conflit.

Dans une telle situation, les réglementations de protection des marais développées à partir de 1988 (loi « Littoral »), n'ont pas permis de faire converger les acteurs locaux vers une gestion collective de la zone humide, chacun étant individuellement préoccupé par la pérennisation de sa propre activité. La situation est plus favorable à l'expression de la diversité des intérêts de gestion, qu'à une réelle coordination des acteurs locaux qui facilite l'application des normes de protection. Les usages traditionnellement implantés dans cette zone ont en effet été défavorisés par la

superposition des réglementations qui s'opère alors et par le manque de coordination des différents niveaux d'administration de l'espace naturel, désormais protégé.

B. LA PROTECTION DES MARAIS DE LA BAIE DE CADIX

C'est dans le contexte de crise des années soixante-dix, que certains groupes écologistes locaux se mobilisent pour la sauvegarde des zones humides gaditanes face à ce qu'ils jugent être « *des erreurs de gestion d'un marais d'une valeur écologique, historique et culturelle inestimable* » (Ortiga, Araucaria, Guadalete, 1975, p 4). En 1975, trois d'entre eux proposent un premier projet de parc naturel avec des réserves intégrales pour protéger quelques 10600 ha de marais, considérant alors que la réalisation de ce projet est « *l'ultime possibilité de préserver ce site naturel aux valeurs exceptionnelles* ». Il s'agit des groupes « Ortiga » implanté à San Fernando, « Araucaria » localisé à Cadix et « Guadalete » de Puerto Santa Maria[280]. Le projet en question est accompagné d'une série d'expertises techniques sur le milieu physique, biologique comme sur les impacts réels et potentiels des activités humaines. Il comporte également des propositions de mesures à prendre pour protéger l'espace. Ont collaboré à sa diffusion trois catégories d'acteurs institutionnels dont le positionnement ultérieur dans la mise en ouvre effective des réglementations de protection s'est avéré très inégal : la Direction Générale de l'Environnement du Ministère Régional de l'Equipement (*Junta de Andalucía*), la municipalité de la commune de San Fernando et le secrétariat à l'urbanisme et à l'environnement de la Préfecture de la province de Cadix (*Diputación de Cádiz*). Au même moment l'Association Gaditane de Défense de la Nature de la Baie[281] (1976) demande aussi la création d'un parc naturel et son inclusion à la liste des sites Ramsar. Les membres de cette association dénoncent en particulier la dégradation et la destruction du patrimoine écologique ainsi que du patrimoine paysager et ethnologique (salines) qui caractérisent le site.

---

[280] Ortiga a depuis lors ciblé ses actions essentiellement sur la conservation du parc naturel. Un de ses leaders est passé directeur du parc naturel en l'an 2000, marquant sans doute un tournant dans la gestion du parc dont nous présentons ici les principales caractéristiques – jusqu'à cette date. Les trois groupes sont fédérés depuis 1998 par les « Ecologistes en action » (*Ecologistas en acción*) mais leurs actions restent autonomes.

[281] AGADEN, groupe écologiste basé dans la province de Cadix, dispose de quatre relais locaux : sur la Baie de Cadix (« AGADEN-Bahia »), sur la Baie d'Algéciras (« AGADEN-Campo de Gibraltar »), à Benalup (« AGADEN-La janda ») et à Ubrique (« AGADEN-Sierra »).

La pression exercée par ces groupes écologistes locaux donne lieu, bien des années plus tard, à la création du « Parc Naturel des marais de la Baie de Cadix », à l'occasion de l'approbation de la loi « d'inventaire des espaces naturels andalous » votée en 1989 par le parlement andalou (loi 2/89). Le zonage de l'espace protégé, bien que négocié à la baisse par la municipalité de Cadix qui voulait y développer des aménagements touristiques[282], s'étend sur 10600 hectares de marais. La mise en place des mesures de protection effectives de cet espace naturel ainsi que son fonctionnement administratif, rencontrent divers obstacles dans le contexte local.

1. Une configuration locale complexe pour la protection de la nature : normes superposées, compétences imbriquées et conflits politiques

La configuration d'acteurs concernés par la gestion des marais suite à la création du parc naturel, se complexifie et rend plus difficile l'application effective des nouvelles réglementations de gestion de l'espace. Cette gestion réunit en effet les différentes compétences des secteurs concernés de l'administration régionale et centrale, des groupes écologistes locaux, des maires et l'action des différentes catégories d'usagers.

Comme tous les espaces protégés du réseau andalou, ce parc relève d'abord de différents ministères de l'administration régionale. D'un côté, le département des travaux publics du gouvernement andalou (*Consejería de obras públicas de la Junta de Andalucía*) intervient dans l'examen et l'approbation des projets d'urbanisme et des documents de planification de l'espace naturel. D'un autre côté, les parcs naturels sont sous tutelle de l'actuel Ministère de l'Environnement (*Consejería de medio ambiente*, CMA) du gouvernement régional.

Ensuite, selon les documents de planification du parc naturel (*Plan de ordenación de los recursos naturales* (PORN) et *Plan rector de uso y gestión* (PRUG)), la région dispose de compétences propres dans la gestion du littoral. L'article 4 (al. 2 a et b) définit la protection de la façade littorale du parc comme objectif de gestion, et l'article 25 (al. 2.) rend obligatoire la délivrance d'une autorisation pour l'exécution

[282] Cette négociation a conduit notamment à exclure du parc naturel la plage « el Chato » et les dunes de « Cortadura ».

d'une action quelconque dans le domaine public maritime-terrestre de la part de l'administration régionale (et indépendamment de celle exigée par l'Etat). Ces instruments de planification du parc naturel n'ont été approuvés qu'en 1994[283], soit cinq ans après la création de celui-ci[284]. Valides pour quatre ans, ils n'ont pourtant été révisés qu'en 1999 et ont finalement été reconduits jusqu'en 2000, sans qu'aucun changement ne leur soit apporté. Cette succession de retards accumulés trahit les difficultés de l'administration régionale à remplir ses fonctions.

L'administration centrale est aussi compétente dans la gestion du parc naturel[285]. Les marais de la Baie gaditane bénéficient en effet d'une protection supplémentaire de rang national via l'application de la loi « Littoral ». Cette loi constitue en outre « *une protection totale de ces zones humides* » (Représentant du service « *Demarcación de costas* », délégation de Cadix, 20/9/2000). Elle se superpose de fait à la réglementation du parc naturel qui traite des mêmes thèmes. En marge de la compétence de l'administration régionale dans le développement des usages publics du parc naturel, la *« Demarcación de Costas »* de l'Etat propose par exemple en novembre 1999[286] un programme de régénération des marais salants du fleuve Arillo (salines abandonnées entre Cádiz et San Fernando) pour revaloriser le parc en lui rendant une image plus naturelle. Ce programme se base sur la régénération hydrique des marais et sur le développement d'activités publiques (sports, zones ludiques, pique-nique, etc.). Il vise la valorisation du patrimoine culturel et ethnographique associé à l'activité salinière qu'il abrite (moulins de marée et maisons salinières) et l'amélioration de l'attrait de la zone.

La loi-cadre « Littoral », comme la législation régionale, visent le même objectif : stopper la destruction des côtes. Mais leur philosophie est différente. D'un côté, la création du parc naturel a été conçue comme la définition d'un zonage permettant de donner une base légale aux écologistes et à l'administration contre les projets d'urbanisation des marais. Elle n'a pas remis en cause les usages traditionnels

---

[283] Décret 99/94 du 3 mai.

[284] Rappelons que la plupart des parcs naturels n'auront de programme de planification que bien des années après la loi andalouse. En 2000, beaucoup de petits espaces protégés (réserves ou « *parajes* ») n'ont pas encore de document de planification de leurs usages et beaucoup d'autres ont les leurs en voie d'approbation.

[285] C'est le département appelé « *Demarcación de costas* » qui est chargé des politiques d'action sur le littoral.

[286] Article de presse du Diario de Cádiz, « Un parque más natural », 2/11/99.

qu'elle a définis comme participant à la conservation des marais. La protection de la nature y est pensée comme l'articulation de ces usages et de mesures de régulation des problèmes d'environnement du parc naturel. De l'autre côté, la loi « Littoral » cherche à restituer leur statut public à des espaces littoraux dégradés par des usages particuliers bien souvent usurpés. Grâce à cette loi, l'Etat affirme son autorité dans un des seuls domaines de l'environnement qu'il lui reste après la régionalisation.

A cette concurrence des réglementations publiques de l'espace naturel, s'ajoutent les divergences politiques. En effet, l'administration andalouse gouvernée par le parti socialiste (PSOE) depuis la régionalisation et celle de l'Etat central à droite depuis 1995 (*Partido Popular*, dit « PP ») sont alors politiquement opposées, ce qui ne facilite par leur coordination pour gérer le chevauchement de leurs compétences respectives. Au niveau local, les divergences politiques sont particulièrement déterminantes pour la gestion de l'espace naturel. Les communes du parc naturel sont en effet gouvernées par quatre maires de partis différents, dont un apolitique. Le maire de Cadix est la président du *Partido Popular* d'Andalousie (droite). Le maire de San Fernando a été président du *Partido Andalucista* (nationalistes andalous). Il est aussi l'ancien maire de Chiclana. C'est durant son mandat, que tout le littoral a été urbanisé. La ville de Puerto Real est gouvernée par un maire *d'Izquierda Unida* (communistes) qui est un notable local reconnu. L'actuel maire de Chiclana est un socialiste vice-président de la Fédération Nationale des maires. Enfin, le maire de Puerto de Santa Maria est le seul élu qui se présente comme indépendant. Chaque commune est membre de l'assemblée rectrice du parc naturel, qui relève de la tutelle de l'administration régionale, donc du parti socialiste (*PSOE*). Cette diversité politiques rend difficile l'apparition de consensus locaux sur les modalités de gestion du site : les différences et inégalités entre les communes, en matière foncière comme en matière de ressources socio-économiques, entravent l'identification d'un enjeu de gestion fédérateur. Les maires ne donnent donc pas la priorité à la conservation du parc naturel, qui entrave leurs projets de développement local.

Enfin, avant même la création du parc naturel, les marais étaient déjà théoriquement protégés au niveau provincial par le Catalogue de protection du milieu physique de Cadix (1983). A l'instigation de la préfecture de la province de Cadix (*delegación provincial*), ce plan de développement urbain provincial devait permettre la mise en cohérence de l'ensemble des plan d'occupation des sols des communes (*Planes*

Generales de Ordenación Urbana). Par ailleurs, au niveau européen le parc naturel est déclaré zone de protection spéciale pour les oiseaux (*Zona de especial protección para las aves,* ZEPA) au titre de la directive « Oiseaux » et plus récemment comme Site d'Intérêt Communautaire (*Lugar de Interes Comunitario)* au titre de la directive sur la protection des habitats de la faune et de la flore. Les marais gaditans ont aussi été proposés en 2000 comme site Ramsar[287]. Les groupes écologistes locaux sont les principaux relais de cette législation de niveau européen que l'administration se garde de trop médiatiser, craignant l'accentuation des conflits avec les acteurs locaux[288].

La conservation des marais est soumise aux effets pervers de cette superposition des acteurs compétents dans sa gestion : d'une part les divers échelons de l'administration adoptent une position souple sur le contrôle de l'application des réglementations, aucun d'entre eux ne souhaitant empiéter sur le domaine de compétence d'un autre, ni se confronter aux notables qui administrent les villes du parc naturel ; d'autre part, la gestion du parc naturel pâtit de faibles moyens financiers et de dysfonctionnements organisationnels.

2. Des dysfonctionnements dans la gestion institutionnelle du parc naturel

2.1. Les problèmes de l'administration locale du parc naturel

L'administration régionale (CMA) s'engage peu dans la gestion effective du parc naturel (budgets, personnels et équipements). Techniquement très avancée (systèmes informatiques, SIG, cd-rom, trois publications, site web, etc.), le département « environnement » du gouvernement andalou est parmi ceux qui pèsent peu en terme en personnel et de budget au sein de la *Junta*. Il représente 1,8 % des dépenses en 2001 (CEH, 2002, p 63). Cette situation handicape la gestion de la plupart des parcs naturels et « *il est très difficile de mener une politique protectionniste radicale* avec

[287] Objet d'une procédure en cours depuis des années, le dossier a finalement été envoyé au Bureau Ramsar par l'actuel directeur du parc naturel.
[288] Le cas de l'application de la directive « Habitats » est éloquent car marqué par l'absence totale de participation sociale jusqu'en juin 2000, où la CMA accepte pour la première fois de se réunir avec les écologistes sur ce thème.

presque 20 % du territoire régional protégé » selon le Directeur Général du service de l'éducation et de la participation sociale à l'environnement de la CMA (7 septembre 2000).

Ainsi, avec des moyens budgétaires et humains limités, le parc naturel de la Baie de Cadix est administré par un directeur-conservateur qui est théoriquement le garant de la bonne gestion du parc naturel et d'une assemblée dirigeante (*junta rectora)*, organisme de participation sociale où sont représentés les différents intérêts présents sur l'espace naturel. L'ensemble des acteurs institutionnels et socio-professionnels concernés par le parc naturel y est représenté. La faible efficience de cet organisme[289] se traduit dans le contenu tout comme dans la faible fréquence de ses réunions : absence de compte-rendus systématiques, de programmation des actions à mener, ou de vote annuel du budget, etc. Le nouveau directeur du parc[290], membre du groupe écologiste ORTIGA mais aussi de l'administration régionale (ministère de l'urbanisme de la *Junta de Andalucía*) en témoigne :

> *« C'est un organisme de gestion « light » qui au final se réunit peu (deux fois par an normalement) et organise mal ses réunions ; il est plus consultatif (en termes de recueil d'opinions) que gestionnaire : il n'a pas de contenu, pas trop de gens. La présence de l'administration devrait y être réduite pour la rendre opérationnelle » (Directeur du parc naturel, 14 septembre 2000).*

Le directeur du parc naturel de la Baie de Cadix a été très tôt confronté à une série d'obstacles qui ont limité son efficacité. D'abord, les critères de recrutement du directeur sont politiques. L'administration régionale l'a en effet défini comme un poste stratégique et non pas technique. Pourtant, les premiers directeurs avaient le plus souvent des formations universitaires en biologie ou en écologie, étaient issus de l'enseignement ou bien avaient été directeurs d'autres espaces protégés, mais ne disposaient pas des compétences requises par le poste de directeur. Celui-ci était davantage conçu comme un poste de négociateur, de « stratège » politique dans un contexte local caractérisé par la multiplicité des courants politiques et par la diversité des acteurs intervenant dans la gestion de l'espace naturel. La gestion menée dans les

---

[289] Cf. le bilan du fonctionnement des parcs naturels en introduction de cette monographie.
[290] En cours de nomination au moment de l'entretien.

premières années du parc naturel a été entravée par le décalage existant entre les compétences initiales du directeur et les compétences politiques nécessaires pour l'assurer. Ce n'est que récemment que l'administration a professionnalisé le poste du directeur en profil technique mais davantage axé sur l'aménagement du territoire que sur des compétences naturalistes.

En termes de champs d'action, le directeur est chargé, en plus de la gestion du parc de la Baie de Cadix, de la gestion d'une dizaine d'autres espaces protégés sans continuité physique ou morphologique avec le parc : le parc naturel « *marismas de Barbate* » et l'ensemble des réserves naturelles des lagunes de la province de Cadix. Un adjoint technique biologiste (pour l'aspect naturaliste) et un auxiliaire administratif, l'assistent dans cette tâche ; ainsi que quelques gardes forestiers affectés à des secteurs géographiques (par « *comarcas* ») et non à des espaces naturels entiers.

En outre, en dehors du profil politique du directeur, du manque de fonctionnalité de l'assemblée dirigeante et des logiques politiciennes divergentes des maires, la faiblesse des moyens humains et financiers a été un nouvel obstacle pour le directeur du parc naturel. Ce problème lui a valu de nombreuses critiques personnelles, notamment celle d'être à la merci des intérêts régionaux ou celle d'être trop éloigné des enjeux locaux.

L'ensemble de ces différents problèmes organisationnels et politiques explique sans doute aussi l'instabilité du mandat de la plupart des directeurs du parc jusqu'à ce jour (de six mois à deux ans). La protection réglementaire des marais est en fait largement conditionnée dans la pratique par le contexte politico-économique local et par les dysfonctionnements organisationnels. Ces difficultés structurelles locales ne sont pas neutres quant à l'implémentation et au contrôle des décisions. D'une part, elles se traduisent par un glissement du rôle de contrôle exercé par l'administration vers les groupes sociaux, notamment vers les écologistes. D'un autre côté, l'absence de réel contrôle des réglementations, se traduit par l'émergence de règles « locales » de gestion de l'espace, qui à leur tour rendent plus improbable encore l'application formelle des normes de protection.

2.2. Le rôle des groupes écologistes dans l'application des réglementations

Nous avons observé que le parc naturel doit sa création à la pression exercée par des écologistes locaux à partir du milieu des années soixante-dix. Les problèmes politiques et organisationnels de l'administration du parc naturel qui compromettent la mise en application des mesures de protection du site ont poussé certains groupes à continuer de se mobiliser après la création de l'espace protégé. Il s'est agi à partir de là de faire appliquer les réglementations désormais en vigueur. Le responsable de l'association écologiste « AGADEN-*Ecologistas en acción* » constate par exemple que la plupart des actions du groupe *« se résume aux dénonciations pour non-application des normes de protection* ». Pour lui, le problème principal réside dans l'immobilisme de l'administration régionale et dans ses pratiques en marge de la réglementation :

> *« Si chacun jouait son rôle … Mais l'administration ne se contente pas de ne rien faire (et du coup c'est nous qui devons agir), mais c'est elle-même qui enfreint les règles et on est amené à faire des actions en justice contre les politiques qui la dirigent » (AGADEN, 11 septembre 2000).*

Les groupes écologistes locaux, mais aussi l'Association des Amis du parc naturel ont acquis au fil du temps une fonction de « contrôleur » des réglementations. Ils s'approprient ainsi « *la défense d'une partie délaissée de l'intérêt général* » pour faire face à la « *carence des acteurs publics* » en la matière (Lascoumes, 1995). Dans cette situation, l'administration ne fait plus office de référence en matière de traitement des problèmes d'environnement. « *Des fois, des gens nous reprochent de ne pas agir : ils confondent l'association et l'administration. C'est nous qu'ils identifient comme présents* » constate un écologiste d'AGADEN.

Ce rôle de contrôle, est complété par des actions que le chef de file du groupe AGADEN considère comme plus « créative(s) ». Des projets de collaboration non conventionnels sont apparus très récemment entre certains groupes écologistes et des usagers traditionnels, sous forme de projets novateurs de réhabilitation du patrimoine culturel du parc naturel : ainsi en est-il de la rénovation des maisons salinières en ruines, de la création d'un musée du sel ou encore de la réorientation de l'activité salinière en déclin vers une fonction plus touristique :

> *« C'est la phase plus créative de notre action : on essaie d'arriver à des accords avec un paludier (*salinero*) pour lui permettre d'établir une convention avec « Costas ». Il s'agit d'adapter les cristallisateurs de son exploitation pour l'élevage d'oiseaux, de récupérer par ailleurs le moulin et de l'aider dans son entretien de la saline pour qu'il poursuive son activité » (AGADEN, 11 septembre 2000).*

Ce genre de convention présente l'avantage pour le paludier (*salinero*) d'être subventionné pour continuer sa production, de voir rénovées les structures bâties de sa propriété et de revaloriser son activité. La coopération, même motivée par des logiques différentes, s'organise finalement autour d'un objectif commun : réhabiliter les salines considérées comme l'activité ayant modelé l'espace et par conséquent comme un usage nécessaire à la préservation des ressources naturelles du site. L'alliance peu classique des acteurs locaux qui la rend possible représente à la fois l'affirmation d'une légitimité originale en matière de gestion locale de l'espace naturel et un défi ouvert aux pouvoirs publics. Son importance est en effet d'autant plus grande dans un contexte où l'administration est considérée comme celle qui favorise l'abandon de l'activité salinière. Les modalités d'application de la loi « Littoral » qu'elle a mis en place sont jugés inadaptés par les usagers. Ceux-ci critiquent aussi son manque d'investissement dans la gestion et la mise en valeur du parc naturel. De son côté, l'administration régionale reconnaît la fonction que peuvent remplir ces acteurs locaux dans la gestion et la protection du parc naturel. Elle définit comme primordial leur rôle de « gestionnaires directs » et la fonction de contrôle complémentaire des réglementations que jouent ces usagers, et qu'elle n'a ni la capacité ni la légitimité suffisante d'assumer par ses seuls moyens propres.

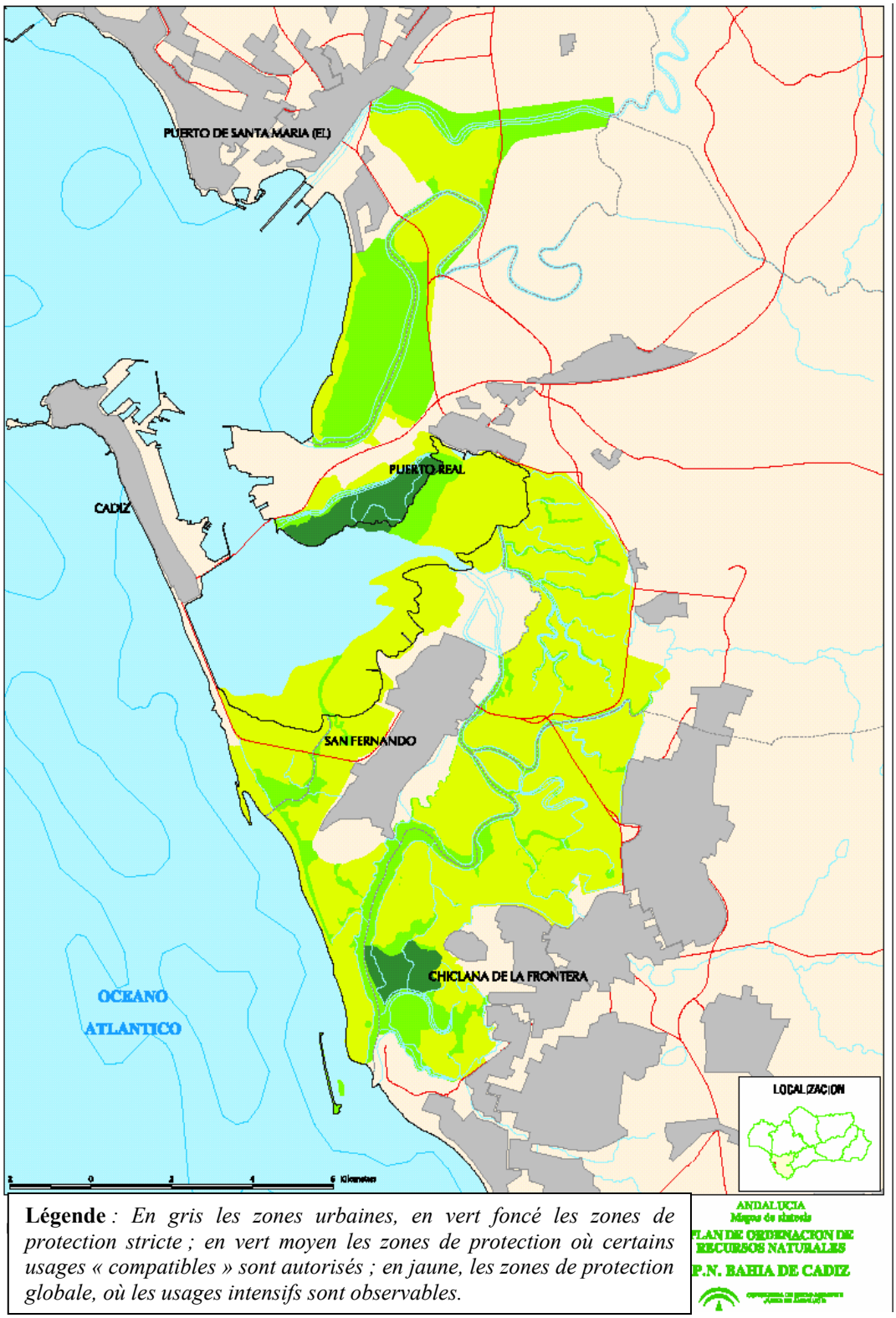
C. LA REGLEMENTATION CONFRONTEE AUX USAGES ET AUX ENJEUX LOCAUX

1. Des usages en marge des réglementations

En théorie, les documents de planification du parc naturel (PORN et PRUG) ont vocation à conserver la nature en régulant certains usages potentiellement générateurs d'impacts négatifs et certains projets de gestion locaux (tourisme, urbanisation) du parc naturel. Ils visent à « *protéger des activités économiques propres à l'espace naturel, comme les salines, la cueillette de fruits de mers et la pêche* » (23/1/94 PORN) et constituent de fait, un système réglementaire d'ajustement des intérêts co-présents (Lascoumes, 1995, p 405). La gestion collective du parc naturel semble donc aussi « planifiée » pour s'organiser à partir de ces procédures. Ces documents définissent, en effet, différents zonages pour chaque activité (cf. figure 18) : les aires strictement protégées où prévalent les objectifs de conservation, de recherche scientifique et d'éducation à l'environnement (île du Trocadero, marais de Sancti Petri) mais où sont permis les usages traditionnels ; les zones de protection intermédiaire qui sont, ou peuvent être, exploitées de façon productive ou récréative et sont compatibles avec les objectifs de conservation du parc ; enfin, les zones qui correspondent aux zones où l'intervention humaine est davantage stigmatisée et/ou nécessite des « mesures correctrices » pour atteindre les objectifs de conservation (salines en fonctionnement, piscicultures, aires d'usages didactiques ou récréatifs, plages, bordures des voies de communication).

Les documents de planification reconnaissent donc la légitimité de deux sources de régulation de l'espace protégé : la gestion publique et les usages dits compatibles. Pourtant, ces deux sources de régulation ne parviennent pas en pratique à converger vers une gestion conservatrice du milieu naturel. La vision négative (des visiteurs, mais aussi des riverains) dont pâtit ce parc naturel est en partie le résultat de la faible mobilisation des outils de planification. D'un côté, l'administration ne parvient pas à encourager les usages compatibles ou à corriger ceux qui sont hors la loi. De leur côté, les usagers tendent à adopter une vision sectorielle de l'espace qui privilégie l'exploitation intensive des ressources au détriment de leur conservation.

Figure 18 : PORN du parc naturel de la Baie de Cadix



Légende : *En gris les zones urbaines, en vert foncé les zones de protection stricte ; en vert moyen les zones de protection où certains usages « compatibles » sont autorisés ; en jaune, les zones de protection globale, où les usages intensifs sont observables.*

(Source : Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía)

Leurs pratiques jadis compatibles, sont de plus en plus en contradiction avec l'objectif de protection des marais.

1.1. Des usages non maîtrisés

Différents usages non compatibles avec la conservation du milieu n'ont pas été maîtrisés avec la création du parc naturel. Malgré les réglementations d'usage prescrites par les documents de planification, certains usages « hors la loi » se sont perpétués. Par exemple, en dépit de l'interdiction des manœuvres militaires et de tir, des essais d'armement étaient encore réalisés par l'Armée[291] à l'intérieur du parc naturel après l'entrée en vigueur de ces plans de gestion. L'élimination des petites industries de récupération des métaux usagés (*chatarrerias*) n'a pas été réalisée non plus malgré la création du parc naturel. Leur maintien en dépit de l'apparition des réglementations de protection de la nature, se justifie par les emplois qu'elles génèrent, ainsi que par la nécessité de récupérer et de rassembler les déchets métalliques. Elles sont aussi une source de revenu pour les communes qui perçoivent la taxe foncière. Pourtant les entrepreneurs dénoncent le double jeu des communes qui refusent par ailleurs de légaliser leur existence en ne leur accordant pas de licence d'exploitation municipale. Les entrepreneurs dénoncent également les contraintes imposées par les normes de protection de l'espace. Leur activité pose en effet le problème du contrôle des pollutions générées sur l'espace naturel et celui de la localisation de leurs installations dans des lieux plus adaptés comme les polygones industriels proches, ou celui de leur situation illégale d'exercice. Les réglementations de conservation du parc naturel entravent par exemple la résolution des problèmes d'infiltration des métaux lourds dans les sols grâce à la construction d'entrepôts de stockage adaptés : ceux-ci sont en effet soumis aux normes d'impact paysager (Esteban Gomez, 1998, p 6). Même si l'administration locale est l'autorité principale pour les questions concernant le parc naturel, ses compétences se limitent à l'interdiction de nouvelles installations. Les activités déjà établies au moment de la création du parc naturel lui échappent en effet au profit des communes. L'arrivée de nouvelles entreprises de ce type, est donc à la fois le résultat de la permissivité des élus et des dysfonctionnements de l'administration locale du parc.

[291] Dans le polygone de Torregorda et la base de Camposoto.

L'absence de mise en valeur du parc naturel grâce à des équipements d'usage public, montre le décalage entre les objectifs de développement économique de la politique andalouse des parcs naturels et la réalité des investissements réalisés dans chacun d'entre eux. En l'an 2000, le parc naturel ne dispose ni d'un centre d'accueil des visiteurs, ni de point d'information ou de logements (de type auberge, camping ou refuge). On n'y trouve pas non plus d'aménagements pour faciliter l'accès aux marais, d'écoles de nature ou d'observatoires aux oiseaux permettant de sensibiliser le public et même les riverains. La seule structure répertoriée est le « jardin botanique » qui ne se trouve pas directement dans le parc naturel, mais dans la ville de San Fernando (CMA, 2000, p 336). En outre, les premiers sentiers pédestres commencés n'ont pas été finis, faute de demande d'autorisation aux propriétaires privés des terrains. D'autres sont en cours de réalisation mais génèrent des conflits avec les écologistes. Le groupe AGADEN dénonce la récupération de gravats pour leur réalisation, pratique qui alimente selon lui la représentation négative du parc naturel (AGADEN, 11 septembre 2000).

En conséquence le parc naturel est très peu fréquenté. Un avant-projet de développement de l'accès du public à l'espace protégé réalisé en novembre 1998 par l'administration du parc, concluait qu'il était l'un des moins connus d'Andalousie, problème en partie lié à la rareté des équipements et services à disposition du public. La situation montre les difficultés à faire des valeurs écologiques de cet espace naturel les outils du développement local de la Baie de Cadix, en l'absence de soutien financier et technique des autorités régionales de tutelle. Cette situation est semble-t-il due en partie à la superposition des réglementations de protection du parc naturel (1989) et de la très controversée loi « Littoral » (1988). L'absence de mise en valeur du parc naturel est en effet justifiée par l'ancienne direction du parc naturel comme une conséquence du caractère *confus* « *des régimes de propriété dans l'immense majorité du territoire vu que les tracés du domaine public maritime-terrestre (...) sont en grande partie portés en justice par les anciens propriétaires des salines* » (Mañez, 2000, p 4). Cette situation de conflit bloque toute action publique ou privée sur les terrains concernés.

1.2. L'exploitation des ressources piscicoles : entre rentabilité et conservation du milieu

La conservation de l'espace naturel est aussi confrontée aux nouvelles pratiques d'exploitation des piscicultures. Les piscicultures extensives ne sont plus rentables et obligent les exploitants à passer à un régime intensif pour rester concurrentiels. Ce système intensif pose différents problèmes. Les transformations de la structure de la propriété salinière traditionnelle (renforcement des parois des cristalliseurs, approfondissement des bassins, etc.) visant à améliorer la productivité créent d'importants impacts environnementaux : surcreusement des terrains détruisant des micro-habitats, pollution due aux traitements de l'eau[292] et problèmes de prolifération des oiseaux ichtyophages qui chassent les oiseaux limicoles autochtones (Rodriguez Martin, 1999, p 8).

> *« Les eaux sont chargées de matières organiques et de produits chimiques pour les poissons et pour tuer les algues qui se développent dans les eaux stagnantes. Ce n'est pas très favorable à la qualité de l'eau. Quand ils nettoient les bassins d'élevage, tout part dans les rivières et cela tue toute vie aquatique » (Garde du parc naturel, 19 septembre 2000).*

Chacun de leur côté, les écologistes et l'administration cherchent aujourd'hui les moyens d'équilibrer la recherche de rentabilité de l'activité et la conservation de l'espace. Pourtant, les documents de planification du parc n'interdisent pas cet usage considéré comme compatible avec la conservation des valeurs naturelles des marais à l'époque de leur rédaction. Dans une telle situation, l'administration se trouve sans référence légale pour maintenir des pratiques traditionnelles. La solution envisagée consiste à négocier avec les exploitants le développement d'un système extensif traditionnel dans les zones de marais les plus fragiles et le maintien d'une production intensive dans les zones de plus faible valeur écologique.

---

[292] Régulée par l'article 62 du PORN et 46 du PRUG.

1.3. Le ramassage des coquillages

Les documents de gestion du parc naturel réglementent aussi la cueillette traditionnelle des fruits de mer (*marisqueo*)[293]. En pratique, nous avons vu que le taux de chômage très élevé et la précarité de l'emploi dans cette zone ont conduit ces usagers des marais à les maintenir en tant que source alternative de revenus. En l'absence de planification réellement précise, la cueillette a été pratiquée de manière de plus en plus intensive, se constituant peu à peu comme une activité de subsistance « souterraine »[294]. La destruction et la disparition consécutive d'espèces et d'habitats d'espèces, font craindre un épuisement de la ressource à terme.

Le renforcement des normes et des campagnes de sensibilisation pour tenter de réduire cette surexploitation n'a pas réussi à freiner les cueilleurs. L'activité est pratiquée soit occasionnellement par les cueilleurs du dimanche comme une activité ludique familiale, soit régulièrement comme source de revenus complémentaires. Le premier type d'usager souvent peu expérimenté et sans licence, cueille « mal », sans différenciation de taille par exemple. Le second type d'usager pâtit du renforcement des réglementations et d'une situation économique difficile. Devant le nombre de justificatifs à fournir et les procédures d'autorisation complexes à suivre pour obtenir la licence de cueillette, la plupart des cueilleurs renoncent donc à la demander. La licence n'est fournie par ailleurs qu'aux personnes justifiant d'une absence totale de revenus, excluant ceux qui vivent sur des revenus minimaux. Ainsi, les cueilleurs qui continuent de pratiquer l'activité de façon non contrôlée, contribuent aussi à l'épuisement ou à la destruction des ressources.

Dans cette situation, les réglementations créent les raisons de leur propre transgression. Leur inadaptation est compensée en partie par le travail de surveillance des gardes forestiers du parc. La régulation du braconnage repose essentiellement sur des rencontres face à face qui ont pour but de sensibiliser au problème d'extinction de la ressource et d'inciter à légaliser l'activité. Les gardes évitent ainsi la stricte application des réglementations qui conduirait à la verbalisation des contrevenants. « *On a du mal à sanctionner car beaucoup en vivent et c'est dur car on ne peut leur offrir d'alternative* »

---

[293] Articles 59, 63, 65 du PORN.
[294] Car elle ne passe pas par les canaux traditionnels du marché, ne figure pas comme activité économique productrice de revenus, et ne respecte pas les quotas en vigueur.

témoigne auprès de nous l'un d'entre eux. La rigidité de la règle ne résiste pas au sentiment de solidarité qui unit ceux qui la contrôlent à l'ensemble de ses destinataires. En n'autorisant pas de distinction des ramasseurs de coquillages en fonction de leur situation sociale, elle peut aisément toucher un parent ou un ami dans le besoin. Les contrôleurs traduisent les réglementations pour permettre une application plus souple. En parallèle, ils multiplient les interactions avec les cueilleurs pour les sensibiliser et instaurent des liens amicaux avec eux sans écarter la possibilité de les contrôler. Le système de valeurs qui préside donc à l'application des réglementations diffère finalement de celui qui a participé à leur élaboration. Il favorise et structure des relations de solidarité entre ces différents acteurs et garantit moins l'application stricte des réglementations que le respect des règles locales qui visent à les assouplir.

2. L'aménagement des marais, un enjeu dominant ?

Nous avons observé que la gestion institutionnelle du parc et l'existence d'usages incontrôlés contribuent à structurer la gestion effective du site naturel autour d'intérêts locaux sans que les réglementations existantes de protection de la nature ne jouent le rôle régulateur qui leur est théoriquement assigné. Cette situation rend également possible le développement de projets en contradiction franche avec les objectifs de conservation fixés par les différents niveaux d'administration. Elle contribue en effet à renforcer l'enjeu dominant d'aménagement des marais en dépit de leur statut protégé.

2.1. Une logique d'aménagement dominante dans un espace fortement humanisé

Du point de vue global de l'aménagement du territoire, les communes ont donné la primauté, ces dix dernières années, à une logique de développement local et d'aménagement urbain. Le déploiement des usages publics de l'espace protégé n'a pas été conçu comme une ressource stratégique de développement local. Elle n'a pas été développée non plus par l'administration régionale de tutelle. Elle ne fait pas le poids face à la représentation du parc comme « vide à combler entre les villes » qui est véhiculée dans les politiques d'actions entreprises depuis les années soixante-dix.

Ainsi, les Plans Généraux d'Aménagement Urbains (PGOU)[295] des villes du parc, révisés pendant les années quatre-vingt-dix, continuent d'être élaborés dans une logique localiste. Si ces plans « *intègrent les nouvelles réglementations dans la théorie* » comme l'exige le PORN (art. 8, al.3), les dispositions correspondantes ne sont pas appliquées dans la pratique (Barragan, 1998, p 336). Finalement, ce contexte conduit à une situation où « *toutes les réglementations de protection des zones humides sont bafouées par des infrastructures, comme le montrent les pour la Baie de Cadix* » (AGADEN, 11 septembre 2000). L'exemple de la construction du centre commercial « Bahia Sur » est un exemple particulièrement marquant de cette logique d'urbanisation des marais.

a) Un centre commercial au milieu des marais : la domination de l'enjeu économique

En 1990, soit un an après la création du parc naturel, réapparaît un projet de centre commercial et hôtelier déjà présenté et rejeté sous le nom de « Parque Bahia » en 1986. Le terrain programmé était classé dans le PGOU de la ville de San Fernando, comme « espace urbain pour des usages sportifs ». Il était exclu des limites du domaine public maritime-terrestre et du parc naturel, même si *« la zone était aussi importante d'un point de vue naturel et morphologique que le reste du parc* » (ORTIGA, 14 septembre 2000). Les différents groupes politiques locaux de la ville, considérant le projet comme une aubaine pour les revenus de la commune et l'emploi, l'approuvent après quelques modifications. Dés le début de la construction, les groupes écologistes se ont dénoncé son illégalité : ils soutiennent en effet que le projet enfreint toutes les normes de protection existantes (loi sur les sols, loi-cadre sur les espaces naturels protégés, la faune et la flore, loi andalouse de protection de la nature, directive européenne 79-409, etc.[296]). Pour sensibiliser l'opinion publique, ils emploient des arguments économiques touchant aux impacts négatifs potentiels d'une telle installation sur le commerce traditionnel local, par exemple. Tout au long de sa réalisation, la construction du centre *Bahia Sur* est aussi marquée par des irrégularités récurrentes

[295] Les « *Planes generales de ordenación urbana »* (PGOU) correspondent au POS en France.
[296] En réponse au courrier de plainte d'AGADEN, l'agence andalouse d'environnement argumente que le projet ne concerne pas les terrains du parc naturel : en conséquence, elle n'est pas compétente pour intervenir. Cette position de retrait pousse l'association AGADEN à envoyer directement une plainte à la DGXI à Bruxelles à la fin de l'année 1990. Cf. presse : Diario de Cadix, mars 1990.

dans la réalisation des travaux, dénoncées par les écologistes : infractions à l'étude d'impact, destruction de canaux naturels et assèchements de zones humides interdits par les PORN et PRUG[297], actions non prévues dans le projet initialement approuvé[298], non-accomplissement des engagements pris dans certains contrats d'expropriation[299], etc.

Des conflits politiques se développent au sein de l'équipe municipale de la ville de San Fernando entre le parti à la tête de la ville (*Partido Popular*) et l'opposition (*PSOE*). L'administration régionale compétente dans la gestion du parc naturel et l'administration centrale compétente en matière de littoral sont également en désaccord. Malgré tout, le centre commercial est finalement terminé et inauguré en 1994 et emploie aujourd'hui plus d'un millier de personnes. En 1997, les permis de construire ont pourtant été déclarées illégaux par le Tribunal suprême de justice andalou[300], ce dernier juge qu'en accordant la licence de construction, la municipalité a enfreint l'usage sportif assigné aux terrains par son propre PGOU, et qu'elle a par la suite autorisé des normes illégales de construction des bâtiments du centre commercial (hauteurs, nombre d'étages autorisés, etc.).

Le développement de ce projet montre l'absence de coordination entre administrations de l'Etat et de la région qui n'ont eu cessé de se renvoyer mutuellement les revendications écologistes. Dans une stratégie d'évitement des conflits, celles-ci se ont été « permissives » ne voulant pas empiéter sur leurs compétences respectives. Ce cas montre aussi la priorité accordée aux intérêts économiques de la commune sur la conservation de la zone humide.

b) La station d'épuration de Cadix-San Fernando : le dilemme des réglementations

La pollution générée par les villes du parc naturel constitue sans doute un des problèmes majeurs dont souffre sa conservation effective. Les villes de Cadix et San Fernando, les deux plus importantes en nombre d'habitants (250 000 habitants en tout), rejettent leurs eaux résiduelles non assainies dans le milieu naturel. Cadix se débarrasse de ses eaux usées directement dans la baie après un pré-traitement sommaire dans une

---

[297] Article de presse, Diario de Cadix, 6/8/90, 9/12/91.
[298] Article de presse, Diario de Cadix, 15/3/94.
[299] Le maire est envoyé aux tribunaux par les propriétaires lésés, cf. Diario de Cadix, 2/3/97.
[300] La sentence s'appuie sur une étude technique réalisée par le département de construction architectonique de l'université de Séville sollicité en contentieux administratif en 1996, qui insiste sur le grand décalage entre les normes initialement approuvées et les actions effectivement réalisées.

station dont le fonctionnement est constamment défectueux. San Fernando rejette sans aucun traitement dans l'artère principale qui alimente en eau le parc naturel, le « Canal de Sancti Petri » (bras de mer qui connecte l'océan atlantique avec la Baie de Cadix). Les rejets industriels viennent s'ajouter à la concentration des pollutions urbaines incontrôlées et mettent en danger la richesse naturelle de cette partie du site aujourd'hui « à l'agonie », et plus particulièrement la faune piscicole. Cet état de fait met les villes du parc, à l'instar de 90 % des communes de la province[301], en situation d'infraction de la directive communautaire 91/271 sur le traitement des eaux usées qui oblige les villes de plus de 15000 habitants à s'équiper de structures d'épuration de leurs eaux résiduelles avant le 31/12/2000. Les écologistes dénoncent cette situation continue depuis des dizaines d'années[302]. Dans le cas des cinq villes de la Baie de Cadix, l'urgence est d'autant plus grande que la résolution rapide de cette contamination des eaux recouvre d'autres enjeux majeurs. En dehors de la protection de la zone humide, il s'agit en effet d'un enjeu économique, celui de restaurer une situation devenue insoutenable pour les producteurs de poissons et saliniers qui voient baisser la productivité et la rentabilité de leurs exploitations. Il s'agit aussi d'un enjeu de salubrité publique, celui de garantir la qualité des produits issus des marais pour les consommateurs. Les villes n'ont pas trouvé de solution collective au problème mais plutôt des solutions ponctuelles. Chiclana et Puerto Real sont les seules villes à épurer leurs eaux, El Puerto de Santa Maria dispose d'une station d'épuration sous-dimensionnée, Cadix et San Fernando qui ne traitaient par leurs eaux usées, ont choisi au début des années quatre-vingt-dix de construire une station d'épuration commune[303].

La construction d'une station d'épuration pour Cadix et San Fernando devait répondre à l'ensemble des enjeux cités, au détriment des réglementations propres au parc naturel. Dans le contexte local, l'administration devait en effet déroger aux réglementations de protection en vigueur sur le site, de façon à permettre la construction de l'ouvrage au cœur même du parc naturel, apparemment faute d'espace mieux adapté. La localisation de la station posait en effet un problème majeur : où situer un ouvrage de

[301] Presse, Diario de Cádiz, « Las aguas bajan turbias », 28/1/1993
[302] Article de Presse du Diario de Cádiz, « Más aguas fecales emanan en Cortadura segun AGADEN », 11/8/1991.
[303] Presse : Diario de Cádiz, « Se cierra el grifo », 28/11/1993.

cette dimension[304] lorsque les villes insulaires[305] sont situées dans un espace naturel protégé qui tombe qui plus est sous le coup de la loi « Littoral » ? Qui va en assurer le coût ? La situation financière des communes est en effet loin de leur permettre de supporter cet investissement pourtant nécessaire.

Des « arrangements » s'imposent dans une situation qui semble « sans issue ». L'équipe municipale de Cadix propose en novembre 1993 de localiser la macro-station sur le site « *El manchon de la salina Dolores* », au cœur du parc naturel. La proposition fait l'objet d'un consensus entre les deux équipes municipales concernées, la préfecture de Cadix, les services compétents de l'Etat *(Demarcación de Costas*) et la direction du Parc Naturel (région), tous d'accord sur ce choix comme « un moindre mal »[306] au regard des bénéfices attendus sur la qualité des eaux. Ils sont tous favorables à accepter une dérogation collective à la loi « Littoral » et aux réglementations de protection de la nature existantes. Le directeur de l'Agence de l'environnement andalouse (compétente à cette époque) déclare « *que s'il est nécessaire de sacrifier quelques nids d'oiseaux pour sauver 100 000 poissons, cela se fera* »[307]. De même, au niveau municipal, le délégué d'environnement de la ville de Cadix pense « *qu'avec l'application stricte des normes cela n'aurait certainement pas été possible* »[308].

De leur côté, les écologistes locaux sont partagés. Le groupe ORTIGA, basé à San Fernando, qui affronte le problème de contamination des eaux depuis longtemps, tend à se ranger du côté de l'administration, sous réserve du respect de certaines conditions environnementales. Il pense que la protection du site naturel ne peut se passer de la résolution urgente du problème de pollution. Le groupe de Puerto Real,

---

[304] Au départ, la station prévue pour la seule ville de Cadix devait être dimensionnée pour traiter les effluents de 150 000 personnes « potentielles ». Ces prévisions prenaient en compte l'augmentation des rejets en période estivale (correspondant au doublement démographique), ainsi que les rejets industriels. Le traitement complémentaire des effluents de San Fernando augmente la capacité d'épuration à 250 000 personnes et d'autant le coût total de l'ouvrage.

[305] La situation insulaire des deux communes a en effet très tôt conduit à une situation d'épuisement des terrains urbanisables et aucune ne dispose d'une surface suffisamment grande pour accueillir l'infrastructure. Par ailleurs, la loi « Littoral », le parc naturel et son statut complémentaire de « zone de protection spéciale » dans le « catalogue des biens et espaces protégés de la Baie de Cadix » (Plan de protection de la nature de niveau provincial), interdisent légalement l'installation de ce type d'infrastructure. Un tel projet semble par nature contraire à la protection de la zone humide. Aussi le manque de place et la législation en vigueur retardent inlassablement les prises de décision et la réalisation concrète du projet.

[306] Article de Presse du Diario de Cádiz, « *La ubicación de la depuradora en el Manchón, en duda* », 18/2/1994.

[307] Article de Presse du Diario de Cádiz, 30/9/1993.

AGADEN, considère, malgré l'urgence du problème, que le lieu choisi est incompatible avec la conservation de la nature. Il dénonce à plusieurs reprises l'illégalité d'une telle décision d'emplacement et insiste sur la prise en compte nécessaire du problème de réutilisation des eaux épurées[309].

A cette époque, l'interprétation négociée de la loi « Littoral » semble constituer le dernier obstacle au projet[310]. Pourtant, en février 1994 un nouveau problème survient : les terrains où la station d'épuration est prévue appartiennent à l'entreprise *Union Salinera.* Celle-ci exige l'achat de la totalité du site, alors que seulement 10 % sont en réalité nécessaires à l'implantation des ouvrages. En mai 1994, la localisation de la station d'épuration est définitivement arrêtée et la convention de réalisation des infrastructures (les collecteurs d'eaux usées, la station d'épuration et l'émissaire sous-marin de rejet des eaux épurées) est signée entre la région (*Consejería de Obras Públicas*) et les municipalités de Cadix et San Fernando, lorsque les questions de foncier[311] et de coût de l'ouvrage sont enfin résolues. L'étude d'impact réalisée près de trois ans plus tard, en janvier 1997, est l'objet d'irrégularités dénoncées par AGADEN comme des « *difficultés insurmontables du point de vue légal* »[312] et parallèlement par certains groupes politiques dans l'opposition[313].

Les travaux préalables à la construction de la station d'épuration commencent fin 1998. La réalisation des accès au site coupe l'alimentation en eau des marais, à

---

[308] Article de Presse du Diario de Cádiz, « *La ubicación de la depuradora en el Manchón, en duda* »,18/2/1994.

[309] Leur contre-proposition de localisation sur les marais asséchés du fleuve San Pedro et les dossiers de plaintes constituent un positionnement franc contre l'élasticité et la négociation des réglementations par la coalition de différents niveaux d'administration. Face à l'ampleur des enjeux, à l'urgence de la situation et aux retards accumulés pour l'élaboration effective de la station d'épuration, ils obtiennent peu d'audience. Cf. Lettre d'AGADEN aux médias, 24 /11/1993 et article de presse du Diario de Cádiz, 21/8/1994.

[310] La loi interdit normalement et de façon formelle ce type d'aménagement dans le domaine public. Elle interdit aussi toute construction parallèle au rivage ou située dans les premiers 20 mètres de la zone de servitude. Par le décret 334/1994 du 4 octobre, l'Etat permet les adaptations nécessaires de la loi littoral en accordant une concession du domaine public.

[311] La région décide d'offrir le marché de réalisation des ouvrages à l'entreprise disposée à acheter les terrains en question à Union Salinera. Elle propose parallèlement de prendre en charge le financement de la station d'épuration (60 %) avec l'aide de fonds européens (40 %).

[312] AGADEN, Note de presse « *Agaden solicita se reconsidere la ubicación de la depuradora* », 11/6/1997.

[313] Izquierda Unida et le Parti d'Andalousie, par opposition à l'équipe de gouvernement en poste, demandent plus de mesures correctrices des impacts à l'environnement, un plan de suivi et de contrôle des travaux, et critiquent la faible prise en compte des impacts causés par les accès des camions à la zone (remblais de différents marais, dont la lagune de Torregorda d'une grande valeur écologique. Cf. Presse : Diario de Cádiz, 20 /5/1997.)

l'encontre des conditions posées par la direction du parc naturel. La controverse retarde encore la réalisation du projet. Les travaux reprennent en mai 1999. L'absence d'information du public et de procédure de consultation dénoncée par AGADEN est justifiée par l'administration régionale comme une « procédure d'urgence » autorisé par l'article 50 de la loi 30/1992 sur la protection de l'environnement : les changements effectués par rapport au cahier des charges initial n'apportent en effet pas « de modifications substantielles du point de vue de l'environnement ». Malgré cela, en réponse « symbolique » à la pression écologiste, un délai de dix jours est accordé en août 1999 (en période de vacances) pour les amendements publics au projet. Au fil de la réalisation des travaux, d'autres infractions apparaissent avec, semble-t-il, le silence approbateur des administrations liées par le projet. Chacune souhaite en effet la finalisation rapide des travaux escomptés pour fin 2000. Les écologistes continuent de dénoncer les infractions[314]. Il s'agit désormais moins d'affirmer une contre-position purement légaliste face à l'administration, que de fixer le seuil *« acceptable »* d'interprétation et d'infraction aux réglementations de protection de la nature en vigueur.

Finalement, le projet de station d'épuration a été marqué par :

-la coalition et la collaboration d'acteurs de différents niveaux de gouvernement autour de l'urgence de résolution du problème d'assainissement.

-la position « transigeante » des administrations compétentes dans l'application locale des réglementations d'environnement. La dérogation aux règles est collectivement conçue comme l'unique voie de sortie.

-les débordements sur le terrain par rapport aux arrangements négociés entre ces acteurs. Ils conduisent à dépasser le seuil au-delà duquel la protection de l'environnement n'est plus garantie.

-l'absence de consensus parmi les écologistes, avec l'opposition d'AGADEN. Pour cette association, la négociation des normes loin d'intégrer de façon semblable les différents enjeux du problème, s'est faite au détriment de la protection de la nature. Pour l'administration la dérogation bénéficiera à long terme à la conservation et à la

[314] Comme par exemple le manquement aux mesures correctrices imposées par l'étude d'impact à la réalisation de la station et de ses collecteurs. Cf. lettre d'AGADEN aux administrations, 8 /8/2000.

beauté du parc naturel, malgré ses impacts paysagers et écologiques. Les enjeux d'assainissement des eaux, de santé publique et d'application des normes européennes qui ont permis d'obtenir le cofinancement du projet, sans quoi il n'existerait pas, ont été supérieurs aux enjeux écologiques traditionnels. Si cet enjeu a été effectivement fédérateur des acteurs locaux et supra-locaux, en faisant désormais « jurisprudence », il a sans doute aussi contribué à affaiblir le pouvoir de contrainte des réglementations de protection de la nature au niveau local.

c) L'application de la loi « Littoral » : les règles locales d'usage confrontées aux réglementations publiques

L'application de la loi « Littoral » est contestée par les usagers (les paludiers en particulier) et les élus locaux depuis sa promulgation. Elle met en concurrence des usages historiquement implantés sur le site (les salines) et un système légal-rationnel. Le climat d'incertitude et de conflit que son application crée pour les propriétaires accentue le déclin de certaines activités traditionnelles comme l'activité salinière (Barragan, 1983, p 64). Il freine considérablement le développement économique de la pisciculture, en bloquant les investissements envisagés par les exploitants sur leur propriété.

Le problème qui se pose d'abord est celui de la légitimité actuelle de l'Etat dans son opération de redéfinition du domaine public, alors qu'il est amené à empiéter sur des propriétés historiquement considérées comme privées. Stigmatisant ces propriétés comme des zones improductives, à drainer, à assainir, l'Etat a d'abord facilité l'insertion des marais littoraux dans le « commerce des hommes », surtout entre le XVIIIème et le XIXème siècle. Il monopolise en effet à cette époque le commerce du sel qui s'y développe et prélève un impôt spécifique. Le problème de la propriété est alors une question secondaire. Le décret royal de Philippe II du 10 août 1564 par lequel toutes les salines sont intégrées au royaume d'Espagne (en dehors de l'Andalousie) conduit en fait à les « *inclure dans la propriété privée du monarque qui le géra comme un bien privé* » (Barragan, 1996, p 239). Dans la zone de Cadix, le régime de propriété privée domine : malgré les tentatives de contrôle public sur ces zones humides littorales, certaines concessions de terrains pour l'exploitation des salines, ont donné lieu à des titres de propriété privée (« *escritura de renta* ») à un moment indéterminé de leur transmission patrimoniale. C'est seulement dans la dernière moitié du XIXème siècle

qu'apparaît le concept de « domaine public maritime-terrestre », alors que la plupart des exploitations salinières sont identifiées comme une partie du « *patrimoine immobilier des particuliers* » (Barragan, 1996, p 31).

Le domaine public tel qu'il est défini dans la loi « Littoral »[315] remet en question la légitimité de la propriété privée. Il est en effet défini comme la zone incluant l'ensemble des « *terrains qui s'inondent du fait du flux et reflux des marées, des vagues ou de l'infiltration d'eau de mer* » (art.3.1a). Il englobe « *les zones naturellement inondables dont l'inondation par les marées a été empêchée par des moyens artificiels comme des murets, terre-pleins, comportes ou autres systèmes semblables* » (art.4b) (Barragan, 1996, p 19). Les limites de la propriété de l'Etat sont systématiquement tracées en intégrant tous les marais naturels et transformés. La loi inclut donc l'ensemble des salines littorales considérées comme des systèmes de transformation des marais utilisant des techniques de maîtrise de l'eau de mer et de sa circulation dans le but d'en récupérer le sel. Les exploitations piscicoles sont aussi considérées comme des « marais transformés » et appartiennent au domaine public, même si les terrains ont aujourd'hui perdu leurs caractéristiques naturelles. L'application de la loi « Littoral » se heurte ainsi aux règles qui régissent l'usage des marais littoraux depuis des siècles. La transmission familiale des marais et la gestion privée des exploitations salinières ont été les règles en vigueur avant la promulgation de la loi « Littoral ». Avec une nouvelle définition du domaine public, l'Etat se confronte en effet à cette réalité historique locale du statut foncier du littoral.

Les propriétaires contestent systématiquement les tracés du domaine public réalisés par l'administration compétente dans cette délimitation des zones littorales (*Demarcación de Costas).* Pour que leur légitimité de propriétaires privés soit reconnue par l'administration, ils doivent par exemple posséder des droits de propriété « historiques ». Ils doivent aussi prouver que leur exploitation fonctionne sur un système de pompage d'eau qui attesterait que l'inondation des canaux n'est pas naturelle[316].

---

[315] Notons que la législation espagnole du XIIIème siècle décrit le rivage comme partie du domaine public et « bien commun », c'est à dire, qui « communément appartient à toutes les créatures ». La pêche, la navigation, la construction, la cueillette : tout y est autorisé.

[316] Les marais dits « transformés » par l'homme pour des raisons économiques étaient soit inondés naturellement par la marée soit inondés grâce à un système de pompage artificiel. Le pompage permettait de réguler volontairement la gestion de l'eau en rendant certaines salines indépendantes des flux de la marée et en permettant de fait d'augmenter la productivité. Dans d'autres cas, le pompage était rendu

La question centrale que pose l'application des réglementations de protection du littoral, est finalement celle de savoir déterminer qui détient un véritable droit de propriété et qui a bénéficié de terrains publics usurpés à un moment donné de la transmission de l'exploitation. Il n'est pas exclu que de simples concessions d'exploitation données par l'administration dans le passé, aient au fil du temps dérivé vers un système de propriété privée qui n'existait pas au départ (Barragan, 1996, p 61).

Tous les propriétaires actuels des marais salants sont confrontés à la rupture que produit la loi « Littoral » par rapport à un système de gestion implanté dans la baie depuis des siècles. Face à l'obligation de renoncer à ce modèle de gestion, ils revendiquent devant les tribunaux un droit d'usage hérité de leurs ancêtres. Le problème réside dans le fait que les titres de propriété, dont ils disposent, sont souvent inscrits dans des registres notariaux très anciens (aussi anciens que les propriétés) quand ils n'ont pas disparu complètement. En l'absence de documents administratifs à même de faire foi en matière de propriété, l'Etat comme les propriétaires privés sont conduits à mobiliser des éléments essentiellement scientifiques à même de prouver l'origine anthropique des changements survenus au niveau de l'hydrologie et la géomorphologie des terrains.

L'application de la loi est également contestée dans la mesure où elle conduit à des inégalités de traitement entre les intérêts en présence. Lorsque les propriétaires de terrains entièrement asséchés (gagnés sur la mer ou le littoral) sont en possession de contrats de cession des terrains antérieurs à la promulgation de la loi « Littoral », comme cela est souvent le cas de grandes infrastructures, ils peuvent bénéficier de dérogations : ils restent propriétaires privés. Ces dérogations sont perçues par les saliniers comme le parti pris de l'administration pour certains intérêts industriels implantés dans les marais, au détriment des intérêts des usagers traditionnels[317]. En effet, 47 exploitations appartenant à des particuliers et à des entreprises locales et nationales ont été intégrées au domaine public tandis que le polygone industriel de *Tres caminos* et deux stations service situées dans la zone de Puerto Real en sont exclues au même moment. En dépit de l'article 9.1. de la loi « Littoral », une discontinuité est alors créée

---

nécessaire par l'inclinaison des terrains qui ne permettait pas leur inondation par les marées. Dans le premier cas de pompage, la propriété est considérée comme appartenant au domaine public par la loi littoral, pas dans le second.

[317] Article de presse du Diario de Cádiz, « Dueños de salinas denuncian « discriminaciones » de Costas », 19/11/1999.

par l'Etat lui-même dans le domaine public[318]. Cette incohérence est ressentie par les acteurs concernés comme une discrimination d'intérêts et constitue en pratique une infraction à la loi par la propre administration chargée de la faire appliquer.

Par ailleurs, la loi « Littoral » conduit paradoxalement à la dégradation des marais gaditans en contribuant au déclin des activités qui ont remplacé progressivement les exploitations salinières, les piscicultures. La loi remet en cause l'équilibre entre la protection de la nature et ces usages, équilibre reconnu par les documents de planification du parc naturel. Le refus de prêts aux exploitants par les banques faute de garanties suffisantes, le blocage conséquent des investissements pour réparer les structures de l'exploitation salinière ou l'expropriation forcée, conduisent à l'abandon total de certaines salines ou exploitations piscicoles[319].

Les cinq saliniers qui restent dans le parc naturel résistent fortement à ce qu'ils considèrent comme une ingérence manifeste de l'Etat. Beaucoup de pisciculteurs sans ressources, préfèrent complètement abandonner leur activité. L'abandon des propriétés signifie à la fois l'abandon de pratiques de maintien d'un niveau d'eau « écologique » dans les marais, la disparition progressive des oiseaux qui s'y nourrissaient et finalement la perte d'usages qui assuraient une conservation effective de la biodiversité du parc naturel. Les règles visant la protection du littoral créent donc un cercle vicieux en contribuant finalement au renforcement des phénomènes de dégradation qu'elles avaient pour objectif de freiner.

Enfin, la loi « Littoral » conduit à des conflits de compétences entre l'Etat et les administrations locales qui, au même titre que les particuliers, contestent les tracés qui remettent en cause leurs intérêts. D'abord la commune de San Fernando au cœur du parc naturel qui l'empêche de s'étendre, prend le parti de ses administrés en dénonçant la difficulté supplémentaire que les tracés viennent infliger à ces activités traditionnelles déjà en difficulté. La loi annihile, selon elle, les espoirs qu'ils ont placés dans la construction de la station d'épuration de Cadix-San Fernando pour résoudre le problème de qualité des eaux des marais qui handicapait leur productivité depuis de nombreuses

---

[318] L'Article 9.1 de la loi littoral prescrit qu'« *il nous pourra exister de terrains de statut autre que de domanialité publique dans aucune partie du DMPT, même dans le cas de terrains gagnés sur la mer ou de terrains asséchés dans la frange littorale.* »

[319] Rappelons en effet, que les prêts sont, en général, accordés après hypothèque de la propriété salinière. Le passage de cette propriété au domaine public avec la loi littoral dissuade les banques de prendre le risque de n'être jamais remboursées.

années[320]. Les communes contestent aussi les coûts propres que leur inflige la loi « Littoral » en matière de développement. En novembre 1998, la commune de San Fernando dépose différents amendements à propos des délimitations du domaine public, en insistant sur les défauts de coordination importants au sein de l'administration de l'Etat. Le plan général d'aménagement urbain (PGOU) de San Fernando est approuvé en octobre 1991 par la propre Direction générale des ports et du littoral *(Etat)*, puis en juillet 1992 par le Ministère de l'Equipement et des Transports (*Junta de Andalucía)*[321]. Le PGOU résulte théoriquement d'une coordination inter-administrative qui a pour but d'intégrer les compétences des différents niveaux de gouvernement. Une fois approuvé, il doit avoir une portée juridique supérieure aux autres types de planifications d'urbanisme, parce qu'il détermine les activités ultérieures des administrations qui doivent s'y conformer. Pourtant, six ans plus tard, cette planification municipale est remise en cause par le tracé du domaine public réalisé par l'Etat. Avec celui-ci, l'Etat élabore une proposition d'aménagement du territoire qui ne relève pas de sa compétence : elle appartient aux régions et aux communes[322]. Les tracés affectent les intérêts municipaux et ceux des particuliers en touchant des terrains classés urbanisables (usage résidentiel et d'équipement urbain). Ils empiètent plus largement sur d'autres politiques publiques en cours comme la politique de planification des transports dans la Baie de Cadix. Celle-ci est chiffrée à 900 millions de pesetas et approuvée par l'Etat lui-même –« *Ministerio de Fomento* ». Le coût économique de l'application de la loi « Littoral » pour la commune renvoie au développement local déjà limité par l'espace protégé et les espaces affectés à la défense militaire et notamment au développement des voies de communication locales. Les coûts financiers liés à l'abandon de projets ayant des retombées financières ou fiscales importantes, constituent par ailleurs une raison suffisante pour demander des compensations à l'Etat.

Plus récemment, le conflit d'application de la loi « Littoral » a conduit a des expropriations forcées et à des indemnisations. Le 3 novembre 1999, la presse annonce que l'Etat (*Demarcación de costas*) obtient la propriété de la saline « *Tres Amigos* »

---

[320] Courrier de la municipalité de San Fernando au chef de la « *Demarcación de Costas* » exposant les amendements aux tracés du domaine public maritime-terrestre, 3 novembre 1998.
[321] Son approbation suppose la coordination des compétences de la municipalité en matière de rédaction de la planification et celles de la Communauté autonome en matière d'évaluation et d'approbation technique.
[322] Selon la sentence du tribunal constitutionnel n° 61/97 du 20 mars.

(localisée à San Fernando) et le droit d'usage et d'exploitation de celle-ci[323]. Elle met fin à des mois de procédure juridique avec le propriétaire concerné. Aucune expropriation n'avait, jusqu'alors, été engagée : jusque-là, le gain de cause obtenu par les propriétaires assignés devant les tribunaux dans deux autres affaires en cours avait permis de repousser cette solution. Les impacts économiques à long terme des procédures juridiques engagées ne sont pas pris en compte dans les indemnisations projetées, l'administration niant en la matière la réalité des préjudices causés. Pour elle, la disposition transitoire de la loi permet en effet de continuer les activités en vigueur, sans conséquences économiques : cette disposition offre, en compensation de la perte du droit de propriété, un droit d'usage de trente ans, renouvelable trente ans de plus. Les collectifs d'aquaculteurs se plaignent pourtant de la perte de monopole que les problèmes liés à l'application de la loi « Littoral » ont occasionnée pour eux. Enfin, les nombreux dossiers encore en contentieux montrent l'attachement des propriétaires à leur droit de propriété, et au-delà, leur double attachement au patrimoine familial hérité et à la tradition locale d'usage et de gestion des marais.

2.2. L'aménagement d'un « réseau d'espaces libres de marais » : vers une régulation conjointe ?

Nous avons observé que le modèle de gestion des marais en vigueur se fonde sur l'élasticité des réglementations de protection de la nature, voire sur leur instrumentalisation dans les conflits d'intérêts qui opposent les acteurs intervenant à différents niveaux. Ce modèle renvoie à la domination des enjeux et des intérêts locaux sur l'application des actions publiques. L'expérience de gestion conjointe que constitue la création du réseau d'espaces libres de l'agglomération urbaine de la Baie de Cadix, permet de revenir sur cette vision quelque peu « désenchantée » de la protection de la nature au niveau local.

Dans le cadre d'une convention de coopération sur la Baie de Cadix du 15 janvier 1994 entre le Ministère régional de l'environnement (*Junta de Andalucía*), le

[323] La première sentence en date du 25 septembre 1998 affectait au domaine public ladite saline dont les terrains figuraient par ailleurs au registre de la propriété comme propriété privée. Une disposition transitoire de la loi compensait les propriétaires par la possibilité d'obtenir une concession d'exploitation pour soixante ans qu'ils devaient demander dans l'année suivant la décision juridique. La même administration proposait de compenser la perte éventuelle de ce droit d'usage par une indemnisation financière à hauteur des pertes réelles estimées.

Ministère des travaux publics, des transports et de l'environnement (Etat) et la communauté de communes de la Baie de Cadix (*Mancomunidad de municipios*), qui vise « *à contribuer à l'amélioration de la qualité de vie de chaque noyau urbain* », un plan spécifique est adopté en matière d'environnement. La convention spéciale élaborée constitue une alternative concertée à la situation de « non-gestion » du parc naturel par l'administration régionale. Celle-ci bénéficie ainsi de l'aide de l'Etat pour subventionner la mise en valeur du parc naturel. Ce plan d'action alliant en effet différents niveaux d'acteurs impliqués prétend « *équiper et gérer ces aires périurbaines sans les détériorer* ». « *Il s'agit de faire en sorte que les enclaves naturelles proches de nos villes servent pour répondre à la demande de loisirs et de nature des citoyens dans une planification unitaire et intégrée* » (Blanco Romero, 1999). En septembre 1997, une nouvelle convention définit le rôle de chacune des parties et approuve la création d'un organisme autonome intercommunal : IMACONA[324], qui va permettre aux communes de mutualiser leurs efforts de participation à la gestion de l'espace naturel et de s'acquitter de l'exécution des actions prévues. L'acte additionnel de 1997 définit la coopération entre les communes et les administrations en donnant plus d'autonomie à l'IMACONA [325], notamment en lui attribuant directement les subventions et le pouvoir de négocier avec les propriétaires privés pour l'acquisition des terrains programmés dans le plan d'action. Les normes de protection en vigueur dans les planifications du parc naturel (PORN et PRUG) sont considérées comme des cadres de référence obligatoires de toutes les actions entreprises. La définition et la mise en place même de ce nouveau « zonage » des zones humides suppose l'établissement de nouvelles formules de gestion et de financement. Ce faisant, il conduit à l'élaboration de nouvelles règles de gestion conjointe qui rattachent concrètement les villes à leur environnement naturel auquel elles ont jusque-là tourné le dos. Celles-ci permettent en partie de régler le problème d'intervention désordonnée des différents niveaux d'administration publique concernés.

L'étude du cas des marais de la Baie de Cadix est significatif des problèmes que pose la superposition des réglementations de gestion concrète d'un espace naturel. Elle révèle d'une part les difficultés dans la protection effective des zones humides qui

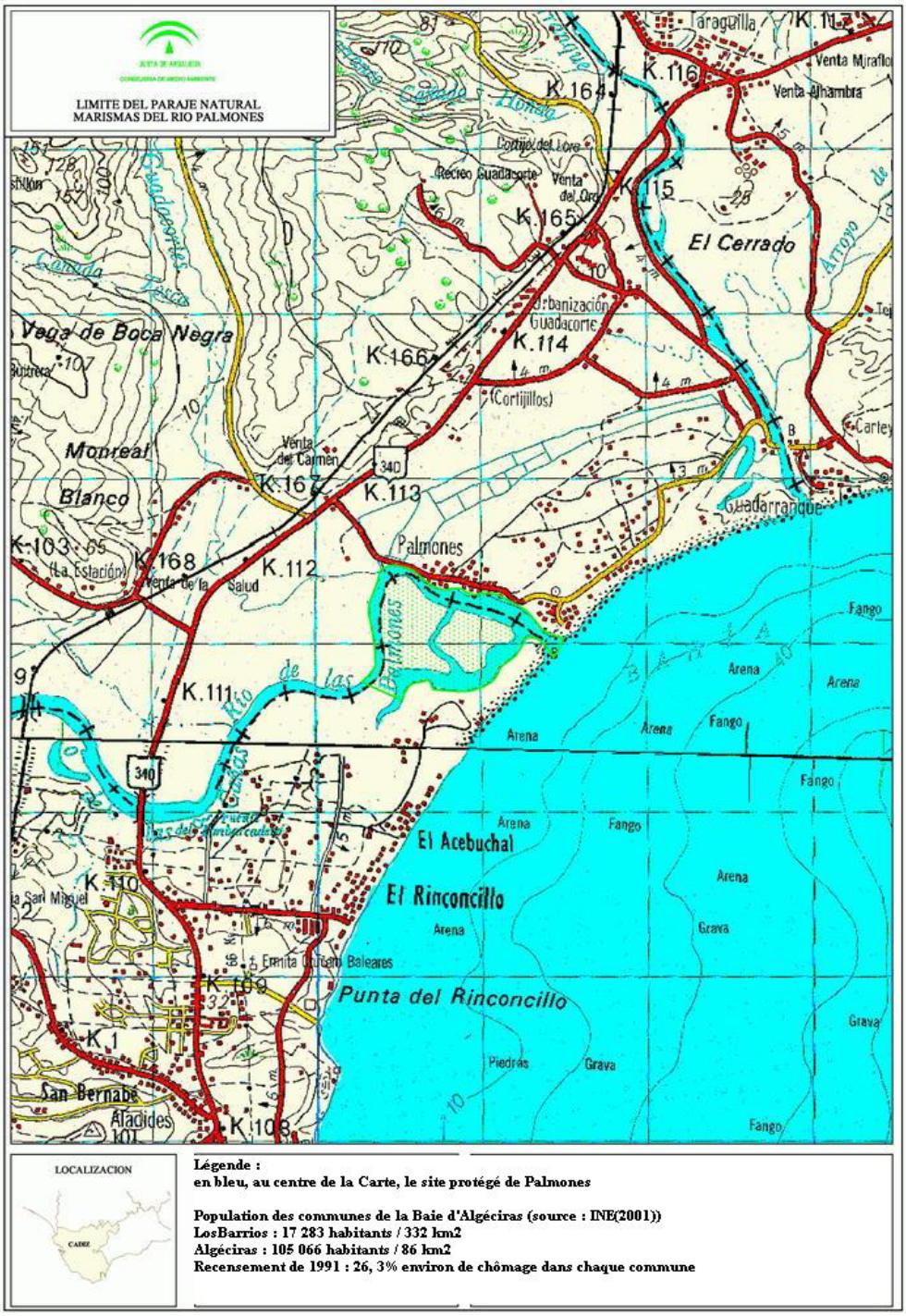
[324] Instituto mancomunado para la conservación de la naturaleza.
[325] Convention Réseau d'espaces libres, 25/9/97, p 3.

sont générées par la multiplication des réglementations, et d'autre part, elle permet de comprendre que la protection des marais est en fait structurée autour des intérêts locaux. La coordination institutionnelle se heurte aux oppositions politiques existant entre l'administration d'Etat et celle de la région, ainsi qu'à celle existant entre les communes ou encore entre les administrations sectorielles qui interviennent de façon concurrente sur le site (Equipement et Environnement notamment). Cette situation crée pour les acteurs locaux, des marges de manœuvre plus importantes et des opportunités de négociation des réglementations. Le manque de moyens de gestion publique affectés par la région au parc naturel bloque par ailleurs les investissements et les actions concrètes de valorisation du parc naturel et de protection ou de restauration des zones humides. Il crée des zones d'incertitudes supplémentaires dans la mesure où il limite la mise en œuvre et le contrôle réglementations par les représentants locaux de l'administration.

La multiplication des règles relatives à la protection de la nature constitue pour les destinataires de l'action publique une superposition de contraintes. Elle intensifie le processus existant de « régulation par le bas » : celui-ci joue en effet le rôle de « soupape de sécurité » en permettant l'adaptation des réglementations au contexte local. Cette traduction des réglementations consolide en retour les modes locaux de gestion de l'espace, et pour reprendre le terme de Erhard Friedberg (1993), « les ordres locaux » qui structurent l'action organisée des acteurs.

Finalement, le parc naturel de la Baie de Cadix est caractérisé par la concurrence des différents types de règles qui se superposent dans sa gestion et sa protection. Les caractéristiques politiques, socio-économiques et morphologiques propres au site constituent une configuration locale complexe pour la mise en œuvre de mesures de protection publiques des marais, malgré l'émergence d'un premier mode de gestion qui intègre les intérêts co-présents. Le cas des marais du fleuve « Palmones » (cf. figure 14) présente quelques similitudes avec le parc naturel, malgré des différences socio-morphologiques importantes (taille et configuration des usages).

Figure 19 : Site naturel protégé de Palmones



(Source : « Sistema de información ambiental de Andalucía » 1999)

II. LE SITE PROTÉGÉ DE L'ESTUAIRE DU FLEUVE PALMONES

Durant les années soixante, la Baie d'Algéciras est considérée comme le centre stratégique du développement de la région andalouse. En raison du faible intérêt accordé à cette époque aux marais et aux cours d'eau, cette partie du littoral a perdu la majeure partie de ses espaces naturels[326] au profit de la « logique du béton » caractéristique de la phase de modernisatrice du régime franquiste. Les espaces naturels qui n'ont pas bénéficié de mesures de protection adéquates (plages, dunes, cours d'eau et zones humides) ont progressivement disparu au profit du développement et de l'intensification des activités humaines. Certains espaces naturels résiduels des marais estuariens du fleuve Palmones ont malgré tout résisté aux pressions urbanistiques et industrielles. Situé au nord-est de la Baie d'Algéciras, à l'extrême sud de la province de Cadix, face au détroit de Gibraltar, l'estuaire du fleuve constitue l'un des derniers espaces naturels au milieu d'un paysage bétonné, où le regard achoppe sur les cheminées des grandes industries. Il appartient aux communes d'Algéciras et de Los Barrios (cf. figure 19). Constitués de matériaux alluviaux de l'aire quaternaire (limons, graves, sables…) venant des trois bassins versants (Guadiaro, Guadarranque, Palmones), les marais de l'estuaire du Palmones se sont formés en conquérant un espace initialement marin. Il existait alors un unique cours d'eau qui, à un 1,5 km de l'actuelle commune de Los Barrios avait 1 km de large et plus de 4 km a son arrivée à l'estuaire. La morphologie de cet estuaire est directement déterminée par les courants marins importants dans la baie qui favorisent l'accumulation de sédiments. Derrière la frange de dunes créée par la dynamique fluvio-marine qui contrôle et modèle l'embouchure du fleuve Palmones, s'étend une importante plaine alluviale inondable. Aujourd'hui, seule une petite enclave des marais originels est protégée par la loi 2/1989 du 18 juillet portant sur l'inventaire des espaces naturels d'Andalousie. Malgré son classement sur la liste andalouse de Sites d'Intérêts Communautaires au titre de la directive « Habitats », ce petit espace protégé de 59 hectares, situé au cœur de la Baie d'Algéciras, est soumis aux pressions économiques du développement local.

[326] Contrairement aux espaces naturels de grande envergure qui, même avant leur déclaration comme espaces protégés, avaient une utilité économique et sociale importante, comme la récolte du liège dans la zone des « Alcornocales » (chênes).

L'environnement industriel de ce site protégé exerce des pressions importantes sur la qualité des eaux, sur les caractéristiques paysagères et la faune aquatique de l'estuaire mais aussi sur la configuration traditionnelle des usages du site. Ses usages, sa gestion actuelle et les problèmes que rencontre sa protection trouvent sens à la lumière du contexte économique de la région *Campo de Gibraltar* : ce mode de développement initié dans les années soixante devait sortir la région d'une situation de crise importante.

A. Les usages de l'estuaire

Le site naturel protégé des marais du fleuve Palmones se situe donc à l'extrême sud de la péninsule ibérique, aux portes du détroit de Gibraltar, dans une baie qui a été le lieu privilégié de développement de la politique d'industrialisation intensive des années soixante.

1. Le contexte d'une région au développement contrariée

A la confluence de deux continents (européen et africain) et de l'Océan Atlantique et de la Méditerranée, le détroit de Gibraltar est un lieu de passage international de marchandises et de voyageurs. La Baie d'Algéciras se trouve située à ce carrefour de biens et d'hommes. Cette localisation lui confère une position géostratégique très spécifique. Son développement économique et les choix politiques d'aménagement qui y ont été faits sont fortement liés aux activités portuaires et industrielles d'importance majeure dans lesquelles elle s'est spécialisée.

La spécialisation industrielle de toute la région *Campo de Gibraltar* et en particulier de la Baie d'Algéciras apparaît comme une solution d'urgence à la situation de crise du début des années soixante. Au niveau global, c'est d'abord une crise sur le plan politique due au durcissement des relations entre l'Espagne et la Grande Bretagne sur le statut du rocher de Gibraltar. La fermeture des frontières de la colonie britannique fait suite à une période de dépendance économique. C'est aussi une crise économique importante qui touche la région. Le développement local achoppe en effet sur différents facteurs limitants. D'abord, les conditions d'accessibilité routière et ferroviaire très particulières du *Campo de Gibraltar* l'ont isolé du reste du territoire andalou et obligé à trouver seul, les sources de son propre développement, notamment dans des activités

tournées vers la mer. Les ressources naturelles, paysagères et hydrologiques de cette région, à priori exceptionnelles pour le développement du tourisme, sont concentrées sur un espace réduit et constituent un obstacle au développement économique de cette région en crise[327]. Ensuite, la saturation démographique du territoire exerce une pression importante sur ces espaces encore libres. Sur les 250 000 habitants (Gibraltar inclus) de la région « *Campo de Gibraltar* », 230 000 sont concentrés dans l'agglomération urbaine de la Baie d'Algéciras, un actif sur trois bénéficiant d'un emploi directement ou indirectement lié au secteur industriel (COPT, 1998, p 8). Enfin, la fragmentation institutionnelle[328] de la région est aussi un obstacle au développement : d'un côté Gibraltar, colonie britannique, de l'autre, des communes qui n'ont pas réussi à trouver les bases d'une unité de principe et d'action, malgré la création de la « *mancommunidad des municipios de la comarca del Campo de Gibraltar* » (COPT, 1998, p 10). Cette institution intercommunale autonome est le principal interlocuteur des administrations ministérielles de l'Etat délocalisées sur ce territoire au moment de la mise en œuvre du Plan de développement socio-économique de la région de 1965. Elle est aujourd'hui réduite à des fonctions de gestionnaire de services déterminés, faute d'avoir pu atteindre les niveaux d'autonomie escomptés que lui permettait son statut et qu'elle avait dans les années soixante.

Par ailleurs, la situation de crise de l'emploi, la structure latifundiaire des terres agricoles et l'absence de ressources énergétiques rendent difficile l'autosuffisance industrielle. Cette situation justifie le lancement en octobre 1965 du « Plan de développement socio-économique de la région *Campo de Gibraltar* qui vise à résorber la situation de sous-développement régional » (Lozano, 1981). Le plan fait le pari d'un développement fondé sur l'implantation d'industries de base sur le littoral (pétrochimie et sidérurgie).

Dans un tel contexte, il s'agit d'optimiser l'occupation du sol de façon à permettre le développement d'autres activités parfois en concurrence avec l'industrie de base : le tourisme, les usages agricoles qui incluent les cultures irriguées, l'exploitation

---

[327] Les cinquante pour cent du territoire sont inclus dans l'immense espace protégé formé par le parc naturel « *de los Alcornocales* » et celui de « *Grazalema* » qui s'étendent depuis la côte jusqu'à 100 km à l'intérieur des terres englobant les 60 km sur lesquels s'étend la région du Nord au Sud.

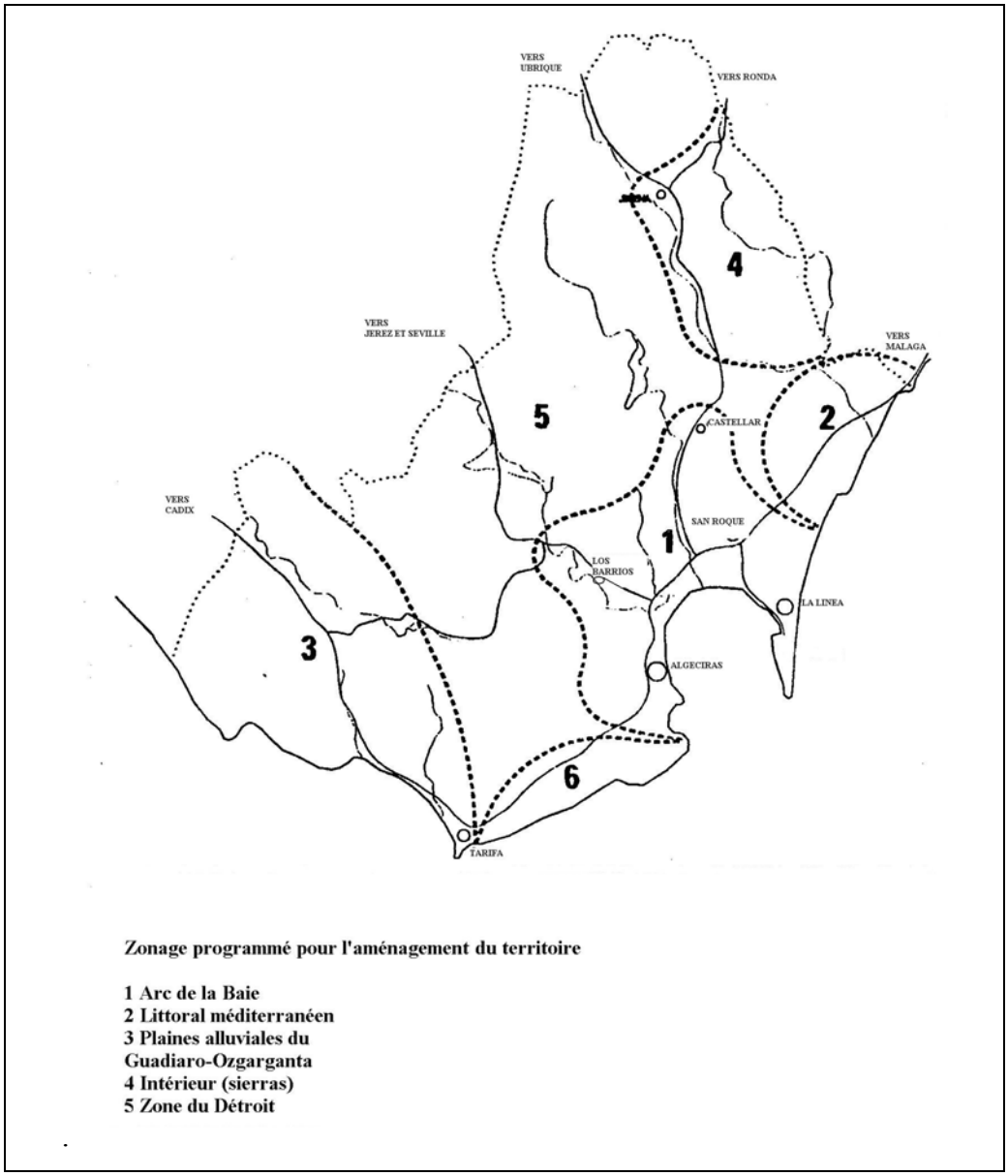
[328] D'un côté la ville de Cadix où sont regroupées la préfecture de la région, les délégations provinciales de l'administration régionale, et de l'autre, celle de Séville où l'on trouve le gouvernement andalou et les différentes délégations ministérielles de l'Etat

forestière et l'élevage, etc. Les usages résidentiels et touristiques préexistant au Plan de développement de 1965 entrent par exemple en concurrence avec l'usage industriel qui se développe dans la région à partir de cette époque. Le développement touristique de la zone est limité en raison du conflit politique avec Gibraltar qui n'autorise pas l'utilisation de son aéroport, obligeant la région à utiliser son réseau de communication déficient (handicapé par la déclaration des deux parcs naturels précédemment cités). Enfin, l'ensemble de ces activités entre en conflit avec des usages « traditionnels » comme celui de la pêche à l'anguille ou avec la conservation des espaces naturels encore existants. Le « Plan d'aménagement du territoire de la région *Campo de Gibraltar* » de 1998 essaie de réguler cette situation en affectant certaines zones à certains usages (cf. figure 20). La baie est par exemple spécialisée dans les usages portuaires et industriels (stockage et transit de marchandises pour l'essentiel, pêche dans une moindre mesure, transport de passagers et de voitures). Le littoral de Tarifa est spécialisé dans les usages touristiques et résidentiels, tandis que les vallées du Guadiaro-Ozgarganta sont affectées aux usages agricoles intensifs et le front du détroit de Gibraltar aux usages récréatifs et touristiques. Le plan traduit aussi la volonté d'utilisation optimale des potentialités du territoire tout en intégrant la prise en compte des impacts environnementaux. Dans celui-ci, les pouvoirs publics font observer que « *l'environnement doit être appréhendé comme un facteur interne des stratégies de développement économique : un facteur qui implique d'évidentes contraintes mais qui apporte aussi des potentialités et opportunités de développement et assure une croissance durable* » (COPT, 1998, p 112). L'environnement y est en fait d'abord conçu comme une contrainte, puis comme un enjeu économique, de la même manière qu'au niveau régional. Il représente en effet une aide potentielle au développement local. L'écodéveloppement (zone du détroit) et le tourisme (zone méditerranéenne et atlantique) sont considérés comme des activités alternatives à valoriser au vu de la diversité des ressources existantes (plages, installations sportives, espaces naturels). En dépit de cela, la vocation portuaire et commerciale de la Baie apparaît toujours prioritaire malgré la limitation foncière très accusée à laquelle elle est confrontée.

Du point de vue écologique, ce contexte régional a conduit à une destruction massive de zones humides. D'un point de vue social, il a entraîné le déclin des activités traditionnelles d'exploitation de leurs ressources. L'estuaire du fleuve Palmones est représentatif de cette problématique d'usage et de gestion du littoral. Il est caractérisé

par la domination d'un usage industriel qui, en quelques dizaines d'années, a complètement transformé le paysage naturel. Il est marqué par l'empreinte indélébile de la logique de développement intensif des années soixante-dix, avec ses conséquences paysagères et qualitatives sur le milieu.

Figure 20 : Spécialisation fonctionnelle de la région de « *Campo de Gibraltar* »



(Source : D'après le plan d'aménagement du territoire de la région de « *Campo de Gibraltar* », 1998)

L'exemple des marais du fleuve Palmones est également significatif des interdépendances générées par le partage d'un espace naturel entre différents usages et

intérêts de gestion. Il montre la supériorité des enjeux économiques sur les fonctionnalités sociales et naturelles de la zone humide et la domination d'un usage sur les autres. Cette situation se traduit par une forte dépendance des usagers traditionnels de l'estuaire et des protecteurs de la nature par rapport aux choix d'aménagements réalisés par les élus ou par les industriels, choix qui conditionnent en effet la capacité d'exercice des activités alternatives.

2. Les activités industrielles

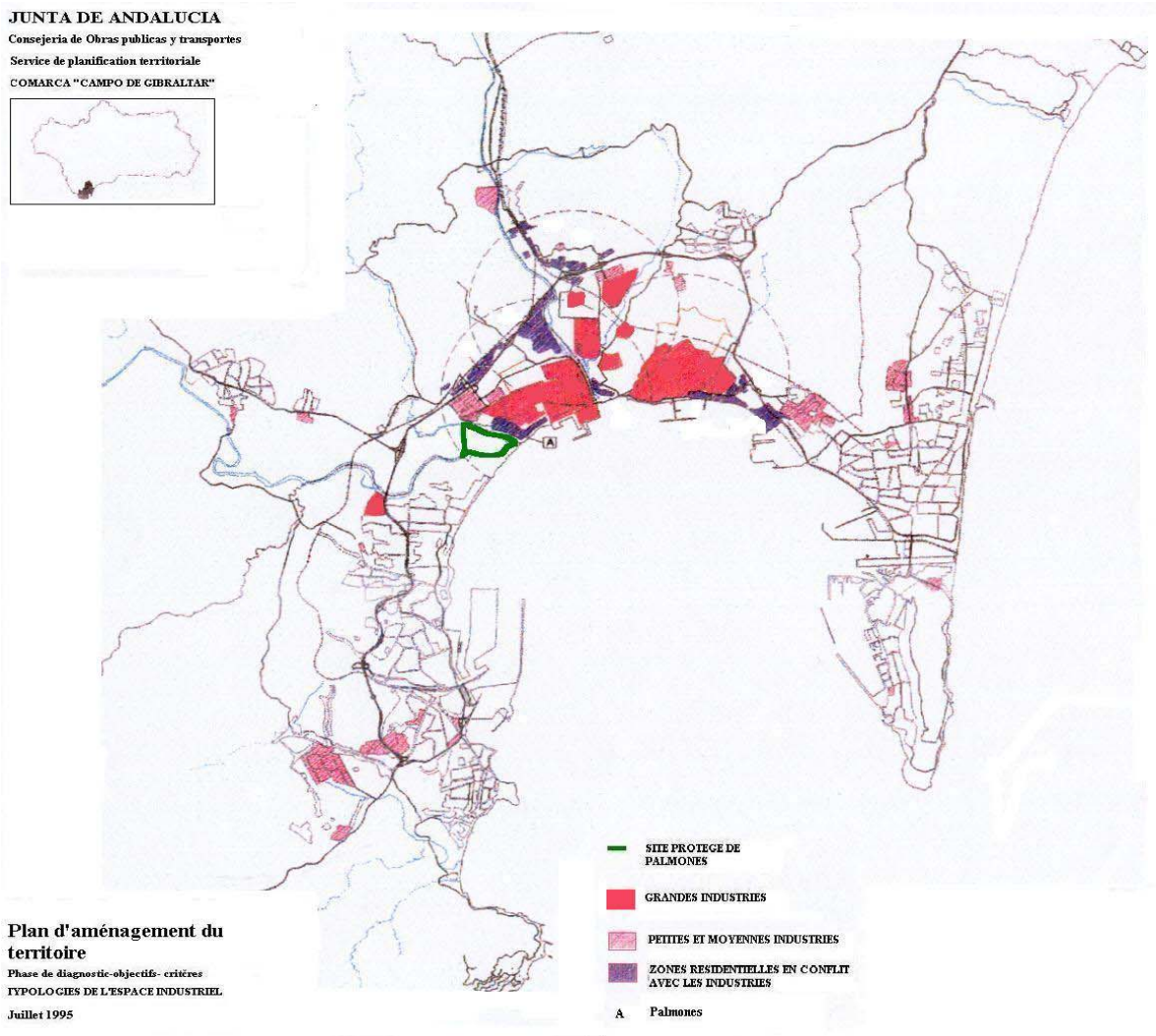
« Palmones », nom donné au quartier de Los Barrios qui jouxte la zone estuarienne, a perdu son caractère de village de pêcheurs au cours de l'élan d'urbanisation intensive des années soixante (cf. figure 21).

> *« Aujourd'hui Palmones est devenu un souvenir de quartier de pêcheurs, de saliniers et d'écologie maritime ; il est devenu en réalité une zone de plage sans plages, noyé par les ports et les déchets, peuplé de pêcheurs vêtus du bleu de travail des usines et asphyxié dans un espace réduit par la vente des terres aux intérêts des entreprises et aux intérêts économiques ». (Noriega, s.d., s.p.)*

Le pôle industriel de la baie rassemble un important panel d'industries par nature polluantes : industries pétrochimiques, sidérurgiques, construction navale, centrale thermique, etc. Il contraste d'une part avec l'importance accordée dans les années quatre-vingt à la protection des espaces naturels comme outils de développement économique ; d'autre part avec la situation dans d'autres pays où le développement sidérurgique et portuaire s'accompagne de l'apparition de mouvements sociaux contre les risques industriels liés aux pôles chimiques :

> *« Tandis que groupes et associations écologistes luttaient en Europe contre les industries polluantes, les populations des régions pauvres voyaient l'industrie lourde comme une opportunité d'emploi et de revenus » (Lozano, 1981, p 418).*

Figure 21 : Distribution des différents types d'industries sur la Baie d'Algéciras



(Source : « Consejería de Obras Públicas y Transportes », (COPT) 1995)

En application du plan de développement socio-économique de 1965, l'administration a facilité dans cette zone, l'acquisition de sols, d'énergie électrique, d'eau, etc., aux industries désireuses de s'installer. Le dispositif de 1965 est en effet complété en 1966 par la déclaration de la région *Campo de Gibraltar* comme « *zone d'industrialisation préférentielle* » et s'accompagne d'une rationalisation et d'une modernisation des industries sidérurgiques et chimiques anciennes. Dans ce contexte, la congestion des ports voisins de Cadix, Malaga, Tanger, Ceuta et Melilla constitue une opportunité supplémentaire pour le port et la Baie d'Algéciras d'accueillir, malgré une

place limitée, les industries nécessitant la proximité de la mer. L'offre d'emplois dans ces industries représente alors 56 % de l'emploi total dans le secteur secondaire. Au début des années quatre-vingt-dix, les activités industrielles et portuaires occupent 35 % de la population active de la région (COPT, 1998, p 69). Faisant partie des zones résidentielles situées entre la commune d'Algéciras au sud, le fleuve Guadarranque au nord et la voie ferrée Bobadilla-Algéciras à l'ouest, une partie des marais de l'estuaire du fleuve Palmones a été transformée à l'occasion de ce développement industriel[329]. Les propriétaires fonciers qui hésitent à vendre, sont expropriés. Face à l'enjeu économique et politique que ces activités représentent, les protestations sont souvent restées vaines et étouffées par l'autoritarisme de l'époque.

La région « *Campo de Gibraltar* » compte, au début des années quatre-vingt, 25,7 % des installations industrielles de la Province et se trouve dans une situation de quasi-monopole du secteur industriel andalou et dans le contexte provincial du moment (Lozano, 1981, p 402). La concentration sur la seule Baie d'Algéciras de 97 % de cette puissance industrielle et de 94,5 % de l'emploi qui y est associé, expliquent l'importance de l'enjeu[330].

La croissance provoque des impacts négatifs. D'une part, elle occasionne des conflits entre la qualité de vie et les activités industrielles. Le plan de développement a suscité le développement démographique accéléré des communes d'accueil de ces installations industrielles (Los Barrios et San Roque) ainsi que les noyaux d'habitat de Palmones, Cortijos et Guadarranque à proximité. L'habitat résidentiel prioritairement

---

[329] CEPSA ouvre ses portes à San Roque en 1969 et plus tard, dans la même zone, s'installent CARBESA, PETRESA, constituant un complexe pétrochimique s'étendant aujourd'hui sur quelques 175 hectares au total. ACERINOX, entreprise de fabrication d'acier inoxydable, obtient 68 hectares de terrains en 1970 pour s'installer entre les fleuves Palmones et Guadarranque en faisant modifier le plan d'occupation du sol de cette zone. Il occupe aujourd'hui 125 hectares. La centrale thermique et le terminal international de charbon s'installent comme ACERINOX, entre les deux fleuves sur respectivement 32 et 27 hectares (ce dernier occupant 900 mètres de front littoral soit plus de la moitié de l'espace existant entre les deux fleuves). Enfin, le polygone industriel de Guadarranque (INTERQUISA, REPSOL-BUTANO) s'étend sur 42,5 hectares du littoral et l'entreprise de papier CELUPAL s'installe sur la rive droite du fleuve Palmones, à 3,5 km de l'embouchure (soit la seule non située directement sur le littoral) détruisant 11,5 hectares supplémentaires d'espaces naturels. La construction d'une digue en travers du lit mineur du Palmones, à proximité de la route nationale 340, par l'entreprise concourt notamment à modifier la dynamique mécanique des marées en les freinant dans leur flux et les affaiblissant dans leur reflux.

[330] Malgré cela, le développement industriel n'atteint pas les espérances escomptées en terme d'emploi et d'augmentation des revenus moyens par habitant.

localisé sur des terrains littoraux[331] se développe de manière rapide désordonnée et incontrôlée.

D'autre part, elle est génératrice d'impacts importants sur le milieu naturel. Les installations industrielles ont peu à peu conquis les terrains naturels de la baie, transformé les espaces humides qui liaient les différents fleuves de la zone (Guadiaro, Guadarranque, Palmones) et contribué à la dégradation des ressources, comme en témoignent déjà les observations du fleuve Palmones il y a une vingtaine d'années :

> *« L'usine CELUPAL rejette dans l'embouchure du fleuve Palmones divers effluents liquides et solides (...) les solides en suspension (sables, graisses, goudrons, fibres, etc.) colorent l'eau d'une couleur vert-jaunâtre qui véhicule aussi une mousse abondante. Dans la sédimentation du fond du cours d'eau, ils contribuent à diminuer la capacité alimentaire de la faune piscicole. Le Palmones dans son dernier tronçon est devenu un fleuve méconnaissable » (Lozano, 1981, p 418)*

Le « boum » de l'embauche et la création d'emplois stables minimisent pour les communes les impacts identifiés sur l'espace naturel et sur l'activité traditionnelle de pêche et de cueillette. La dégradation du milieu naturel est perçue comme un moindre mal par rapport aux bénéfices directs et indirects de l'installation des industries sur la baie. La protection de certains espaces comme les marais de Palmones, faute de mesures de gestion concrètes, ne mobilise la population et les usagers et ne donne pas lieu à des mesures réglementaires ou incitatives fortes.

Au début des années quatre-vingt-dix, les industriels de Los Barrios et du Guadarranque sont accusés d'être à l'origine de rejets polluant ayant causé la mort de centaines de poissons. Leur image environnementale étant en jeu, ces entreprises décident de cofinancer avec l'administration une étude exhaustive sur quatre ans (1991-1995) des fonds de la Baie d'Algéciras (jusqu'à 30 mètres de profondeur). Face aux réticences des industriels sur la publication des résultats, les responsables scientifiques confient les enquêtes à des doctorants qui ont obligation de vérité et d'information publique. Leurs résultats ont parfois conduit à remettre en cause le fonctionnement de

[331] La municipalité de Algéciras estime aujourd'hui à 15 000, le nombre des habitations illégales sur sa commune. Entretien avec le maire adjoint à l'urbanisme, 3 septembre 2000.

ces entreprises : « *Il y a eu quelques coups durs pour elles mais elles ont décidé de jouer le jeu* » commente un chercheur (20 août 2000)[332]. La recherche a ensuite donné lieu à un « plan d'assainissement intégral de la Baie » et a servi de base de référence à la fixation des niveaux de rejets autorisés aux industries. Aujourd'hui, en contraste avec les progrès d'assainissement réalisés par les industriels, les élus sont accusés de manquer de volonté pour traiter à leur tour, le problème des rejets urbains. Tous les impacts des activités industrielles ne sont pas résolus pour autant : ils continuent d'affecter les activités traditionnelles de Palmones : la pêche et la cueillette de fruits de mer.

3. La pêche et la cueillette : activités traditionnelles en déclin ?

Jusqu'aux années soixante-dix, la cueillette de fruits de mer (*marisqueo*) est la principale source de revenus pour la population locale du quartier de Palmones : elle fait vivre de nombreuses familles. Après cette date, l'installation des industries et l'offre d'emploi qu'elles proposent, créent une concurrence insoutenable. A l'instabilité économique et sociale inhérente à l'activité de cueillette, les pêcheurs préfèrent en effet les emplois à revenus fixes, la couverture sociale et la possibilité de cotiser pour la retraite que leur offrent ces entreprises. La sécurité de l'emploi prime sur le montant des revenus mensuels :

> *« Avant, il n'y avait rien qui pollue le fleuve : pas de rejets, pas de maisons, pas de barrage et le fleuve était vivant : c'était une mine. On vivait de la pêche il y a trente ans.(...) J'avais quatre enfants et je leur ai donné à manger avec ce que je pêchais ; on était 40 ou 50 pères de familles comme ça (...) Depuis que les entreprises comme Acerinox se sont installées, les gens ont préféré travailler à l'usine » (Pêcheur, 28 août 2000)*

Un autre facteur contribue au déclin de ces activités. Le développement de la pratique de la pêche en plongée constitue un autre type de concurrence pour la pratique traditionnelle de la cueillette au râteau et de la pêche en bateau. Les tenues de plongée permettent à cette nouvelle catégorie d'usagers de rester plus longtemps dans l'eau et de

[332] Chercheur en biologie d'un laboratoire de recherche de l'université de Séville délocalisée à Palmones. Entretien réalisé à Palmones.

mieux repérer les coquillages ou les poissons. Ils pêchent donc plus efficacement, et de façon plus importante. La sur-pêche conséquente a contribué à entraver le renouvellement des ressources déjà affaiblies par les problèmes de pollution chroniques.

Pour maîtriser ces abus, la municipalité de Los Barrios n'accorde aujourd'hui la permis de pêche qu'aux personnes en situation de recherche d'emploi. L'activité de pêche et de cueillette, régulées par l'administration locale, deviennent des alternatives économiques pour les personnes à faibles revenus.

> *« Cela a été une forte ressource économique ici. Ce n'est plus le cas aujourd'hui sauf comme complément de paie, pour boucler les fins de mois » (Association Varadero, 25 août 2000)*

Dans les trente dernières années, la cueillette de fruits de mer et la pêche ont également été pratiquées de façon occasionnelle par des catégories de population aux revenus plus réguliers, à l'instar de ce que nous avons déjà pu observer dans la baie de Cadix. Dans ces catégories, nous identifions d'une part les usagers de loisir ou « usagers du dimanche » :

> *« Le plus habituel, c'est de voir un père avec ses enfants qui sort le dimanche matin pour cueillir : lui ne constitue pas un problème, le problème c'est qu'il y en a 400 comme celui-là le même jour ! Ils ne se rendent pas compte de l'épuisement qu'ils provoquent. » (Chercheur en biologie marine, 20 août 2000)*

D'autre part, ce sont des usagers traditionnels qui ont obtenu un emploi dans une industrie proche et qui continuent de pratiquer ces activités de façon irrégulière. Elles ne leur permettent plus de vivre mais seulement « d'arrondir les fins de mois ». Elles sont donc devenues des activités occasionnelles procurant un revenu complémentaire. Le déclin de ces activités correspond aussi au développement « d'usages-poubelle » des marais.

4. L'usage-poubelle

Les marais de Palmones ont joué le rôle de « lieu-poubelle » pour les populations riveraines. Au début des années quatre-vingt, la région *Campo de Gibraltar*

ne disposait d'aucun mode de gestion des déchets solides urbains dont elle se débarrassait dans des décharges incontrôlées proches des villes. Le site naturel de Palmones abritait une ancienne décharge municipale de gravats industriels. Cet « usage-poubelle » qui a précédé la création du site protégé a conduit la population à se constituer un ensemble de représentations négatives des marais. Suite à la déclaration d'espace protégé, la décharge de Palmones est fermée, comme beaucoup d'autres. Elle est reconvertie en observatoire aux oiseaux (la zone est appelée *Mirador*) pour revaloriser le site.

Pourtant, il existe encore non loin de là, sur la Baie d'Algéciras « *de nombreux points de décharge de déchets urbains ou de gravats, proches des zones habitées et qui présentent un haut risque de contamination du sol, des eaux superficielles et souterraines et un impact paysager notable* » (COPT, 1998, p 188). Différents points de rejets urbains et industriels d'eaux usées, identifiés par les écologistes, s'ajoutent aux pollutions plus diffuses provenant des cultures agricoles situées plus en amont, en bordure du fleuve. A proximité de la Nationale 340, arrivent occasionnellement les rejets de la fabrique de papier CELUPAL, comme ceux de la station d'épuration d'Algéciras dite *La Mediana* en partie accusée de dégrader la qualité de l'eau alimentant l'espace naturel. Les deux communes du site naturel protégé, comme différentes entreprises de la zone industrielle ont jusqu'aux aux années quatre-vingt-dix, déversé directement leurs eaux usées dans le marais de Palmones affectant la baie tout entière. Aujourd'hui encore, à l'intérieur du site protégé comme dans ses alentours, différents collecteurs des stations d'épuration municipales continuent de déverser leurs effluents : celle d'Algéciras dite *El acebuchal* ou celle du quartier de Palmones (Los Barrios), mais également, celle du polygone industriel et de l'entreprise ACERINOX. Nitrates, ammoniaques et phosphates sont les principaux polluants identifiés (CMA (4), 1999, p 20). Certains effluents du polygone industriel de Palmones sont toujours traités dans certaines des stations d'épuration urbaines, et se voient collectés par le même réseau d'assainissement et donc rejetés au même endroit. Une étude scientifique réalisée par un laboratoire de l'université de Séville a conclu que la pollution de l'estuaire était pourtant en grande partie d'origine urbaine, le facteur industriel ayant en réalité moins d'impacts. Bien que tenues d'épurer la totalité de leurs eaux résiduelles par la réglementation européenne avant 2001, les municipalités peinent à faire face à leurs obligations, faute

de financements suffisants. Un projet de station d'épuration[333] calibrée pour une population estimée à 140000 habitants, empiétant originellement sur le site naturel de Palmones a finalement pu être déplacé dans le port d'Algéciras sous la pression des écologistes et des riverains.

A côté de cet usage poubelle « public », existent des usages-poubelle privés plus ponctuels qui persistent malgré la déclaration des marais comme site protégé. La zone est considérée depuis longtemps comme lieu de décharge. On peut y observer la présence de toutes sortes de déchets :

> *« L'observatoire est un désastre car il est envahi par les fumeurs de haschich, etc., le reste aussi : l'aménagement illégal de la plage où on a mis un lampadaire qui a un impact luminaire brutal pour les oiseaux, les poubelles sur les dunes dues à la pression humaine, les rejets de CELUPAL et du polygone industriel (Guadacorte) sur le fleuve, la station d'épuration de Los Barrios qui rejette tout un peu plus en aval, etc. » (AGADEN, 11 septembre 2000)*

Les représentations négatives de la zone humide générées par les conséquences du développement industriel, ont finalement nourri des comportements peu compatibles avec la conservation de la nature. Le label de protection du site n'a pas réussi à les modifier, sans doute faute d'avoir été planifié. Un article de presse du 11 mai 2000 témoigne par exemple récemment de la dénonciation du retour « *de déchets solides sur les rives du fleuve Palmones* » faite par AGADEN et l'association de pêche Varadero. Ces déchets ont porté préjudice non seulement au site naturel protégé mais également aux usagers des plages. Malgré la récurrence d'incidents de ce type dénoncés dans les journaux locaux, l'estuaire du Palmones n'est pas considéré par la brigade de la police d'environnement, appelée SEPRONA, comme particulièrement problématique : *« en fait, les infractions sont ponctuelles. Le degré de respect des normes est « assez élevé » car les sanctions éventuelles sont de plus en plus « dissuasives »* » (SEPRONA, 30 août 2000).

[333] L'EDAR d'Algéciras doit recueillir la totalité des eaux usées de la ville par un collecteur longeant le littoral jusqu'à la centrale d'épuration prévue sur la rive droite du fleuve Palmones, en amont de l'espace protégé et avec rejet dans la baie d'Algéciras.

B. La protection des marais de l'estuaire

Qu'en est-il réellement de la protection du site naturel ? L'analyse des conditions d'application et des enjeux des réglementations de protection de l'espace naturel permet de comprendre le décalage entre les usages, l'état réel du milieu et sa protection formelle. Tout l'enjeu de protection de la nature dans cette région industrielle réside dans les conditions de coexistence entre les usages dominants et la conservation de la zone humide.

1. La protection de la zone humide[334]

La majeure partie de la zone humide de la Baie d'Algéciras a disparu progressivement depuis les années soixante au profit de l'implantation industrielle. A la réduction de sa surface s'ajoute la dégradation qualitative de l'eau et des rives du fleuve qui expose le quartier du même nom à ses crues. Les problèmes de pollution des marais sont alors attribués à la proximité des industries lourdes comme ACERINOX ou TORRESPAPEL (déchets solides et chimiques). Il ne reste plus aujourd'hui, au milieu d'un site industriel considérable, que trois sites naturels protégés dont la petite zone estuarienne de Palmones. Comment cette petite zone humide cernée aujourd'hui de tous côtés par l'industrie s'est-elle maintenue dans des conditions suffisantes pour être reconnue d'intérêt communautaire dans le cadre de la mise en œuvre du réseau Natura 2000 ?

Malgré les impacts anthropiques, sa diversité ornithologique et la diversité de ses biotopes en font une « zone stratégique de passage » pour de nombreuses espèces d'oiseaux. Ce secteur du littoral, lieu de repos pour les migrateurs est qualifié « d'inestimable » par les écologistes locaux. C'est en raison de ses fonctionnalités naturelles, que des groupes écologistes locaux se sont mobilisés dans les années quatre-vingt pour demander la protection de l'estuaire. Ce sont par ailleurs les fonctionnalités sociales et notamment le service rendu aux populations, qui ont permis par la suite de légitimer ces mouvements et d'y associer les « usagers traditionnels ». Le site permet l'épuration des eaux dans un environnement fortement industrialisé et il offre une

[334] D'après : Mancomunidad de municipios del campo de Gibraltar, Proyecto de regeneración y conservación de los humedales costeros del sector español del estrecho de Gibraltar, avril 1997, 88 p.

qualité paysagère qui tranche avec les grandes usines pétrochimiques toutes proches ; il est aussi le dernier témoin de l'ancien village de pêcheurs de Palmones.

A partir de 1989, 59 des 200 hectares de zones humides de l'estuaire de Palmones (marécages, dunes, cultures et pâturages) sont protégés. La création du site protégé (*paraje natural*) est le résultat de la « procédure d'urgence » de la loi 2/89 sur l'inventaire des espaces naturels andalous, qui permet d'offrir un zonage de protection à de nombre de sites naturels menacés, sans avoir besoin d'établir un document de planification de sa gestion. La majeure partie du site protégé est située sur la commune d'Algéciras, qui s'est vue déléguer par l'administration régionale de l'environnement la gestion globale du site. Pourtant la commune limitrophe de Los Barrios, dont la participation territoriale à l'espace protégé est minimale, s'est vue de son côté accorder un droit d'exploitation des ressources naturelles des marais environnant cet espace protégé. C'est le rapport traditionnel entretenu avec les marais par les habitants de deux quartiers proches de Los Barrios, appelés Palmones et El Rinconcillo (anciens hameaux de pêcheurs), qui justifie la délégation par l'administration régionale du contrôle et de la gestion des ressources de l'estuaire à la commune.

En théorie, la création de ce site naturel est, pour les ornithologues, une victoire sur l'industrie et une garantie de conservation d'un site de passage pour les oiseaux migrateurs avant leur départ pour l'autre continent. Elle a permis d'interdire la chasse et de freiner depuis une dizaine d'années les projets d'expansion industrielle du quartier de Palmones et d'extension urbaine de la ville d'Algéciras par le sud. Pourtant, d'un point de vue pratique, la création de l'espace protégé n'est suivie que d'une seule contrainte de gestion effective : celle de l'interdiction de la chasse. Celle-ci a permis ensuite le retour de différentes populations d'oiseaux qui a abouti au classement en Zone de Protection Spéciale au titre de la directive « Oiseaux ». Pourtant, la protection de 59 hectares de zone humide constitue une victoire écologiste avant tout « symbolique ». En réalité, la création du site protégé a fait l'objet d'un consensus par défaut : personne n'était tellement pour (en dehors des écologistes) mais personne n'était contre non plus. L'absence d'enjeux socio-économiques sur les marais et les représentations sociales très négatives de cette « zone poubelle » ont participé, pour l'administration régionale, à un classement « à moindres frais » de la zone humide. Du même coup, le classement a permis une pacification de ses relations avec les écologistes locaux qui faisaient pression depuis quelques années pour protéger la zone. La création du site protégé

remplit davantage le rôle d'une déclaration de principe que celui d'une garantie de gestion durable. En l'absence de planification stabilisée des usages, elle a en effet eu peu d'impacts réels :

> *« La protection de cette zone humide est arrivée tard car il y avait une planification urbanistique définie et beaucoup d'attentes foncières des propriétaires. La déclaration du site protégé fut symbolique car personne ne trouvait d'intérêt à ce site à part nous : ces sols étaient complètement inconstructibles du fait de leur nature humide (fange). Il n'y avait pas non plus d'usages de pêche : la mise en protection ne représentait pas une opération coûteuse pour l'administration. Cela ne gênait personne. » (GOES, 28 août 2000)*

Les pêcheurs, principaux usagers de l'estuaire, s'accordent avec les écologistes pour dire que la protection de la zone de marais n'a pas réellement contribué à une conservation plus large de l'estuaire ; faute de régulation planifiée de sa gestion, faute surtout d'avoir apporté de solutions radicales aux problèmes de pollution et aux usages-poubelle :

> *« Cela n'a absolument rien changé. Ils ont juste mis des panneaux et ce qui est bien, c'est qu'on n'y chasse pas : c'est l'unique chose qui a changé car tout ce qui est pollution, rejets, tuyauteries, est resté. » (Association Varadero, 25 août 2000)*

L'absence de contrôle des usages et l'absence de fréquentation publique du site ont conduit à accentuer ses principaux facteurs de dégradation : l'invasion des zones dunaires par les plagistes, l'afflux de randonneurs dans les zones de reproduction des oiseaux et les pratiques de cueillette de fruits de mer illégales.

> *« La protection n'a rien changé pour nous. Avant il y avait plus de ver de terres, plus de crevettes et les oiseaux étaient plus nombreux. Le Site Protégé n'a pas vraiment protégé le milieu : il n'y a pas de règles, pas vraiment de contrôle (...) Le site naturel aurait plus d'intérêt si le fleuve était propre. » (Pêcheur, 28 août 2000)*

Dans ce contexte, l'application des normes de protection de la nature recouvre différents enjeux.

2. Les enjeux de la zone humide

Les enjeux de sauvegarde du site ont changé à partir de la protection formelle d'une petite partie de la zone humide et d'une évolution des usages de l'estuaire. Ils évoluent de la sauvegarde de cette zone humide contre la prédation urbaine et industrielle, vers la restauration qualitative du fleuve et vers la réhabilitation de son image.

2.1. L'enjeu écologique

D'un point de vue strictement naturaliste, il s'agissait en effet de protéger les oiseaux migrateurs menacés par les braconniers et les chasseurs. C'est d'abord suite à une tuerie de flamants roses par des chasseurs en 1984, que l'action écologiste locale se durcit. Cet évènement déclenche en effet la mobilisation de différents groupes écologistes locaux pour la protection d'une des dernières zones humides lieu de passage des oiseaux migrateurs avant le détroit de Gibraltar. L'interdiction de la chasse sur le site protégé est alors la seule condition de survie des populations d'oiseaux qui trouvent refuge sur le site. En outre, l'estuaire du Palmones est à cette époque constamment menacé par les activités urbaines. Différents terrains proches du fleuve, et propriétés de la commune d'Algéciras, sont classés en zone urbanisable[335], notamment la zone de dunes proche du site aujourd'hui protégé. Les projets d'urbanisation se succèdent, contestés par les écologistes.

L'action collective des différents groupes écologistes se structure autour d'un enjeu : la lutte contre ces pressions urbaines et industrielles sur ce site et plus largement sur cette partie du littoral andalou. Des spécialistes en ornithologie, le Groupe ornithologique du Detroit (*Grupo Ornitológico del Estrecho,* GOES) déjà mobilisés pour la sauvegarde et la reconquête de ce qu'ils considèrent comme un « paradis pour

[335] Dans le Plan General de Ordenación Urbana d'Algéciras (POS) de 1984.

les oiseaux » et d'autres groupes écologistes comme VERDEMAR[336] (1986) ou l'Association Gaditane de Défense de la Nature (AGADEN) qui est le plus ancien groupe écologiste local (1976), s'associent pour obtenir la protection de la zone humide. La création en 1989 du site naturel protégé de Palmones et la loi « Littoral » de 1988 deviennent les principales références légales mobilisées pour légitimer et légaliser leurs revendications.

Cette protection d'une partie de l'estuaire représente d'un côté la victoire de la mobilisation sociale pour la protection du littoral via les différents groupes écologistes. De l'autre, elle suscite le grand désarroi des élus ayant opté pour une logique de développement intensif :

> *« Je crois que beaucoup de sites naturels protégés comme Palmones (lieu de passage des oiseaux migrateurs) ont réussi à tuer dans l'œuf d'importants projets urbanistiques » (Maire adjoint, Algéciras, 3 septembre 2000)*

Par la suite, les projets de construction, de développement urbain ou économique qui affectent les zones humides de la Baie d'Algéciras sont systématiquement contestés par les trois groupes locaux chacun spécialisé dans un domaine spécifique. GOES défend le site protégé et le fleuve, VERDEMAR intervient davantage sur des problèmes de pollution et sur la Baie d'Algéciras côté mer, tandis qu'AGADEN s'occupe des dossiers de constructions illégales ou d'atteintes à la loi « Littoral ». Pourtant, la protection effective du site protégé comme celle des marais environnants ne dépend pas seulement de leur action mais aussi de l'usage qui est fait des réglementations existantes par ceux qui ont la charge de les appliquer : les usagers et les élus dont le comportement obéit souvent à des logiques d'actions solidaires d'enjeux autres qu'environnementaux.

[336] VERDEMAR est créé en 1986 sur la base d'une problématique de lutte contre les pollutions industrielles et urbaines récurrentes dans la Baie d'Algéciras devenue un « dépotoir » accepté au fil du temps par la population locale comme une fatalité.

2.2. Les enjeux socio-économiques de la protection de l'estuaire

La protection du milieu naturel conditionne indissociablement le maintien des valeurs naturelles de la zone humide et la pérennité de certains usages : la présence d'usages traditionnels a été jusque-là une sorte de garantie de protection de la zone humide convoitée par les projets de développement urbains ou industriels. On est ici en situation de forte interdépendance entre les usagers et le milieu naturel.

a) Des perceptions différentes de la protection de l'estuaire

La protection du fleuve et de ses zones humides fait l'objet de deux visions différentes : l'expertise « profane » des pêcheurs et l'expertise « scientifique » de l'administration. Depuis trente ans, la dynamique fluvio-marine a été modifiée de telle sorte qu'aujourd'hui les bateaux peuvent de moins en moins circuler dans l'estuaire. Un cumul de problèmes explique l'envasement de l'embouchure du fleuve Palmones qui a transformé l'estuaire en une sorte de « cuvette » où s'accumulent les sédiments : la diminution de la pluviométrie et des crues « nettoyeuses » du fond de la rivière, la digue de CELUPAL qui empêche le reflux de la marée et le mélange des eaux salées aux eaux douces, l'apport de nutriments en excédent, la construction d'épis et de casse-vagues au niveau de l'embouchure, etc. Les marées n'agissant plus comme « nettoyeur » de l'estuaire ; les algues prolifèrent et meurent sur place ; leur décomposition provoque de mauvaises odeurs et teinte l'eau d'une couleur sombre qui inquiète les riverains, les pêcheurs et les autres usagers.

Les pêcheurs et cueilleurs de fruits de mer du quartier de Palmones et du Rinconcillo sont directement affectés par cette situation de dégradation avancée :

> *« Le fleuve avait avant neuf ou dix mètres de profondeur : on y trouvait de la sole, du rouget : il pleut très peu, il y a peu de tirant et ensuite il y a eu la digue de Celupal qui empêche les courants de marée. L'embouchure est envasée, on ne peut plus sortir en bateau, c'est dans un « état lamentable » »(Pêcheur, 28 août 2000)*

A partir de 1999, ils réagissent en constituant une association appelée le « Varadero ». Celle-ci obtient la concession d'exploitation des ressources du fleuve

détenue jusque là par la municipalité de Los Barrios. Ce transfert local de compétences est justifié par les élus comme une garantie de meilleure gestion, ces usagers étant plus proches du milieu naturel. Forts de ce gain d'autonomie et avec une position désormais confortée de « gestionnaires » des ressources, les pêcheurs revendiquent la restauration de la dynamique fluviale originelle de cet estuaire. Ils attribuent principalement sa dégradation à la présence de la digue de l'entreprise de production de papier CELUPAL située en amont. Ils font pression sur l'administration régionale qui lance finalement en 2000 une étude d'impact pour démolir la digue.

Les résultats montrent que la démolition de l'ouvrage aurait plus d'effets négatifs que positifs, puisqu'il détruirait un écosystème d'eau douce formé derrière la digue. Ses impacts réels sur l'altération de la dynamique du fleuve sont par ailleurs jugés minimaux par rapport à ceux du pont de l'autoroute et d'autres barrages en amont du fleuve. L'expertise lancée par l'administration s'oppose à l'expertise populaire de la situation et aux savoirs anciens sur l'état passé du fleuve. Le retrait de la digue permettrait selon les pêcheurs de rétablir la dynamique maritime-fluviale, d'améliorer l'état de l'embouchure du fleuve, de nettoyer le fond du lit engorgé d'algues.

> *« C'est un mur de béton et on ne comprend pas pourquoi l'administration dit que c'est bien qu'on la laisse. Je doute qu'en l'enlevant, ça puisse être pire. Un mur de béton est difficilement une bonne chose au milieu d'un fleuve. » (Pêcheur, 28 août 2000)*

La position de l'administration suscite l'incompréhension des pêcheurs qui estiment partager avec elle et les groupes écologistes un intérêt commun : celui de restaurer l'estuaire et de remettre le fleuve en état. Ils sont néanmoins conscients de l'existence d'autres intérêts, apparus et consolidés après la création de la digue, qui expliquent le refus de détruire l'ouvrage. Les pompages d'eau réalisés en amont de celui-ci assurent en effet aussi de l'eau douce pour l'irrigation des jardins particuliers comme des cultures agricoles.

> *« Cela ne va rien régler de l'enlever, ça n'aura aucun avantage au contraire, cela aurait un impact plutôt négatif car il y a des stations de pompage agricoles dans le coin et des stations d'adduction d'eau potable » (AGADEN, 11 septembre 2000)*

Le manque de communication et de coordination entre les experts scientifiques, l'administration et la population du village, ainsi que les divergences de points de vue sur l'état du fleuve et sa capacité à se régénérer, inquiètent les pêcheurs sur la capacité à mettre en place, depuis les bureaux, une gestion intégrant les intérêts locaux et les intérêts écologiques.

b) L'enjeu de la protection des ressources naturelles pour les usagers

Pour les membres du Varadero l'enjeu de la restauration du fleuve consiste à pérenniser leurs pratiques. La dégradation progressive de l'estuaire laisse présager la disparition de leurs activités. Si elles avaient une dimension économique importante trente ans auparavant malgré l'instabilité des revenus qu'elles permettaient, aujourd'hui la fonction des activités de cueillette et de pêche est davantage ludique ou traditionnelle. L'état d'abandon du fleuve menace de disparition définitive ces activités déjà mises à mal par les industries qui ont garanti des revenus stables. C'est avec elles, une partie de l'identité locale qui est en jeu :

> *« Moi j'ai arrêté de cueillir quand j'ai commencé à l'usine, mais des fois je descendais manger sur la plage et je passais quelques moments à cueillir, ça augmentait les revenus. Je n'étais pas le seul à avoir des enfants et à devoir chercher des ressources complémentaires pour acheter les chaussures, les affaires scolaires, etc. Le marais a été une partie de ma vie, et de celles de tous les Palmoreños. » (Pêcheur, 28 août 2000)*

Pour les pêcheurs en effet, ce qui est en danger, au-delà de la vie du fleuve et de sa productivité, c'est un usage important de la culture locale. L'activité de cueillette, en particulier, se présente comme la base de l'identité villageoise. Les activités liées au marais font partie de l'histoire de vie des quartiers de Palmones et Rinconcillo. Elles sont aussi considérées comme des éléments de la qualité de la vie locale en contraste avec la ceinture d'industries. Et si le fleuve et ses zones humides ont une valeur économique désormais résiduelle, ils gardent une valeur culturelle et sentimentale importante. L'enjeu pour les riverains est de préserver leur histoire de vie, tandis que pour d'autres l'enjeu est faible, faute de pression économique forte de cette activité :

> *« Le problème vient de la dynamique de la marée qui a été changée à cause d'une série d'épis dans la Baie d'Algéciras qui ne permettent plus à l'eau de*

rentrer dans l'estuaire comme avant. Les pêcheurs sont peu nombreux de toute manière car cette baie est totalement détruite. » (AGADEN, 11 septembre 2000)

Ce décalage dans les enjeux et représentations sociales du problème d'envasement de l'estuaire conduit aujourd'hui à une situation bloquée. Des positions se dessinent sans toutefois renvoyer aux oppositions traditionnelles entre les usages locaux et les associations écologistes. D'un côté, l'association de pêche Varadero et l'association écologiste VERDEMAR, s'affichent comme les partisans d'une restauration du fleuve et de la préservation d'une économie locale de pêche et de cueillette :

« Palmones est un bon lieu qui demande à être revitalisé, qui ne doit pas perdre ses racines de village de pêcheurs. A travers ce projet il s'agit de développer la richesse du fleuve en dynamisant ce lieu, en développant une économie indirecte. (…) J'ai été très surpris de la position d'Agaden, opposé à enlever la digue, pour ne pas risquer la destruction d'un écosystème qui se serait créé derrière…Les écologistes sont un mouvement social, il faut qu'ils représentent aussi la société, les gens ! » (Verdemar, 31 août 2002)

De l'autre côté, l'association écologiste AGADEN et l'administration régionale se fondent sur l'expertise scientifique, qui tient moins compte des paramètres socio-économiques que des paramètres techniques. Ceux-ci préfèrent laisser la situation en l'état : ne pas détruire la digue. La faible légitimité que les pouvoirs publics accordent aux savoirs et aux connaissances locales sur l'état originel du fleuve, explique sans doute la faible place faite aux usagers dans la prise de décision les concernant.

c) Les enjeux de protection des marais pour les communes

Pour les élus, la protection de l'estuaire prend d'autres dimensions. Sur le plan organisationnel, elle consiste dans la réorganisation et l'autonomisation des services compétents chargés des questions d'environnement. A Algéciras, les compétences en matière environnementale ont été transférées à un organisme intercommunal autonome de conservation de la nature : IMUCONA (*Instituto Mancomunado de Conservación de la Naturaleza*). Cet organisme créé en 1998 et fonctionnant sur des financements privés et publics, se compose d'un conseil consultatif où participent tous

les acteurs de la commune (entrepreneurs, écologistes, industries, commerçants, le port, etc.) et d'un organe exécutif dirigé par le maire (*Junta rectora*). Sur le plan financier, les élus se mobilisent pour solliciter des subventions et la compensation des coûts économiques des mesures de protection. L'enclave protégée de Palmones, au départ considérée comme insignifiante, justifie aujourd'hui notamment pour Algéciras la demande de financements européens Life. Ils sont destinés à agrandir l'espace protégé et à mettre en place des mesures de gestion plus spécifiques en vue de sa déclaration comme Lieu d'Intérêt Communautaire au titre de la directive « Habitats » : l'enjeu de protection de la nature prend une dimension européenne.

> *« Nous voulons l'agrandir et le proposer pour la directive « Habitats », ce qui n'implique rien de contraignant, puisque localement c'est déjà protégé. Là où ça nous intéresse c'est qu'ils augmentent nos subventions pour pouvoir protéger effectivement la zone. » (Biologiste, Municipalité d'Algéciras, 22 août 2000)*

En outre, dans une telle perspective de labellisation européenne du site protégé, et face aux engagements à remplir dans la mise en place du réseau Natura 2000, l'administration régionale a relancé dans toute la région après plus de dix ans de vide réglementaire, la réalisation des derniers PORN (*Plan de Ordenación de los Recursos Naturales)* qui sont restés dans les tiroirs faute de moyens pour les mettre en place et de volonté des municipalités de les solliciter[337]. Ces plans sont en effet contraignants puisqu'ils obligent les communes à adapter leur plan d'occupation des sols, limitant d'autant leurs projets d'aménagement ou d'urbanisation. Le plan de gestion des ressources naturelles du site protégé de Palmones n'a été lancé qu'en 2000. L'enjeu de la mise en place de sa gestion publique réside pour les deux communes impliquées dans le rapport entre les coûts et les bénéfices correspondants à la portion de territoire qu'elles apportent au site protégé. La loi-cadre 4/1989 sur les espaces naturels définit en effet comme des « zones d'influence » les communes affectées par un espace naturel protégé. Une zone d'influence est un espace dont les activités ont un impact potentiel

[337] Rappelons que les plans de gestion normalement obligatoires, définissent les usages et les modes de gestion préconisés pour le maintien ou la restauration des équilibres naturels de l'espace protégé. La déclaration massive d'espaces protégés par le gouvernement andalou lors de la loi d'inventaire 2/1989 a conduit à délaisser la réalisation des plans de gestion correspondants. Aussi, la plupart des PORN – notamment ceux de petites enclaves naturelles comme Palmones- sont élaborés plus de dix ans après la déclaration en tant qu'espace protégé.

sur l'espace naturel, un espace qui est par conséquent soumis aux contraintes réglementaires protégeant le site et qui peut bénéficier à ce titre de mesures compensatoires. Aujourd'hui le PORN est retardé par une controverse entre Algéciras et Los Barrios. Elle porte sur la détermination des compensations correspondantes :

> *« Notre problème était de savoir quelle portion d'espace appartenait à Los Barrios car anciennement il y avait une rive naturelle et aujourd'hui c'est un brise-lames et un promenade littorale ! La commune ne devrait pas être en zone d'influence pour cette raison mais aussi en raison du fait que toute la surface de marais protégée est sur la commune d'Algéciras. » (Biologiste à la municipalité d'Algéciras, 22 août 2000)*

En dix ans, les communes ont fait des aménagements et cautionné des programmes d'action qui remettent en cause leur qualité de « zone d'influence » du site protégé. Leurs pratiques réelles contrastent avec leur attachement à être classées comme zone d'influence du site protégé.

C. Les pratiques de gestion reelles

Malgré l'absence de PORN, différentes réglementations ont traduit l'évolution de l'enjeu de sauvegarde du fleuve et contribué à ordonner la protection de l'estuaire de Palmones et celle de son site protégé[338]. Parallèlement se sont développées des régulations locales des usages et des problèmes de gestion. Pour autant, la multiplication des règles et des sources de contrôle ne garantit pas leur respect.

1. Le jeu avec les réglementations

Les décalages entre l'état du milieu naturel et les mesures de protection formelles s'expliquent par la résistance de pratiques de gestion entrées dans les mœurs et par la logique économique dominante dans cette région.

[338] Il s'agit des lois nationales comme la loi sur les espaces naturels, la loi sur l'eau, la loi littoral, etc., des réglementations de rang régional comme celles qui définissent les rejets polluants des industries, ou des réglementations européennes comme celles de dépuration des eaux usées ou de protection des espaces naturels comme la directive « Oiseaux » ou la directive habitats.

1.1. Le problème récurrent des constructions illégales

Les élus locaux compétents en matière d'urbanisme sont responsables du contrôle comme des sanctions en matière de constructions illégales sur leur territoire. Lorsque ce problème concerne un espace naturel protégé, c'est à l'administration régionale autonome de prendre les mesures adéquates. Les élus mais aussi le ministère de l'environnement andalou, tiennent à respecter ce partage de compétences.

Jusqu'en 1994, Algéciras n'a pas de plan d'occupation des sols et les demandes de construction en attente ont fini pas être réalisées sans autorisation, la plupart du temps en bordure du fleuve. Les écologistes, forts de la création du site protégé des marais de Palmones à la même époque, dénoncent ces irrégularités urbanistiques que le silence des élus et de l'administration régionale cautionnent. Ainsi par exemple, un article de la presse locale explique que la municipalité s'est engagée à apporter un appui pour la présentation d'un recours en justice par une association de riverains contre le tracé du domaine public maritime qui affecte des propriétés installées illégalement sur le littoral[339]. Malgré la volonté politique affichée plus récemment devant les médias de résoudre le problème et la dénonciation « *d'un laissé-aller clair et manifeste des précédentes équipes municipales* », les autorisations continuent d'être données par la municipalité. L'usurpation des terrains publics par des instances privées se poursuit, avec l'appui tacite des élus qui agissent eux-mêmes en marge de la législation en vigueur sur des espaces naturels ou au voisinage d'espaces protégés[340]. Les constructions illégales comportent par ailleurs des impacts négatifs pour les populations qui s'y installent : leur localisation en bordure du fleuve nuit gravement aux fonctionnalités de « zone tampon » contre les crues périodiques du fleuve (déjà dégradées par la construction en amont du barrage de *Charco redondo*). L'inondation d'une partie du quartier de Los Barrios appelée *Mirador del rio* en est un exemple.

Le problème des constructions illégales concerne en réalité une zone plus étendue que celle des stricts abords du site protégé de Palmones. C'est un phénomène ancien sur le littoral qui atteste du laisser-faire des élus qui reconnaissent un certain

---

[339] Article de presse de Europe Sur, 30/12/1990.

[340] Le Groupe d'Ornithologie du Détroit de Gibraltar dénonçait par exemple à l'été 1999, « l'infraction grave » à l'article 91.2b de la loi 22/88 sur le littoral commise par la municipalité d'Algéciras avec l'implantation sans autorisation de 19 lampadaires sur la dernière plage vierge de la baie, détruisant le système dunaire de l'embouchure du fleuve Palmones (dans un article de presse: [?], 31/8/1999).

laxisme général des différentes administrations en matière d'urbanisme. Sa récurrence témoigne d'une gestion passive du problème qui traduit à la fois un manque de planification urbaine et de volonté à faire appliquer les règles. En fait, les municipalités ne veulent pas essuyer les coûts élevés d'une procédure légale de dénonciation de ce type d'infraction. Elles ne veulent pas non plus faire payer à leurs électeurs le coût élevé des mesures de protection de l'espace prises à Séville, Madrid ou Bruxelles :

> *« La municipalité ne va pas se retourner contre ses propres citoyens, jouant le rôle du méchant (...). Les administrations locales n'ont ni les ressources ni les moyens de contrôle pour maintenir ces sites naturels qui appartiennent au final à l'administration régionale » (Maire adjoint à l'urbanisme, Algéciras, 3 septembre 2000)*

D'un autre côté, les gardes civils du SEPRONA, sous tutelle de l'Etat, se limitent pour certaines infractions de type administratif, à signaler le problème et laisser faire les fonctionnaires locaux pour le régler :

> *« Nous avons dénoncé des constructions illégales, mais quand c'est de la compétence locale de la mairie, on ne s'en mêle pas trop. Ils ont leurs propres fonctionnaires : la police locale qui doit contrôler et sanctionner. » (SEPRONA, 30 août 2000)*

Ils refusent, eux aussi, d'empiéter sur les compétences de leurs homologues locaux et de traiter de problèmes qui sont politiquement connotés. La position de retrait des élus ainsi que celle des agents de police de l'environnement conduisent à une absence de contrôle. Celle-ci constitue une porte ouverte à d'autres projets contradictoires avec la protection de l'environnement.

2.3. Les projets industriels

Dans ce contexte, les projets industriels se surajoutent à la pression urbaine et menacent l'intégrité de l'espace protégé et plus largement du fleuve. Pourtant d'après certains élus de droite de la commune d'Algéciras, l'enjeu de développement n'est plus aujourd'hui le même que dans les précédentes décennies : l'enjeu n'est plus à l'installation d'industries, mais à la qualité de la vie dans une baie complètement

urbanisée et industrielle. Les élus reconnaissent la valeur paysagère et sociale d'un espace protégé aux portes de la ville, cette reconnaissance correspondant à la réorientation de la ville vers une vocation tertiaire :

> *« Les ressources de la zone ont une valeur paysagère pour la ville, elles sont un poumon pour elle dans une baie industrielle polluée (...). Algéciras n'a plus de vocation industrielle sur son territoire municipal. Son futur n'est pas là, son territoire est épuisé ; pratiquement n'importe quelle industrie peut s'installer dans une ville limitrophe car avec l'amélioration des routes, les produits seront très rapidement acheminés vers le port. C'est davantage une ville de services et une ville culturelle et administrative » (Maire adjoint à l'urbanisme, Algéciras, 3 septembre 2000)*

Du côté de Los Barrios, les élus (socialistes) ne misent pas encore sur le secteur tertiaire comme outil de développement. Un projet de « zone d'activités logistiques » (ZAL) du port d'Algéciras est planifié sur la rive droite du fleuve Palmones. Il a été impulsé par l'autorité portuaire de la Baie d'Algéciras, sur proposition de la Délégation générale des transports (*Consejería de Obras Publicas, Junta de Andalucía*), de l'entreprise publique des sols d'Andalousie (EPSA) et du maire de Los Barrios. Ce projet est en contradiction avec la conservation du site : il prévoit dans une seconde phase, de s'agrandir sur des terrains classés en zone non urbanisable :

> *« Nous voulons agrandir ce tronçon entre les deux espaces naturels constamment en danger : Algéciras en a déjà mangé un bout en construisant le terrain de sport de la « Menacha », sol qu'elle avait déclaré urbanisable dans son PGOU, Los Barrios veut y mettre une Zone d'activités logistiques (ZAL) du port d'Algéciras avec deux millions par an de conteneurs en remblayant une partie de la zone inondable du Palmones. » (AGADEN, 11 septembre 2000)*

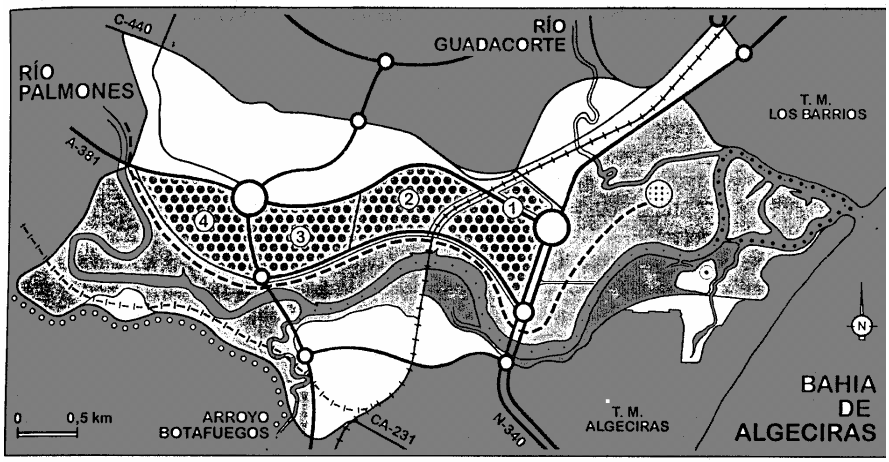
Le projet est identifié dans le Plan de d'aménagement du territoire de la région « *Campo de Gibraltar* » comme une action prioritaire. Il prévoit, sur 150 hectares de la plaine alluviale du Palmones (cf. figure 22), la création d'un pôle logistique national et international de premier ordre pour le stockage et le transit des conteneurs de marchandises et de produits divers qui arrivent dans le port saturé d'Algéciras. Malgré

les enjeux de coopération avec le Maroc[341] que représente la construction de la ZAL, les groupes écologistes, fermement opposés au projet, en appellent au « défenseur du peuple andalou » (*defensor del pueblo andaluz*) pour demander le retrait du projet, l'agrandissement de l'espace naturel protégé et le classement de l'ensemble de la plaine alluviale en sol « non urbanisable de protection spéciale » dans les plans d'occupation du sol des deux communes concernées (PGOU). Ce médiateur est une institution née de la constitution espagnole de 1978 (article 54) pour défendre les droits et libertés des citoyens (article 1). Il apparaît au moment de l'autonomisation de la région andalouse approuvée par référendum le 20 octobre 1981 (article 46). Elu par le parlement pour une période de cinq ans, il est politiquement indépendant et remplit ses fonctions de façon autonome. Il peut contrôler les actions de l'administration autonome et en rendre compte au parlement. Son dernier représentant est né à Los Barrios, originaire du quartier de Palmones, ce qui en fait un interlocuteur particulièrement important pour les acteurs locaux. Sa légitimité est d'autant plus grande qu'il a été réélu en 2001 pour cinq ans de plus.

Un obstacle majeur à la réalisation de la ZAL est utilisé comme argument prioritaire dans les plaintes adressées à l'administration, notamment par le GOES : les résultats d'une étude sur la profondeur du fleuve et de la plaine et des scénarios de crue montrent que cette zone en bordure du fleuve serait complètement inondée en cas de construction des installations logistiques du port. Depuis les années quatre-vingt, les terrains sont classifiés comme comportant des risques d'inondation majeurs en période de crues subites et l'urbanisation y est déconseillée. Déjà sollicité pour le classement des berges comme zones non urbanisables en 1992 (avis favorable), le « défenseur du peuple andalou » se fait à nouveau le relais de la population locale auprès des instances administratives en février 2000[342].

[341] Article de presse du 14 /10/1999.
[342] Article de presse du 26 /2/ 2000.

Figure 22 : Le projet de ZAL



ZAL en projet	① Phase initiale ② Phase d'extension	③ Seconde phase d'extension ④ Sol en reserve (déclassement prévu)
Aire ludique en projet Plaines inondables Mesures de protection complémentaires des zones inondables prévues par la municipalité	Routes Intersections de routes Ligne de chemin de fer Algéciras-Bobadilla Ligne de chemin de fer en projet (connexion avec Cadix)	Observatoire Ornithologique Limites du site protégé Marais de Palmones Limites du Parc Naturel "Alcornocales" Itinéraire récréatif en projet Ligne intercommunale Los Barrios-Algéciras

(Source : GOES, 2000)

Pour parer à la coalition des acteurs locaux et de l'administration de l'environnement (*Consejería de Medioambiente*) et répondre au problème d'inondation, le projet prévoit l'élévation artificielle des terrains et l'enrochement du fleuve sur cinq kilomètres. Il divise par ailleurs le site en quatre zones d'avancement des travaux, dont la dernière qui est aussi la plus éloignée de l'espace protégé de Palmones, est prévue comme « *terrain en réserve pour agrandissement futur des installations* » (cf. figure 18). Dans un premier temps, les promoteurs revoient le projet à la baisse et cette dernière zone de travaux est « cédée » par la municipalité de Los Barrios comme « espace libre » pour apaiser les tensions avec les écologistes. Dans un deuxième temps, l'argument du risque hydraulique est plus sérieusement pris en compte, l'administration

ne pouvant faire aveuglément abstraction des réglementations en vigueur, de ses propres études techniques sur les risques naturels[343], de ses engagements politiques à résoudre le problème d'inondation et de l'intervention du « défenseur du peuple andalou ». Ce début de prise de conscience des élus et de l'administration régionale sur les actions de prévention à adopter contraste avec la faible implication dans cette voie de l'organisme étatique compétent en matière de gestion de l'eau : « *la confederación hydrográfica del Sur* ». Cet organisme qui correspond à l'agence de bassin en France, a maintenu les orientations qu'il avait durant la période franquiste. La lutte des écologistes commence à faire reculer l'administration autonome qui ne souhaite pas avoir à supporter les coûts des inondations prévisibles et qui cherche par ailleurs à mettre en cohérence ses différentes politiques. Les contradictions existant entre la position politique de l'administration suite aux crues meurtrières dont le pays a fait les frais ces dernières années et sa participation à des projets en zone inondable comme celui de la ZAL desservent sa crédibilité et découragent la mobilisation des populations locales (GOES, 2000, p 39).

Au niveau local, la municipalité de Los Barrios continue de soutenir la localisation des installations portuaires sur sa commune pour des raisons financières et malgré les dégâts matériels et humains dus aux inondations des zones résidentielles (autorisées en zone inondable). Cette commune dont la situation est centrale dans la Baie d'Algéciras, dispose en fait d'une ressource importante dans le jeu des négociations. Elle détient la majeure partie de sols «urbanisables à usage industriel » de la région, et ce, dans des conditions d'accessibilité et de topographie (malgré leur inondabilité) qui les rendent très attractifs pour les entrepreneurs. Malgré les alternatives de localisation du projet proposées par les différents partenaires, le maintien de la ZAL sur les rives du Palmones montre que des intérêts politiques, étrangers à toute considération relatives aux risques de crues et aux enjeux économiques de la ZAL pour

[343] Dans l'ouvrage « *Medioambiente en Andalucía* », la « *Consejería de Medio ambiente »* classe la zone de la Baie d'Algéciras comme une des plus conflictuelles entre urbanisation et préservation contre les risques d'inondation. De même, dans le plan d'aménagement du territoire de la région « *Campo de Gibraltar* », tome « Análisis y diagnostico », la *Consejería de Obras Públicas y Transportes* l'identifie comme la zone de risque d'inondation majeur de tout le secteur sur le plan des risques naturels et industriels. Elle y déconseille l'installation d'infrastructures qui peuvent aggraver la situation (p 183). Pourtant, dans un autre chapitre, elle situe la ZAL au même endroit

la région du Campo de Gibraltar (GOES, 2000, p 49)[344], déterminent la gestion du site naturel.

La situation n'est pas rare en Espagne. Ailleurs en Europe aussi les inondations créent ce type de problème, la différence étant qu'elles sont traitées de façon préventive par la restauration progressive de l'espace rivière originel des fleuves, faisant des plaines alluviales des zones d'expansion des crues. En Espagne, la gestion de l'eau et des risques naturels est encore régie par une logique technique qui rappelle celle des années de dictature (GOES, 2000, p 38). L'application de réglementations de protection de la nature au niveau local ne résiste pas aux enjeux économiques et logiques d'aménagement, prioritaires sur le terrain.

2. Le rôle des associations de protection de la nature

Pour contrer ce type de pratiques, les groupes écologistes sont d'accord sur le fait que le maintien des usages traditionnels de pêche et de cueillette adaptés à la préservation des fonctionnalités naturelles et sociales des zones humides du fleuve, empêche l'installation d'autres activités. Ils réagissent fortement aux infractions à la réglementation en vigueur. Ils développent aussi des contre-propositions pour conserver le fleuve et ses zones humides : l'établissement d'un « corridor biologique » qui ferait la connexion entre le futur parc naturel maritime terrestre du littoral et le parc naturel des *« Alcornocales »*[345], englobant l'estuaire du Palmones. Le groupe écologiste VERDEMAR en particulier, est en cours de négociation avec certains élus pour faire passer ce projet comme outil de développement local.

> *« Je sais que le maire de Los Barrios est de mon côté, je le connais, on a négocié un projet de développement durable sur quasiment la même zone que la ZAL… Je l'ai convaincu que cela pouvait être un centre d'information pédagogique (*centro de interpretación*) très fréquenté en récupérant un vieux mas abandonné. » (VERDEMAR, 31 août 2000)*

[344] Les écologistes dénoncent à ce propos « *la suprématie de l'intérêt local sur les intérêts de la région (…) étant donné que, d'un point de vue technique et économique, la localisation devrait trouver de meilleures alternatives* ».
[345] « Chênes-liège » en langue française.

L'association VERDEMAR est particulièrement attachée à intégrer les usages et la conservation du site comme deux pôles d'une même logique de gestion durable. Pour ce groupe écologiste, Palmones est un lieu qui demande à être revitalisé, qui ne doit pas perdre ses racines de village de pêcheurs. D'un autre côté, le site naturel demande aussi à être restauré. L'interdépendance entre usagers et protecteurs de la nature est ici fondée sur une communauté d'intérêts :

> *« A travers ce projet il s'agit de développer la richesse du fleuve en dynamisant ce lieu, en développant une économie indirecte. Ce serait une façon de garder les gens au village (...) si on arrive à améliorer les conditions de vie, car de toutes façons, les entreprises lourdes, vont rester là. » (VERDEMAR, 31 août 2000)*

Les groupes écologistes locaux ont donc joué un rôle de contrôle important, bousculant très souvent la position attentiste des administrations de tous les niveaux :

> *« C'est une pression légale qu'on exerce parce qu'il y a des réglementations à appliquer (...). La « Confederación Hydrográfica del Sur », par exemple, est un organisme de l'époque franquiste (...) qui ne tient absolument pas compte du domaine public hydraulique malgré la loi sur l'eau de 1985. Elle a gardé une logique de bétonnage, d'ingénieurs. Elle ne contrôle absolument pas la qualité des fleuves et de leur environnement dans lequel on voit fleurir des cas d'usurpation de sol, des constructions illégales en rives inondables, etc. » (AGADEN, 11 septembre 2000)*

Avec l'appui légal que constituent les réglementations élaborées dans les années quatre-vingt, les groupes écologistes fondent leur action sur des références légales. Au départ, leur application a été entravée par les représentations aménagistes et les modes d'intervention consécutifs d'une administration à peine sortie de l'époque franquiste. Une adaptation élastique des réglementations était le mot d'ordre afin de ne pas affecter les projets urbanistiques et industriels des communes sensées développer la région. La pression exercée par les groupes écologistes dés la fin des années soixante-dix, modifie cette position de l'administration chargée des questions littorales :

> *« Nous avons envoyé des plaintes à cet organisme en leur disant que les délimitations du DMPT était un parti- pris total pour les projets d'Algéciras.*

C'est typique. (...). Jusque-là, tout se faisait par négociation, par consensus tacite et préalable à toute application de la loi. Ensuite, ils ont commencé à prendre en compte nos revendications » (AGADEN, 11 septembre 2000)

C'est un rôle de vigilance que ces groupes locaux se sont attribué au fil du temps et qui leur permet de dénoncer la démission de l'administration :

« La « Confederación Hydrográfica del Sur » ne regarde pas du bon côté, les délégués de l'Equipement et de l'Environnement non plus, les mairies veulent tout le terrain qu'ils peuvent récupérer… Nous faisons un travail de vigilance : si on n'était pas là, ce serait encore pire ! » (AGADEN, 11 septembre 2000)

Leur revendication principale concerne l'application des règles existantes. Mobilisant différentes stratégies, les associations de protection de la nature assurent en effet le contrôle régulier des règles en vigueur et s'attachent à dénoncer toute infraction, à alerter l'opinion publique grâce aux médias ou à des actions plus spectaculaires[346]. Ils réalisent à la fois des actions destinées à rendre obligatoire la protection des sites[347], et négocient des arrangements avec les élus locaux. Ce sont les réseaux de connaissances qui sont alors activés pour impulser une négociation locale mais aussi pour mobiliser le niveau européen afin de protéger les zones humides :

« Quand il y a atteinte à une ZICO nous allons directement à Bruxelles où nous connaissons des fonctionnaires de la DG XI : on a ainsi arrêté pas mal de projets » (AGADEN, 11 septembre 2000)

La distribution et le chevauchement des compétences entre différents niveaux d'administration et l'enchevêtrement des réglementations rendent parfois difficile

---

[346] Un interlocuteur de VERDEMAR raconte une de ces actions dans un entretien du 31 août 2000 : « *Gibraltar jetait ses poubelles à la mer, et quand il y avait du vent, tout arrivait sur la plage. Vu son statut indépendant, nos dénonciations à la Commission européenne, étaient inefficaces. On a fait quelque chose de très gros pour les arrêter : on a alerté les moyens de communication, et le Premier Ministre pour qu'il vienne ramasser les poubelles sur la plage… ils étaient là quand on a mis en place notre lance-pierres géant pour leur rejeter les poubelles chez eux ! En une demi-heure il y avait deux cent personnes en train de nous applaudir ! Et le lendemain le problème était fini. Aujourd'hui ils les incinèrent.* »

[347] Par exemple, l'installation de nids de cigognes dans une partie non protégée de l'estuaire de Palmones a contraint l'administration à établir un périmètre de protection de plusieurs kilomètres, restrictif pour certaines activités.

l'arrivée à terme des procédures de déclaration d'infraction. L'intervention des groupes écologistes ou des associations de protection de la nature n'a pas la même portée lorsqu'ils sont confrontés à l'administration régionale ou à l'administration locale.

Quand l'espace naturel est sous tutelle de l'administration régionale, les sanctions potentielles des infractions ont une plus grande « visibilité » sociale et donnent aux groupes écologistes des recours juridiques et pénaux plus nombreux. Les normes qu'ils mobilisent pour justifier une dénonciation d'infraction ou une action de protection de l'espace viennent conforter leur pouvoir d'action : leur mobilisation a ainsi plus de poids et donc plus de chance d'aboutir à la protection effective de l'espace ou au retrait d'un projet qui le menaçait.

Quand l'espace naturel fait partie du territoire municipal, comme c'est le cas du quartier de la Menacha où les constructions illégales se sont multipliées, les groupes écologistes ont très peu de ressources à leur disposition. D'abord, l'efficacité de leur intervention est réduite par la « culture » politique locale. Celle-ci a cautionné jusqu'ici ce type d'infraction au regard du contexte territorial : l'occupation résidentielle du territoire a été très limitée par l'implantation massive d'industries lourdes. Le stade municipal de la commune d'Algéciras par exemple a été en partie construit dans la plaine alluviale du Palmones : la mairie a remblayé le terrain et en a fait une zone de loisirs sportifs. Les groupes écologistes, opposés à ce projet, n'ont pas pu faire appel à une entité supra municipale, ce site étant exclusivement géré par la mairie, sans qu'aucune autre entité administrative ne puisse intervenir pour des raisons de distribution des compétences. Face aux enjeux locaux dominants, l'absence d'acteur administratif dont l'arbitrage puisse être sollicité handicape l'application des réglementations et l'action des écologistes:

> *« Avoir recours à l'administration régionale ne solutionne rien dans la mesure ou souvent c'est de la compétence principale de la mairie. Légalement et logiquement ils doivent avoir le contrôle de la situation. » (GOES, 28 août 2000)*

Dans ce contexte, la stratégie écologiste consiste à faire appel au médiateur « défenseur du peuple andalou », qui a un pouvoir constitutionnel de contrôle de l'action de l'administration. Cette solution alternative aux procédures traditionnelles de plaintes formulées par les écologistes permet en fait de rétablir le lien avec un niveau

d'administration supra-communal qui peut peser sur le choix des élus, en les contraignant à modifier leurs projets de manière à intégrer d'autres intérêts, dont celui de conservation de la nature et des zones humides. Le blocage du projet de ZAL précédemment décrit en est une illustration intéressante.

3. La création de nouvelles règles de gestion : l'exemple de la réglementation de la pêche et de la cueillette

Comme nous l'avons observé, les activités d'exploitation du fleuve sont fortement liées à la qualité du milieu naturel d'une part et d'autre part aux actions de protection de la nature. Pourtant, au niveau de l'estuaire lui-même, les réglementations régissant la pêche et l'activité de cueillette des fruits de mer sont soumises à d'autres intérêts de gestion que la seule protection des ressources.

Les infractions aux réglementations sont multiples : elles vont de l'absence de détention de permis de pêche, jusqu'au dépassement des quotas maximum de prélèvement, en passant par le non-respect de l'interdiction de pêche en plongée et des dates de pose des paniers utilisés pour la pêche à l'anguille. Une réglementation locale renforcée par rapport aux réglementations basiques s'est constituée pour répondre à cette situation.

La Commission gestionnaire nommée pour gérer le site protégé, le biologiste et le conseiller du service « nature » de la municipalité de Los Barrios ont établi un ensemble de règles pour normaliser les pratiques, en dehors de celles qui existent au niveau régional. L'objectif était de créer un système équitable et satisfaisant pour tous les acteurs « *pour qu'on n'enlève pas aux uns pour donner aux autres et que le maximum de riverains puisse pêcher* » (Garde pêche, 30 août 2000). Cette régulation locale vise à répondre aux besoins d'intégrer la gestion des ressources au maintien d'une « économie de complément » qui fonde l'identité du village. « *Ici les normes se créaient suivant les évènements* », témoigne un ancien garde-pêche, « *on les créait aujourd'hui et le lendemain il fallait les retoucher, quand par exemple il y avait des cas particuliers, des gens qui avaient beaucoup de problèmes et qui venaient nous voir pour négocier* » (Garde pêche, 30 août 2000). Deux gardes sont chargés de faire respecter l'ensemble des règles qu'elles soient globales ou locales : un garde nommé par l'administration régionale pour surveiller le site protégé et un garde municipal de Los

Barrios (gestionnaire des ressources jusqu'en 1999) chargé de surveiller les activités de pêche. Le premier garde, également affecté au parc naturel très étendu des « *Alcornocales* » à quelques kilomètres de là, a une activité ponctuelle tandis que le second est présent toute la semaine sur le site, du moins tant que son poste de travail a existé[348].

L'évaluation des infractions par ce garde-pêche pose le problème du décalage entre les réglementations de protection de la nature et la particularité des situations qui conduisent aux infractions. Les situations qui engagent un conflit de légitimités sont à la fois gérées in situ par le garde et ensuite soumises à la commission gestionnaire de l'espace protégé de manière à ajuster les réglementations aux situations et non l'inverse. Pour le garde-pêche, les infractions représentent moins un contournement des règles en vigueur qu'une dénonciation des inégalités de traitement auxquelles elles conduisent :

> *« Il y avait un manque de respect des normes que je ne qualifierais pas de braconnage car souvent, c'étaient des gens qui avaient fait ça toute leur vie. Quand les normes arrivent, ils ont du mal à faire abstraction de l'histoire qui les lie au fleuve. C'était une forme de rébellion contre des normes qu'ils ne trouvaient pas adaptées au contexte local : elles affectaient certains plus que d'autres. » (Garde Pêche, 28 août 2000)*

Le garde-pêche intervient en fait sur deux registres : un système de valeurs coutumier et un système de valeurs légal, qui s'appliquent différemment en fonction du contrevenant. Par exemple, les relations d'amitié et de respect inter-générationnel entre le garde et les vieux pêcheurs conduisent à remplacer la sanction des infractions par un accord verbal de non récidive. Les personnes en difficultés économiques bénéficient également de l'indulgence du garde selon la règle locale qui leur a toujours accordé la priorité d'exploitation des ressources comme ressources économiques. Au contraire, les touristes du dimanche qui pêchent par plaisir sont sanctionnés car ils n'appartiennent pas à la « communauté locale » et au système de valeurs qui justifie les dérogations.

Pour des raisons que nous ne sommes pas parvenues à expliquer, le contrat du garde-pêche n'a pas été renouvelé et les comportements se sont relâchés. L'arrivée de

---

[348] Il explique que les gardes ont toujours été des gens sans poste de travail fixe : « *On ne nous donnait jamais que des contrats à durée indéterminée et un jour ils ne nous renouvelaient plus pour quelque raison que ce soit, pour ne pas avoir à nous titulariser sans doute* », dans un entretien du 19 août 2000.

Varadero qui devient en effet gestionnaire des ressources en 1999, change cette situation. Son évaluation de la situation écologique de l'estuaire l'a conduit à adapter et compléter les réglementations en vigueur par des règles plus strictes et valables pour tous. Les règles en vigueur sont par exemple, la détention d'une carte de chômage, un quota de vingt-cinq kilos de prise par semaine du lundi au vendredi, le passage de la cueillette par la station d'épuration, le fichage du lieu de cueillette pour ne pas modifier la ressource, le tri des coquillages pour rendre au fleuve les plus petits, une taille maximale pour la maille des filets de pêche et d'autres réglementations définissant qui a droit de pêcher, comment et à quel moment.

S'il a vocation à prévenir l'épuisement des ressources, ce renforcement réglementaire empiète pourtant sur l'autonomie de certains usagers et sur la règle non écrite et « élastique » qui accordait un libre usage aux personnes à faibles revenus. Il affecte aussi des usagers occasionnels venant de l'extérieur des quartiers riverains de Palmones ou du Rinconcillo et qui ont développé des usages en marge des réglementations globales en l'absence de contrôle réel des pratiques :

> *« Cette association a voulu changer les règles, et les gens sans ressources s'en sont plaints cette année car ils avaient fixé des règles plus strictes que celles que fixe l'administration » (Administrateur des ressources naturelles, Mairie de Los Barrios, 30 août 2000)*

Le système de règles locales, faute d'organisation stabilisée pour en assurer l'application, est contourné et ponctuellement contesté. L'articulation de la réglementation globale et de ces règles locales est d'autant plus difficile, que la planification formelle des usages (PORN) n'a été élaborée qu'en l'an 2000. Quelle que soit la nature des règles qui s'appliquent, il semble que leur légitimation passe par la reconnaissance tacite ou explicite de la ressource aquatique comme une ressource économique complémentaire.

CONCLUSION

Sur les sites étudiés, les réglementations de protection de l'environnement sont perçues comme des facteurs limitant les projets de développement. La conservation de vastes surfaces contraint, par exemple, les possibilités de circulation entre les différents secteurs d'une zone, comme c'est le cas dans la région *Campo de Gibraltar* ; elle limite aussi les projets industriels (San Fernando) ou de développement urbain (Cadix). En fait, les cas observés présentent au moins deux spécificités. D'abord, ils sont soumis à une forte pression anthropique, contrairement à des espaces forestiers tels que le parc naturel « *de Los Alcornocales* » dans la même province. Ensuite, ils ne font pas l'objet d'une mise en valeur permettant l'accès à un large public. L'influence de l'action publique régionale y est, en outre, relativement faible. Les deux cas présentés nous amènent à penser que leurs configurations sociales respectives déterminent les conditions de leur protection effective.

Dans le cas des marais de la Baie de Cadix, la protection réglementaire est soumise à différents problèmes même si elle a permis d'éviter *« le chaos dans la baie, d'aider à garder le niveau d'eau et de barrer la route à la spéculation »* (Groupe écologiste ORTIGA, 12 septembre 2000). Face à la multiplication des contraintes environnementales, à la multiplication des négociations croisées qu'elles suscitent, à l'opacité et aux contraintes qu'elles créent pour leurs destinataires, les réglementations présentent ici un faible pouvoir de contrainte[349]. L'agrandissement de l'espace protégé en application de la directive européenne « Habitats » ne semble pas de nature à changer la logique de gestion *localiste* de la zone humide. En effet, dans ce vaste parc naturel se développent, des usages, des aménagements et des projets non compatibles avec sa conservation. Notre analyse révèle que cette situation anomique est due à un système de planification très fragile, doté de peu de moyens par l'autorité régionale. Aussi, le nombre de cueilleurs amateurs ainsi que le nombre de bateaux dans les canaux du parc ont, par exemple, augmenté de manière incontrôlée. Ces activités, considérées à l'origine comme compatibles avec le milieu naturel, sont aujourd'hui devenues un

[349] La multiplication des plaintes et des recours en justice élaborés par les groupes écologistes locaux en témoigne.

facteur de la surexploitation des ressources ainsi que de la disparition de certaines espèces et de la destruction d'habitats. Rappelons aussi qu'un centre commercial a été construit au milieu du parc naturel et qu'une station d'épuration est en cours de réalisation. Les projets de dédoublement de la voie ferrée ou le projet de second pont d'accès à la ville de Cadix (que nous n'avons pas traité ici), s'y ajoutent en dépit des réglementations de protection de la nature existantes. Ce sont autant d'exemples des adaptations et des contournements possibles de la réglementation d'un espace naturel fortement humanisé. Dans le contexte local, la pression sociale s'exerce dans le sens d'une croissance économique et non pas en faveur de la création d'une coalition d'acteurs propice à l'application des mesures de conservation en vigueur. Les groupes écologistes jouent néanmoins un rôle de « contrôle citoyen » pour pallier les manquements des différentes administrations publiques dans ce domaine.

Sur le petit site de Palmones, la concentration d'enjeux forts (économiques, militaires, politiques, écologiques, touristiques…) et les interdépendances structurelles existant entre les usagers sur un territoire réduit, ont aussi conduit à une situation anomique. Depuis les années soixante-dix, l'usage industriel dominant a conditionné les autres usages des marais. Il a en effet, considérablement réduit la zone humide originelle et a modifié la configuration traditionnelle des usages en proposant des postes de travail fixes aux pêcheurs et cueilleurs qui vivaient des ressources des marais. Les usages de pêche et de cueillette sont devenus des usages essentiellement récréatifs ou subsidiaires. Ils s'exercent en effet souvent en marge de la légalité, la situation de crise de l'emploi de la région ayant conduit à les transformer en « substituts » des politiques sociales locales. Mal contrôlés, ils ont contribué à dégrader les ressources. Par ailleurs, les représentations sociales négatives de la petite zone de marais, (renforcées par les conséquences de l'implantation du polygone industriel) expliquent l'apparition d'usages illégaux ou de projets peu compatibles avec la préservation du site naturel. Les élus locaux, notamment, affichent des positions contradictoires. A Algéciras par exemple, la municipalité développe d'un côté, sa politique d'environnement (IMUCONA) et de l'autre, soutient le projet d'extension du port sur les berges du fleuve Palmones (ZAL). Dans ce contexte, la protection effective du site est autant due à la mobilisation des écologistes, qu'aux régulations établies par les usagers eux-mêmes. Ces derniers se sont auto-organisés pour assurer l'exploitation pérenne des ressources, à la fois dans une logique marchande (complément de revenus) et dans une logique patrimoniale

(préservation de leur culture). Cette situation génère l'apparition d'un enjeu fédérateur entre les écologistes et les usagers. Des alliances nouvelles, encore fragiles, se construisent progressivement, dans une sorte « d'intelligence écologique » où la conservation des ressources et le maintien de la communauté locale sont liés.

Nous pouvons tirer différents enseignements de ces études de cas permettant la clarification des modalités d'action organisée des acteurs locaux sur un espace protégé.

Premièrement, sur ces deux sites, l'application des réglementations de protection de la nature ne résiste pas aux enjeux locaux, principalement à ceux du développement économique. Cet enjeu réunit les élus locaux, les industriels et les promoteurs dans une sorte de coalition implicite « pro-développementiste ».

Deuxièmement, cette situation de rapport de force favorable aux enjeux économiques s'explique certes, par la situation de crise de l'emploi, mais elle s'explique également par des facteurs organisationnels. Le système législatif « multi-niveaux » où les réglementations se sont superposées au cours des vingt dernières années, multiplie les contraintes sur le développement local. Cette superposition de normes locales, régionales, nationales et européennes suppose la dispersion des compétences et l'existence d'une importante bureaucratie qui rendent difficile l'identification des acteurs compétents dans leur contrôle. L'application des réglementations de conservation de la nature comporte, par conséquent, des incertitudes fortes en raison des marges de manœuvre dont les acteurs disposent et se saisissent afin de faire valoir leurs intérêts propres. Les saliniers ou les pisciculteurs de la Baie de Cadix par exemple, utilisent les plans de gestion du parc naturel pour montrer la légitimité de leurs pratiques pour contrer l'application de la loi « Littoral » !

Troisièmement, dans cette situation, la configuration sociale propre aux sites, détermine le « pouvoir » des acteurs locaux dans la mise en protection de l'espace naturel. Ici, ce « pouvoir », défini comme capacité d'action dans la conservation de la nature, est relativement faible en raison des facteurs cités précédemment. La sauvegarde des ressources n'est pas encore aujourd'hui un enjeu fort qui structure des formes de coopération « robustes » entre les acteurs intervenant sur le site. Néanmoins, l'action collective concernant la protection des marais s'organise dans ce contexte, moins par conscience écologique que pour assurer le maintien minimal des ressources et du milieu naturel qui sont le support des activités des usagers traditionnels et un facteur de

revenus pour de nombreuses familles. Les cueilleurs de fruits de mer par exemple, sont obligés d'anticiper les actions des autres cueilleurs, de rester informés sur la qualité de l'eau, sur les accidents de pollutions éventuels qui peuvent remettre en cause leurs captures, de prévoir les contrôles qui peuvent se solder par des contraventions s'ils sont en situation d'infraction ou de récidive, etc.

Quatrièmement, les écologistes locaux jouent un rôle très important dans la mise en œuvre des réglementations comme dans la régulation des usages. Ils connaissent les problèmes pratiques que posent les réglementations actuelles de ces espaces protégés : soit elles n'ont pas encore été définies dans des documents écrits (Palmones), soit elles l'ont été de façon trop imprécise (Baie de Cadix). Ce rôle de contrôle s'exerce au travers de dépôts de plaintes, mais aussi au travers d'actions d'information, de négociations avec les usagers pour aboutir à des projets comme celui de la gestion durable des salines dans la Baie de Cadix. Ce type de stratégie présente l'avantage de prendre en compte la diversité des intérêts présents et des usages qui ont participé à la structuration du paysage et à la gestion des marais au fil du temps.

Enfin, nous soutenons que les réglementations existantes sur ces espaces protégés conditionnent moins les activités –même si l'on ne peut récuser leur nature initialement contraignante– qu'elles ne leur servent de « cadre » de référence. Elles permettent davantage de réguler les interactions entre acteurs, qu'elles ne façonnent les comportements individuels (ou sectoriels). Elles fonctionnent, en fait, comme des systèmes d'intermédiation des intérêts entre des acteurs initialement guidés par des enjeux différents, en les obligeant à entrer en relation et à définir les modalités de leur coexistence.

Finalement, ces résultats empiriques confirment l'hypothèse que l'application des réglementations est conditionnée par la configuration sociale des sites étudiés. Par « configuration», nous entendons plus précisément les conflits politiques entre les communes, les intérêts économiques ou de santé publique qui priment sur les enjeux de conservation de la nature, ou bien encore, les règles locales qui organisent des modes de gestion spécifiques. Dans le contexte économique local, l'absence de mise en valeur de ces espaces naturels, interne (pour les habitants) ou externe (pour les touristes), ne favorise pas l'émergence d'une pression sociale favorable à leur conservation. En l'absence de soutien réel de l'administration régionale (espaces protégés) et nationale (loi « Littoral »), seuls l'intérêt des usagers directs et l'activisme des groupes

écologistes locaux semblent de nature à structurer une action collective permettant l'application des réglementations.

Chapitre 7

La protection de la nature : le pouvoir du local

INTRODUCTION

Les quatre monographies présentées suggèrent que l'élément déterminant de la protection des espaces naturels est à rechercher dans le « local », c'est-à-dire à la fois dans les *configurations d'acteurs* et dans les *régulations autonomes* qu'ils produisent. Ce septième chapitre porte sur le « pouvoir du local » dans la protection des espaces naturels et dans son rapport aux actions publiques. Le « pouvoir du local », tel que nous l'entendons ici, renvoie moins à la question du gouvernement local qu'à celle de l'organisation et de la coordination des acteurs locaux ainsi qu'à leurs effets sur l'environnement. Il signifie la faculté d'action d'une configuration locale d'acteurs en faveur ou au détriment de l'espace protégé. Nous soutenons en effet que les usagers (chasseurs, pêcheurs, agriculteurs, amateurs de loisirs de nature), les élus locaux et les associations locales de protection de la nature (naturalistes ou écologistes) ont, selon les contextes locaux, la capacité d'orienter la gestion des sites naturels de façon à en assurer la conservation ou au contraire à faire obstacle à l'application de mesures d'action en ce sens. Ceux-là montrent une aptitude à inventer des règles d'action et d'organisation de leurs différentes activités et à les modifier en fonction de l'enjeu que la conservation des ressources représente à un moment donné. Parler de « pouvoir du local » implique donc de reconnaître l'autonomie de ces acteurs par rapport aux politiques publiques et aux réglementations hétéronomes.

Dans le chapitre deux, nous avons mis en évidence que les systèmes politico-administratifs étudiés donnent lieu à des logiques nationales de mise en œuvre de la politique européenne de protection de la nature, différenciées par leur capacité d'intégration des intérêts sociaux. Nous avons aussi observé que dans ces deux pays, l'application de ce type de mesures par les échelons régionaux dépendait de la capacité adaptative des administrations en fonction de l'acceptabilité sociale des mesures proposées et des enjeux sectoriels propres au territoire concerné. En France, la diversité entre les régions dans l'élaboration de la liste des Sites d'Intérêt Communautaire s'explique par la façon dont les groupes de pression sont présents aux différents niveaux de décision et d'action ainsi que par leur capacité à faire prendre en compte leurs intérêts auprès des préfets et des responsables de la DIREN. Là où les lobbies ruraux

sont puissants, les services de l'Etat sont soumis à l'établissement de compromis dont le contenu peut être éloigné des critères de conservation élaborés par les scientifiques. En Espagne, la mise en œuvre de la directive a été concertée à Madrid au sein du « Groupe Directive Habitats » (entre le gouvernement central et les Autonomies). La procédure a permis de confronter l'inventaire scientifique du Ministère central et les politiques régionales de protection de la nature[350]. Les différences existant entre les régions dans les listes proposées à Bruxelles s'expliquent par des volontés politiques inégales de développer la mise en œuvre d'une directive qui signifie une tutelle européenne. Le fait que leurs réseaux internes d'espaces protégés, qui ont servi à l'élaboration de ces listes, étaient initialement plus ou moins développés, constitue une seconde explication possible. La mobilisation des intérêts sociaux dans la mise en œuvre régionale de la directive « Habitats » est bien moindre qu'en France.

Cette analyse des modes d'intervention des gouvernements nationaux et des régions nous a orienté sur l'idée que des mécanismes d'ordre local déterminent plus spécifiquement le processus de protection des sites naturels. Elle nous a invité à envisager la protection des sites naturels comme le résultat de la *configuration* des contextes locaux. Ces configurations représentent les dimensions politique, économique, sociale et écologique qui caractérisent la situation locale et qui déterminent la faculté des acteurs locaux à agir en faveur de l'application de mesures de protection d'un site naturel.

L'analyse des études de cas dans les chapitres trois à six nous a effectivement conduit à confirmer le poids relatif de l'échelon national et le pouvoir de l'échelon local. Nous avons d'abord fait le constat de la distance significative qui existe entre la formulation des mesures de conservation de la nature (réglementaires, contractuelles ou incitatives) au niveau supranational, national et régional et son degré de mise en œuvre (Buller, Hoggart, 1998, p 162). Sur les sites étudiés, les réalités économiques, sociales, politiques, institutionnelles et écologiques configurent des contextes très différents où la protection de la nature apparaît comme un enjeu plus ou moins structurant de l'action collective. Le cas de la Baie de Cadix (chapitre 6) montre bien combien toutes les caractéristiques du contexte local concourent au contournement des mesures de

[350] Rappelons que les procédures régionales sont caractérisées par l'absence d'information et de mise en débat public de la directive « Habitats ». Elles se fondent sur l'élaboration de listes régionales de Sites d'Intérêt Communautaire reprenant le périmètre des sites déjà protégés par leur dispositif régional.

conservation du site, en dépit du travail de contrôle des réglementations réalisé par les groupes écologistes. La pression sociale est davantage orientée vers le développement local compte tenu des problèmes de chômage importants qui affectent la zone ; compte tenu également des restrictions urbanistiques liées au parc naturel qui mettent en danger la croissance économique locale. Cette configuration crée notamment une concurrence entre l'application de la directive européenne, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires qui a conduit les deux plus importantes des villes à construire une station d'épuration au cœur du parc naturel, et l'application de la directive « Habitats » qui renforce les mesures de protection en vigueur. Au contraire, sur le site de la Baie de Rosas (chapitre 5), les mesures d'action européennes (MAE) représentent l'opportunité d'arbitrer les conflits locaux et sont donc rapidement acceptées. Il semble que, dans certains cas comme celui de la Baie de Cadix, de la Baie d'Algéciras mais aussi celui de la Garonne (chapitre 3), la superposition et la multiplication des programmes d'action publique, des principes de gestion « durable » de l'environnement[351] et des mesures concrètes de conservation de la nature, entravent paradoxalement la protection des milieux naturels envisagée au départ. Ce fait nous a permis de démontrer que des facteurs sociaux et organisationnels interviennent dans leur application.

Les monographies présentent donc diverses situations où les normes de protection sont contestées (Garonne, Bages-Sigean), contournées (Cadix), instrumentalisées au service d'autres finalités (Ampurdan). Certains mécanismes apparaissent comme particulièrement importants. D'abord, des systèmes sociaux autonomes se constituent autour de l'utilisation et de la gestion des espaces naturels étudiés. Ils reposent sur la dimension identitaire liée aux pratiques et sur l'attachement affectif au site qui génèrent certaines formes locales de solidarité. Ensuite, les conflits d'usage liés au partage ou à la gestion des sites naturels n'excluent pas l'existence de « collectifs » d'acteurs, formels ou informels, orientés vers sa conservation. En fonction des enjeux et de la conjoncture locale, la configuration d'acteurs peut aussi peser plus fortement en faveur du développement local. Sur le site de Bages-Sigean (chapitre 4) nous avons montré, d'une part, l'existence de rapports d'opposition entre les usagers dus à leurs interdépendances d'usage ou au partage d'une ressource rare ou limitée. Mais nous avons révélé, d'autre part, la concurrence entre la coalition unissant les écologistes locaux, les néo-résidants et diverses catégories d'usagers autour de la

[351] Il s'agit des principes de précaution, de participation, d'anticipation, de gestion rationnelle, etc.

création du parc naturel régional et la tendance « pro-développementiste » portée par les milieux économiques locaux.

Au regard des analyses monographiques, nous souhaitons démontrer dans ce chapitre que la protection des zones naturelles dépend moins du système politico-institutionnel national que des situations sociales qui caractérisent les sites où elle doit être appliquée. La thèse que nous soutenons repose plus précisément sur deux résultats de recherche.

Le premier consiste à dire que les sites étudiés sont des *configurations locales d'usages et de gestion « autonomes »*. Par « configuration locale », nous entendons d'abord un certain état des ressources naturelles et une organisation spécifique des rapports sociaux sur un site naturel donné. Les configurations locales se caractérisent en effet par des interdépendances qui lient les acteurs, malgré eux, dans des rapports de solidarité ou d'opposition. Chacune se distingue aussi par une certaine organisation des usages au regard de l'état des ressources naturelles et par un agencement singulier des intérêts de gestion. L'analyse de la gestion effective des sites révèle par ailleurs l'existence de modes de régulation localisés[352], des problèmes propres à chaque configuration locale. La régulation « localisée », telle que nous l'entendons ici, désigne la création de règles « pratiques » par les acteurs locaux en marge ou en parallèle de la régulation exercée par les pouvoirs publics de niveau régional, national ou européen.

Notre second résultat de recherche démontre l'existence du « pouvoir du local » dans la protection de la nature, c'est-à-dire la capacité des acteurs locaux à déterminer son efficience ou au contraire son détournement, voire son échec. Ce pouvoir local favorise la conservation de la nature lorsqu'il donne lieu à une « régulation intermédiaire », c'est-à-dire lorsqu'il favorise l'action conjointe de coalitions d'acteurs locaux intervenant sur le site ainsi que d'acteurs publics étant à l'origine de mesures d'action hétéronomes.

Ce chapitre comporte deux parties dont l'objectif est de décrire les caractéristiques de la gestion effective des sites étudiés et de définir leur influence dans la mise en œuvre de mesures de conservation.

---

[352] Nous employons le terme de « régulation localisée » comme synonyme de « régulation locale » ou de « régulation autonome ».

La première section (I) est consacrée à la mise en évidence de l'organisation et de l'autonomie des configurations locales d'usages et de gestion. Nous y présentons les caractéristiques les plus déterminantes des situations locales sur la conservation des espaces naturels, à savoir : l'organisation des acteurs, la configuration socio-économique, politique et écologique des espaces naturels étudiés. Nous étudions pour cela la dimension identitaire des espaces naturels, les conflits, les formes de coopération observées et l'autonomie (et non pas « l'indépendance ») des acteurs locaux qui participent à la constitution des systèmes locaux de gestion autonomes (*configurations locales)*. A partir des monographies, nous analysons plus particulièrement les modalités d'action collective et les facteurs de mobilisation des usagers dans le sens d'une préservation de la nature, compte tenu que, dans certaines situations, la configuration locale conduit à épuiser les ressources ou à dégrader le milieu naturel. Notre propos s'attache aussi à montrer comment les rapports de conflit et d'interdépendance obligent les usagers à organiser leurs modes de gestion et à créer des règles locales d'usage de l'espace naturel ainsi que des règles pour arbitrer leurs relations.

Dans la seconde section, nous caractérisons les rapports entre la régulation politique et la régulation autonome observée sur les sites naturels étudiés (II). Par « régulation politique », nous entendons le processus de contrôle des comportements sociaux et des usages de la nature dans l'objectif de conserver les sites naturels. Cette régulation que nous appellerons aussi « régulation de contrôle », pour reprendre la terminologie de Jean-Daniel Reynaud (1989), s'exerce par le biais de réglementations, de contrats ou de programmes d'action publics. Elle doit être replacée dans un contexte plus général de relativisation du pouvoir de l'Etat dans l'application des politiques publiques (Commaille, 1994 ; Duran, 2001 ; Le Galès, 2001). Les difficultés observées dans la mise en œuvre de mesures de conservation nous invitaient, en effet, à poser le problème des interactions entre les règles autonomes de gestion des espaces naturels et les réglementations qui visent à les ordonner, à répondre à notre question de recherche relative aux modalités d'organisation réelle des acteurs publics et des acteurs privés. Nous estimons que la protection des espaces naturels est moins le résultat de l'application négociée des réglementations ou de mesures d'action impulsées d'en haut, que le produit de l'articulation des réglementations et des modes locaux de régulation. Nous analysons cette « action conjointe » au travers des formes d'adhésion et de participation sociale à la mise en œuvre des réglementations ainsi qu'au travers des

processus de renforcement de l'autonomie et de lien social, générés par l'application des réglementations.

Il s'agit donc à présent de s'interroger à la fois sur la construction et l'organisation d'un pouvoir de protection des espaces naturels à l'échelle locale et sur son rapport avec les réglementations développées dans ce domaine. Quel mode d'articulation entre ces deux niveaux de régulation assure finalement l'application des politiques de protection de la nature ?

Il n'est pas question de procéder, dans ce dernier chapitre, à une nouvelle démonstration des processus bien connus de « pouvoir périphérique » (Grémion, 1976) ou de « régulations croisées » (Crozier, Thoenig, 1975) identifiés en France et qui renvoient à la formulation centralisée de politiques publiques et à leur traduction en phase de mise en œuvre. Au-delà des arrangements entre opérateurs publics et destinataires de l'action publique, au-delà des interprétations ou du contournement des réglementations, il s'agit de montrer qu'en France et en Espagne, ces réglementations sont appliquées lorsqu'elles sont intégrées aux régulations locales préexistantes dans la gestion de l'espace naturel et lorsqu'elles bénéficient de la structuration d'une coalition sociale locale favorable. Nous soutenons donc que la protection des sites naturels est « robuste » lorsqu'elle se construit à l'interface des dispositifs publics de conservation et des configurations locales d'usages et de gestion où elle s'applique.

I. L'ORGANISATION ET L'AUTONOMIE DU LOCAL

Dans cette section, nous interrogeons les mécanismes qui expliquent l'organisation des usages et des modes de gestion de la nature existant au niveau local. Les sites étudiés se caractérisent par l'existence de *systèmes sociaux de gestion de la nature* qui tirent leur homogénéité de l'exploitation et de la valorisation des ressources qu'offre le site naturel et qui construisent leur autonomie à partir de l'invention de règles d'action localisées. Dans les différents cas analysés, les mesures d'action hétéronomes visant la conservation du site, suscitent la réaction des acteurs locaux qui affichent une capacité propre de les interpréter ou de les ajuster. Ceux-ci présentent aussi la capacité de créer des règles d'interaction et de gestion du milieu naturel en fonction des rapports qui les lient et de la gravité des problèmes écologiques qu'ils

rencontrent. L'organisation des acteurs locaux intervenant sur un site, volontaire ou non, n'est donc pas le simple produit de leurs comportements spontanés en réaction aux politiques impulsées de l'extérieur. Elle traduit, selon nous, l'état de leurs relations d'interdépendance, de solidarité ou de conflit ainsi que le processus identitaire qui les lie au milieu naturel. Cette organisation, que nous appellerons « configuration d'acteurs », est aussi l'expression des caractéristiques du contexte qui influent sur les comportements. Elle préexiste à l'application des réglementations de conservation de la nature et conditionne leur mise en oeuvre.

Dans cette section, nous analysons d'abord la dimension identitaire des espaces naturels étudiés (A). Puis, nous montrons que le rapport à l'espace naturel induit des rapports conflictuels entre les groupes sociaux qui y interviennent (B). Nous signalons ensuite que l'observation de formes de coopération entre ces acteurs sur les sites étudiés nous invitent à relativiser cette analyse (C). Notre propos consiste alors à démontrer que les interdépendances entre acteurs et les interdépendances entre eux et des ressources naturelles qui s'avèrent souvent limitées, les obligent à coordonner leurs interventions, à la fois pour sauvegarder leur activité et pour protéger les ressources dont ils dépendent.

A. IDENTITES ET COMMUNAUTES D'USAGES

Les sites naturels étudiés font l'objet d'une appropriation forte de la part des usagers (chasseurs, pêcheurs, agriculteurs, randonneurs, etc.) sur laquelle repose leur identité sectorielle. *L'identité d'usage* renvoie donc au rapport utilitaire des usagers à l'espace naturel et à la charge culturelle liée à la place de l'usage dans la tradition locale. Les saliniers de la Baie de Cadix (chapitre 6), implantés depuis trois mille ans sur la côte gaditane, présentent par exemple toutes les caractéristiques d'une « communauté » d'usage homogène. Rappelons que les marais périurbains de ce secteur du littoral andalou ont été en grande partie transformés par l'action de l'homme[353]. C'est une configuration singulière d'usages et d'activités qui a conduit à structurer le paysage actuel en faveur duquel les groupes écologistes se sont mobilisés depuis les années soixante-dix (Becerra, 2001). La saliculture, en particulier, s'est développée depuis des

[353] Le manque d'espace de pâturage et la salinité des terres a pourtant fait obstacle à l'installation agricole qui représente de fait un nombre minime de salariés (presque inexistants) et ce, malgré les tentatives échouées de drainages entrepris par l'Institut Régional d'Irrigation et de Drainage Agricole.

siècles, en compatibilité avec la conservation du milieu. Elle constitue une partie importante de l'histoire locale et tire sa légitimité du rôle dominant qu'elle a joué dans la configuration écologique actuelle des marais. Même si seulement cinq salines sur près de trois cent ont résisté à la crise économique des années soixante, elles constituent un patrimoine culturel et ethnologique visible dans le paysage (habitat typique) et constitutif d'une identité locale d'usage. L'aquaculture (qui a remplacé la majorité des salines) est aussi considérée comme un usage compatible avec la préservation du site, tant qu'elle respecte certaines pratiques traditionnelles. Elle fait également partie de l'identité locale. La dimension identitaire de ce site est, en résumé, liée à la légitimité traditionnelle de ces usagers qui ont maîtrisé des formes d'exploitation du milieu naturel favorisant le développement de l'avifaune et de végétaux propres aux milieux palustres. Elle est d'autant plus forte que ces usages sont anciens.

La menace qui pèse sur le statut privé de ces usages et les effets pervers que l'application de la loi « Littoral » génère depuis plusieurs années sur leur productivité économique, contribue à leur rallier d'autres catégories d'acteurs locaux. Les délimitations du domaine public, réalisées au titre de cette loi par le Ministère de l'environnement central sont rejetées, de façon virulente, par les exploitants saliniers, par les aquaculteurs, mais aussi par les élus locaux et même par certains groupes écologistes qui soutiennent la préservation de l'intégrité d'un mode ancestral d'exploitation du littoral qui fait partie du patrimoine ethnologique local.

Cet exemple montre qu'en dehors des intérêts strictement économiques ou des intérêts ludiques que peuvent en attendre les usagers, les sites naturels étudiés sont l'objet d'un attachement affectif singulier. Cet attachement peut susciter la structuration d'une identité collective plus large. Le fait d'exploiter la même ressource naturelle, de partager le même attachement pour le site peut en effet conduire différentes catégories d'usagers à se définir comme une « communauté » homogène d'acteurs. L'identité d'usage peut devenir commune lorsqu'elle crée de la solidarité entre différentes catégories d'acteurs, c'est-à-dire lorsqu'elle donne lieu à une cohésion sociale étendue structurant une catégorie plus vaste « d'acteurs locaux ». Les élus de Bages-Sigean ou de Peyriac par exemple (chapitre 4) soutiennent les identités d'usage locales (liée à la pêche en particulier), mais défendent également une identité commune plus globale qui rassemble les différentes catégories locales d'acteurs intervenant sur le site naturel.

Les solidarités qui sont liées à cette identité commune participent en effet à la constitution d'une capacité d'action collective en réaction à l'intervention d'acteurs « extérieurs », l'enjeu étant la défense de l'organisation sociale existante. Le cas à Saint-Nicolas de la Grave (chapitre 3, section 1) est particulièrement significatif du renforcement de l'identité locale collective, grâce à la capacité de mobilisation d'un notable local pour le préserver (Becerra, Salles, Zélem, 1998). Sur le site, l'identité d'usage est liée à la tradition d'exploitation des ressources de la confluence de la Garonne et du Tarn. Ardent défenseur de la culture locale, l'ancien maire de la commune riveraine de Saint-Nicolas, chasseur et leader local reconnu, porte les projets locaux ainsi que les revendications identitaires des usagers. L'attachement affectif au fleuve que ce notable défend, se fonde sur la permanence d'usages traditionnels du confluent et sur la perception que les riverains en gardent. L'enjeu identitaire semble plus important pour les habitants de Saint-Nicolas : « *La Garonne à Saint-Nicolas, c'est de l'Amour! J'ai toujours vécu avec mes grands-parents ici. Il arrivait que mon grand-père me réveille à onze heures du soir : nous partions en vélo. Nous remontions par les digues et nous descendions en bateau* », témoigne le maire. Un dicton local explique que « *Garonne a toujours changé de lit mais jamais de maîtresse : c'est Saint-Nicolas* », résumant ainsi toute la charge affective qui lie les riverains nicolaïtes au confluent.

Dans cette situation, l'intervention d'une association régionale de protection de la nature dans le contexte des élections européennes et à la suite de multiples débats sur l'application locale de la directive « Oiseaux », se présente comme un danger pour la préservation de l'identité locale. En réponse à cette menace, les différentes catégories d'acteurs locaux se solidarisent alors en créant l'association des « Rives et Riverains de la Grave de Saint-Nicolas ». L'association regroupe les usagers traditionnels ainsi que des usagers de loisirs qui utilisent le site de façon plus ou moins occasionnelle (l'association de VTT de Saint Nicolas par exemple).

Ce cas nous permet de concevoir que la dimension identitaire de l'espace naturel s'exprime aussi en rapport avec la valeur « environnementale » du site. Le terme d'« environnemental » est entendu au sens large de « cadre de vie ». Il renvoie aux valeurs esthétiques, ludiques et thérapeutiques (se reposer, se ressourcer) du site naturel.

Les « nouveaux » Bageois, Peyriacois sur le site de Bages-Sigean (chapitre 4) par exemple, sont des riverains installés dans les villages aux alentours de l'étang pour bénéficier des vertus intrinsèques de celui-ci : le paysage, la qualité de vie, le repos, etc.

Ce sont en général des résidents non-permanents, qui ont acheté une maison dans le secteur et qui s'investissent dans la protection du paysage qui l'accompagne. De même, les habitants des villes du pourtour du parc naturel des marais de l'Ampurdan comme Figuères, Gérone et même Barcelone (chapitre 5) se sont mobilisés, lors de sa création en 1983, dans la mesure où ils s'identifiaient aux valeurs que cet espace naturel symbolise alors : l'accès aux loisirs dans un contexte de transition démocratique de l'Espagne, la jouissance d'un bien public et les valeurs esthétiques et paysagères donnant une plus value à leur cadre de vie.

L'identité d'usage de nouveaux arrivants ou d'amateurs de nature (locaux), le plus souvent des « urbains », est donc moins liée à une communauté de pratiques qu'au partage de certaines valeurs. Elle est construite *in situ* (et pas héritée), c'est-à-dire en rapport direct avec le site naturel. Ces « usagers- esthètes » (Marié, Viard, 1977, p 88) ont un rôle essentiel dans le maintien de la qualité du milieu qui constitue l'essence de leur qualité de vie. Le site naturel est conçu, en effet, comme un bien commun qu'il faut conserver. Ces usagers trouvent dans sa dimension paysagère et dans ses valeurs thérapeutiques, des effets bénéfiques qu'ils sont prêts à défendre. Ils considèrent le milieu naturel comme un patrimoine commun, représentation qui leur permet de se définir à la fois comme habitants et comme usagers légitimes du site.

L'identité d'usage renvoie, par conséquent, au dépassement d'une appropriation strictement utilitaire de la nature, dominante dans les espaces ruraux. Elle rend compte de l'existence de modes d'appropriation fondés sur la jouissance désintéressée de leurs valeurs intrinsèques. Cette idée rappelle le processus de « naturalisation » des campagnes à partir des années cinquante, décrit par Jean-Claude Chamboredon (1985). Nous l'avons observé, notamment, sur le confluent de la Garonne (chapitre 3, section 1). Les actions menées par la Société des Sciences Naturelles du Tarn et Garonne, ainsi que l'accumulation de différents labels de conservation, ont conduit à la « naturalisation » de ce site, qui est, paradoxalement, le produit artificiel d'un aménagement réalisé pour les besoins d'une centrale nucléaire. Symbole par excellence d'une action humaine « contre nature », la construction de la centrale avait suscité, au début des années quatre-vingt, une forte mobilisation écologiste. Ensuite, le site a été valorisé par des usages de loisir diversifiés.

Jean-Claude Chamboredon explique le développement de ce type d'appropriation esthétique, ludique ou scientifique du site « naturel » par le fait qu'après

la guerre, les espaces ruraux ne sont plus seulement considérés pour leurs valeurs productives. Ils sont aussi reconnus pour leur valeur symbolique et de détente. Les campagnes deviennent des lieux de repos, de loisir, de contemplation, et ce pour un nombre d'individus beaucoup plus important (Chamboredon, 1985, p 147).

L'identité liée aux usages « traditionnels » et celle liée aux usages « esthétiques », ludiques ou scientifiques de l'espace naturel, ne sont pas cloisonnées. Le cas du président du Comité local des pêches, premier prud'homme de l'étang de Bages-Sigean (chapitre 4), illustre l'idée d'un passage possible entre une identité d'usage initialement fondée sur la valeur environnementale du site et une identité d'usage sectorielle. Ce pêcheur, qu'on n'hésite pas à qualifier au premier abord d'usager « traditionnel », est pourtant d'origine parisienne et arrivé sur le site il y a une vingtaine d'années seulement. Son implication actuelle dans la sauvegarde des étangs est conditionnée par le fait qu'il vit de la pêche mais aussi par son identification aux valeurs que représente l'étang.

Finalement, nous analysons l'identité d'usage (sous ces différents aspects) comme étant fondée sur un processus de « patrimonialisation » (Deverre, Mormont, 2002) des espaces naturels. Ce processus se définit comme la création d'un « droit » à la jouissance de biens naturels considérés comme faisant partie d'un patrimoine dont personne ne peut être privé et qui implique le devoir de protéger, en retour, le bien commun. Le processus de patrimonialisation induit donc le fait que certaines activités doivent être maintenues, dans la mesure où elles contribuent à la conservation de ce patrimoine. Il suppose aussi que les usagers sont capables de former des coalitions afin de défendre leurs pratiques et leur organisation sociale locale. Le problème est que ces usagers ne sont pas toujours d'accord entre eux sur les pratiques qui menacent la conservation du site naturel. Par ailleurs, ces pratiques peuvent évoluer, tout comme le milieu naturel. La structuration d'identités d'usage est donc porteuse de conflits, tout comme elle est porteuse de solidarités entre les différents acteurs locaux. C'est, par exemple, le cas des aquaculteurs de la Baie de Cadix pour qui le maintien de la productivité passe par l'adoption de techniques d'exploitation moins compatibles avec le maintien de la biodiversité du parc naturel. Bénéficiant jusque-là de l'appui de l'administration locale du parc naturel, ils se confrontent aujourd'hui à la remise en cause de leur activité.

L'importance des modes d'appropriation sociale des espaces naturels est différente selon les sites étudiés, ce qui explique les rapports de force variables que l'on y observe. Elle permet aussi de comprendre la forme que prennent les conflits ainsi que l'impact variable qu'ils ont sur la protection concrète de la nature. Dans la section qui suit, nous expliquons que les conflits générés sont en fait inhérents aux rapports entre les différentes catégories d'usagers locaux, mais aussi entre ces acteurs et les opérateurs des politiques de protection de la nature. Dans certains cas, en effet, les usagers sont en concurrence pour l'exploitation de ressources considérées comme limitées (c'est le cas des cueilleurs de coquillages dans l'estuaire de Palmones par exemple). Dans d'autres cas, les conflits opposent une communauté locale d'acteurs plus vaste à des acteurs publics dont l'objectif (conserver le site) est jugé illégitime.

B. Le conflit, une caracteristique propre aux rapports sociaux

La littérature existante est riche concernant les conflits dans la conservation de la nature. Bernard Picon, par exemple, a bien démontré les rapports extrêmement conflictuels qui ont longtemps opposé les acteurs de la profession agricole et ceux de l'industrie salinière en Camargue ainsi que leur effet sur la configuration des rapports à l'espace naturel. Les intérêts d'exploitation du milieu de ces deux groupes dominants étaient en effet difficilement compatibles : alors que les premiers souhaitaient gagner des terres sur le marais et les dessaler pour la mise en culture, les autres vivaient d'une activité fondée sur l'exploitation de ces mêmes caractéristiques du marais. Dans ce contexte, la médiation technique (les modernisations techniques en agriculture par exemple) a constitué un outil du changement des modes d'exploitation et donc un outil de l'évolution des rapports entre les activités socio-économiques et les fonctions naturelles des marais camarguais.

Le conflit, qu'il porte sur le rapport des usagers à la nature ou sur l'application des réglementations, qu'il soit analysé comme un facteur limitant la mise en protection des espaces naturels ou au contraire comme le moteur de leur gestion, tient une place majeure dans les recherches sociologiques sur les problèmes d'environnement. Comme nous l'avons montré dans le premier chapitre, la multiplication et la diversification des usages des espaces naturels ont fait émerger de nouveaux conflits ou ont rendu manifestes ceux qui étaient à l'état latent. Ceux-ci posent à la fois des problèmes

d'organisation entre les acteurs locaux sur le partage de l'espace liés notamment à sa spécialisation fonctionnelle et induisent également une reconfiguration des rapports de pouvoir entre les différents acteurs. Les conflits dans la gestion et la protection de la nature sont donc à l'origine de l'évolution des rapports de force au niveau local mais aussi entre différents échelons d'action ; ils sont aussi l'expression des rapports entre les usagers et l'espace naturel sur lequel ils agissent.

Dans notre étude de cas concernant le site de Gagnac-sur-Garonne (Chapitre 3, section 3), nous avons décrit le conflit relatif au projet d'un industriel, d'implanter d'un circuit de karting sur des terrains privés libérés des extractions de granulats, jouxtant des zones protégées. D'un côté, le conflit oppose l'entrepreneur soutenu par la municipalité et de l'autre, les acteurs d'environnement et une association de riverains du site. Il est significatif des tensions existantes entre les objectifs de préservation écologique d'un site naturel et la valorisation économique de terrains privés sans affectation future arrêtée. Il est important de noter que, dans le contexte local, l'extraction de granulats domine depuis une cinquantaine d'années. Elle a contraint les autres usagers (chasseurs et pêcheurs) à s'adapter aux espaces laissés libres et à s'organiser, entre eux, pour mutualiser les ressources exploitables et pour résoudre les problèmes d'environnement qui les affectent. De leur côté, les élus locaux ont accentué cette dynamique de dégradation des zones riveraines, en déterminant des modes de gestion des zones riveraines du fleuve orientés vers leur valorisation économique. La mise en danger de la qualité de vie locale et de zones riches de la Garonne, par le projet de karting, vient ébranler cette configuration des rapports de force : les usagers et les riverains s'allient à la municipalité et aux acteurs d'environnement pour le stopper. Ils se mobilisent, soit pour défendre leur environnement de vie, soit pour préserver les valeurs naturelles du site. La coalition « anti-karting » a permis de conserver le « bien commun » contre les intérêts privés de l'industriel. Finalement, le conflit a induit la remise en question des modes de gestion essentiellement productivistes privilégiés, jusque-là, sur cette zone. Il a donné lieu à une série d'initiatives municipales d'affectation des terres riveraines du fleuve à des usages de loisir. Celles-ci ont stoppé l'implantation d'autres activités moins acceptables d'un point de vu écologique et social.

Le conflit est, dans d'autres cas, l'expression du déséquilibre dans le rapport entre les acteurs et les ressources naturelles. Le cas du parc naturel de la Baie de Cadix

(chapitre 6) illustre bien cette idée. Ici, il s'agit pourtant d'une autre catégorie de conflits. Les conflits ne concernent plus tant les rapports entre acteurs locaux que les rapports de force entre différents niveaux d'acteurs ainsi que leurs effets négatifs sur la gestion du site naturel, en particulier les impacts sur sa qualité. Dans le parc naturel de la Baie de Cadix, la réglementation de protection de la nature est d'abord desservie par l'hétérogénéité des enjeux portés par les groupes d'intérêts et par l'hétérogénéité des tendances politiques des élus locaux. Leurs oppositions politiques empêchent ces élus de tomber d'accord au sein de l'assemblée qui prend les décisions de gestion dans le parc naturel. Rappelons que les cinq communes riveraines de la Baie de Cadix, incluses dans le parc naturel, sont en effet gouvernées par des maires de partis différents, dont un se dit apolitique. Certains sont des personnalités reconnues du monde politique local. Le maire de Cadix, par exemple, est président du « *Partido Popular* », au niveau andalous, celui de San Fernando a été président des nationalistes du « *Partido andalucista* ». Il a aussi été maire de Chiclana. C'est sous sa législature que tout le littoral a été urbanisé. La ville de Puerto Real est gouvernée par un maire « *d'Izquierda Unida* », un notable local reconnu. Le maire actuel de Chiclana est un socialiste vice-président de la Fédération Nationale des maires. Enfin, le maire de la commune de Puerto de Santa Maria se dit indépendant. Chaque commune est représentée dans l'assemblée rectrice du parc naturel à parts égales mais les contraintes de la protection naturelles créent des inégalités entre elles. La situation économique et géographique de Cadix, et surtout celle de San Fernando[354], sont des facteurs particulièrement limitants pour leur développement local. Ces inégalités de foncier et de ressources communales rendent également difficiles l'identification d'un enjeu fédérateur dans les orientations données au parc naturel. Par ailleurs, les oppositions qui confrontent les acteurs locaux aux acteurs du gouvernement régional ou national sont aussi de nature à bloquer l'application des réglementations. Le parc naturel est, en effet, sous tutelle de l'administration régionale dirigée par le parti socialiste (« *PSOE* »), mais aussi de l'Etat central à droite (« *Partido Popular* ») qui dispose des compétences en matière de gestion du littoral. L'application de mesures de protection de la nature, parfois concurrentielles, définies par ces différents niveaux de gouvernement, crée des contraintes supplémentaires pour les élus locaux. Ces conflits prennent sens dans un

[354] Rappelons que Cadix est une presqu'île et que San Fernando est une « île » entourée de marais protégés.

contexte où l'espace naturel a été protégé, comme beaucoup d'autres sites andalous, dans le cadre d'une politique de protection massive, sans concertation, ni moyens financiers compensatoires pour les destinataires et une planification sommaire[355]. Soumis aux pressions locales en tous genres, beaucoup de plans de gestion ont en effet été élaborés au milieu des années quatre-vingt-dix sur la base de mesures de protection peu contraignantes qui préservent l'autonomie de gestion au niveau local. En l'an 2000, (11 ans après leur création) certains de ces plans sont encore en cours d'élaboration. Ce vide normatif a favorisé le développement et la multiplication d'usages et d'activités incompatibles avec la préservation des sites naturels. Ceci témoigne du caractère négatif de la dynamique conflictuelle née de l'absence de concertation initiale de l'action publique de protection mise en place par le gouvernement régional.

L'analyse de nos différentes études de cas rappelle aussi la résistance des configurations d'acteurs locaux en raison de la dimension identitaire qui les solidarise contre l'application de réglementations qui représente une menace extérieure. Dans le cas de la confluence du Tarn et de la Garonne (chapitre 3, section 1), nous avons observé que la force de processus identitaires a aisément repoussé la mise en place d'une action publique de conservation de ce plan d'eau artificiel. Rappelons qu'en 1994, le projet d'Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope, sur l'initiative d'une association de protection de la nature de niveau régional, est ressentie comme une insulte au respect des règles de gestion et des accords locaux (Becerra, Zélem, Salles, 1998). La situation qui traduit, selon les acteurs locaux, la prise de pouvoir illégitime d'un groupe d'acteurs « extérieurs », débouche sur un conflit. En effet, les normes de protection de la nature impulsées depuis la capitale régionale constituent, dans le contexte politique des élections européennes, une perte de pouvoir pour les usagers et les élus du plan d'eau. Le maintien de l'identité collective, construite autour des usages du fleuve, se traduit par le renforcement de la cohésion sociale locale.

---

[355] Au niveau régional, le parc naturel a été créé à la suite de la loi 2/1989 sur l'inventaire des espaces naturels andalous, politique de conservation de la nature très ambitieuse entreprise par le gouvernement andalou à la fin des années quatre-vingt. Celle-ci reposait sur l'utilisation systématique de la « procédure d'urgence » de déclaration des sites protégés[355] pour créer rapidement un réseau d'espaces protégés qui devait servir le développement économique de la région. La procédure permettait dans un premier temps d'aller à l'essentiel : sauvegarder ces espaces contre l'urbanisation et l'agriculture intensive. Elle permettait de reporter à l'année suivante l'élaboration de leurs plans de gestion (PORN et PRUG) obligatoires d'après la loi cadre de l'Etat sur la protection de la nature 4/1989.

Le cas des marais de l'Ampurdan en Catalogne (chapitre 5) montre également que cette identité d'usage peut bloquer des actions de protection de la nature, non pas en projet, mais bien en vigueur. Les agriculteurs des marais du Haut Ampurdan se sont définis comme un collectif « d'usagers sinistrés » en raison de la gestion de l'eau pratiquée dans le parc naturel par les dirigeants écologistes, mode de gestion qui concurrence leurs pratiques traditionnelles et leurs intérêts économiques. Le conflit omniprésent donne lieu à une régulation plutôt ponctuelle et individuelle qui peut aller jusqu'au sabotage des actions mises en place pour rétablir les niveaux d'eau dans les lagunes. Ce rapport « identitaire-conflictuel » persiste jusqu'à la mise en place de mesures agri-environnementales qui changent la donne en intégrant les revendications agricoles et en associant les agriculteurs à la gestion du parc naturel.

Cherchant à normaliser les pratiques ou à changer les modes de gestion existants, l'intervention publique remet donc en cause l'identité d'usage liée au milieu naturel. Lorsqu'ils se sentent menacés dans leur identité locale, les usagers sont, en définitive, amenés à se regrouper pour la défendre et à s'opposer à toute intervention publique qui puisse la remettre en cause. La menace qu'elle représente pour la pérennité de cette identité génère des conflits qui tendent de leur côté à renforcer la cohésion sociale face aux acteurs de « l'extérieur » que sont les administrations de l'environnement et les associations de protection de la nature. Cette affirmation identitaire est donc un enjeu ponctuel qui émerge à l'occasion d'un problème et qui reste latent après sa résolution. Selon le degré d'attachement identitaire au site naturel, l'action publique de protection de la nature rencontre donc plus ou moins d'opposition. L'intensité de l'enjeu est proportionnelle au danger encouru par les activités et à la cohésion qui unit, au préalable, les différents porteurs de cette identité. Il est donc nécessaire d'ajouter à l'idée que le conflit génère du changement social, l'idée que ce changement ne se fait pas sans efforts, sans résistance de ceux qui doivent le mettre en route.

Dans le conflit avec les réglementations, les écologistes et les associations naturalistes locales jouent un rôle de contre-pouvoir face aux élus locaux ou aux catégories d'usagers qui enfreignent les mesures de protection. Leur action est d'autant plus forte que l'intervention ponctuelle de l'administration régionale compétente n'est pas considérée comme efficace en matière de gestion des ressources, de résolution des problèmes de qualité de l'eau ou de prise en compte de Natura 2000. Sur le site littoral

de Bages-Sigean (chapitre 4), la mobilisation des associations locales est principalement dirigée contre les infractions commises par les communes, en particulier concernant la loi « Littoral ». Elle constitue également un contre-pouvoir pour les associations de chasseurs bien implantées sur le site. Les conflits politiques latents sont aussi des facteurs limitants de la protection des étangs, en contradiction avec l'intense politique environnementale développée par la région Languedoc-Roussillon[356]. Ici, le conflit ne concerne pas directement l'application de la réglementation de protection de la nature. Cette réglementation constitue en fait un prétexte pour affirmer des prises de position politiques opposées. Rappelons que la situation politique sur les étangs de Bages-Sigean est bloquée autour des clivages qui opposent le Conseil général de l'Aude, dirigé par le parti socialiste depuis près d'un siècle, et le Conseil régional dirigé par une coalition de droite depuis 1995. La création du parc naturel régional a cristallisé les rapports de force locaux : l'absence de consensus des élus au niveau politique a conduit à l'échec d'obtention du label formel d'espace protégé, notamment en divisant les positions des communes. L'évolution du conflit politique a été déterminante dans la façon dont s'est construit l'enjeu de protection des étangs. L'intérêt pour la conservation du site, par exemple, a récemment été renouvelé à la faveur du ralliement du Conseil général au Syndicat mixte de préfiguration du parc.

Qu'il s'agisse de conflits strictement politiques ou de conflits directs avec les réglementations de conservation de la nature, la prise de position de notables locaux exacerbe les rapports de force. Elle contribue à bloquer les initiatives de protection de la nature qui sont développées par la suite. Sur le site de la Confluence du Tarn et de la Garonne par exemple (chapitre 3, section 1), les opposants au projet de protection réglementaire du site en 1994, dirigés par le maire, ont finalement eu gain de cause. Sur ce site, plus aucune initiative de ce type n'a été tentée depuis lors. L'application à venir du programme Natura 2000 se présente, de fait, comme particulièrement problématique.

Pour résumer, en dehors de la multiplicité des acteurs qui interviennent, souvent de façon peu coordonnée sur un même site, les affiliations politiques et les

---

[356] Rappelons que, dans un souci d'intégration de la politique européenne et internationale de l'environnement, la DIREN Languedoc-Roussillon a en effet porté une attention particulière aux nombreuses zones littorales, souci partagé au niveau national par le lancement du Plan National d'Action pour les Zones Humides (PAZH) en 1994. Inventaire et cartographie des zones humides, création d'un réseau d'experts, programmes LIFE et publications associées, volet spécial dans le contrat de plan Etat-Région (2000-2006) sont autant d'outils de la politique de conservation mise en place ces dix dernières années.

enjeux électoralistes conduisent à des situations d'instabilité sociale au niveau local. Celles-ci mettent en difficulté l'action publique. Les configurations politiques locales ont donc un impact essentiel sur la protection des sites étudiés, que ce soit du point de vue de l'application des réglementations, comme du point de vue des rapports sociaux qui président à la gestion de ces espaces naturels. Dans son étude d'écologie sociale, Bernard Picon montre pourtant qu'on ne peut réduire le conflit, de manière simpliste, ni à la confrontation des acteurs au sujet des modes d'exploitation de l'espace naturel, ni à l'échec de la protection de celui-ci. Le chercheur soutient que les rapports sociaux varient avec les contraintes naturelles et économiques propres à chaque période historique et qu'ils modifient à leur tour les caractéristiques du milieu naturel. Il montre que les conflits, liés notamment à la réglementation de protection de la nature, reconfigurent les rapports sociaux à l'espace naturel. La logique protectionniste bouleverse, en effet, les usages traditionnels de l'espace. Le projet de Parc Naturel Régional de la DATAR dans les années soixante, notamment, met le « feu aux poudres » entre les grands propriétaires de Camargue et les ministères parisiens. Le conflit témoigne du pouvoir de pression des acteurs locaux dont « *les réactions, quoique mitigées, restent essentiellement hostiles à une attaque en règle contre les activités économiques traditionnelles* » (Picon, 1978, p 165). Cependant, le conflit n'a pas seulement produit des effets négatifs dans la gestion de l'espace naturel. La mise en réserve départementale de deux étangs camarguais en 1961, puis la création du parc naturel en 1973, ont en effet permis de valoriser des terres stériles. Certaines zones humides de Camargue, jusque-là marginalisées du fait de leur improductivité pour l'agriculture intensive et l'industrie, deviennent le support d'activités tertiaires (chasse, pêche, élevage réaffectés dans le circuit de la consommation de loisirs, sciences naturelles, protection de la nature, etc.). En dépit du fait que l'affectation « écologique » de l'espace sert les intérêts des grands propriétaires possédant ces terres stériles, elle a permis de créer un nouvel équilibre entre les différents groupes sociaux et le milieu naturel.

Le conflit constitue donc un processus central dans l'évolution de la gestion des milieux naturels, comme le montre par ailleurs Laurent Mermet (1994). Même à l'état latent, il engendre une dynamique positive de changement social :

> *« C'est le premier sur le plan chronologique dans le déroulement du processus de gestion d'un problème d'environnement. C'est le premier sur le*

plan fonctionnel : il reste fondamental, même à l'état latent, dans les situations apparemment les plus intégrées et consensuelles de gestion de l'environnement. C'est enfin le premier sur le plan logique dans la mesure où c'est la fracture qu'il institue à un moment donné entre notre gestion effective de l'environnement et nos objectifs en la matière, qui ouvre l'espace où la collectivité peut traiter ces questions, où elle fait figure à la fois de maladie et de docteur » (Mermet, 1994, p 65).

Dans cette optique, l'équilibre « éco-sociologique » d'un espace naturel semble dépendre de la capacité des acteurs du conflit à générer un terrain d'entente, à donner lieu à des arrangements informels ou à des accords plus formels sur les modalités d'usages et de gestion du site. Cette coopération dépend aussi d'autres mécanismes d'interaction. Sur les sites étudiés, la coopération apparaît en fait davantage comme une relation spontanée entre des acteurs qui doivent s'entendre pour partager et/ou préserver des ressources naturelles communes. Sur un même site, les rapports de forces qui les opposent s'accompagnent, en effet, de rapports d'interdépendances qui les obligent à tenir compte les uns des autres et à se mettre d'accord sur les modes de gestion du milieu naturel.

Il s'agit donc maintenant d'interroger plus précisément ces mécanismes d'interdépendance et de coopération « spontanée » des acteurs locaux qui permettent également de comprendre l'autonomie des configurations locales d'usages et de gestion étudiées.

C. LA COOPERATION POUR PROTEGER LES RESSOURCES NATURELLES

Une situation de dépendance exprime une relation déséquilibrée entre deux (ou plusieurs) acteurs où B a besoin des ressources que A maîtrise. A l'opposé, l'interdépendance désigne une situation de dépendance croisée où A dépend de B et B de A. Dans la gestion de la nature, les interdépendances peuvent être de deux sortes : des interdépendances entre acteurs ou des interdépendances entre acteurs et espace naturel. Notre considérons que ces interdépendances sont des paramètres aussi importants que les indicateurs « biologiques » habituellement mobilisés pour caractériser les zones naturelles (Becerra, Salles, Zélem, 2001). Cette dimension nous permet, en particulier, de mesurer le degré d'autonomie du système d'acteurs étudié. En

effet, les interdépendances créent des rapports de coopération spontanée entre les acteurs en les obligeant à s'organiser pour gérer les effets négatifs qu'elles induisent.

1. Les interdépendances entre acteurs

Au sens premier du terme, l'« interdépendance » désigne une relation involontaire ou inattendue entre des personnes. Elle se distingue de « l'interaction fonctionnelle » qui a une fonction précise et signifie des rencontres en face à face, voulues, attendues ou motivées. Un système d'interdépendances est caractérisé par le fait que les actions de chaque acteur engendrent des phénomènes collectifs non recherchés, appelés « effets émergents » ou « effets d'agrégation » (Boudon, 1979).

Dans le champ de la gestion et de la protection des espaces naturels, les acteurs intervenant sur le milieu sont liés par certains types de relations plus ou moins voulues. La gestion de leurs interdépendances, qu'elle soit spontanée ou consécutive à l'application d'une politique publique, renvoie au « partage » de l'espace naturel et de ses ressources en fonction des différents enjeux en présence. Elle se traduit, selon l'état des fonctionnalités des sites naturels, selon la multiplicité des acteurs et l'existence ou l'absence d'un usager dominant, par une organisation spécifique des usages et des modes de gestion du milieu naturel.

Les cueilleurs de fruits de mer qui pratiquent leur activité le dimanche dans l'estuaire du fleuve Palmones (chapitre 6, section 2), par exemple, se trouvent dans une situation critique d'évolution négative des ressources naturelles, où chacun compte sur les autres pour aller cueillir sur un autre site. Chacun fait individuellement le -mauvais-calcul que les autres cueilleurs décideront d'aller ailleurs, pensant que le lieu est déjà saturé et que les ressources sont insuffisantes pour satisfaire ses attentes. Finalement, tous se retrouvent sur le même site : leur récolte est moins importante et ils contribuent à diminuer la ressource. Ces cueilleurs sont en situation d'interdépendance dans la mesure où la cueillette de chacun dépend de celle que feront les autres et de leur choix de revenir ou pas au même endroit. Ils sont aussi plus largement en interdépendance avec les « protecteurs » de la nature[357]. En dehors des besoins économiques auxquels est liée l'activité, le comportement des cueilleurs dépend du contrôle exercé par les

[357] Des associations ou des administrations publiques qui ont légalement en charge la régulation de la ressource.

« protecteurs ». L'atteinte de l'objectif conservationniste résulte, quant à elle, du comportement, « sur le terrain », des usagers locaux.

Avec cet exemple, nous montrons que les interdépendances entre usagers ont plusieurs types de conséquences. Premièrement, au sein d'un système d'action concret, l'interdépendance est incompatible avec la maîtrise du pouvoir par un seul acteur ; deuxièmement, elle peut générer des impacts collectifs et à long terme.

D'abord, au sein d'une même catégorie d'usage, la protection de la ressource est conditionnée par la capacité des usagers à élaborer des règles de gestion communes. En outre, si différentes catégories d'usagers sont interdépendantes, aucune ne peut être en situation de domination par rapport aux autres, ayant autant besoin l'un de l'autre (sinon on se trouve en situation de dépendance). Lorsqu'un des acteurs veut affirmer sa position comme étant supérieure ou plus légitime que celle des autres, il déséquilibre la situation de dépendance croisée : il bouleverse l'équilibre des rapports de force et peut provoquer une situation conflictuelle. Lorsque, au contraire, chacun prend en compte son voisin et anticipe la stratégie qu'il peut adopter, chacun constate qu'il n'a pas intérêt à s'engager sur la voie du conflit : la relation se stabilise. C'est le cas sur certains sites où la densité des usages implique de se coordonner. Sur la confluence du Tarn et de la Garonne, par exemple (chapitre 3, section 1), l'évolution des potentialités naturelles du site de Saint-Nicolas de la Grave, ont conduit, depuis les années soixante-dix, à la multiplication des catégories d'usagers sur un espace limité. Cette situation les a contraints à définir des règles leur permettant d'ordonner de façon informelle, les zonages de chaque activité. L'arrivée des protecteurs de la nature dans le système d'action local remet en cause cet équilibre instauré entre les usagers au sujet du partage d'un milieu restreint.

L'équilibre signifie donc la stabilité des rapports de force et l'ouverture des acteurs à la coopération. Il passe par la reconnaissance mutuelle de l'espace d'activités et de la légitimité des autres usagers. Cette reconnaissance donne parfois lieu à la spécialisation fonctionnelle du site en différentes zones, mais aussi à la mise en pace d'une régulation autonome contrôlant l'accès à la ressource, comme c'est le cas sur le site de Palmones précédemment commenté.

Les situations d'interdépendance peuvent engendrer une seconde catégorie de conséquences non voulues : des impacts sur le milieu naturel ressentis collectivement et

à long terme. L'équilibre de la relation entre des acteurs qui ont des intérêts contradictoires à protéger la nature, assure en effet, en partie seulement, la pérennité des ressources. Raymond Boudon explique que « *les systèmes d'interdépendances sont souvent caractérisés par le fait que les actions émises par les agents du système engendrent des phénomènes collectifs en tant que tels non voulus par ces agents* » (Boudon, 1994, p 118). Tout se passe comme si les conséquences de leurs actions échappaient aux acteurs, comme si les actions avaient des effets qui n'étaient pas envisagés dans les objectifs de départ.

L'extinction progressive et l'uniformisation des ressources en coquillages sont des effets induits par l'intensification de la cueillette de fruits de mer dans le Parc Naturel de la Baie de Cadix (chapitre 6, section 1), en raison de son caractère ludique (loisir du dimanche) mais aussi économique (complément de revenus). Le problème est dû au caractère imprévisible du devenir de la ressource dans les prochaines décennies : l'interdépendance des acteurs et la persistance de stratégies individuelles, malgré les efforts des pouvoirs publics à réguler l'activité des usagers, créent des incertitudes sur l'évolution réelle des stocks (difficilement quantifiables) et diminuent la visibilité du problème que pose la diminution progressive de la ressource. Le scénario envisagé sur ces zones humides est catastrophiste : la ressource aquatique est condamnée et par conséquent, l'activité de cueillette est, elle aussi, vouée à l'extinction. L'activité de cueillette est autant conditionnée par l'état réel de la ressource, que la ressource elle-même est déterminée par l'évolution de cette activité. Elles dépendent toutes deux des « pronostics » des usagers sur son évolution et de l'adaptation consécutive de leurs comportements.

L'effet cumulé des actions individuelles peut donc avoir une dimension collective. Son issue globale et la durée de ses effets sont alors généralement imprévisibles. En effet, la situation dépend des stratégies des acteurs et de leur évolution au regard du contexte social dans lequel ils évoluent. Dans certains cas, le contexte écologique, autrement dit l'état des interdépendances entre les usagers et les ressources naturelles, pousse pourtant les acteurs à adopter des stratégies de coopération pour sauvegarder leurs activités et les ressources qui les fondent.

2. La nécessité de coopérer pour préserver la nature

Etant dépendants des ressources pour maintenir leur activité, les usagers doivent tenir compte de l'équilibre écologique que leurs conflits d'usages ou leurs modes de gestion divergents peuvent engendrer.

2.1. Les interdépendances avec le milieu naturel ou la convergence des enjeux de gestion

Lorsque les ressources ou les milieux naturels, supports des usages, se dégradent, les acteurs locaux se trouvent liés par la résolution d'un problème dont les impacts sont collectifs. La conservation du site naturel devient un enjeu commun, d'autant plus si des enjeux sociaux régissent les usages concernés, comme c'est le cas avec le ramassage des coquillages sur les sites andalous observés. La collusion des intérêts socio-économiques et du maintien ou de la restauration des ressources naturelles engendre alors des alliances entre acteurs à priori, peu enclins à collaborer, des pêcheurs et des agriculteurs par exemple.

L'action publique pour la protection de la nature représente l'opportunité de soutenir ou de renforcer un usage fondé sur l'exploitation des ressources naturelles, objets de la protection. Protéger la nature peut, dans une autre mesure, devenir la condition même de la pérennisation des activités. Les actions publiques de protection de la nature poussent dans ce cas les acteurs à penser leur rapport au système naturel, non plus comme un rapport de domination mais comme un rapport d'échange : user de la nature devient un droit qui implique en retour le devoir de garantir sa sauvegarde. Elles les conduisent à adopter des stratégies de gestion des problèmes de ressources qui leur sont communes et non plus seulement des stratégies de gestion de leurs activités.

Il est désormais admis que l'absence de régulation des logiques individuelles dans la gestion des ressources naturelles peut conduire à une « tragédie des biens communs », selon la formule consacrée de Garret Hardin (1968). Les ressources sont, en effet, condamnées à disparaître dans la mesure où elles sont soumises à des agents économiques qui essaient de maximiser leur production. En contrepoint de cette analyse, les recherches de Elinor Ostrom (1990, 1992) montrent que des mécanismes de régulation locale, formels ou non, assurent en réalité la viabilité des écosystèmes. L'idée

consiste à soutenir que, ce n'est pas parce que les ressources sont communes, qu'elles ne peuvent pas être protégées. La découverte d'un objectif commun de gestion peut en effet aider à canaliser les intérêts particuliers et à organiser l'action collective sur la base de la convergence des motivations individuelles.

Dans les situations que nous avons observées, l'identification d'un enjeu commun conduit, en effet, les acteurs à réorganiser leurs rapports sous la forme de groupes de réflexion informels d'initiative locale ou de comités plus formels appelés comités de « suivi », de « travail » ou de « pilotage ». La résolution de certains problèmes collectifs ou l'application de certains programmes d'action, comme le Plan National d'action sur les Zones Humides en France, peut donc avoir des conséquences positives sur la coopération d'acteurs comme nous l'avons observé sur certains sites de la Garonne. Par exemple, le Centre Régional de la Propriété Forestière de Tarn et Garonne, le Centre d'Etudes Techniques et Economiques de la Forêt Garonnaise et une association de protection de la nature (Nature Midi-Pyrénées) ont mis en place, au cours de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, un programme local de restauration des forêts alluviales de la Garonne. Son objectif était d'associer les acteurs forestiers et les acteurs d'environnement intervenant sur ces sites, remarqués pour leurs potentialités écologiques, afin de mettre en place leur gestion conjointe. Cette action concertée illustre le processus de convergence des enjeux de gestion d'un espace naturel où s'affrontent des intérêts opposés. L'expérience témoigne de la prise de conscience des bénéfices potentiels de la coopération pour la gestion concertée des peupleraies riveraines du fleuve. Dans un contexte où les exigences environnementales deviennent plus fortes, mais où les actions publiques ont une certaine élasticité, l'enjeu social de la coopération est double. Il s'agit d'une part de s'adapter à la multiplication des préconisations environnementales en matière de gestion, d'autre part, de garder la maîtrise des évolutions futures des modes de gestion locaux de la Garonne. Le travail en commun a par exemple été l'occasion de mettre à plat les intérêts ou les problèmes que posent certaines techniques de gestion des forêts alluviales. Il s'est concrétisé par la recherche de modes alternatifs de mise en cultures dont la finalité est moins de produire du bois d'œuvre avec une rotation minimale et une bonne rentabilité que de chercher à conserver toutes les fonctions écologiques que peuvent avoir ces espaces.

L'identification et la résolution de problèmes collectifs peuvent donc conduire à des choix de gestion « optimaux » du point de vue de la compatibilité entre le

développement économique et la conservation des ressources. Cependant, elles peuvent aussi donner lieu à des impacts négatifs sur certaines fonctions du milieu naturel. La problématique de gestion de l'assainissement dans la zone de la Baie de Cadix en Espagne (chapitre 6, section 1) illustre bien cette idée. Sur ce site, la pollution générée par les quelques 250000 habitants, dont les eaux usées ne sont pas assainies, constitue sans doute le problème majeur dont souffre la conservation actuelle du parc naturel. Nous avons observé que l'acuité du problème de pollution est devenue telle que, la dénaturation du parc naturel par la construction d'une station d'épuration, a été acceptée par certaines associations locales de protection de la nature et par l'administration régionale de l'environnement. Les modalités de construction ont fait l'objet de conflits et de transactions entre les promoteurs, les élus, l'administration et les groupes écologistes. Cette construction, située au milieu du parc naturel, se fonde pourtant au départ, sur la convergence de leurs intérêts divergents. Les enjeux d'assainissement des eaux, mais aussi de santé publique et d'application des normes européennes, ont été supérieurs aux enjeux écologiques traditionnels de protection de la biodiversité. La conjonction de différentes directives européennes, ainsi que l'aggravation des impacts des rejets polluants dans les principaux canaux du parc naturel, ont conduit l'administration de l'environnement comme les écologistes de la commune la plus concernée, à adopter une logique du « moins pire ». Les usagers (saliniers, pisciculteurs) ont aussi adhéré au projet dans la mesure où, l'assainissement des canaux leur garantit la revalorisation de leur activité professionnelle et de leur production. Ici, la coopération a donc pour but de produire un ensemble d'avantages pour les acteurs ayant adhéré qui soit optimal par rapport aux coûts économiques et écologiques de l'ouvrage. Les conséquences négatives sur la faune aquatique sont considérées comme ponctuelles et secondaires par rapport aux bénéfices escomptés.

La résolution nécessaire d'un problème de gestion de la nature ou l'application d'un programme d'action publique, incitent les acteurs locaux à se mobiliser pour partager leurs opinions, pour construire des solutions collectivement satisfaisantes du point de vue de leur activité ainsi que du problème lui-même. Ce constat renvoie à l'idée selon laquelle l'organisation des acteurs est, non seulement, « nécessaire » en situation d'interdépendance, mais qu'elle constitue également une caractéristique déterminante des contextes d'action étudiés.

2.2. L'invention des règles autonomes

L'organisation des agents permet de réduire les effets pervers liés à leurs interdépendances (Boudon, 1994, p 130). Cette organisation de l'action introduit, selon Raymond Boudon, de nouvelles normes de comportements et des contraintes qui restreignent l'autonomie des individus. Cet auteur ne nie pas la capacité des agents sociaux à modifier la structure de leurs interdépendances mais montre les limitations et les contraintes qu'introduisent l'anticipation de leurs effets pervers et l'ajustement des stratégies pour les prévenir. Nous distinguons pour notre part l'autonomie que la gestion des interdépendances autorise entre acteurs locaux et autorités publiques et l'autonomie que les acteurs locaux développent chacun dans leur activité sectorielle. Sur ce point, nous pouvons faire un parallèle avec les travaux de la sociologie du travail et de la sociologie des organisations qui ont largement montré que l'organisation autonome des opérateurs leur permettait à la fois de régler des problèmes concrets et de gagner leur autonomie par rapport à la hiérarchie[358].

Sur le site de l'estuaire du fleuve Palmones (chapitre 6, section 2), la relation d'interdépendance des usagers entre eux ainsi que celle des usagers avec les ressources naturelles, a conduit à mettre en place un système local de contrôle des usages. Le problème de baisse de la ressource aquatique est traité par une réglementation spécifique en matière d'autorisation de prélèvements ou par la modification des calendriers de pêche. Malgré les campagnes de sensibilisation, ces réglementations régionales sont mal ou peu appliquées. La situation est telle que l'administration ne peut rien pour les ressources sans la collaboration des usagers, et inversement, les usagers ne pourront plus continuer leur activité s'il n'y a pas de régulation de leurs conduites respectives, notamment par l'administration. On observe aussi que le problème est en fait traité localement depuis des années par les usagers. Des règles locales sont inventées pour gérer le problème. Elles ont d'abord porté sur l'accès à la ressource : seules les personnes en situation de recherche d'emploi pouvaient pratiquer l'activité de

[358] Par exemple, dans des entreprises de chimie et du nucléaire, des travaux sociologiques concernant les relations entre les opérateurs extérieurs et les agents des salles de commande ont montré que l'autonomie se présente, entre autres, comme un processus d'auto-organisation. En dépit du règlement existant, les opérateurs de terrain investissent la salle de commande. Les arrangements informels identifiés entre ceux-ci et les agents de la salle conduisent à la construction de règles d'action fonctionnelles dont la légitimité repose 1/ sur leur efficience en terme de gestion des interdépendances cognitives à partir d'une mise en commun des connaissances et 2/ sur la solidarité qu'elles génèrent (de Terssac, Maggi, 1996, p 247).

cueillette. Cela permettait aussi de limiter le nombre de cueilleurs et donc de réguler les prélèvements. Il s'agissait aussi de garantir le renouvellement de la ressource et la qualité des prises en les triant par taille et en les passant par la station d'épuration avant de les mettre en vente ou de les consommer. La création de ces « règles d'usage » explique aussi la défaillance des réglementations. Ces règles locales étaient appliquées en priorité dans la mesure où elles associaient la pérennité socio-économique d'activités traditionnelles à la conservation du site sur le plan écologique et au partage de l'espace naturel. A Palmones, en effet, la cueillette des fruits de mer (dont le ramassage des coquillages est la forme la plus répandue) représente différents enjeux que les acteurs locaux veulent concilier : elle symbolise à la fois l'identité villageoise, des revenus pour certains riverains, un patrimoine écologique et culturel local. Pour les usagers cités, la ressource conditionne la pérennité de leur activité ; pour les élus, il s'agit d'un enjeu électoraliste plus ou moins avoué ; pour les administrations, la préservation du site est une condition d'obtention d'aides financières européennes puisque le site a été proposé comme site Natura 2000. Plus récemment, les problèmes des cueilleurs opportunistes ont généré la convergence des intérêts des pêcheurs, des cueilleurs de fruits de mer et de l'administration régionale et locale (le service environnement de la commune de Los Barrios). L'objectif commun est de sauvegarder la ressource naturelle en développant le système de régulation existant. Ce système a été étendu à la taille des mailles des filets de capture, à la définition des jours de la semaine autorisés pour la pratique de la pêche ou de la cueillette, au nombre de kilos autorisés par personne et par semaine. Les contraintes inhérentes à ces nouvelles règles locales d'usage sont acceptées, dans la mesure où elles permettent de contrôler les impacts négatifs de la multiplication des usagers sur la qualité et la quantité de la ressource aquatique et par conséquent, sur les conditions de pratique de l'activité de cueillette.

Cette étude de cas révèle que les usagers inventent leurs propres règles d'usage du milieu naturel et de coordination et qu'ils trouvent des arrangements en marge des réglementations en vigueur. L'évitement des conflits de pouvoirs, d'usages ou les problèmes de gestion des ressources, les obligent à inventer ces règles locales. La fonction manifeste de ces régulations autonomes est de mettre d'accord, au moins deux parties, sur une action dont elles partagent les bénéfices. Leur fonction latente est de lier les intervenants, au-delà de leur logique économique et de leurs désaccords potentiels, dans des actions coopératives.

La gestion des interdépendances est, parfois aussi, une condition de la cohabitation des usagers, et ce d'autant plus que la diversité des usages est importante, comme on l'observe dans le cas de la Garonne. Sur le site de la confluence du Tarn et de la Garonne en particulier (chapitre 3, section 1), le fort degré d'interdépendance entre les usages et les fonctionnalités naturelles structure sa gestion collective. Ainsi, différents usages cohabitent en tirant partie des potentialités économiques, ludiques et naturelles du plan d'eau. La formalisation et l'adoption de règles et d'arrangements locaux, sans réelle portée juridique, fixent les cadres de cette cohabitation et assurent un certain équilibre entre les usages socio-économiques et les potentialités naturelles du site. Le principal enjeu de gestion consiste à maintenir cet équilibre « socio-naturel » fonctionnant, jusque-là, spontanément. Les régulations autonomes identifiables se présentent par exemple sous la forme d'une « charte de qualité de vie » et de règles non écrites véhiculées oralement. Ces règles sont destinées à ordonner la circulation nautique sur le plan d'eau et à définir une place pour la conservation du site et une place pour l'homme. La négociation localisée de ces arrangements et de ces règles de gestion du site fondent leur légitimité et garantissent leur acceptabilité sociale (Becerra, Salles, Zelem, 2001). Les modes de gestion locaux sont néanmoins davantage l'expression d'une culture de gestion des problèmes ou d'une culture des conflits, que le témoin de l'existence d'une logique d'action collective ou de projets communs dans la gestion des sites naturels. Nous retrouvons ici la thématique du conflit, en filigrane derrière la question de l'organisation des acteurs. Les conflits qui ont marqué la gestion des sites étudiés traduisent les contradictions entre, la permanence des usages locaux porteurs d'enjeux culturels et socio-économiques forts ainsi que l'enjeu écologique que représente la protection du milieu naturel.

Par contre, sur le site de la Garonne situé en zone péri-urbaine de Toulouse (chapitre 3, section 3), les régulations autonomes identifiées sont moins le symptôme de conflits potentiels que l'expression d'une situation d'interdépendance spécifique. Ces interdépendances entre usagers sont faibles dans la mesure où l'existence de l'usage dominant d'extraction de granulats implique des conditions d'activité peu négociables pour les autres usagers qui ont « survécu » au développement de l'activité industrielle. Des règles d'usages ponctuelles sont alors créées pour répondre à des problèmes particuliers de gestion du site. Ces règles sont réversibles et contingentes. La commune, par exemple, négocie avec les extracteurs de graviers, l'utilisation de la terre extraite

des gravières pour l'aménagement d'une zone de loisirs. Un agriculteur riverain, confronté au problème d'une parcelle engorgée d'eau rendue inexploitable, s'accorde avec l'extracteur qui ne sait pas où stocker la terre retirée avant l'extraction des granulats, pour remblayer la parcelle agricole.

L'organisation des acteurs est donc différente, d'un site à l'autre du même espace naturel, en fonction de la force des interdépendances qui les lient. Elle varie en fonction de la densité et de la diversité des usages et du niveau de dégradation du milieu naturel. Elles ont conduit à la mise en place d'organisations locales spécifiques sur chaque site, visant à répondre aux relations d'opposition, de concurrence ou de coopération qui lient les acteurs malgré eux et justifient les modes de gestion identifiables (Becerra, Salles, Zélem, 2001). Il semble en fait que, plus le degré d'interdépendance est fort entre les usages comme entre les usagers et les ressources naturelles, plus le degré de menace qui pèse sur les activités est fort, plus les tensions et les conflits potentiels se multiplient. Le système de régulations locales est nécessaire pour apporter des solutions aux conflits et stabiliser des compromis entre les intervenants. A l'inverse, une plus faible densité d'usage correspond à une situation d'interdépendances faibles. Elle induit plutôt des arrangements ponctuels entre les usagers locaux que des situations de conflits.

***

Finalement, l'analyse des études de cas réalisées montre l'existence de configurations locales d'usages et de gestion qui constituent des systèmes sociaux autonomes et résistants aux menaces que représentent les interventions extérieures. La configuration spécifique du contexte local conditionne les rapports sociaux ainsi que les rapports entre les groupes sociaux et le milieu naturel.

Nous avons notamment observé qu'elle génère des conflits d'usage ou d'intérêts mais qu'elle n'exclue pas l'existence d'interdépendances et de formes coopératives de traitement des problèmes. D'une part, les situations de conflit, entre les usagers du site et des acteurs extérieurs au site, sont l'expression des difficultés d'harmonisation des intérêts d'exploitation et de conservation de la nature. D'autre part, la résolution des problèmes écologiques induit plutôt des stratégies coopératives, rendues nécessaires par l'existence de rapports d'interdépendances. Le conflit et la coopération sont donc le résultat des caractéristiques socio-économiques, politiques et

écologiques propres à la situation locale. Ils expriment le caractère fluctuant et dynamique des relations entre acteurs locaux et leur impact différencié sur l'application des réglementations. Les deux processus supposent de mettre en place un système de régulation autonome afin d'ordonner aussi l'accès aux ressources naturelles. Cette organisation des usagers et des acteurs locaux peut, finalement, être caractérisée par deux éléments : les rapports de force ainsi que la régulation autonome.

D'abord, la configuration d'acteurs sur les sites naturels s'organise à partir de logiques d'action contradictoires. Les activités liées au milieu naturel reposent principalement sur une logique socio-économique d'exploitation des ressources, généralement dominante sur les enjeux environnementaux. Les collectivités locales agissent, par exemple, de façon prioritaire selon une logique d'aménagement de l'espace naturel à des fins touristiques ou de développement local. La conservation du milieu dépend de l'acuité de ce type d'enjeux socio-économiques. Dans la Baie de Cadix par exemple, les élus préfèrent l'extension de leur parc de logements ou l'implantation d'un centre commercial dans les marais, à la conservation du parc naturel. Pourtant, la logique conservationniste mobilise, selon les situations, des configurations d'acteurs variées, plus ou moins durables et importantes : des groupes écologistes locaux ou les associations locales de protection de la nature et, dans certains cas, des élus. La monographie de Bages-Sigean nous a enseigné, notamment, qu'à la suite des importantes inondations de 1999, les acteurs se sont solidarisés autour de la lutte contre la pollution de l'étang aggravée par cet événement. Les élus de Bages et de Peyriac sont particulièrement sensibles à la conservation du site.

Ensuite, l'organisation des usagers, c'est-à-dire la configuration que prend le système d'acteurs sur le site, repose par conséquent, souvent, sur des rapports de force. La relecture des conflits de gestion et d'intérêts et des résistances sociales à la mise en œuvre de mesures de protection de la nature nous a conduit à mettre à jour, à côté du pouvoir dont disposent les autorités publiques qui élaborent les réglementations, le pouvoir et l'autonomie des acteurs locaux qui sont attachés à des formes de gestion locale qu'ils considèrent fonctionnelles et qu'ils défendent. La configuration sociale des modes de gestion repose en effet sur des règles locales qui peuvent se transformer en cas de changement de certains paramètres (sociaux ou écologiques) de la situation. Ces règles locales permettent de coordonner les activités et, notamment, de gérer les rapports de concurrence entre des acteurs porteurs d'intérêts différents de gestion de

l'espace. Les règles autonomes sont donc contingentes et réversibles, créées en fonction des évènements, de l'état du milieu naturel et des enjeux économiques sur le site.

Ce qui se joue dans l'organisation locale des acteurs locaux concourant à la gestion de la nature, c'est finalement tout autant la pérennité de leurs activités respectives que leur autonomisation par rapport aux réglementations. Avec cette idée, notre propos ne consiste pas à affirmer que les réglementations n'ont pas lieu d'être en raison de la capacité des acteurs locaux à s'organiser de façon autonome. La régulation autonome qui conduit parfois à définir des règles permettant la protection de la nature, ne se substitue pas à la régulation hétéronome visant la protection formelle des sites naturels car elle est instable, ponctuelle et provisoire. Les règles produites ont une validité contextuelle, même si elles peuvent, dans certaines circonstances, concurrencer ou même neutraliser la mise en œuvre des réglementations formelles.

Il convient à présent de synthétiser les apports de nos recherches qui permettent de comprendre quels déterminants interviennent dans la mise en protection de ces espaces naturels.

D. Les caracteristiques determinantes des configurations locales

Au regard des processus de régulation localisée que nous avons mis en évidence, notre analyse aboutit à l'idée que les mécanismes d'application locale de l'action publique de protection de la nature, en France et en Espagne, sont similaires. Mais dans quelle mesure peut-on parler *d'uniformisation* des mécanismes de protection de la nature au niveau local ? Cette question peut être envisagée sous deux angles différents : comme un effet du « contexte européen » ou comme un effet des configurations locales d'usages et de gestion. Les analyses scientifiques récentes interrogent prioritairement la place de l'intégration européenne (1) mais ne convergent pas sur l'effet des processus « d'européanisation » des politiques de la nature (Aguilar, 1999 ; Deverre, Mormont, Soulard, 2002). Nous soutenons, pour notre part, que les modes nationaux d'action publique, différenciés dans le second chapitre de ce travail, sont moins déterminants dans l'application des mesures de conservation de la nature que la configuration locale propre à chaque site (2).

1. La protection de la nature : le résultat des effets des contextes locaux

Parler d'un *effet européen* renvoie à l'idée que, l'homogénéisation de la mise en oeuvre de l'action publique au niveau local, est due à l'intégration des critères « standards » européens de protection de la nature. Cette intégration est rendue possible par la globalisation des informations, le développement des réseaux de connaissances transfrontaliers, la circulation des experts, la standardisation des objectifs globaux de protection de la nature et la multiplication des échanges et des retours d'expérience entre les acteurs de divers niveaux.

1.1. Les débats sur l'effet européen

Les recherches anciennes ou plus récentes évoquent les conséquences de cette intégration européenne dans la mise en œuvre des politiques publiques. Dans l'étude sur les changements affrontés par l'administration française depuis les années soixante-dix, Pierre Muller s'est par exemple attaché à mesurer les conséquences de la création d'un espace public au niveau européen. En parallèle au pouvoir croissant des échelons de gouvernement décentralisés (qui n'évacue pas pour autant la régulation globale par l'Etat), l'échelon européen a joué, selon lui, un rôle déterminant dans la conduite des politiques publiques. D'un côté, il a introduit le référentiel du marché. De l'autre côté, il a obligé les acteurs des politiques publiques à multiplier les contacts et les partenariats, les connaissances communes, c'est-à-dire à apprendre de nouvelles « règles du jeu ». De fait, l'« *on voit se développer avec la multiplication des contacts entre fonctionnaires français et européens, un processus d'apprentissage de normes d'actions et de procédures communes* » (Muller, 1992, p 287). Si nous avions nous-même choisi cette perspective, nous aurions été à même d'identifier les réseaux de relations liant le niveau européen et le niveau local ainsi que le type d'information échangé et mobilisé pour résoudre des problèmes sur le terrain.

Pour Patrick Le Galès, on ne peut parler d'une uniformisation des modes d'application des politiques au niveau local. Il identifie davantage un phénomène de *différenciation* des politiques (Le Galès, 1998, p 213). Pour lui, une « gouvernance polycentrique » se développe en Europe à travers laquelle on assisterait à un mouvement de redistribution du pouvoir aux dépens des Etats membres et au profit des

niveaux de gouvernement sub-nationaux. De surcroît, l'avènement d'un espace politique européen a créé, pour les villes et les régions qui développent des projets collectifs, des opportunités de mobilisation d'acteurs partenaires, de financements, de ressources en tous genres. Ce phénomène est d'autant plus important lorsque ces territoires disposent déjà de compétences d'action spécifiques et lorsqu'ils ont déjà une forte capacité d'action collective, fondée sur une identité territoriale, sur des intérêts organisés ou sur des mouvements régionalistes. En conséquence, l'espace politique européen loin de favoriser l'homogénéisation des territoires, a davantage contribué à creuser leurs inégalités, en particulier au niveau régional. Ainsi, « *même si le jeu est ouvert, des inégalités entre territoires en termes de capacité d'action, de mobilisation et de succès pour impliquer des ressources et des acteurs extérieurs, risquent de se creuser au profit des Etats fédérés, de certaines villes et régions* ». Si nous l'adoptons, l'analyse proposée par Patrick Le Galès nous conduit, certes, à postuler le pouvoir croissant du local face au recul de la régulation étatique, mais aussi à mettre à jour la diversité des opportunités politiques des territoires, des marges de manœuvre et de leurs capacités différentielles de captation des ressources offertes par l'Europe.

Pourtant, l'analyse de l'effet de l'intégration européenne reste difficile. D'abord, adopter une perspective d'analyse qui porte sur l'effet de l'intégration européenne sur la protection de la nature est, pour nous, difficilement tenable d'un point de vue méthodologique puisque nous avons privilégié des études empiriques. Nous ne disposons pas des moyens et du matériau suffisant pour analyser cet « effet européen ». Ensuite, notre hypothèse de départ s'est orientée, d'elle-même, sur l'effet produit par les contextes de gestion effective sur chaque site naturel. Par ailleurs, les analyses du chapitre 2 ont permis de développer l'idée selon laquelle les prises de décision au niveau régional et au niveau national ainsi que la forme d'application des réglementations et des directives européennes sont configurées par l'organisation des intérêts sociaux et les modes de gestions locaux des sites naturels. Enfin, l'hypothèse d'un effet européen relève, selon nous, d'une autre recherche.

Pour notre part, nous ne pouvons raisonnablement pas dire concernant l'effet européen ou l'effet des contextes locaux, lequel est le plus important et ce pour différentes raisons. Si nous ne pouvons pas prendre part au débat sur l'effet européen, nous pouvons cependant montrer l'influence des effets de contexte locaux sur la mise en protection de la nature.

1.2. Les caractéristiques des contextes locaux

Notre apport concerne davantage l'impact des caractéristiques propres aux contextes locaux dans la protection de la nature et, plus précisément, l'impact des configurations locales préexistantes à l'application des mesures de conservation. Différents éléments empiriques transversaux aux études monographiques réalisées nous permettent de dire que la régulation autonome de la protection de la nature est organisée autour de différents éléments de contexte : l'organisation des usages et leur dimension économique, la configuration politique imbriquant les niveaux d'acteurs et structurée par des conflits plus ou moins manifestes, ainsi que le contexte écologique, c'est-à-dire le rapport entre l'état écologique du site et les intérêts socio-économiques.

Premièrement, les caractéristiques socio-économiques du contexte local sont particulièrement influentes sur la protection des sites analysés. Rappelons que l'organisation de la gestion locale est marquée à la fois par la diversité des usages, par différentes logiques d'action, représentations sociales et stratégies de gestion de l'espace naturel. Elle est aussi caractérisée, soit par des conflits entre les usagers en raison de la concurrence liée à la rareté des ressources, soit par leur convergence vers la nécessité de coopérer afin de pérenniser leurs activités et les ressources sur lesquelles elles reposent. L'organisation locale est donc déterminée par les régulations autonomes qui ont pour but de rationaliser l'accès des usagers au milieu naturel et aux ressources, comme c'est le rôle des Prud'homies sur le site de Bages-Sigean (chapitre 4) ou celui de l'association Varadero sur le site de Palmones (chapitre 6, section 2).

Certaines situations renvoient plus précisément à des enjeux de gestion dominants le plus souvent d'ordre économique qui contraignent les autres activités à s'adapter et qui créent un contexte défavorable à la conservation des valeurs naturelles des sites. L'extraction de granulats à Gagnac-sur-Garonne (chapitre 3, section 3), par exemple, produit des retombées financières pour la municipalité. Elle a généré aussi des conditions très particulières pour l'exercice d'autres activités, conditions auxquelles ont dû s'adapter les chasseurs, les pêcheurs et les agriculteurs de la zone. Dans la Baie d'Algéciras (chapitre 6, section 2), l'industrie sur mer s'est développée pour lutter contre la crise économique régionale, au détriment des usages de loisirs ou des usages traditionnels, de fait, peu à peu délaissés.

D'autres situations locales renvoient à un contexte favorable à la convergence des intérêts de différentes catégories d'acteurs. Leur cohésion repose sur le partage d'un enjeu commun : la maîtrise de la gestion locale du site. Nous l'avons notamment observé dans le cas des collaborations entre les écologistes et les forestiers sur la Garonne (chapitre 3, section 4).

La deuxième caractéristique influant sur la mise en protection des sites étudiés est leur dimension politique. Elle renvoie à la fois au positionnement politique des acteurs et aux rapports de force qui influencent les modalités de mise en œuvre de la politique de protection de la nature. Au niveau régional, cette dimension politique signifie le degré d'implication de la collectivité territoriale et de l'administration régionale de l'environnement dans le développement de stratégies spécifiques dans le domaine de la conservation des milieux. Au niveau local, la dimension politique renvoie aux relations entre les élus qui sont d'autant plus convergentes qu'ils appartiennent à la même tendance politique, mais aussi du degré d'activisme écologique qui peut renverser ou au moins équilibrer le rapport de force en faveur de la protection de la nature. Ici, la situation politique est favorable à la protection de la nature lorsque le rapport de force est moins propice aux intérêts sectoriels qu'à la résolution d'un problème environnemental collectif, comme la pollution sur l'étang de Bages-Sigean. L'influence de la configuration politique des sites naturels est d'autant plus importante que le contexte écologique renvoie à une situation de forte interdépendance entre les activités et l'état du milieu naturel.

La troisième caractéristique déterminant la protection de sites étudiés est le contexte écologique. Il se définit comme la somme de l'état écologique (niveau de dégradation) de l'espace naturel et des menaces qui pèsent sur lui. Il renvoie d'une part à l'urgence plus ou moins importante de mettre en place certaines actions de conservation. D'autre part, son impact est plus ou moins déterminant de la protection de l'espace naturel en fonction de la perception du problème écologique par les acteurs et de ses conséquences concrètes pour leurs propres activités. Dans la mesure où des rapports d'interdépendances lient les acteurs aux ressources naturelles, l'émergence de problèmes écologiques est en partie due à certaines pratiques ou à certains usages mais elle peut aussi avoir des impacts négatifs sur les activités pratiquées. Cette situation de problème a en effet des conséquences positives ou négatives sur le comportement des

acteurs locaux et leurs relations. Soit le contexte écologique pousse les acteurs à coopérer, soit-il favorise leur opposition.

Quelle soit conflictuelle ou coopérative, la dynamique de régulation autonome des problèmes de gestion et de protection de la nature, générée par les caractéristiques des contextes locaux, induit un phénomène d'apprentissage social plus ou moins développé.

2. L'apprentissage social de la protection de la nature

Dans la gestion et la protection concrète d'un site naturel, le passage d'une situation de conflits à une situation de coopération entre les acteurs, la superposition de situations de rejet de l'action publique et de situations d'adhésion sociale, montre qu'un mécanisme d'apprentissage social est à l'œuvre. L'apprentissage social de la protection de la nature est lié aux expériences successives d'application d'actions publiques, vécues par les acteurs locaux dans le temps.

L'ancienneté du parc naturel de l'Ampurdan en Catalogne (chapitre 5), créé dans les années quatre-vingt, suggère une plus grande proximité des usagers avec les thématiques conservationnistes. Cette hypothèse est confirmée par la situation de coopération récemment constituée grâce à la mise en place des mesures agri-environnementales. Celle-ci a offert une issue collectivement satisfaisante aux conflits de gestion entre les agriculteurs et les écologistes. Elle a structuré un système d'opportunités dans lequel la protection des marais n'était plus perçue comme un problème, mais bien comme une occasion de changement à moindres coûts. Le dispositif agri-environnemental motive d'autant plus la participation sociale et la convergence des intérêts qu'il contribue par ailleurs à pacifier une situation chronique de tensions depuis la création du parc naturel. Il crée un précédent favorable pour l'adhésion des usagers du site à d'autres actions publiques à venir. Aussi, après vingt ans de cohabitation conflictuelle avec les agriculteurs et les élus locaux, le président du parc naturel ne considère pas aujourd'hui l'application éventuelle de Natura 2000 comme une contrainte potentielle puisque les réglementations régissant le fonctionnement du parc naturel sont non seulement écologiquement plus strictes, mais qu'elles ont aussi été socialement validées.

L'apprentissage traduit donc, plus spécifiquement, le degré d'adhésion des acteurs locaux aux logiques de protection du site naturel en raison de leurs confrontations positives ou négatives à des programmes de conservation écologique. L'identification des impacts et des réactions suscitées par les différents types d'action de protection de la nature envisagés ou en vigueur sur un site permet d'évaluer l'acceptabilité sociale de ceux à venir. Elle permet de comprendre le décalage entre les perceptions de la protection de la nature et les motivations à y participer comme le montrent les différents cas étudiés sur la Garonne (chapitre 3). Ici, les actions de protection sont ponctuelles, localisées, souvent contestées. Cette situation constitue, à priori, un précédent peu favorable à l'adhésion des acteurs locaux, faute de réel apprentissage social des possibilités de coopération avec les « acteurs d'environnement » (Mermet, 1994). Le groupe de réflexion sur « Natura 2000 » (chapitre 3, section 4), créé par les forestiers et l'association régionale de protection de la nature, constitue une exception. Il s'inscrit, plus précisément, dans la continuité d'un autre programme concernant la protection des forêts alluviales. L'application de Natura 2000 a été une occasion d'associer des acteurs du monde forestier local[359], Nature Midi-Pyrénées, des scientifiques du Centre d'Ecologie des Systèmes Aquatiques Continentaux, des administrations locales (DDAF, DIREN). Natura 2000 leur est apparu comme un prétexte pour travailler ensemble efficacement. En effet, le programme représente, un cadre de référence permettant de penser la mise en cohérence de la gestion forestière et de la protection de la diversité biologique. Au travers de l'échange d'informations, de compétences et d'expériences entre gestionnaires, acteurs publics et usagers, ce groupe de travail est devenu un lieu d'apprentissage collectif et de construction de nouveaux modes de gestion des zones humides du fleuve fondés sur la coopération (Becerra (2), 2000).

De conflits en arrangements, on assiste donc à une transformation des modes de gestion identifiables sur les sites étudiés. Dans le cas qui précède, les forestiers privés et les naturalistes construisent de nouvelles représentations sociales de leurs positions respectives dans la gestion de l'espace naturel. Chacun se forge une vision d'ensemble des points d'accord ou d'achoppement entre les acteurs publics et les acteurs locaux. Ils acquièrent aussi une expérience de la concertation et de la négociation. Ils peuvent alors inventer des règles d'actions communes. Cet

[359] CRPF, CETEF, Institut de Développement Forestier, Coopérative forestière de la Garonne.

apprentissage implique de dépasser les traditions de gestion et de transformer les modes de régulation existant.

L'apprentissage ne renvoie pas forcément à une situation pédagogique où ceux qui apprennent, le font progressivement et sur leur propre initiative mais parce qu'ils doivent résoudre un problème ou parce qu'ils y sont contraints -par une nouvelle réglementation par exemple- (Reynaud, 1997, p 101). L'apprentissage passe donc bien par le conflit, la crise. Il crée une rupture qui permet d'accéder à un nouvel équilibre reposant sur de nouvelles règles de comportement, de gestion ou de coopération.

Selon le degré « d'apprentissage écologique », les acteurs locaux présentent un degré d'adhésion plus ou moins fort aux interventions publiques. Ils sont alors plus ou moins enclins à participer aux actions de protection de la nature. Un précédent non résolu de controverse sur l'application de mesures de protection de la nature perturbe l'application de mesures de protection par la suite. A l'inverse, les usagers d'un site protégé accueilleront plus facilement de nouvelles mesures de conservation, d'autant plus que celles-ci sont concertées. Ils sont d'autant plus incités à y adhérer qu'elles ne supposent pas de changements coûteux ou radicaux avec la situation d'équilibre existante jusque-là entre leurs enjeux d'usages et les enjeux de conservation.

Cet apprentissage devient un enjeu pour certaines catégories d'usagers, comme les agriculteurs ou les forestiers, dont les usages et les pratiques tendent de plus en plus à être redéfinis par rapport au fonctionnement des milieux naturels : leur légitimité est, de fait, de plus en plus remise en cause (Deverre, Mormont, Soulard, 2002, p 231). En effet, ceux-ci sont tenus d'intégrer les exigences environnementales dans leurs pratiques dont les impacts sur le milieu naturel sont stigmatisés. Leur légitimité sociale est conditionnée par la redéfinition de leur activité autour de nouvelles compétences environnementales et de la mise en œuvre de techniques plus respectueuses des ressources naturelles. Cette multiplication des exigences environnementales oblige les acteurs de terrain à anticiper sur les évolutions futures de leur activité et donc à participer stratégiquement à la construction du changement (pour ne pas en être évincés). L'invention de nouveaux modes de régulation collective leur permet, d'une part, de tenir compte des évolutions des réglementations et d'autre part, de rester autonomes par rapport aux autorités publiques.

En définitive, nous avons démontré dans cette première section, l'organisation et l'autonomie du système local. L'homogénéité de ces systèmes locaux se fonde sur la dimension identitaire de l'espace naturel, ainsi que sur un ensemble de relations de conflits et de coopération qui génèrent une configuration d'acteur spécifique. Leur autonomie réside dans les règles d'interaction et d'usage que ces acteurs inventent, sinon pour partager des ressources limitées, au moins pour organiser leurs éventuels rapports de concurrence ou d'interdépendance. Cette autonomie leur confère, selon nos analyses, le pouvoir d'influencer la mise en place de mesures d'actions hétéronomes. Chaque système local se caractérise, de ce fait, par la capacité différentielle des acteurs locaux à agir au bénéfice de la protection de l'espace naturel, c'est-à-dire dans leur faculté à construire, de façon plus ou moins formelle, des communautés d'intérêts qui la favorisent ou la consolident.

Il s'agit, dans la section suivante, de définir comment s'articulent plus précisément ces deux niveaux de régulation (le local et le global) dans la protection de la nature. Comment cette articulation conditionne-t-elle l'application et l'efficience des réglementations publiques ? Ces questions nous invitent, à présent, à interroger la place du « pouvoir local » dans la protection de la nature et sa relation avec les actions développées, en ce sens, par les pouvoirs publics. Il convient d'interroger d'une part, les modalités de coopération entre autorités publiques et acteurs privés, autrement dit d'observer les conditions et les formes d'adhésion sociale aux mesures d'action hétéronomes. D'autre part, nous proposons de caractériser l'effet en retour des réglementations sur les configurations locales d'acteurs puis de définir dans quelles conditions la mise en oeuvre des réglementations de protection de la nature peut être assurée.

II. LA PROTECTION DE LA NATURE : UNE ACTION CONJOINTE

Dans l'analyse des études de cas, nous avons pris le parti qui consiste à identifier, dans les comportements des acteurs locaux et des usagers, non pas les effets négatifs sur les milieux naturels, mais bien la dimension stratégique ou patrimoniale qui les conduit à les préserver, comme support de leurs activités. Cette perspective nous a

permis de prendre de la distance avec la conception dominante qui considère les usagers ou les exploitants des ressources naturelles comme de simples pollueurs. Nous avons démontré que les acteurs locaux disposent, selon la configuration propre aux contextes locaux, d'une capacité d'initiative et d'action pour construire leurs propres systèmes de conservation de la nature.

Notre propos consiste, à présent, à offrir une analyse des interactions entre les deux niveaux de régulations que constituent les configurations locales d'un côté, et les politiques de la nature, de l'autre. Comment ces configurations agissent-elles sur l'application des programmes publics de conservation ? Comment ceux-ci influencent-ils en retour ces configurations d'acteurs ? D'abord, nous nous interrogeons sur les conditions d'adhésion des usagers à l'application de mesures d'actions hétéronomes. Nous questionnons également, les formes de « participation citoyenne » ainsi que les mobilisations contestataires qui conditionnent la protection des sites étudiés. Puis, nous proposons une analyse des effets induits, au niveau local, par les régulations politiques. Enfin, nous révélons les implications réciproques de ces deux niveaux de régulation.

A. L'ACTION DES USAGERS SUR LA MISE EN PROTECTION DE LA NATURE

Il convient de distinguer le *degré d'adhésion* des acteurs locaux aux mesures impulsées d'en haut qui se traduit par l'incorporation (ou non) de certaines nouvelles pratiques de gestion de l'espace naturel, *de la participation citoyenne* qui renvoie à la prise d'initiative des acteurs locaux et donc à un niveau d'engagement différent dans la protection des sites naturels. Cette dernière se traduit soit par la mise en place de systèmes « locaux » de contrôle des mesures de protection en vigueur, soit par l'organisation de forum de discussion-décision. Enfin, nous exposons les formes de *mobilisation contestataire* observées et qui renvoient à une forme de participation atypique à la conservation de l'espace.

1. la contribution des acteurs locaux : un enjeu de la mise en protection

La contribution des acteurs locax à la protection de la nature est un processus contingent, instable et réversible, sans cesse en construction. Elle constitue un enjeu

central de la mise en œuvre des mesures de protection de la nature dans la mesure où celles-ci impliquent des contraintes sur les pratiques coutumières : abandonner des pratiques traditionnelles de drainage des marais à des fins agricoles (dans le cas des marais de l'Ampurdan), renoncer au renforcement de la productivité en gardant des pratiques respectueuses du milieu (aquaculture dans la Baix de Cadix), accepter de restreindre l'espace destiné à certains usages (salines de Cadix) ou à certains projets (extension de la ville de Narbonne dans le cas de Bages-Sigean, Zone d'Activités Logistiques de los Barrios dans la Baie d'Algéciras), etc.

Les études de cas réalisées illustrent bien l'idée qu'il n'est pas possible d'imposer la contribution des acteurs locaux « par décret » : en matière de conservation de la nature, l'adhésion sociale est, en réalité, loin d'être acquise au moment de la mise en œuvre. Elle n'est pas obtenue par la seule mise en place descendante d'un dispositif permettant l'implication des acteurs locaux concernés. Nous avons observé les conflits créés par la gestion « écologique » de l'eau dans le parc naturel catalan, ou par les projets d'urbanisation de Narbonne sur l'étang de Bages-Sigean. Nous avons montré les réticences des aquaculteurs gaditans à limiter leur productivité conditionnée par le contexte économique local, ainsi que la complaisance des administrations de l'Etat, elles-mêmes, à soutenir des projets comme la ZAL du Port d'Algéciras sur les rives du fleuve Palmones, en dépit des réglementations existantes (loi sur l'eau). Or, remettre en cause les règles autonomes et les modes de gestion en vigueur suppose d'accepter une nouvelle répartition des coûts et des avantages liés à l'espace naturel, qui est difficilement acceptable.

La contribution des acteurs locaux est donc soumise à un calcul du rapport entre le coût socio-économique de l'engagement individuel et ses bénéfices potentiels. Elle implique en effet des contraintes spécifiques non nécessairement compensées par des bénéfices directs (financiers par exemple) ou indirects (sur la qualité de vie). En fixant des cadres de participation à priori, la régulation politique ne prend pas forcément en compte les intérêts économiques, les cercles de solidarité, les liens de pouvoirs, les identités professionnelles, les représentations sociales du milieu naturel qui peuvent court-circuiter sa mise en oeuvre. Par exemple, nous avons noté que l'application de Natura 2000 sur le site de Bages-Sigean peut compromettre la mise en place du Parc Naturel Régional qui bénéficiait depuis peu d'un nouveau consensus social. La création d'un comité de pilotage pour élaborer le « document d'objectifs » prévu à cet effet, ne

peut se faire sans tenir compte de l'opposition des chasseurs et des conflits politiques qui ont confronté le Département, la Région et les communes.

Les politiques de conservation impulsées de manière hiérarchique comportent donc les raisons de leur dysfonctionnement. L'identification et la définition unilatérale de ce qui fait problème ainsi que la construction institutionnelle des modalités de sa résolution permettent peu la prise en compte des intérêts sociaux et des effets produits sur les contextes locaux. Les implications socio-économiques, peu claires des programmes d'action nationaux ou des directives européennes, créent des zones d'incertitudes pour les acteurs locaux alors réticents à adhérer, c'est-à-dire à incorporer de nouvelles règles d'usage dans leurs pratiques. Pour eux, les notions encore mal définies de « gestion intégrée », de « biodiversité », de « zones naturelles » ou de « zone humide », etc., brouillent la perception des avantages et des conséquences des actions publiques entreprises.

Le fait que l'intervention publique prenne le plus souvent la forme d'un contrôle des usages nous incite à interroger les conditions d'adhésion des acteurs locaux à la mise en protection des espaces naturels. Tous les acteurs sont-ils également disposés à coopérer, à supporter les coûts que l'adhésion comporte ? Qu'est-ce qui les motive ? Sous quelle forme se fait leur adhésion ? Dans quelles situations participent-ils « spontanément » à la logique conservationniste ?

Ce questionnement nous amène à présent à développer, à la suite de l'analyse des systèmes locaux autonomes de gestion des espaces naturels (section 1), une analyse des modes de participation et d'adhésion sociale à l'action publique. On assiste en fait, depuis les années quatre-vingt-dix, à une forte évolution des manières d'envisager les politiques publiques, en France notamment, dans le sens d'une meilleure prise en compte des intérêts sociaux. Le modèle de la « régulation par le haut » étant devenu peu pertinent, les analyses renvoient aujourd'hui davantage aux concepts de concertation, de subsidiarité, de contractualisation. Pour Pierre Lascoumes, par exemple, l'intégration des acteurs-cibles à l'application des politiques est une modalité incontournable de la « nouvelle action publique », d'une « *nouvelle technologie politique* » en rupture avec les pratiques bureaucratiques classiques « *où la mise en visibilité du débat n'est plus considérée comme une menace pour l'exercice du pouvoir mais, au contraire, comme une de ses conditions de possibilités* » (CNRS, 1997, p 12). Il est désormais convenu que les acteurs locaux ne sont plus de simples « destinataires », receveurs passifs des

orientations de gestion dictées par les pouvoirs publics supra-locaux. Leur intégration est en fait devenue la garantie de possibilité d'action des pouvoirs publics.

2. Les déterminants de l'adhésion sociale

Différentes conditions entrent en compte dans l'adhésion des acteurs sociaux aux mesures de protection de la nature, compte tenu que tous les acteurs ne disposent pas des même motivations, ni des même ressources pour s'engager dans une action collective, ni des mêmes possibilités d'accéder aux centres de décision ou de les influencer. Dans quelle mesure sont-ils amenés à participer, malgré tout ?

2.1. L'existence d'une plus value pour les acteurs locaux

Premièrement, l'existence d'un bénéfice direct (financier, politique, social ou économique) compense les coûts éventuels de la participation et facilite donc l'adhésion des acteurs sociaux. La mise en protection d'un espace naturel est en effet favorisée par le « bonus » que représente, pour l'acteur, le fait d'y contribuer. Dans le cas de la protection des marais de l'Ampurdan en Catalogne (chapitre 5), nous avons montré que l'intégration de la population locale à la mise en place du parc naturel a, au départ, été peu effective. Les agriculteurs et les chasseurs concernés ont accueilli le parc comme une forme d'ingérence de l'administration régionale car, pour eux, c'était depuis Barcelone qu'on avait décidé de leur avenir sans consultation préalable, sans discussion au sujet des intérêts socio-économiques en jeu. La protection des marais est ressentie comme une gestion « contre-nature » parce qu'elle ne renvoie pas à des habitudes de coopération entre les usagers locaux et parce que ses modalités de mise en œuvre comportent peu d'avantages et des coûts importants, en particulier pour les exploitants agricoles (Becerra, 2002). Dans ce contexte, la mise en place de mesures agri-environnementales est venue dédommager les pertes de récoltes occasionnées par les mesures de gestion des marais mises en place jusque-là (inondations) et assurer un revenu aux agriculteurs. L'adhésion de la quasi-totalité des agriculteurs du parc naturel au dispositif témoigne de l'intéressement que représente l'obtention de ces compensations économiques. Le succès des MAE est aussi dû au fait que le coût de l'adhésion est inférieur au gain qui en est espéré ou, du moins, en équilibre avec lui. Ainsi, l'acteur-adhérent ne perd rien mais ne gagne rien non plus. Ce cas montre que

l'adhésion dépend donc de l'existence d'un système d'incitations qui favorise le jeu collectif (Lavigne-Delville, 1999, p 26). Il prouve également que le bénéfice financier ne détermine pas l'adhésion à lui seul. Le dispositif est fonctionnel car il s'y ajoute aussi des bénéfices sociaux. Dans le cas cité, il s'agit de la pacification des conflits entre les agriculteurs et l'administration du parc.

De la même manière, sur le site de Bages-Sigean, la plus-value économique (sur les productions vitivinicoles et le tourisme) de la création du Parc Naturel Régional (chapitre 4) s'accompagne d'une plus-value « symbolique » qui consiste, plus précisément, à faire connaître et à valoriser le terroir. Comme nous l'avons analysé dans la monographie, le label de PNR constitue en effet pour les élus et les acteurs de l'étang de Bages-Sigean, un intéressement direct à adhérer au dispositif.

2.2. Le partage de référentiels communs

L'adhésion des acteurs locaux dépend aussi du partage des référentiels qui fondent les actions publiques entreprises. Si la participation aux mesures de protection de la nature est desservie par la faiblesse ou l'absence de bénéfices directs et à court terme, elle est en effet également liée à la confrontation entre de nouveaux référentiels et des cadres de référence connus ou familiers. Ce sont à la fois les façons de se représenter la fonctionnalité de la zone naturelle et de l'utiliser (les modes de gestion) qui rencontrent et concurrencent l'action publique hétéronome. Nous avons observé, au fil des études monographiques, la diversité des représentations sociales du site et leur faible correspondance avec les fonctions naturelles identifiées par les pouvoirs publics et les scientifiques.

La Garonne (chapitre 3) constitue par exemple un espace socialement peu homogène en raison de sa configuration écologique (linéaire) qui implique une diversité d'usages, d'acteurs et d'enjeux de gestion. Selon la catégorie d'acteur, c'est plutôt la vocation agricole, industrielle, la ressource cynégétique ou piscicole qui sont mises en avant. Dans ce contexte, les acteurs locaux mettent « naturellement » en place une forme de « résistance au changement », c'est-à-dire de résistance à des formes d'agir et de penser impulsées de l'extérieur et assimilées à de l'ingérence, comme nous l'avons plus précisément observé dans le cas de la confluence du Tarn et de la Garonne (chapitre 3, section 1). Dans ce cas, en effet, la résistance au changement représente la

non-adhésion des destinataires aux objectifs mêmes de l'action publique, moins par méconnaissance ou par opposition, qu'en raison de leurs logiques et de leurs modes de gestion considérés comme plus adaptés. Les logiques pragmatiques des usagers rencontrent en effet les logiques scientifiques, théoriques et techniques ; les représentations locales rencontrent des conceptions technico-scientifiques et les enjeux territoriaux se heurtent à l'enjeu de conservation du milieu naturel. Cette situation de « concurrence » pousse les acteurs locaux à s'auto-préserver des régulations extérieures en renforçant les leurs et à protéger leurs usages et les valeurs qui y sont liées, considérant le changement comme un danger de les voir disparaître.

La situation de déséquilibre engendrée par l'application de réglementations de protection de la nature rappelle les travaux d'Erwing Goffman (1974) sur les « cadres ». Cet auteur met l'accent sur le « framing process » pour comprendre le comportement des individus en situation d'interaction. C'est un processus cognitif qui repose sur l'utilisation de « cadres de référence » qui permettent aux acteurs d'expliquer un évènement, un objet, de donner du sens à une situation dans laquelle ils doivent s'engager. Dans nos études de cas, le cadre de référence traditionnel des acteurs peut être remis en cause par l'application de nouvelles réglementations visant à contrôler ou à transformer leurs comportements. La perturbation du cadre de référence initial, conduit à une situation où l'action des individus perd de son sens, où leurs compétences à agir sont remises en cause. La situation comporte une dissonance entre les référentiels nouveaux et anciens. Nous avons montré dans les différentes monographies que cette dissonance crée, pour les individus, des incertitudes difficiles à accepter, en particulier lorsqu'elles concernent les coûts concrets de ces changements. Alors, les destinataires des actions publiques protègent leur autonomie d'action en affirmant de façon plus ou moins forte, la validité des règles locales qui ordonnaient leurs actions jusque-là, de façon à rétablir la situation à leur avantage et en accord avec leurs représentations sociales de l'espace naturel.

2.3. L'émergence d'un enjeu fédérateur

L'existence préalable ou l'émergence d'un enjeu de gestion fédérateur permettent aux acteurs publics et aux acteurs locaux de coopérer, d'autant plus en l'absence d'intéressement. Dans le cas des marais de la Baie de Cadix (chapitre 6, section 1), par exemple, l'assainissement de l'eau s'est structuré comme un objectif

commun pour les élus, l'administration, les usagers et les écologistes. Il s'est ensuite concrétisé dans la construction d'une grande station d'épuration pour les villes de Cadix et de San Fernando. Cet ouvrage se constitue alors, paradoxalement, comme un moyen de « protéger » le parc naturel alors même qu'il contribue à détruire une partie des salines et des canaux du parc. Nous avons aussi observé, dans le cas de l'étang de Bages-Sigean (chapitre 4), que les acteurs locaux se sont solidarisés autour de la résolution du problème de pollution du site, problème aggravé par la tempête de 1999.

Nous rejoignons ici les analyses de Denis Salles et de Marie-Christine Zélem au sujet de la mise en place de contrats de rivière dans le bassin Adour-Garonne. La définition *« d'un objectif structurant, qui permet d'assurer la connexion d'un ensemble de problèmes à caractère sectoriel ou localisé »*, permet de mobiliser les acteurs concernés par la mise en œuvre du dispositif de gestion de la rivière (Salles, Zélem, 1997, p 31). Dans ce cas, même si ce n'est plus la problématique de la gestion de la ressource naturelle qui est au cœur de l'action collective, l'émergence d'un enjeu fédérateur ou la structuration d'un objectif d'action plus global (de développement local par exemple) assurent l'adhésion des acteurs destinataires. Sophie Allain (2001) rejoint cette analyse dans ses recherches sur l'élaboration et la mise en oeuvre des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Elle montre que la motivation à participer à cette procédure émerge, « naturellement », lorsqu'elle est élargie à des problèmes locaux de portée collective. Il s'agit par exemple de se protéger collectivement contre le risque d'inondation ou de pérenniser une activité locale économique majeure reposant sur la ressource en eau. L'existence de cet enjeu fédérateur, même à l'état latent, encourage la coopération entre les acteurs locaux. Pour que l'élargissement de la motivation à participer débouche sur une coopération effective, une première mise à plat des controverses, qui permet de dépasser les rapports de force traditionnels, est souvent nécessaire (Allain, 2001, p 208).

Sur de vastes sites comme celui du parc naturel de la Baie de Cadix (chapitre 6, section 1), où les interdépendances entre les usagers sont complexes du fait de leur éloignement géographique et de la spécialisation fonctionnelle du site, nous avons constaté que la participation est particulièrement difficile. Dans la mesure où elle n'est pas portée par un acteur collectif légitime et qu'elle est soumise à la distribution spatiale des enjeux de gestion, elle se confronte, en effet, à la difficulté, pour les acteurs locaux, de trouver un enjeu fédérateur.

Sur d'autres terrains de recherche (Gagnac-sur-Garonne, Etangs de Bages-Sigean, Marais de Palmones), nous avons montré que la solidarité entre différentes catégories d'acteurs est générée par l'existence d'une menace. Qu'elle soit d'origine écologique (dégradation) ou bien sociale (conflit), cette menace fédère les différents intérêts en présence, d'autant plus que leurs activités respectives sont en jeu.

2.4. La mobilisation de l'organisation locale

La prise en compte de l'organisation locale des usages et des intérêts, au moment de mettre en œuvre de mesures de conservation de la nature, représente une autre condition d'adhésion sociale. Cette prise en compte permet d'abord de dépassionner le débat sur la protection de la nature, surtout dans les situations où les réglementations sont, généralement, mal accueillies. Nous soutenons aussi que, la prise en compte de l'organisation locale facilite la participation des destinataires dans la mesure où elle représente une reconnaissance des choix de gestion opérés au niveau local, et ce, qu'elle soit formelle ou informelle, institutionnalisée ou résultant de régulations localisées.

Sur les sites étudiés, à Saint-Nicolas et à Gagnac notamment (chapitre 3, section 1 et 3), l'observation de la mise en place de mesures de protection de la nature, nous enseigne aussi que l'adhésion des acteurs locaux à l'action publique de conservation de la nature dépend de la mobilisation qui est faite des systèmes locaux organisant les usages et les intérêts (Becerra, Salles, Zélem, 2001). Sur ce site, nous avons noté d'une part, que la non-prise en compte du système social local génère l'opposition « de principe » des acteurs. D'autre part, nous avons révélé que l'expérience des conflits précédents a conduit à consolider les règles d'usages au détriment des règles juridiques en vigueur. L'intensité de la mobilisation sociale contre les mesures de conservation impulsées de l'extérieur ont transformé, des années après, les règles locales, en réglementations des usages nautiques. Ces réglementations n'ont pas rencontré de résistance de la part des usagers.

De même, sur le site de la Baie de Cadix (chapitre 6), les conflits entre les écologistes et les élus locaux au sujet des projets d'aménagement dans le parc, mais aussi ceux entre l'administration et les saliniers au sujet de l'application de la loi « Littoral », traduisent également une situation où les régulations locales se sont

substituées à des réglementations devenues fantomatiques en l'absence de dispositif de contrôle. La superposition des interventions publiques qui brouille aussi le contrôle de leur application, contribue à alimenter ces petits arrangements au cas par cas. Le contournement des réglementations devient loi (Becerra, 2001).

Sophie Allain montre, dans ses recherches sur la gouvernance de bassin en France, que la mise en place des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux au titre de la loi sur l'eau de 1992, dépend en effet des moyens utilisés pour mobiliser les acteurs locaux. L'utilisation des formes d'organisation préexistantes permet à l'initiateur du projet de SAGE de mettre en place une collaboration entre acteurs publics et privés. Cette stratégie est efficace dans la mesure où les structures de coopération existantes ont été socialement légitimées. Lorsque ce sont des « groupes de travail », déjà à l'œuvre pour d'autres projets, ces structure permettent d'amorcer les discussions entre les acteurs sur la politique à mettre en place. La mise en débat public suscite, par la suite, l'élargissement éventuel des objectifs d'action initiaux de ces groupes vers ceux du SAGE (Allain, 2001, p 208).

2.5. La médiation d'un acteur local

La constitution d'arènes locales de discussion constitue un troisième mécanisme d'application locale des réglementations publiques. Elle passe parfois par la délégation de la gestion d'un site naturel à un collectif local dont la légitimité est socialement reconnue. Cette délégation fait appel à la fois aux compétences pratiques et à la capacité de médiation entre les intérêts divergents dont dispose l'acteur collectif en question. Les cas d'études français et espagnols, même s'ils se déroulent dans des contextes géographiques et politiques très différents, révèlent l'efficience de cette démarche de délégation, c'est-à-dire sa pertinence par rapport à l'atteinte des objectifs de protection de la nature.

L'association de pêcheurs de l'estuaire de Palmones (chapitre 6, section 3), par exemple, a reçu de la municipalité la cession des droits de gestion des ressources du fleuve. Dans ce cadre, elle a mis en place des règles locales qui ordonnent la cueillette et la pêche, qu'elles aient un but économique ou de loisir. Cette association s'est constituée en relais local des administrations locales et régionales, sa proximité avec le terrain lui donnant une plus grande légitimité à réguler les usages de l'estuaire.

Dans les cas espagnols, les assemblées dirigeantes peuvent également jouer ce rôle de médiation si tant est qu'elles se constituent en arènes de débat des mesures de protection. Leur légitimité est en effet souvent remise en question[360]. Sur le site de l'Ampurdan par exemple (chapitre 5), la pression réalisée par le syndicat agricole majoritaire (« *Unió de pagesos* ») a permis d'élargir les intérêts pris en compte dans cette assemblée et à lui donner une légitimité sociale. La participation du syndicat signifiait en effet son adhésion au dispositif de parc naturel. Elle lui confère également une position stratégique pour intervenir et peser dans la prise de décision.

Dans un autre contexte, avant même la création officielle du Syndicat mixte de préfiguration du Parc Naturel de la Narbonnaise (chapitre 4), l'équipe mise en place pour élaborer le projet de parc constituait un médiateur informel entre les pouvoirs publics et les acteurs locaux. La création du Syndicat mixte vient institutionnaliser cette médiation. L'absence de dispositif juridique reconnu n'est pas un obstacle pour celui-ci puisque les actions de conservation en partenariat avec les acteurs locaux sont mises en œuvre en dépit de cela. La légitimité du Syndicat mixte qui se fonde sur un statut encore non reconnu par les pouvoirs publics lui procure néanmoins le pouvoir d'agir au niveau local et de négocier l'application des réglementations impulsées par les autorités publiques en intégrant les points de vus et les intérêts divergents.

Sur ce point, les analyses de Pierre Lascoumes, Michel Callon et Yannick Barthes (2001) apportent l'idée que l'intégration des « profanes » à des forums de discussion « multi-acteurs » organisés pour appliquer une action publique, est une garantie d'adhésion de ces acteurs aux actions. Ces forums s'apparentent, selon nous, à ce que Corinne Larrue (2000) a nommé « para-structure » : un ensemble organisé d'acteurs publics et privés, contingent et non nécessairement institutionnalisé ou stabilisé dans sa composition. Ils correspondent à l'invention sur le terrain et par les acteurs, eux-mêmes, de formes originales de consultation et de prise de décision, adaptées à l'échelle spatiale de la politique à mettre en place ou du problème à résoudre. Ces structures, régies par des règles pratiques de fonctionnement, peuvent se dissoudre ou se mettre en sommeil une fois l'objectif atteint[361]. C'est en effet, au départ, une

[360] Cf. à ce sujet l'introduction du chapitre 6 de ce travail.
[361] Ce n'est pas le cas pour les institutions de gestion des systèmes irrigués décrites par Elinor Ostrom et dont la vocation est de durer dans le temps

communauté seulement partielle et éphémère d'intérêts qui lie les acteurs. La structure n'a plus de raison d'être lorsque le projet d'action a été réalisé.

La médiation d'un acteur local, reconnu comme légitime, peut donc faciliter l'adhésion aux dispositifs de protection de la nature. Un acteur, individuel ou collectif, ayant une visibilité sociale, peut servir de médiateur local et légitime de l'action publique et donc un atout pour la participation sociale.

3. Contrôle citoyen et mobilisation contestaire

Nos recherches révèlent aussi deux formes moins classiques de participation sociale à la conservation de la nature. Les acteurs locaux peuvent d'une part, adopter un rôle de « contrôle citoyen » de l'application des réglementations en vigueur. Ils se positionnent alors du côté de la régulation politique, quant ils ne s'y substituent presque complètement (cf. chapitre 6). D'autre part, ils peuvent participer à conserver la nature en faisant la preuve de l'efficacité de leur organisation locale et du caractère nécessaire de leur pratiques dans la conservation du milieu. Leur mobilisation collective a pour but de contester l'application de mesures d'action considérées comme moins efficaces que les leurs.

Ce que nous appelons « contrôle citoyen » renvoie aux actions engagées par les acteurs locaux (individus ou associations) eux-mêmes pour conserver les espaces naturels. Cette participation peut se faire de façon spontanée sous la forme de coalitions informelles et temporaires ou bien sous la forme de collectifs plus formalisés. Ces formes de participation sont le plus souvent conjoncturelles. Elles apparaissent dans des contextes propices à l'émergence de nouvelles stratégies de gestion ou d'alliances provisoires entre écologistes et certaines catégories d'usagers pour résoudre un problème d'environnement.

Il s'agit par exemple de faire face à une absence de l'administration dans le règlement de ces problèmes de gestion. Dans le cas de la Baie de Cadix (chapitre 6), nous avons observé une situation de dé-réglementation et de multiplication des régulations autonomes. Face à l'absence des administrations supra-locales dans le contrôle des mesures de protection en vigueur, les groupes écologistes locaux ainsi que l'Association des Amis du parc naturel, ont mis en place, au fil du temps, leur propre système local de « contrôle » des normes. Ils réalisent, pour cela, des actions en justice

qui contraignent les élus, mais aussi les industriels ou les aquaculteurs, à renoncer à leurs projets ou à réparer les conséquences de leurs actions (pollution, assèchement d'un cours d'eau). Ces groupes écologistes favorisent également l'émergence de projets d'action concertés avec les usagers locaux qui leur permettent de mettre en valeur les activités locales tout en garantissant le respect des caractéristiques naturelles du site (et donc des réglementations). Ils ont par exemple passé un accord avec un exploitant des salines afin de créer un parcours de randonnée pédagogique à travers le parc, expérience que nous avons aussi observée dans le cadre du projet de Parc Naturel Régional de la Narbonnaise en Languedoc-Roussillon (chapitre 4).

A Cadix, à Palmones, sur la Garonne, des formes de coopération spontanée sont généralement mises en place dans une conjoncture politique conflictuelle ou dans un contexte de forte dégradation des ressources naturelles. Dans ce dernier cas, la coopération est d'autant plus forte que le contexte est aggravé par le surgissement d'autres problèmes (une pollution importante) ou d'une réglementation qui oblige à repenser la gestion du milieu (une directive européenne). Dans ces situations, l'absence de coordination institutionnelle entre les différents intervenants n'empêche pas la mise en commun des logiques d'acteurs et l'émergence d'un projet d'action collective. D'une part, la participation peut être motivée par un problème écologique. L'identification d'un risque global ou un diagnostic alarmiste de l'évolution des ressources naturelles incitent les usagers à contribuer volontairement à protéger la nature, support de leurs activités de travail ou de loisirs. On n'est pas ici dans une situation de « tragédie des biens communs » où chacun continue d'agir selon une logique individuelle (Hardin, 1968) mais bien dans la construction d'une logique de gestion collective de ces biens naturels. La coordination apparaît alors comme une nécessité. D'autre part, la participation peut aussi être purement stratégique. Elle se présente alors comme la mise en place par les acteurs locaux, de nouvelles techniques d'exploitation du milieu naturel dites plus « durables », dans le but d'anticiper les coûts futurs de l'évolution des réglementations de protection sur celui-ci. Il s'agit également, dans cette forme de participation « anticipée », de préserver une légitimité d'intervention sur ces espaces et de garder la maîtrise de leur territoire d'action. Dans le cas de la protection des zones naturelles de la Garonne par exemple (chapitre 3), face à des exigences environnementales de plus en plus importantes et à la multiplication des conflits à ce sujet, la Coopérative Forestière de la Garonne expérimente des formes de cultures

alternatives aux itinéraires techniques classiques. En tant que représentant des intérêts des populiculteurs riverains du fleuve, l'expérimentation des pratiques culturales plus écologiques, permet de tester et d'opérationnaliser sa démarche « pro-environnementale » auprès de ses adhérents. L'objectif de cette stratégie est d'anticiper les changements avant d'être dépassé par eux, et de rester « maître chez soi » : « *On souhaite garder le contrôle de ces techniques forestières de façon à maîtriser la définition et l'évolution des itinéraires forestiers, parce que les gens qui les mettront en œuvre, ce sera nous* », explique un responsable (Cofogar, janvier 1998).

Parallèlement à l'existence de formes de contrôle des réglementations par des « acteurs-citoyens », nous avons observé des formes de participation plus atypiques. La « mobilisation contestataire » est, selon nous, une forme de contribution conflictuelle à la protection de la nature où s'affrontent des logiques de conservation classiques et des logiques de gestion locale des ressources et des espaces naturels. Dans le conflit qui les oppose à l'Etat dans l'application de la loi « Littoral », les saliniers de la Baie de Cadix (chapitre 6), par exemple, revendiquent la validité et la légitimité de leurs activités qui sont au fondement de la configuration écologique actuelle du site protégé. Ils s'allient avec les aquaculteurs et certains élus locaux pour contester les tracés du domaine public maritime-terrestre et les règles qui y sont liées. Le mécontentement social dû à l'ingérence des pouvoirs publics est donc à l'origine de cette forme de participation inhabituelle où les saliculteurs et les aquaculteurs s'attachent à faire la preuve de la compatibilité de leurs pratiques avec la conservation du site.

Le mécontentement d'une catégorie d'acteurs peut donc générer une prise de position collective face à l'arrivée d'un acteur tiers dans le jeu, porteur de nouvelles formes de régulation des activités et qui éveille les solidarités entre usagers. Les alliances locales ainsi constituées se fondent sur la revendication d'efficacité des modes d'organisation locaux dans la préservation de l'espace naturel, face à la mise en place de modes de gestion considérés par leurs auteurs comme plus « équilibrés ». Ces coalitions traduisent l'affirmation d'une autonomie locale face à l'intervention d'acteurs publics.

A partir de ces rapports conflictuels et de ces alliances « de crise », se construisent un terrain de rencontre et un objet commun de débat qui suscitent concertations et négociations et conduisent à de nouveaux modes de coopération et de gestion de la nature. Dans ces situations, le conflit est bien un moteur de la protection

des biens naturels. Cette analyse renvoie à l'idée soutenue par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthes (2001), selon laquelle les controverses existantes doivent être reconnues, stimulées et organisées, pour assurer l'efficience des modes de coopération et de participation sociale qui émergent. Il ne faut pas se contenter d'attendre qu'elles se déclarent mais les mettre à jour pour mieux les cerner et en organiser la résolution.

Quelle que soit leur forme le nom qu'on leur donne, ces actions organisées sont aussi des lieux de production de connaissances et de prise de décision. L'enjeu de la prise en compte de telles « coalitions » est de définir les différentes dimensions d'un problème et de prévenir les débordements (conflits ou effets pervers) liés aux incertitudes propres à l'action publique, en amont de sa mise en œuvre.

Nos observations montrent par ailleurs que les acteurs locaux profitent stratégiquement des marges de manœuvre autorisées par les réglementations en vigueur, celles-ci devenant des instruments au service d'autres stratégies de gestion de l'espace naturel. Nous pensons, de fait, que ces réglementations orientent les conduites plus qu'elles ne les déterminent.

4. Le mécanisme d'instrumentalisation des réglementations

Dans le cas du parc naturel de l'Ampurdan par exemple (chapitre 5), les mesures agri-environnementales servent, avant toute autre chose, à la pacification des conflits entre les agriculteurs et l'administration locale. En effet, les exploitants considèrent ce dispositif public comme une opportunité de résoudre les conséquences négatives des actions de ré-inondation des marais sur leurs cultures et de trouver les termes d'une cohabitation avec les écologistes, longtemps conflictuelle. Dans le cas de la Garonne (chapitre 3), le Centre Régional de la Propriété Forestière, acteur important dans la gestion du fleuve, a créé le groupe de travail sur « Natura 2000 » en considérant le programme européen comme une opportunité de pérenniser la logique donnée à la production forestière au niveau régional (avec les Orientations Régionales Forestières). Ce groupe représente surtout l'occasion d'affirmer leur présence dans la mise en œuvre du programme et le moyen de maîtriser les orientations qui lui seront données. Par ailleurs, le programme européen sert le renforcement de la collaboration avec les naturalistes locaux dans un contexte global où la légitimité des pratiques forestières tend

à être remise en cause (controverses sur l'impact écologique des peupleraies en bord de Garonne).

Nous proposons donc le concept *d'instrumentalisation* des réglementations pour qualifier le processus par lequel les acteurs locaux transforment les réglementations en outils au service de leurs propres intérêts : il est alors question d'y adhérer tout en les détournant de leur finalité initiale (environnementale) afin de servir d'autres objectifs (économiques notamment). Ce mécanisme a aussi pour fonction de rendre les réglementations « opérationnelles », c'est-à-dire applicables.

Didier Busca (2002) identifie un mécanisme similaire dans le rapport des agriculteurs aux dispositifs environnementaux. Il montre que les dispositifs réglementaires sont l'objet d'une application très souple et très peu homogène tandis que les dispositifs incitatifs tendent au contraire à être standardisés. Il explique cette situation comme le résultat de « l'appropriation stratégique » que font les agriculteurs de ces dispositifs. Ceux-ci utilisent, dans la pratique, les réglementations agri-environnementales au service de leur propre stratégie de gestion du territoire. Les réglementations se constituent en enjeux autour desquels s'organisent des stratégies d'action variées, d'autant plus si leur contenu est assez souple pour autoriser les arrangements entre les fonctionnaires et leurs administrés.

***

Il s'agissait dans cette section de comprendre comment les acteurs participaient à l'application des mesures d'actions hétéronomes destinées à protéger un site naturel. Nous avons montré que leur autonomie dans la gestion des espaces naturels s'exprime dans leur faculté de ruser avec les réglementations lorsqu'il s'agit de les mettre en oeuvre. La contribution des acteurs locaux à la mise en protection d'un site est, en fait, un processus complexe et peu égalitaire dans la mesure où, les avantages et les contraintes ne sont pas les mêmes pour tous les acteurs concernés. Nous avons démontré, en particulier, que les acteurs locaux sont dotés d'une capacité à déterminer la conservation du site naturel en contribuant à faire appliquer les dispositifs publics de conservation du site (adhésion sociale, contrôle citoyen). Ils déterminent également la conservation du site en contribuant à protéger les espaces naturels par l'invention de formes de coalition plus ou moins formalisées (autour d'une menace ou de la résolution d'un problème). En outre, ils y participent de façon moins classique en revendiquant la

participation « de fait » de leurs activités à la conservation du milieu (mobilisation contestataire) face aux interventions publiques.

Deux conséquences se dégagent de cette analyse. Premièrement, les formes de participation sociale observées sont moins le résultat de procédures formelles mises en place par les pouvoirs publics supra-locaux que le produit des configurations sociales, politiques et écologiques qui créent (ou non) un enjeu autour de la conservation collective des espaces naturels. Pourtant, l'autonomie des acteurs locaux qui découle de ces configurations locales ne peut, en pratique, être conçue séparément de la régulation politique plus globale qui l'influence. Ceci nous conduit, dans un second temps, à rappeler que les réglementations produisent rarement les effets escomptés au départ. Leur efficacité est limitée par les réalités sociales locales. Cette analyse nous invite à interroger à présent, l'effet réel des réglementations sur les communautés locales.

Il convient d'observer plus précisément si la régulation politique, faute d'atteindre complément ses objectifs « écologiques », produit d'autres effets au niveau local. Notre propos consiste donc à comprendre plus précisément la fonction sociale des régulations politiques : quels mécanismes sociaux génèrent-elles au niveau local ? Quels effets produisent-elles plus particulièrement sur l'organisation et la cohésion sociale ?

B. L'EFFET DES REGULATIONS DE CONTROLE SUR LES CONFIGURATIONS LOCALES

Nous soutenons que l'application d'actions hétéronomes visant la protection d'un espace naturel produit deux types d'effets au niveau local. D'abord, le « sur-investissement » des autorités publiques dans la production de règles permettant de contrôler les activités sur un site donné, a pour effet d'activer la création de règles autonomes. Ensuite, les mesures d'action publique génèrent la production de liens sociaux entre des acteurs non portés à se rencontrer ou à travailler ensemble.

1. La « surproduction normative » comme activateur des régulations autonomes

Nos monographies révèlent d'abord que les régulations de contrôle renforcent les régulations autonomes qui régissent la gestion effective des sites naturels étudiés.

C'est plus précisément « l'empilement » des réglementations et des programmes d'action publics qui a pour effet de favoriser le développement de règles locales d'organisation des usagers et d'activer leur autonomisation par rapport aux acteurs publics appartenant à des niveaux hiérarchiquement supérieurs.

Le cas des marais de la Baie de Cadix montre en effet que la superposition de normes crée un contexte défavorable à l'application effective des mesures de protection du site. Rappelons que la gestion de ce site relève des différentes compétences des secteurs concernés de l'administration régionale et centrale, des groupes écologistes ainsi que des élus locaux et de différentes catégories d'usagers. Les administrations citées exercent un contrôle de l'application et de l'efficacité des règles en vigueur, aucune d'elles ne souhaitant empiéter sur le domaine de compétence d'une autre, ni se confronter à certains notables qui administrent les villes du parc naturel. En conséquence, des usages « hors la loi » se sont maintenus (manœuvres militaires, industries de récupération des métaux usagés), bénéficiant du manque d'autorité des réglementations en vigueur. D'autres usages se sont intensifiés à la suite de la création du site protégé, comme la cueillette traditionnelle de fruits de mer qui s'est transformée peu à peu en une activité de subsistance « souterraine », à la faveur de l'absence de système de planification initial. En outre, à défaut d'équipements (sentiers pédestres, centre d'information et de réception des visiteurs, centre de récupération d'oiseaux, etc.), le parc naturel n'est pas aménagé pour accueillir et intéresser un large public et par conséquent il ne génère pas de pression sociale qui inciterait à résoudre la situation anomique. Il semble, selon un ancien directeur du parc, que la confusion qui règne dans la détermination du régime de propriété en raison de l'application de la loi « Littoral », ait, jusque-là, bloqué toute possibilité d'agir dans le sens d'un aménagement à des fins de loisirs. Cette absence de mise en valeur n'a fait qu'augmenter les marges de manœuvre des acteurs locaux, notamment des élus. Ceux-ci ont par exemple largement profité des conflits de compétences des administrations régionales et nationales sur le parc, pour adopter des projets peu compatibles avec la préservation du parc.

Cet exemple démontre que les régulations localisées s'amplifient face à l'intervention d'acteurs extérieurs ou face à des mesures impulsées « d'en haut ». Ce renforcement exprime d'une part, l'existence d'un contre-pouvoir local : les destinataires des réglementations se préservent des contraintes qu'elles impliquent et affirment leur propre autonomie dans la gestion de l'espace naturel. Ce renforcement

représente aussi la perte de légitimité et d'autorité des réglementations publiques dont la multiplication provoque l'affaiblissement. En l'absence de moyens financiers, techniques et humains supplémentaires affectés à leur application, cette « surproduction normative » implique le plus souvent un contrôle imparfait de leur effectivité par les administrations compétentes. L'affaiblissement ou la perte d'autorité consécutive de ces réglementations laissent le champ libre aux régulations locales. Cette situation crée en effet des marges de manœuvre importantes pour les acteurs locaux. Dans des contextes normatifs déjà très denses, en France comme en Espagne, le programme européen Natura 2000 par exemple, perd son « potentiel d'innovation » en s'ajoutant à la cinquantaine d'autres dispositifs juridiques d'espaces protégés existant en France ou en Espagne. Il semble davantage avoir contribué à la « *production d'une « nature en miettes » avec pour support le mille-feuille de l'empilement des textes administratifs et réglementaires* » (Charles, Kalaora, 2001, p 59).

De façon plus générale en Espagne, la superposition des interventions publiques ainsi que ses conséquences sur l'adhésion des acteurs locaux aux mesures publiques de conservation, est particulièrement remarquable. Le système normatif « multi-niveaux » de l'Espagne post-franquiste crée, selon Suzana Aguilar, « *un cadre d'action stratégique* » pour beaucoup de groupes sociaux comme les mouvements écologistes qui s'en sont servi pour être plus efficaces dans leur mobilisation (Aguilar et alii, 1999, p 81). Nous l'avons observé au cours du second chapitre de ce travail. Pour nous, ce système génère pourtant les conditions de son propre dysfonctionnement. Il compromet en effet l'application des réglementations de protection de la nature par les différents niveaux d'administration et les secteurs socioprofessionnels concernés. D'une part, loin de faciliter l'application de normes, ce système la complexifie. Le contexte d'action à échelles multiples partage de façon verticale (entre l'Etat, les régions, les provinces et les villes) et horizontale (au sein de chacun de ces niveaux) les compétences législatives (élaboration des normes) et exécutives. Ce faisant, il implique la diversification du système d'acteurs intervenant sur l'espace naturel et favorise l'apparition de conflits de compétence. D'autre part, le système multi-niveaux a conduit à multiplier les régulations locales en l'absence de coordination et de contrôle entre les administrations, et à la faveur de leur perméabilité aux intérêts sectoriels.

En France, Pierre Lascoumes a montré que les règles de droit deviennent « applicables » parce qu'elles sont traduites en « *normes secondaires d'application* »[362]. Elles correspondent à des « *principes pratiques développés par les agents publics pour assurer la mobilisation et l'adaptation des règles étatiques aux faits sociaux qu'il leur appartient de gérer* » (Lascoumes, 1995, p 59). Le caractère souvent général des règles juridiques ainsi que la dispersion verticale des compétences administratives, génèrent des marges de manœuvre et favorisent l'expression de l'autonomie des acteurs locaux (élus, associations, propriétaires fonciers) qui les interprètent, les négocient avec l'administration ou les détournent. La multiplication des règles liée à la superposition des niveaux compétents constitue aussi, pour les acteurs locaux, une superposition de contraintes qui intensifie ce processus de régulations locales. Celui-ci représente une sorte de « soupape de sécurité » qui permet la traduction des normes en fonction du contexte local. Il tend finalement à consolider les modes de gestion de l'espace en vigueur.

L'exemple de l'application de la loi « Littoral » est particulièrement significatif des effets induits par la superposition et la concurrence des réglementations. En France comme en Espagne, cette loi s'ajoute à l'ensemble des réglementations déjà en vigueur sur les espaces protégés. Son application engendre, de fait, de nouvelles contraintes pour les élus, des changements de pratiques pour les usagers qui ne sont pas nécessairement compensées, ou encore la remise en cause de projets de développement urbain communaux ou intercommunaux.

En Espagne, l'intervention du gouvernement central, gestionnaire du littoral, concurrence les gouvernements régionaux qui disposent de toutes les autres compétences en matière d'environnement, notamment celles concernant la protection des espaces naturels. La loi « Littoral » du 28 juillet 1988 remet en cause la pérennité des usages traditionnels et, à un degré moindre, les projets de développement urbain des villes littorales. Sur des sites démographiquement très denses, les implications directes de cette surproduction normative sur les usages et les projets de ville, sont particulièrement importants.

---

[362] Cf. aussi à ce sujet à Marc MORMONT, 1996. - « De Bruxelles à la ferme : environnement et agriculteurs en Belgique », *Etudes Rurales*, 141-142, Paris, pp. 157-169.

La configuration locale du site des marais de la Baie de Cadix (chapitre 6, section 1) illustre parfaitement cette problématique. En effet, les marais y bénéficient d'une protection régionale, celle de parc naturel, et d'une protection de rang national au travers de l'application de la loi « Littoral ». Cette loi constitue une protection totale de ces zones humides. Elle se superpose de fait à la réglementation du parc naturel qui traite des mêmes thèmes, mais de façon moins restrictive. Les marais sont également protégés au niveau provincial par le « Catalogue de protection du milieu physique de Cadix » ainsi que par certains plans généraux d'aménagement urbain. Au niveau européen, le parc naturel est déclaré « Zone de Protection Spéciale pour les Oiseaux » en application de la directive « Oiseaux » et identifié comme « Lieu d'Intérêt Communautaire » au titre de la directive « Habitats ». Les marais gaditans ont aussi été proposés en 2000, comme sites Ramsar[363]. Par la délimitation du domaine public maritime-terrestre, la loi « Littoral » cherche à mieux protéger ces espaces littoraux, dégradés malgré l'empilement réglementaire dont ils bénéficient. Son objectif est de rendre leur statut public à des sites bien souvent usurpés à la propriété de l'Etat, pour des raisons d'urbanisme ou de mise en exploitation du territoire, faisant que cette zone littorale est presque entièrement sous le régime de la propriété privée. La loi « Littoral » remet actuellement en cause un certain nombre de ces propriétés privées en effectuant des tracés qui les intègrent au domaine public. Les usagers des saliniers en particulier, s'y opposent et engagent des recours administratifs. Le climat de conflits et d'incertitudes que la loi crée pour les propriétaires, accentue le déclin de certaines activités traditionnelles comme l'activité salinière (Barragan, 1983, p 64). Il freine considérablement le développement économique d'activités telles que la pisciculture, en bloquant les investissements envisagés par les exploitants sur leur propriété[364]. En conséquence, l'abandon de certaines pratiques d'entretien des propriétés salinières, favorise la perte de biodiversité. L'observation des problèmes de pollution de l'eau atteste aussi de la faible efficience des mesures de protection en vigueur. La loi produit finalement un cercle vicieux : elle renforce le problème de dégradation qu'elle était

[363] C'est une procédure en cours depuis plusieurs années. Le dossier a finalement été envoyé par l'actuel directeur du parc naturel en 2000.

[364] En effet, ceux-là sont réalisés la plupart du temps en hypothéquant la propriété salinière. Le passage de cette propriété au domaine public avec la loi littoral dissuade les banques de prendre ce type de caution pour réaliser les prêts et donc beaucoup de pisciculteurs sans ressources, préfèrent abandonner l'activité.

censée résoudre. Les régulations autonomes se multiplient face à la perte de légitimité des réglementations et à l'usure de leur autorité.

En France, la loi « Littoral » du 3 janvier 1986 se surajoute aussi aux autres mesures de protection existantes, même lorsque ce ne sont que des zonages écologiques. Sur le site de Bages-Sigean (chapitre 4), le projet de parc, les réserves naturelles, le contrat d'étang, le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux de l'Aude et dans une moindre mesure, les ZNIEFF et ZICO (qui n'ont pas de pouvoir réglementaire) se surajoutent aujourd'hui à la loi « Littoral ». Ces différents dispositifs constituent des zonages de protection de la nature qui peuvent être utilisés par l'administration pour arrêter un projet d'aménagement ou contrôler certains usages. La loi « Littoral » qui est le dispositif réglementaire le plus important, n'est que faiblement appliquée. Certaines communes « proches du rivage », comme la ville de Narbonne ou celle Port la Nouvelle, tentent de façon répétée de déroger à l'application de cette loi.

Il semble qu'avec la loi « Littoral », « *les services de l'Etat se sont lancés dans une pratique de très large protection qui se heurte à la volonté d'aménagement des collectivités locales* », laissant au juge le soin de trancher dans les nombreux recours administratifs déposés par les élus (André-Hubert Mesnard, 1997, p 58). Selon Jacques Lacombe, rapporteur de la loi « Littoral » au Parlement, celle-ci était nécessaire après la décentralisation pour compléter les normes déjà en vigueur. C'est une loi dont l'application relève de la compétence des élus locaux :

> *« C'est aux décideurs locaux de traduire dans des documents ou dans différentes autorisations délivrées, le droit applicable, les droits et obligations de chacun par rapport à une appréhension des espaces physiques qu'ils ont à gérer » (Lacombe, 1987, p 19)*

La compétence que garde l'Etat français se justifie malgré tout en tant que « *zone dont l'avenir intéresse la nation toute entière ».* L'Etat semble en effet le mieux placé pour arbitrer entre les exigences parfois contradictoires du développement économique et de la protection de la nature ou pour donner aux collectivités locales les moyens d'effectuer cet arbitrage (Lacombe, 1987, p 18). Il intervient notamment au travers du Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres, un établissement public administratif qui lui permet, en partie, de se détacher de la tradition interventionniste et centralisatrice qui était la sienne jusqu'à l'application de la loi « Littoral ». Son statut

confère au Conservatoire une autonomie et une plus grande liberté d'action par rapport au Ministère de l'environnement, son ministère de tutelle (Bodiguel, 1997, p 106). Il a pour mission d'acquérir des terrains littoraux pour les protéger en apportant conseil aux acteurs locaux (collectivités locales ou associations) responsables de leur gestion.

Pourtant, la loi « Littoral » française pose le problème du manque d'articulation autour d'objectifs clairement définis (Lacombe, 1997, p 18). Cette situation génère des zones d'incertitudes dont la maîtrise permet à certains acteurs comme aux élus locaux de faire valoir leurs intérêts lors de la définition des conditions d'aménagement d'une zone proche du rivage. La loi comporte peu de mesures permettant d'assurer une coordination des opérations d'aménagement, de protection et de mise en valeur, de part et d'autre du littoral. Elle ne règle pas la question des éventuelles concurrences entre les services ou les organismes intéressés à divers titres par la gestion de cet espace (Colson, 1987, p 28). Dans cette situation de superposition des acteurs et des niveaux d'intervention publique, « *la loi "Littoral" apparaît comme insuffisante non pas en elle-même mais parce que les services de l'Etat ont parfois tendance à oublier de la faire respecter et qu'il faut que ce soit une association "privée" qui s'en charge* » (Bodiguel, 1987, p 113).

Certains acteurs locaux comme l'association ECLA à Narbonne ou bien *Ecologistas en acción* à Cadix ou AGADEN sur le front littoral de Gibraltar, se mobilisent effectivement pour faire appliquer la loi. Selon la logique de « contrôle citoyen » identifiée, ceux-ci multiplient les plaintes en justice pour contraindre son application, en dépit de la force des enjeux locaux. Malgré le foisonnement réglementaire, les projets d'urbanisation et d'aménagement, les revendications d'usages traditionnels du littoral, ont en effet le plus souvent priorité par rapport aux enjeux de conservation de la nature. Faute de dispositif administratif de contrôle qui soit systématisé et en l'absence d'évaluation de l'application des réglementations, les acteurs locaux bénéficient donc de marges de liberté importantes.

Ainsi, trop de normes tue la norme. La surproduction normative engendre un système de gestion et de protection de la nature, certes cadré par un ensemble imbriqué de règles institutionnelles, mais structuré par les usages, les représentations sociales de l'espace et les enjeux socio-économiques et politiques locaux : c'est-à-dire par la configuration locale des usages et des modes de gestion.

2. Les régulations politiques productrices de lien social

Si leur fonction de contrôle des usages est sans cesse détournée, quel rôle les réglementations jouent-elles alors au niveau local ?

Leur application générant des négociations entre les parties présentes (Lascoumes, 1990, p 50), elles ont non seulement une fonction de contrainte mais aussi une fonction sociale. En effet, en mettant en prise des acteurs habituellement peu enclins à échanger des points de vue, à négocier des mesures de gestion, les réglementations jouent le rôle de moteur des coopérations verticales entre acteurs de différents niveaux et des coopérations horizontales entre acteurs locaux. Le cas de Natura 2000 illustre bien cette dynamique. Dans l'exemple de la Garonne, Natura 2000 a été l'occasion pour les naturalistes et forestiers locaux de renforcer leurs relations de coopération. Le fonctionnement du groupe de travail créé dans le cadre du Programme National de Recherches sur les Zones Humides structure les liens sociaux non seulement entre les individus membres de ce groupe, mais aussi entre leurs organismes ou associations de rattachement. Par la suite, ils s'appuieront sur ces coopérations pour nouer d'autres contacts.

Les régulations de contrôle peuvent offrir soit un intéressement collectif aux usagers pour les motiver à agir ensemble, soit une nouvelle structure d'opportunités permettant de modifier les rapports sociaux locaux (cas des MAE, chapitre 5). Elles peuvent aussi produire, pour ces acteurs, l'opportunité de régler leurs problèmes de gestion, d'interdépendance ou bien de ressources naturelles qui mettent en danger la pérennisation d'une partie de leurs activités. A Palmones (chapitre 6, section 2), nous avons observé que les réglementations de la pêche ont introduit un arbitrage qui visait en premier lieu à stopper l'épuisement de la ressource en crustacés. Médiatisées ou ajustées par une association locale de pêcheurs, ces règles ont permis de traiter en partie le problème de la qualité des coquillages ramassés par les pêcheurs mais aussi de coordonner les modes d'exploitation du milieu naturel de façon à ce que les efforts de chacun ne soient pas sabotés par le comportement des autres. Elles ont par ailleurs conduit les usagers et les écologistes à se rencontrer, à aborder d'autres problèmes, en particulier ceux concernant la pollution et l'eutrophisation de l'estuaire, ainsi que le retrait de la digue en amont de l'estuaire.

Cet exemple montre que les dispositifs d'action publique ont une efficacité environnementale et sociale lorsqu'ils sont relayés par des entités locales (individuelles ou collectives) mais aussi lorsqu'ils prennent en compte les effets du contexte qui structurent l'action des destinataires. En ce qui concerne le cas de Palmones, l'épuisement de la ressource renvoie par exemple à la perte d'un moyen de subsistance ou de complément de revenus pour certaines familles de ce quartier de pêcheurs. La réglementation de la cueillette de fruits de mer est acceptée dans la mesure où elle intègre la dimension sociale de cette pratique. La simple interdiction de cette pratique locale ne permettrait pas, à elle seule, de résoudre le problème de surexploitation de la ressource.

Au niveau microsocial, cette analyse renvoie aussi à l'idée que les politiques de la nature sont toujours appliquées dans des configurations locales qui ont une histoire singulière avec le milieu naturel, qui se structurent autour d'enjeux spécifiques de gestion des sites et qui ont une mémoire des contraintes subies par le passé pour protéger la nature ainsi que des arrangements auxquels ils sont parvenus. De surcroît, dans ces configurations de gestion, des acteurs autonomes inventent leurs propres règles d'action et s'organisent pour anticiper ou contrôler les effets pervers de leurs relations d'interdépendances sur des ressources ou des espaces dont ils dépendent.

Pourtant, en contrepoids des analyses insistant sur les processus de régulation par le bas, de traduction des réglementations, de stratégies d'appropriation de leurs finalités environnementales, la singularité de notre approche réside dans la requalification du rôle de la régulation politique. Il ne s'agit pas tant de re-qualifier la fonction manifeste des règles formelles (le contrôle, l'arbitrage) mais de prendre la mesure du rôle qu'elles jouent dans la structuration effective des relations entre les acteurs intervenant sur un espace naturel. En effet, même si elles ne sont pas appliquées à la lettre, même si elles font l'objet de réinterprétations ou d'instrumentalisations, elles n'en jouent pas moins un rôle de médiation entre des acteurs aux intérêts divergents, comme le sont par exemple les usagers directs et les protecteurs de la nature. Elles créent des passerelles verticales entre ces acteurs locaux et les acteurs publics, ceux-ci étant contraints de se rencontrer dans des situations concrètes et de négocier les modalités de mise en œuvre des mesures de protection de la nature.

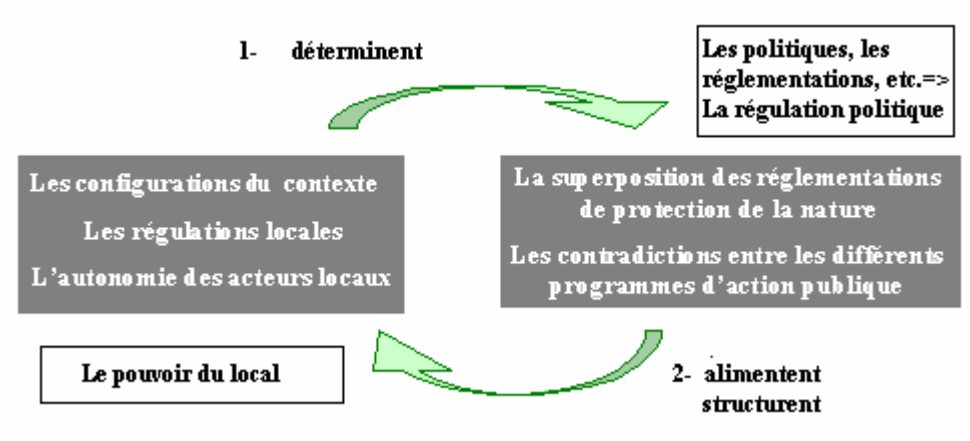
Sur un plan plus global, il semble en fait que la propension des réglementations de protection de la nature à créer de la coopération et du lien social soit inhérente aux

impacts territoriaux qu'elles produisent. Comme le montrent en effet Christian Deverre, Marc Mormont et Christophe Soulard, les politiques de la nature donnent lieu à un processus de brouillage des frontières traditionnelles entre les différentes activités de l'espace rural ainsi qu'au phénomène de « multi-fonctionnalisation » des acteurs ruraux. L'administration commune des espaces naturels que ces politiques supposent pourtant, conduit, dans les faits, à la reconfiguration des rapports entre les différentes activités existantes. On assiste alors à la constitution de nouvelles formes de coordination, à la multiplication des coopérations entre des acteurs habituellement séparés, à l'émergence de nouveaux collectifs sociaux (Deverre, Mormont, Soulard, 2002, p 235).

C. L'EFFICACITE DES POLITIQUES DE PROTECTION DE LA NATURE

Nos analyses précédentes montrent que, parallèlement aux régulations autonomes au niveau local et aux différents mécanismes d'application des réglementations, les politiques de la nature jouent un rôle dans la « structuration sociale » au niveau local. Leur caractère contraignant, imprécis, et leur objectif collectif et abstrait limite en effet l'adhésion sociale « spontanée » des acteurs locaux. D'un côté, les jeux observés autour de la régulation des usages sont l'expression du pouvoir propre aux acteurs locaux dans la protection des espaces naturels et ceci, au sein de configurations locales spécifiques. Ces acteurs déterminent en effet les modalités de mise en oeuvre des interventions publiques de protection de la nature. D'un autre côté, les réglementations qui alimentent les régulations autonomes, structurent les liens sociaux. Ces résultats peuvent être synthétisés dans le schéma qui suit (Figure 23) :

Figure 23 : L'action conjointe de protection de la nature



1- Les configurations locales des sites naturels déterminent les conditions et les modes d'application de la réglementation. Les « régles de contrôle » deviennent des instruments dans les stratégies locales de gestion de la nature

2- Les réglementations superposées s'auto-affaiblissent. Elles renforcent les régulations autonomes et constituent un objet autour duquel les acteurs locaux se positionnent, s'opposent, s'allient, bref, créent des liens.

Nous pouvons donc dire que la régulation politique et la régulation sociale dans le domaine de la gestion des espaces naturels se structurent réciproquement : la protection de la nature peut, de ce fait, être considérée comme un produit commun de l'action développée par les autorités publiques et de celle des acteurs locaux.

1. La protection de la nature : une action conjointe

Nos recherches permettent donc d'avancer l'idée que la protection effective de la nature s'opère à un niveau de régulation intermédiaire entre le niveau local et le niveau global. Sur le site des marais gaditans (chapitre 6, section 1), la mise en place récente du « réseau d'espaces libres » de la Baie, sorte de parc urbain de loisirs, autorise à penser que la valorisation du parc naturel va, à l'avenir, bénéficier du soutien d'une

coalition d'acteurs réunissant de façon inédite les administrations régionales, nationales, ainsi que la Communauté de communes de la Baie de Cadix.

Cet exemple montre que les régulations publiques de conservation de la nature sont favorisées par la constitution d'une « coalition » d'acteurs locaux. Cette coalition est fondée sur la plus value que génère, pour chacun des participants, la création d'une structure commune de gestion où les tâches de chacun sont clairement définies. Ici, l'administration régionale andalouse bénéficie de l'adhésion des élus locaux et de la coopération de l'Etat dans l'aménagement et la gestion d'un espace protégé longtemps délaissé, faute de moyens et de pression sociale ; l'Etat affirme de son côté la compétence d'intervention qu'il conserve sur les espaces littoraux ; les élus reçoivent des financements publics pour valoriser le site à des fins touristiques.

Nos analyses rejoignent celles réalisées dans le champ de la sociologie du travail autour de la « régulation conjointe » (Reynaud, 1989). Ce concept désigne une sorte de compromis qui suppose de considérer au départ, la pluralité et l'opposition des acteurs, la dispersion des intérêts et des valeurs ainsi que les différentes sources de régulation de l'action (Reynaud, 1995). La régulation conjointe n'exclut pas, pour autant, la concurrence des régulations en question. Elle permet, en fait, d'articuler des légitimités concurrentes ou contradictoires et les valeurs qui les sous-tendent.

La protection de la nature n'est donc ni le simple résultat de réglementations, ni celui de l'action unique d'acteurs d'environnement, ni le pur produit de régulations locales ou de jeux d'acteurs diversifiés. Si la protection des milieux naturels est configurée en dernier lieu par les régulations locales qui justifient le pouvoir et la légitimité d'intervention des acteurs locaux, elle est le produit d'une rencontre entre des objectifs d'intérêt général traduits dans des réglementations, des règles locales organisant les usages et des intérêts sectoriels. La protection de la nature est le résultat d'une co-construction de l'action publique (Thoenig, 1998), le produit de la convergence des objectifs respectifs des pouvoirs publics et des acteurs locaux, donnant lieu à la définition et au traitement collectif des problèmes. Concernant notre propre terrain de recherche, cette régulation consiste à intégrer les pratiques et valeurs traditionnelles revendiquées par les usagers aux exigences et objectifs scientifiques et politiques des pouvoirs publics. Elle s'opérationnalise au niveau local, en temps réel et dans des contextes locaux donnés.

On rejoint, ici aussi, les analyses d'Erhard Friedberg (1993) sur le fonctionnement de l'action collective. Rappelons qu'il considère l'organisation de l'action collective comme étant la construction d'un ordre local, partiel, contingent et toujours provisoire, à travers la stabilisation et la structuration d'interactions entre des acteurs interdépendants. C'est une idée similaire que développe Elinor Ostrom (1992), au sujet de la gestion des systèmes d'irrigation. Elle explique que la traduction d'une politique au niveau local relève d'une construction sociale fondée sur l'élaboration de nouvelles règles acceptées par les acteurs locaux et d'institutions chargées de les définir et de les appliquer. Les systèmes d'irrigation dits « viables » qu'elle a étudiés, sont ceux dont les règles sont adaptées aux spécificités du réseau, discutées, négociées et acceptées par les usagers. Ce sont aussi ceux dont les institutions gestionnaires sont reconnues par tous et ont la capacité d'appliquer des règles partagées et de les modifier le cas échéant. Le terme d'institution est utilisé par Elinor Ostrom pour désigner l'ensemble de règles effectives qui sont mises en pratique par des individus pour organiser des activités et qui ont des effets sur eux-mêmes ou sur d'autres. Elles peuvent prendre la forme d'organisations formelles ou pas (Lavigne-Delville, 1997, p 7). Dans nos études de cas, l'organisation des acteurs et les règles qu'ils produisent se présentent rarement sous la forme d'une structure formelle. Elles prennent plutôt des formes variables, contingentes, plus ou moins explicites (groupes de travail pour la Garonne, spécialisation fonctionnelle sur l'étang de Bages-Sigean ou sur la baie de Cadix).

L'observation d'une production collective de règles d'action, renvoie plus largement aux questions de « gouvernance ». Mais la notion est floue et sujette à controverses. Pour les uns, elle marque l'avènement d'un nouveau modèle de gouvernement alliant les acteurs privés et publics (Le Galés, 1999) et pour d'autres, elle sert de « *fourre-tout* », de « *prêt à porter institutionnel* » permettant de produire un modèle d'analyse à usage immédiat et des solutions toutes faites pour résoudre les problèmes théoriques de l'action publique (Duran (2), 2001). Pour Patrice Duran, le concept de gouvernance est un essai de caractérisation d'un type de conjoncture de l'action publique. C'est une « *tentative de saisir de manière englobante dans une formule ramassée l'ensemble des transformations affectant l'action publique* ». Cette approche est selon lui dangereuse d'un point de vue analytique, dans la mesure où elle conduit à gommer, du même coup, les différences et évite de les expliquer (Duran (2), 2001, p 2). Nous préférons des concepts sociologiques à la légitimité mieux établie

comme celui de « régulation » qui renvoie notamment aux travaux concernant les modalités de participation sociale à la « nouvelle action publique ».

La thèse sur le pouvoir du niveau local dans la protection de la nature s'inscrit en effet dans les analyses de cette « nouvelle action publique ». Pour Patrice Duran (1999) le passage d'un système politico-institutionnel interventionniste et centralisé à un système horizontal qui multiplie les niveaux de gouvernement et de prises de décision, facilite l'expression et l'intervention de nouveaux acteurs, notamment au niveau local. A la fragmentation de la société identifiée au niveau local s'ajoute le renforcement du niveau européen, notamment lorsqu'il s'agit de traiter de problèmes comme ceux liés à l'environnement pour lesquels l'échelle nationale s'avère désormais inadaptée. Les processus de globalisation économique, d'intégration européenne et de décentralisation se conjuguent donc pour remettre en cause la figure hégémonique de l'Etat Nation. Dans un contexte de multiplication des systèmes d'action, la régulation centralisée devient difficile, l'Etat ne pouvant plus se poser comme le référent unique dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Il n'est plus le seul à disposer ni de l'autorité, ni de la légitimité d'agir de façon unilatérale sans associer les acteurs concernés. Ces analyses amènent Patrice Duran à la conclusion *« que le haut ne gouverne pas le bas, mais qu'il est fortement dépendant de la capacité des échelons les plus proches du terrain à rendre les décisions opérationnelles. (...) Désormais les écarts perçus entre les objectifs de départ et les résultats ne peuvent seulement s'expliquer comme des déviances ou des signes de dysfonctionnement. Ils sont la manifestation de l'emprise des systèmes locaux sur les acteurs de la mise en œuvre, moins imputables de manière endogène aux acteurs qu'aux situations qui définissent leur marge de jeu et le champ des possibles »* (Duran, 1999, p 39)**.** Pour remplacer une analyse de la gestion publique devenue obsolète, celui-ci propose de mettre l'accent sur l'importance des acteurs de terrain comme « *détenteurs d'une véritable capacité d'organisation stratégique* » de telle sorte que « *dès lors que l'action n'est pas la simple déclinaison verticale des objectifs, elle consacre l'autonomie des acteurs opérationnels et conduit à penser autrement les rapports entre les acteurs.* » (Duran, 1999, p 44).

Cette perspective nous invite à penser l'Etat non plus comme un « tuteur » mais comme un partenaire (Duran, 1999, p 114) et les acteurs locaux non plus comme de simples destinataires mais comme des participants à l'action publique. Ceux-ci ne se contentent pas d'interpréter le contenu d'une action publique ou de le contourner. Ils ne

sont pas de simples opposants pour qui la prise de parole ou la défection sont les seuls modes d'expression possible de leur mécontentement (Hirschman, 1995). Ils participent à l'action publique comme des partenaires des pouvoirs publics. L'adhésion sociale des destinataires constitue donc un élément central dans la mise en œuvre de l'action publique qu'il s'agit d'étudier plus attentivement dans la section qui suit.

Compte tenu de ces résultats, il est permis de s'interroger pour conclure, sur les moyens à mettre en œuvre afin de favoriser l'adhésion sociale et l'efficacité des régulations de contrôle mises en place par les pouvoirs publics en vue de protéger les sites naturels anthropisés.

2. L'intégration des régulations locales : un facteur de l'efficience des politiques de la nature ?

Ayant successivement montré sur les sites étudiés, l'existence concomitante de conflits, de formes de coopération ainsi que d'effets réciproques entre les régulations autonomes et les réglementations, il paraîtrait réducteur de considérer les politiques de protection de la nature comme des systèmes d'intégration des intérêts divergents (Lascoumes, 1994) ou de concevoir les règles de droit comme des processus d'arbitrage de rationalités forcément antagonistes (Tanguy, 1979). Si nous avons fait la preuve que l'influence de la configuration du contexte local sur l'organisation des acteurs conditionne la protection de la nature identifiable au niveau local, nous avons aussi montré que les régulations politiques ont également des effets sur ces configurations d'acteurs. Nos analyses révèlent, en effet, que les réglementations définissent moins les modalités de gestion des sites protégés étudiés, qu'elles n'intensifient les régulations localisées et qu'elles ne créent des liens sociaux, parfois inédits, entre différentes catégories d'intervenants sur le milieu naturel. Elles offrent notamment à ces acteurs, des opportunités de régler un problème ou d'agir ensemble. Nous l'avons mis en évidence à propos de la conservation du site des marais de l'Ampurdan, cas le plus « robuste » de régulation conjointe.

De notre point de vue, l'efficacité sociale et environnementale des politiques de protection de la nature réside dans le potentiel à créer des passerelles entre différents niveaux d'action ou entre différents types d'intérêts. Elle est moins liée à la capacité réciproque des destinataires et des acteurs publics à penser les réglementations dans

leurs contextes locaux de mise en œuvre, qu'à leur capacité à les intégrer à l'organisation et aux régulations sociales préexistantes. Ainsi, une fois acceptées socialement, elles peuvent plus facilement atteindre leurs finalités environnementales.

La nouvelle réglementation de l'usage nautique du plan d'eau de Saint-Nicolas de la Grave (chapitre 3, section 1) montre la pertinence de cette analyse. Les règles locales en vigueur sur le site ont récemment été transformées en réglementations officielles dans l'arrêté préfectoral du 18 avril 2000 (n°00-527). Leur intérêt formel tient simplement à la désignation des responsabilités respectives de l'Etat, des collectivités territoriales et des usagers, « en cas de problème ». L'arrêté préfectoral formalise en réalité la spécialisation fonctionnelle implicite des usages qui ordonne l'utilisation empirique du plan d'eau depuis trente ans. La matérialisation et le balisage de l'ensemble des activités incombent désormais légalement aux collectivités territoriales concernées, aux associations ou aux clubs sportifs et à EDF (art. 19). On trouve par exemple à l'article 3 de cet arrêté, la reconnaissance de la responsabilité des usagers à réguler eux-mêmes les problèmes rencontrés dans la pratique de leur activité. L'article 6 interdit la circulation des bateaux ou des embarcations dans les bras morts du plan d'eau. Il préserve aussi la liberté des chasseurs de gibier d'eau et les activités pédagogiques de la base de loisirs. Il reconnaît ainsi un droit d'usage spécifique à ces usagers. Selon l'article 8, les usagers sont chargés de garantir plus largement la gestion de l'eau : « *La Garonne et le Tarn étant rayés des voies navigables et le plan d'eau objet du présent arrêté faisant partie de la retenue de Malause sujette à marnage, les usagers devront s'assurer sous leur propre responsabilité, des tirants d'air et tirants d'eau disponibles en fonction de la hauteur des eaux ainsi que de l'absence d'écueils ou d'obstacles immergés* » (article 8, A-P n°00-527). L'article 8 interdit aussi l'accostage et le débarquement dans les zones de repos et de nidification de l'avifaune[365], assurant de ce fait la pérennité de la règle de « bon voisinage » existant entre la base de loisirs, les pêcheurs et la Société des Sciences Naturelles du Tarn et Garonne depuis les années quatre-vingt. L'article 10 confirme la vitesse maximale de circulation des bateaux à propulsion mécanique, fixée à 5 km/h par la base de loisirs, pour le respect de la

[365] « Interdiction d'accoster et de débarquer en particulier sur les îles et îlots situés sur la Garonne en amont de son confluent avec le Tarn et l'anse face à l'observatoire ornithologique, l'embouchure du Merdaillou, ainsi que les berges comprises à l'intérieur des périmètres de protection rapprochée immédiates des captages d'eau potable », article 8, A-P n° 00-527.

tranquillité des autres usagers (pêcheurs notamment) et la protection des berges contre l'érosion causée par les remous.

Pour créer les passerelles entre l'action publique et la gestion sociale de la nature, les réglementations peuvent donc s'appuyer sur les règles locales existantes, voire même les institutionnaliser. Celles-ci sont alors reconnues comme fonctionnelles par l'administration. Ainsi, d'arrangements informels, elles deviennent des règles formelles. Leur acceptation ne pose pas de problème dans la mesure où se sont des règles déjà appliquées, c'est-à-dire dans la mesure où elles ne changent rien en pratique à l'organisation sociale en place. Elles représentent finalement non seulement la reconnaissance par les services de l'Etat de la légitimité de la gestion locale du site naturel, mais aussi une manière de **capitaliser** les aspects fonctionnels des mesures de protection mises en œuvre et éprouvées sur le terrain.

L'intégration des régulations sociales préexistantes à la mise en œuvre d'une politique de protection d'un espace naturel, apparaît comme un agent de l'effectivité de cette politique. D'un côté, la fonctionnalité éprouvée des régulations autonomes identifiées au niveau empirique permet de définir des objectifs de conservation réalisables sur le plan social et économique et donc à la fois, d'assurer l'adhésion des destinataires à la mise en œuvre de l'action publique. D'un autre côté, l'intégration de la régulation sociale de la nature permet de capitaliser les expériences en matière de gestion. Elle oblige à tenir compte du caractère fluctuant des contextes locaux et à retenir les modes d'action qui agencent le mieux la protection de l'espace naturel. Elle permet de pérenniser des modes d'organisation locale construits par les acteurs de terrain en fonction de la configuration locale de leur contexte d'action.

S'il est finalement permis de soutenir, au regard de nos études de cas, que la régulation sociale détermine la régulation politique destinée à protéger la nature, il convient aussi d'ajouter que la protection de la nature est en fait le produit d'une régulation intermédiaire où les réglementations ne sont pas de simples données. Ces dernières jouent un rôle dans la structuration sociale au niveau local. Qu'elles induisent des conflits ou des formes de coopération, elles se constituent comme un objet d'interaction et un outil de mise en relation sociale.

Les actions de protection de la nature tirent donc leur effectivité à la fois de l'arbitrage des conflits et du contrôle des activités qu'elles impliquent, mais aussi de la

place qu'elles laissent à l'expression des spécificités propres aux configurations locales et des liens qu'elles permettent de construire.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, notre analyse montre le caractère déterminant de l'échelon local dans la protection concrète des espaces naturels, caractéristique que l'on retrouve dans les différents sites étudiés en France comme en Espagne. Elle montre, à partir de différents exemples pris dans les monographies, que dans les deux pays, les mêmes types de mécanismes sont identifiables en dépit de la diversité des situations locales. Ces situations se distinguent, en effet, par la situation économique locale, par les problèmes écologiques à traiter, par le degré de dégradation du milieu naturel, par le rapport des usages aux ressources naturelles ou par les enjeux de gestion propre à chaque site. L'accent a d'abord été mis sur l'autonomie des systèmes locaux de gestion de la nature et sur le pouvoir des acteurs locaux dans la gestion et la protection de la nature, orienté vers la conservation du site ou bien vers le maintien de logiques d'action sectorielles et localistes de gestion des sites. La thèse consiste à dire que la protection de la nature est déterminée par les configurations sociales, économiques, politiques et écologiques du site où elle doit être mise en œuvre. La gestion effective de la nature repose sur un ensemble de règles créées par les acteurs eux-mêmes. Ces règles permettent aussi de répondre aux problèmes rencontrés tant pour la menace de la pérennité des activités que pour celle des ressources (comme la pollution de l'étang de Bages-Sigean ou la surexploitation des coquillages à Palmones). Ces règles sont donc aussi des moyens d'anticiper ou de résoudre les effets négatifs des interdépendances qui lient les acteurs. Elles régulent les relations entre usagers quant au partage des ressources, sur l'étang de Bages-Sigean (Prud'homies) par exemple ou sur le site de Palmones (au travers de l'association Varadero).

Ensuite, nous avons insisté sur l'idée que l'organisation sociale locale et les expériences de coopération entre acteurs locaux sont capitalisables et peuvent induire la création de coalitions d'acteurs, certes contingentes et fragiles, mais dont la caractéristique est la capacité d'agir pour maintenir ou restaurer l'état de conservation du site. Cependant, les régulations autonomes mises à jour ne fonctionnent pas en vase clos. L'autonomie des acteurs ne signifie par leur indépendance par rapport à des

niveaux de gouvernement hiérarchiques. La régulation sociale est, en fait, combinée à la régulation politique qui l'encadre. L'une et l'autre se structurent mutuellement de telle sorte que la protection de la nature est une co-construction des destinataires et des autorités publiques. Parler d'une « protection conjointe » de la nature n'affaiblit pas pour autant le pouvoir local. Elle permet au contraire d'en concevoir l'importance. Nous conservons l'idée que l'effectivité du droit est limitée, mais non pas en raison de l'inertie des autorités dans le contrôle de leur application, mais par « *le fait que d'autres règles s'appliquent* » pour reprendre les termes de Jean-Daniel Reynaud (1989). Il s'agit de ces règles produites « en situation » par les acteurs locaux intervenant dans la gestion des sites naturels. Certes, l'effectivité et l'efficacité des mesures (réglementaires ou incitatives) de protection de la nature reposent sur leur capacité à créer ou à développer les liens sociaux entre les divers acteurs intervenant dans la gestion d'un site naturel. Mais elles se fondent aussi sur l'intégration des régulations sociales caractéristiques du « pouvoir du local ».

En définitive, que ces régulations soient conflictuelles ou de nature coopérative, leur prise en compte permet de capitaliser les échecs et les réussites, d'en faire des atouts pour assurer l'acceptabilité sociale et l'applicabilité des mesures de protection envisagées. L'intégration de la régulation sociale de la nature existante au niveau local, aux régulations politiques envisagées, constitue finalement un facteur déterminant de l'efficience de l'action publique. Confrontées aux réalités sociales, les réglementations sont en effet appliquées lorsqu'elles combinent une fonction de contrôle et de régulation des conflits avec une fonction d'activation des liens sociaux au niveau local, qui génèrent ensuite, eux-mêmes, des formes de coopération entre acteurs locaux.

Conclusion générale

Cette recherche avait pour objet l'étude des problèmes posés par la protection effective des sites naturels. Il s'agissait de comprendre par quels processus sociaux un territoire socialement qualifié « d'espace naturel à protéger » est effectivement protégé. Autrement dit, nous avons cherché à questionner les conditions sociales de l'effectivité de l'action publique dans le domaine de la protection de la nature. A l'origine de notre interrogation, il y a le simple constat que la protection d'un site naturel ne va jamais de soi, y compris lorsque prédomine une opinion largement majoritaire en faveur de sa sauvegarde. Comme la plupart des politiques publiques environnementales, les politiques de protection de la bio-diversité sont, parmi l'ensemble des politiques publiques, les plus complexes et les plus difficiles à mettre en œuvre. Notre préoccupation a été, au-delà de l'objectif d'une recherche universitaire visant à apporter des connaissances nouvelles sur un sujet encore trop peu étudié, de contribuer à améliorer l'efficacité d'une action de conservation que nous estimons indispensable.

La thèse montre que la protection des sites naturels anthropisés est le résultat de l'effet conjoint d'une part, de régulations politiques et de leur traduction sur le terrain et d'autre part, de régulations autonomes développées par la configuration locale des acteurs et des intérêts sociaux, organisée autour des usages et des diverses ressources offertes par chaque site naturel à protéger. Cette configuration locale, qui s'exprime par certaines formes d'organisation politiques, sociales, économiques et écologiques, qui est traversée par des clivages et des conflits, apparaît déterminante dans la mise en œuvre concrète des réglementations publiques. Cependant, même si elles ne sont pas toujours effectives et efficaces et si elles sont soumises à des phénomènes d'ajustements et de contournement, les régulations politiques jouent un rôle important en introduisant la protection de la nature comme un enjeu local, en obligeant certains acteurs locaux à se rencontrer, à négocier et à trouver les termes d'une coopération. L'effectivité de la conservation des espaces naturels résulte donc d'une régulation « intermédiaire » qui intègre les déterminants des modes d'exploitation du milieu naturel ainsi que les régulations sociales qui les ordonnent. Sur un site déterminé, les politiques dans ce domaine sont « robustes » lorsqu'elles s'appuient sur la configuration sociale spécifique de ce site et proposent des modes d'intervention écologiquement adaptés et socialement légitimés.

Notre recherche montre que, dans la conduite des politiques européennes de conservation de la nature, le poids du « local » est finalement plus important que celui

des variables « nationales » et « régionales ». Le filtre que constituent les systèmes politico-administratifs nationaux dans l'application du programme Natura 2000 n'a qu'un poids relatif. Les procédures nationales et régionales d'élaboration de la liste d'intérêt communautaire varient moins en fonction des caractéristiques des système politico-administratif, qu'en fonction des caractéristiques des contextes locaux où devront s'appliquer les normes européennes.

En Espagne, la mise en œuvre de la première phase de Natura 2000 est le résultat d'un système législatif multi-niveaux (Carretero-Niembro, 1997, p 24). Dans le domaine de l'environnement, le développement simultané des interventions de l'administration centrale et des administrations régionales a créé un niveau de complexité élevé dans la distribution des compétences. Il a renforcé le manque initial de coordination horizontale (interne au gouvernement central) par le manque de coordination verticale entre les différents niveaux du système politico-administratif. Cette situation tend à introduire une certaine confusion dans l'imputation des responsabilités dans la prise en charge des problèmes d'environnement, comme nous l'avons observé, et comme l'a également montré, récemment, la gestion du naufrage du pétrolier Prestige et le traitement de la pollution qui a suivi.

Au niveau national comme au niveau régional, la procédure d'élaboration de la liste des sites Natural 2000 a été essentiellement technique et a exclu pratiquement toute concertation et participation sociale. Les négociations bilatérales entre le Ministère central de l'environnement et les gouvernements autonomes ont renforcé cette logique. Il apparaît cependant, d'après les deux cas étudiés, que les Autonomies ont fait prendre en compte par Madrid, la liste des sites à protéger qui correspondait le mieux aux objectifs de leur propre politique environnementale. En quelque sorte, ces deux régions ont « traduit » la mise en œuvre de la directive « Habitats » dans leur propre problématique environnementale. Pour l'Andalousie, la protection de la nature est considérée comme une composante du développement local, en Catalogne elle est plutôt associée à la nécessité de créer des espaces de loisirs naturels pour la population urbaine.

Le cas français apporte d'autres enseignements. En dépit des réformes de décentralisation des années quatre-vingt, la politique française de la nature est restée principalement le produit d'une intervention centralisée de l'Etat combinée aux ajustements réalisés au niveau local par les négociations entre les responsables des

administrations déconcentrées et les représentants des intérêts locaux (Grémion, 1976, Crozier et Thoenig, 1975). Le caractère centralisé de cette politique n'a été que partiellement remis en cause par la Communauté européenne en dépit du fait que celle-ci préconise, selon le principe de subsidiarité, la mise en œuvre des politiques européennes au plus près de leurs destinataires. L'Etat et ses services déconcentrés cherchent à maintenir leur contrôle sur la mise en œuvre des politiques européennes. L'Etat n'est plus cependant, le seul acteur de la protection de la nature puisque les collectivités territoriales, les régions, les départements, les communes et syndicats intercommunaux développent, d'une façon inégale, selon leurs moyens et leurs compétences, leur propre intervention et font pression auprès de l'Etat pour participer à l'application des politiques européennes et étatiques.

En outre, en France, la protection de la nature est un enjeu social et politique particulièrement « sensible » en raison de l'importance qu'y occupent les intérêts ruraux, fonciers et agricoles. Ceux-ci, puissamment organisés à l'instar du lobby des chasseurs, apparaissent comme des acteurs incontournables des politiques de la nature et ont imposé au gouvernement de mettre en place en place une procédure de concertation au niveau central comme au niveau régional et local. A ces trois niveaux, les rapports de force et les négociations dans ce dispositif de concertation ont pesé très lourd dans la procédure d'élaboration de la liste des sites natura 2000 envoyée à Bruxelles. Pour l'essentiel, le principal critère de sélection des sites a été un critère d'acceptabilité sociale, c'est-à-dire que les sites retenus ont été en priorité ceux où les rapports de force locaux étaient en faveur de leur protection.

Le modèle français d'administration et de gestion de l'environnement est donc ambivalent. En effet, l'administration d'Etat garde un pouvoir d'action important de contrainte et de contrôle mais elle est pourtant très perméable aux pressions de certains groupes d'intérêts (Lequesne, 1995, p 150). Cette sensibilité à la pression des groupes d'intérêts se traduit, comme nous l'avons observé, par l'importance considérable d'un « pouvoir périphérique » qui constitue un espace de négociation ente les principaux services déconcentrés de l'administration, les élus locaux et les représentants des secteurs sociaux-professionnels et des usagers. L'analyse de Natura 2000 montre, en effet, que les administrations déconcentrées chargées de sa mise en oeuvre au niveau régional et départemental disposent d'une autonomie relativement large par rapport au

gouvernement. Nous avons constaté que l'application du programme européen varient assez fortement d'une région à une autre.

Les études de cas présentées dans les chapitres trois à six de cette thèse ont mis en évidence la place prépondérante de l'organisation locale des usages, des conflits et des régulations autonomes dans la conduite de l'action publique de conservation de la nature. En effet, nous avons observé que les mesures de protection de la nature s'appliquent en fonction de leur appropriation par les acteurs locaux. Nous avons plus précisément montré que la protection effective des espaces naturels étudiés obéit à une « régulation autonome » propre à la configuration sociale, économique, politique et écologique de chaque site. Cette « régulation autonome » produit des règles qui organisent la répartition de l'accès aux ressources naturelles et stabilisent les liens entre les usagers et acteurs locaux.

Ensuite, nous avons analysé le rapport entre ces règles créées localement et la régulation politique, c'est-à-dire l'application des réglementations publiques. Nous avons observé que l'application concrète des réglementations peut conduire, paradoxalement, à activer l'autonomie locale. Bien souvent, l'abondance des réglementations et leur superposition provoquent l'affaiblissement de leur efficacité et élargissent la marge d'autonomie de ceux qui en sont les destinataires. Ces derniers les réinterprètent et les instrumentalisent en les détournant parfois de leurs objectifs. Ils les utilisent ponctuellement pour régler les problèmes de coopération qu'ils rencontrent. Cette instrumentalisation apparaît comme une modalité importante de la contribution des acteurs locaux à la mise en œuvre de l'action publique.

Par ailleurs, l'application des réglementations génère au niveau local du lien social en suscitant, même indirectement, l'invention de nouvelles formes de coopération. A l'épreuve des réalités locales, les réglementations créent, certes, des conflits entre les acteurs locaux ou bien entre ceux-ci et les pouvoirs publics, mais elles structurent et reconfigurent aussi les rapports sociaux. Nous montrons en effet qu'elles offrent un cadre de coopération et des opportunités de changement ou de traitement de problèmes pour les usagers et les acteurs de terrain. Les réglementations ne sont donc pas simplement manipulées, contournées ou négociées par les acteurs destinataires, qu'ils soient agriculteurs, pêcheurs, chasseurs ou élus locaux. Elles participent aussi au développement des processus de coordination entre des acteurs a priori peu enclins à ajuster spontanément leurs actions. Elles les incitent à trouver des arrangements, des

formes de concertation plus ou moins formalisées. C'est donc moins le conflit que les régulations politiques de conservation de la nature elles-mêmes qui sont le moteur de l'action collective.

L'action publique et la gestion concrète des espaces naturels sont, en définitive, deux champs d'action qui se structurent mutuellement. D'une part, sans l'apparition de règles qui convoquent les acteurs de ces différents niveaux sur la même scène d'action, la coopération entre les acteurs d'environnement, les usagers et les élus dans l'objectif de protéger les ressources, sont rares et même improbables. D'autre part, à elles seules, les règulations autonomes mises en évidence n'ont ni le pouvoir, ni l'objectif explicite de protéger la nature. Si l'action publique oblige les acteurs locaux à mettre en place certaines actions ou à adopter certaines stratégies pour faire valoir leurs intérêts, elles leur permettent également de prendre conscience des problèmes écologiques locaux et de les (re)définir. Les acteurs locaux contribuent donc à leur tour à formater l'action publique, notamment en défendant l'identitié et les modes de vie qui sont liés à l'espace naturel ainsi que l'efficicacité de leur propre organisation locale.

Il semble donc qu'en dépit des différences structurelles entre le système politique et administratif de l'Espagne et celui de la France, le pouvoir détenu par les acteurs de niveau local joue un même rôle déterminant de « filtre » des politiques de la nature. Notre analyse montre que dans les deux cas, l'action publique est structurée par l'organisation locale des usages et par des « enjeux de contexte ». Plus que le simple résultat de l'application de décisions prises ailleurs, la protection effective de la nature est donc le produit d'un système global d'opportunités de changement et de scènes d'action locales. Elle n'est cependant pas seulement le résultat des régulations sociales existantes au niveau local, combinées à des réglementations publiques mais elle se construit aussi à partir des interactions et des modes de coopération activés par l'application de ces mêmes réglementations. La protection de la nature est donc bien à l'interface de ces deux niveaux de régulation : entre la régulation « politique » et « sociale », « hétéronome » et « autonome ».

La pertinence de cette analyse s'illustre particulièrement quand elle est mise en perspective par rapport aux nouveaux modes d'action publique générés par la décentralisation des gouvernements nationaux et l'européanisation des politiques publiques. La multiplication des niveaux, l'affaiblissement du pouvoir de l'Etat, la montée en puissance des acteurs des niveaux régional et local, le partage du pilotage de

l'action publique, ont renforcé le pouvoir de l'échelon local dans la gestion des sites naturels et plus largement dans l'aménagement du territoire. En outre, ce contexte a également renforcé la capacité des acteurs sociaux eux-mêmes à se rendre visibles sur la scène publique et à légitimer cette visibilité au niveau politique, notamment par le renforcement de certains partis Verts en Espagne et par la consolidation des mouvements écologistes et du parti Chasse, Pêche, Nature et Tradiction en France.

Nous assistons donc ici, à l'apparition de nouvelles formes de régulation. D'une part, nous observons une reconfiguration de la régulation politique traditionnellement définie comme l'activité de contrôle menée par les gouvernements (nationaux ou régionaux) sur les usages des espaces naturels. Dés lors, la régulation politique ne passe plus seulement par la hiérarchie et la domination (Le Galès, 1999, p 209). D'après nos analyses, elle passe aussi par la prise en compte du pouvoir de l'échelon local dans l'application concrète des actions publiques. Il apparaît que les usagers ne sont pas de simples destinataires mais des participants à part entière de cette régulation politique. D'autre part, la régulation autonome des espaces naturels ne se réduit pas à une capacité de nuisance ou de sabotage des actions de protection de la nature. Nous avons démontré que le pouvoir qu'elle procure aux acteurs locaux est également positif : il est producteur d'ajustements entre les acteurs locaux ou avec les acteurs d'autres niveaux, et de nouveaux liens sociaux. Ces rapports sociaux peuvent, dans certains contextes de dégradation des ressources naturelles, être le fondement d'une action collective en faveur de leur conservation.

Cette analyse renvoie aux réflexions de Christian Deverre et Marc Mormont (2002) au sujet des implications territoriales des problèmes relatifs à la nature. Après avoir démontré que les politiques de la nature ont gagné en légitimité, ces auteurs soutiennent que ces politiques agissent comme des forces de « recomposition » des territoires et non comme des formes de « mise en ordre ». Cette nouvelle fonction des politiques de la nature s'exprime au travers de trois processus. Premièrement, de nouveaux découpages du territoire apparaissent en liaison avec le fonctionnement « d'objets naturels » (sites protégés, zones d'intérêt biologique, paysage, etc.). Deuxièmement, ces nouveaux zonages impliquent la création de nouvelles institutions d'administration territoriale des espaces naturels, plus proches des acteurs de terrain, donc socialement plus légitimes et plus acceptables. Cette « délégation territoriale » de la mise en œuvre des politiques de la nature repose aussi sur la nécessité de considérer

que le fonctionnement des objets naturels est singulier et qu'il est façonné par les contextes locaux (Deverre, Mormont, 2002, p 230). Troisièmement, la redéfinition des activités qui s'exercent sur ces territoires est une autre conséquence de l'application des politiques de la nature. Les activités sont considérées comme des composantes positives ou négatives du fonctionnement des espaces naturels qui doivent s'adapter aux attentes sociales générales en matière de contrôle des impacts sur l'environnement. D'autres acteurs que les scientifiques ou les professionnels exercent désormais un droit de regard et d'action sur ces activités. Ce dernier point renvoie, plus largement, à la remise en cause de la spécialisation productive des activités (en agriculture notamment) et à leur recomposition autour de l'administration des « objets naturels » (Deverre, Mormont, 2002, p 235). D'abord, les différentes catégories d'usages de l'espace naturel sont soumises à une diversité d'impératifs liés à l'application des politiques de la nature. Une même catégorie d'usagers cumule différentes fonctions : celle d'exploiter le milieu et celle de le préserver en même temps. Ensuite, de nouvelles coalitions sociales et de nouveaux liens sociaux se constituent à l'occasion de la mise en place de réglementations de conservation de la nature, comme nous l'avons nous-même observé sur nos terrains d'enquête.

En effet, notre recherche montre que l'effectivité des politiques de la nature est en rapport direct avec la capacité de prendre en compte les modes d'organisation sociale, le contexte écologique et les enjeux politiques et économiques existant au niveau local. Il semble que l'application concrète des actions publiques de protection de la nature ne puisse donc être envisagée qu'à partir d'une appréhension fine des spécificités naturelles et socio-économiques de chaque site. Comment peut-on en effet mettre en place une forme d'action qui permette de protéger la nature, et qui en même temps, rende justice à la diversité des points de vue et des intérêts présents dans la gestion du fleuve ? Une telle forme d'ajustement entre l'action publique et les enjeux locaux n'existe pas « ex ante » : elle doit être inventée et éprouvée en situation par les acteurs eux-mêmes. Prendre appui sur l'organisation sociale et les régulations locales existantes, stimuler et organiser l'émergence des points de vue contradictoires et potentiellement conflictuels, sont les conditions de la « démocratisation » de l'action publique dans ce domaine, garantie de leur légitimation sociale et de leur application par les destinataires (Lascoumes, Callon, Barthes, 2001, p 347).

Notre travail a répondu à la question de recherche formulée au départ portant sur les conditions et les modalités d'application des mesures publiques de conservation de la nature ainsi que sur les déterminants sociaux de l'efficacité des politiques dans ce domaine. Les résultats présentés nous invitent, à présent, à proposer des outils d'aide à la mise en œuvre de politiques publiques « effectives » et « efficaces ». Nous suggérons différentes pistes permettant de construire la « robustesse environnementale » de l'action publique. Avec ce terme, nous souhaitons rendre compte de la capacité des politiques à atteindre leurs finalités de conservation malgré les éléments qui perturbent son application. Plus couramment utilisé pour caractériser la solidité d'une organisation dans des situations de crise, la notion de « robustesse » nous permet en fait, d'opérationnaliser les résultats de notre recherche scientifique.

Les politiques de la nature sont soumises à d'importantes controverses tant sur leurs finalités que sur les moyens qu'elles utilisent pour les atteindre. Elles créent des conflits, suscitent de violentes oppositions au niveau local. Elles sont souvent détournées, réappropriées, interprétées et parfois même ignorées par leurs destinataires. Dans un tel contexte, la robustesse des politiques de la nature repose, selon nous, sur leur degré d'intégration des déterminants sociaux qui conditionnent leur application. La prise en compte des processus de gestion développés par les communautés locales et des identités d'usage qui y sont liés constitue un premier garant de la robustesse des politiques de la nature. Il s'agit de trouver une « régulation intermédiaire » entre les régulations politiques et les régulations autonomes qui sont davantage orientées, selon les contextes, vers la conservation des ressources ou leur exploitation. Comment favoriser la coopération dans un domaine tel que de l'environnement où se retrouvent tous les paradoxes de l'action collective mis à jour par la sociologie, où les usagers sont souvent très éloignés de l'objectif impalpable de préserver la nature et ses ressources afin d'en faire bénéficier les générations futures ?

Les politiques de la nature acquièrent aussi de la robustesse en s'appuyant sur l'émergence, le développement « d'institutions » ou de « collectifs » locaux animés par des acteurs proches du milieu naturel. Ces institutions, formelles ou non, associent des acteurs dont le rôle est d'évaluer la valeur scientifique des compromis réalisés non en tant qu'« experts », « contrôleurs » ou « juges » mais en tant que professionnels et que partenaires dans la formulation des actions à mener.

Ces collectifs doivent se fonder sur une coalition d'intérêts au niveau local suffisamment forte pour faire contre-poids aux usagers ou aux acteurs économiques dominant la gestion du site, afin de favoriser les initiatives de conservation de la nature et de les crédibiliser auprès de la population locale. Si, par exemple, le projet de PNR de la Narbonnaise n'a pas été abandonné, malgré les perturbations qu'il a subies, c'est en raison de la convergence au départ, de différentes forces locales (élus, associations, syndicat, acteurs économiques). Si sa robustesse risque d'être remise en cause par l'application de Natura 2000, c'est en raison de l'opposition du monde de la chasse. La non-participation de la plupart des chasseurs à la coalition « pro-écologiste » risque de compromettre et l'application de Natura 2000 et le projet de parc. Reste donc à créer les conditions locales (plutôt que nationales) de cette coalition. Il peut s'agir pour arriver à rallier les dissidents de s'appuyer sur les menaces qui pèsent sur le site en mettant en évidence l'irréversibilité des changements et en conséquence les menaces qui pèsent sur les activités locales. Pour qu'un mouvement social émerge, il lui faut, en effet, identifier une menace, un adversaire. Il peut s'agir aussi de favoriser une coïncidence d'intérêts à partir de la mobilisation de l'attachement identitaire au site, au patrimoine culturel ou ethnologique qu'il représente.

Cette thèse permet finalement d'analyser la protection de la nature dans une perspective dynamique prenant en compte l'évolution dans le temps des contextes locaux de gestion. Analyser l'effectivité et l'efficacité des politiques publiques comme dépendant de l'intégration des régulations qui régissent la gestion locale des espaces naturels, c'est donner une portée à long terme aux actions publiques et donc réconcilier la durabilité de la nature et la durabilité des modes d'organisation sociale liés à sa gestion. Faut-il finalement rappeler que les espaces protégés n'ont rien de « naturel » mais qu'ils sont le produit de l'action humaine ?

Résumé de la thèse en espagnol / Resumen de la tesis en castellano

Los espacios naturales son lugares donde se confrontan usos sociales diversos, intereses económicos opuestos y políticas públicas sectoriales cada vez más contradictorias. La conservación de estos espacios es tanto un reto social (desarrollo sostenible) como un problema público. La cuestión es, más precisamente, la de comprender cómo se combinan los intereses generales y abstractos de conservación del medio natural con los intereses localistas y sectoriales que estructuran la gestión concreta de éste. ¿Cómo surge, en este contexto, la actuación colectiva necesaria para proteger espacios naturales humanizados ?

El objeto de nuestra tesis es estudiar los problemas relativos a la aplicación, en Francia y en España, de las políticas de conservación de espacios naturales considerando que plantean beneficios difusos y costes concentrados para sus destinatarios. Esta problemática implica poner en obra un dispositivo global de investigación empírica que permita analizar diferentes niveles del problema. De hecho, nuestra forma de proceder se basa en un estudio comparativo de la implementación a nivel nacional del programa europeo Natura 2000 y en diferentes monografías. En primer lugar, el estudio de la fase de elaboración de la Lista de Lugares de Interés Comunitario a nivel nacional y regional (autonómico) tiene como objetivo poner de realce los impactos del sistema político-administrativo nacional en la implementación. En segundo lugar, nuestro dispositivo de investigación se basa también en diferentes estudios de caso. Cuatro de ellos han sido realizados en Francia. Se trata de tres zonas húmedas del tramo del río Garonne (región Midi-Pyrénées) entre Toulouse y su confluencia con el río Tarn, y del complejo lagunar de Bages-Sigean en el litoral mediterráneo (la región Languedoc-Roussillon). Tres estudios màs se han efectuado en España : el parque natural d'Els Aiguamolls del Empordá en Catalunya, el parque natural de la Bahía de Cádiz en Andalucía y el paraje natural del río Palmones también en Andalucía (comarca Campo de Gibraltar).

La tesis defendida es que la efectividad de la conservación de los espacios naturales depende de los efectos conjuntos de las políticas públicas elaboradas a ese respecto y de las normas locales de uso del medio natural. Primero, las características socioeconómicas, políticas y ecológicas del espacio natural determinan la aplicación de políticas orientadas hacia su conservación, al influir (o no) en la capacidad de los actores locales de mobilizarse. El "poder local" reside màs precisamente en la aptitud de estos actores para formar coaliciones favorables (o no) a la integración y a la aplicación

de las medidas públicas de conservación. Segundo, las normas públicas no sólo representan el control de las autoridades públicas sobre los usuarios, sino que también estas normas juegan un papel de estructuración social a nivel local, al enfrentar grupos sociales que deben coordenar sus actividades y actuaciones. La conservación de los espacios naturales es finalmente el resultado de la actuación colectiva del poder formal (normativo) de los actores públicos y del poder implícito (autónomo) de los actores locales que se expresa, en contextos específicos, a través de la invención de normas compartidas para organizar sus intervenciones en el medio natural.

Liste des sigles

ACCA : Association Communale de Chasse Agréée

AEAG : Agence de l'Eau Adour-Garonne

AERMC : Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse

APN : Association de Protection de la Nature

APPB : Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope

CA : Communauté Autonome

CDOA : Commission Départementale d'Orientation Agricole

CESAC : Centre d'Etudes des Systèmes Aquatiques Continentaux

CETEF :Centre d'Etudes Techniques et Economiques Forestier Garonnais

CG : Conseil Général

CLAF : Commission Locale d'Aménagement Foncier

COFOGAR : Coopérative Forestière de la Garonne

CRPF : Centre Régional de la Propriété Forestière

CUPIMAR : *Cultivos Piscícolas Marinos*

DDAF: Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

DDE: Direction Départementale de l'Equipement

DDJS: Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports

DIREN: Direction Régionale de l'Environnement

DMA : *Departament de Medi Ambient*

DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement

FTP : *Fundacion Territori y paisatge*

GEAM *: Grupo de Estudios sobre las Aves Marinas*

GOES *: Grupo Ornitológico del Estrecho*

ICONA : *Instituto de Conservación de la Naturaleza*

IDF : Institut de Développement Forestier

LR : Languedoc-Roussillon

MATE : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

MIMAM : *Ministerio de Medio Ambiente (central)*

MNHN : Muséum National d'Histoire Naturelle

MP : Midi-Pyrénées

NMP : Nature Midi Pyrénées

ORF : Orientations Régionales Forestières

PEIN : *Plan d'Espais d'Interes Natural*

PNAE *: Parc Natural d'Els Aiguamolls del Empordá*

PNBC *: Parque Natural de la Bahia de Cádiz*

PNRZH : Programme National de Recherche sur les Zones Humides

PORN : *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales*

PRUG *: Plan Rector de Uso y Gestión*

SIC : Site d'Intérêt Communautaire

SMEAG : Syndicat Mixte d'Etudes et d'Aménagements de la Garonne

SEMATeG: Société d'Economie Mixte d'Aménagement du Tarn et Garonne

SSNTeG: Société des Sciences Naturelles du Tarn et Garonne

UAB : *Universidad Autónoma de Barcelona*

UCA : *Universidad de Cádiz*

ZAL : *Zona de Actividades Logísticas*

ZICO : Zone d'Intérêt Communautaire pour les Oiseaux.

ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Faunistique et Floristique.

ZPS : Zones de protection spéciales (identifiées au titre de la directive « Oiseaux »).

ZSC : Zones spéciales de Conservation (identifiées au titre de la directive « Habitats »).

Liste des figures

Figure 1 : Distribution des régions biogéographiques en Europe 72

Figure 2 : Proposition de SIC par Communauté Autonome en pourcentage du territoire concerné en 2000 83

Figure 3 : Comparaison des procédures de mise en œuvre de la directive Habitats..... 140

Figure 4 : Localisation des sites étudiés de la Garonne 147

Figure 5 : La confluence du Tarn et de la Garonne 156

Figure 6 : La zone humide de Monbéqui 172

Figure 7 : Site de Gagnac-sur-Garonne 180

Figure 8 : Localisation du complexe lagunaire de Bages-Sigean 219

Figure 9 : Usages sur le complexe lagunaire de Bages-Sigean 226

Figure 10 : La « malaigue » 232

Figure 11 : Vignoble autour du complexe lagunaire de Bages-Sigean..... 237

Figure 12 : Les Salins de Gruissan 238

Figure 13 : Territoire du projet de parc initial (36 communes) 253

Figure 14 : Localisation du site dans le « Plan d'espaces d'intérêt naturel » de la région catalane 296

Figure 15 : Limites du parc naturel des marais de l'Ampurdan 322

Figure 16 : Localisation des sites étudiés ans le réseau d'espaces protégés d'Andalousie 357

Figure 17 : Parc naturel des marais de la Baie de Cadix 366

Figure 18 : PORN du parc naturel de la Baie de Cadix 386

Figure 19 : Site naturel protégé de Palmones 406

Figure 20 : Spécialisation fonctionnelle de la région de « *Campo de Gibraltar* » 411

Figure 21 : Distribution des différents types d'industries sur la Baie d'Algéciras..... 413

Figure 22 : Le projet de ZAL 435

Figure 23 : L'action conjointe de protection de la nature 514

Liste des tableaux

Tableau 1 : Pourcentage du territoire des Etats membres susceptibles d'être classé en Z.S.C (directive « Habitats ») et de ceux classés en ZPS (Directive « Oiseaux ») en 2001. 75

Tableau 2 : Avancement de la désignation des ZSC en France et en Espagne (1996 – 2001) 76

Tableau 3 : Méthodologie d'élaboration de la liste espagnole de SIC 80

Tableau 4 : Politiques de la nature et modalités d'application de Natura 2000..... 96

Tableau 5 : Facteurs nationaux explicatifs de la mise en œuvre de la directive « Habitats » en Espagne..... 104

Tableau 6 : Rapports des surfaces départementales inventoriées et transmises pour Natura 2000..... 132

Tableau 7 : Evolution démographique des communes du parc naturel de 1960 à 1999 en nombre d'habitants 312

Tableau 8 : Modes d'occupation du sol dans le parc naturel..... 318

Tableau 9 : Degré de proximité territoriale entre les communes et le parc naturel..... 330

Tableau 10 : Cadre comparatif des aides attribuées en 1998 et 1999..... 347

Tableau 11 : Nombre d'aides pour chaque type de subvention en 1999 348

Tableau 12 : Taux de chômage en % de la population active..... 361

Bibliographie

OUVRAGES, ARTICLES ET RAPPORTS SCIENTIFIQUES

AGUILAR Suzana, 1997. - *El reto del medioambiente : conflictos e intereses en la política medioambiental europea*, Madrid, Alianza Universidad.

AGUILAR Suzana, 1998. – « La política de medioambiente entre complejidad técnica y relevancia social », dans Ricard GOMA, Joan SUBIRATS (coords.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, ARIEL, pp. 249-269.

AGUILAR Suzana, 1999. - « Supranacionalización y descentralización : nuevos escenarios de la política ambiental » dans Suzana AGUILAR, Nuria FONT y Juan SUBIRATS (éds.), *Política ambiental en España, Subsidiaridad y desarrollo sostenible*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 14-49.

AGUILAR Susana, FONT Nuria y SUBIRATS Joan (eds.), 1999. - *Política ambiental en España, Subsidiaridad y desarrollo sostenible*, Valencia, Tirant lo Blanch.

ALLAIN Sophie, 2001. – « Planification participative du bassin et gouvernement de l'eau », *Geocarrefour*, 76, pp. 199-209.

ALLEGRE Claude, 1990. *Economiser la planète*, Paris, Fayard.

ALPHANDERY Pierre, FORTIER Agnès, 1999. – « Natura 2000 : le dispositif français à l'épreuve de la réalité sociale », dans Elisabeth REMY (coord.), *La mise en directive de la nature. De la directive Habitats aux prémices du réseau Natura 2000*, Rapport au Ministère de l'environnement, pp. 71-113.

ALPHANDERY Pierre, PINTON Florence, 1998. - « Le « pays », territoire de l'environnement ? La nature en Puysage. », *Sciences de la société*, 45, PUM, pp. 119-138.

ALPHANDERY Pierre, BITOUN Pierre, DUPONT Yves, 1993. – *L'équivoque écologiqu*e, Paris, La Découverte.

BAGES Robert, NEVERS Jean Yves, 1982. - « L'organisation locale de la chasse, Autodéfense collective et régulation des conflits », *Etudes rurales*, 87-88, pp. 209-221.

BAJEOIT Guy, 1988. - « Exit, voice, loyalty…apathy : les réactions individuelles aux mécontentements », *Revue Française de sociologie*, 29, pp. 325-345.

BALLANDIER Georges, 1992. - *Le pouvoir sur scènes*, Paris, Editions Balland.

BALME Richard, 1990. – « L'action collective rationnelle dans le paradigme d'Olson », *L'année sociologique*, 40, troisième série, pp. 263-285.

BALME Richard, GARRAUD Philippe, HOFFMAN-MARTINOT Vincent, RITAINE Evelyne, 1994. - *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, L'Harmattan.

BARBAULT Robert, 1997. - *Biodiversité*, Paris, Hachette.

BARDAT Jacques, 1998. - « Analyse globale des habitats à composante humide de l'annexe I de la directive européenne habitats », *Zones Humides Info*, *20,* 2ème trimestre.

BARNAUD Geneviève, LEFEUVRE Jean Claude, « L'écologie avec ou sans homme ? » dans Marcel JOLLIVET (dir.), 1992. - *Sciences de la nature, sciences de la société*, *les passeurs de frontière*, Paris, éd. CNRS.

BAROUCH Gilles, 1989. -*La décision en miettes. Systèmes de pensées et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels,* Paris, L'Harmattan.

BARRAGAN Juan Manuel, 1994. - *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Barcelona, OIKO-TAU.

BARRAGAN Juan Manuel, 1995. - *Puerto, ciudad y espacio litoral en la Bahía de Cádiz, Salamanca*, Cadix, Autoridad portuaria de la *Bahía de Cádiz*.

BARRAGAN Juan Manuel, 1997. - *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales*, Barcelona, OIKO-TAU.

BARRAQUE Bernard, 1992. - *La gestion de l'eau*, Paris, La Documentation Française.

BARTOLI Dolorès, 1998. - « Les niveaux d'acceptabilité des contraintes. Le cas de la gestion et des usages de l'eau en Soule (Pays basque français) » dans Congrès international sur la gestion des eaux et la planification, *El agua a debate desde la universidad, Symposium « gestión de aguas, participación ciudadana y conflictos sociales y poíiticos* », Saragosse, 14-18 de septembre, pp. 107-113.

BECERRA Sylvia, 1998. - « Zones humides, Zones à haute tension », dans Congrès international sur la gestion et la planification de l'eau, *El agua a debate desde la Universidad*, *Symposium « gestión de aguas, participación ciudadana y conflictos sociales y políticos »,* Saragosse (Espagne), 14-18 septembre.

BECERRA Sylvia, (1) 2000. - *Monographie de la Garonne pour l'axe D du programme Garonne du PNRZH : La confluence du Tarn et de la Garonne,* CERTOP-CNRS, Toulouse, document de travail.

BECERRA Sylvia, (2) 2000. - *Monographie de la Garonne pour l'axe D du programme Garonne du PNRZH : la zone humide de Monbéqui,* CERTOP-CNRS, Toulouse, document de travail.

BECERRA Sylvia, (3) 2000. - *Monographie de la Garonne pour l'axe D du programme Garonne du PNRZH : la zone humide de Gagnac sur Garonne*, CERTOP-CNRS, Toulouse, document de travail.

BECERRA Sylvia, 2002. - « La Gestion Intégrée contre-nature ? Le cas de la protection controversée des zones humides du littoral catalan (Espagne) », à paraître dans Corinne GENDRON, Jean-Guy VAILLANCOURT (dir.), *Mouvements sociaux, démocratie et environnement : de la contestation à la participation au sein d'un nouveau modèle de gouvernance*, Montréal, FIDES-PUM.

BECERRA Sylvia, 2001. - « La gestion des zones humides, expression de l'autonomie des acteurs locaux », *Environnement et société*, 26, pp. 35-50.

BECERRA Sylvia, SALLES Denis, ZELEM Marie-Christine, 1998. - « Zones humides, zones à haute tension : la gestion controversée d'un plan d'eau », *Sciences de la société*, 45, pp. 139-153.

BECERRA Sylvia, SALLES Denis, ZELEM Marie-Christine, 2001. - *Rapport de synthèse pour le Programme National de Recherche sur les Zones Humides du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (1997-2000), AXE D du projet 14 : Usages sociaux, représentations sociales et gestion collective des zones humides de la Garonne*, Toulouse, CERTOP-CNRS, document de travail.

BECKER G, 1968. - « Crime and punishment : an economic approch », *Journal of political economiy*, (76), pp. 169-217.

BERTRAND George, 1968. - « Paysage et géographie physique globale, esquisse méthodologique », *Revue géographique des Pyrénées du Sud-Ouest, 39,* 3, Toulouse,.

BEURET Jean-Eudes, 1999. - « Petits arrangements entre acteurs, les voies d'une gestion concertée de l'espace rural », *Nature, Science, Société*, 71, pp.21-30

BIAREZ Sylvie, NEVERS Jean-Yves, 1993. - *Gouvernement local et politiques urbaines,* Actes du colloque international, Grenoble 2-3 février, CERAT- CNRS.

BIAREZ Sylvie, 1989. - *Le pouvoir local*, Paris, Economica.

BILLAUD Jean-Paul, 1986. - « L'Etat nécessaire ? Aménagement et corporatisme dans le marais Poitevin », *Economie Rurale,* 101-102, pp. 73-111.

BILLAUD Jean-Paul, 1996. – « Négociations autour d'une nature muette », *Etudes rurales*, 141-142, pp. 63-83.

BILLAUD Jean-Paul, 1999. – « Natura 2000 dans une zone humide : main basse sur un dispositif », dans Elisabeth REMY (coord.), *La mise en directive de la nature. De la directive habitats aux prémices du réseau Natura 2000*

BILLAUD Jean-Paul et alli, 2002. - « La nature en directive : l'exemple du réseau Natura 2000 », dans Philippe PERRIER-CORNET (dir.), *Repenser les campagnes*, Paris, Editions de l'Aube-DATAR, pp 239-258.

BLANCHET Alain, TROGNON Alain, 1994. – *La psychologie des groupes*, Paris, Nathan Université.

BLANC-PAMARD Chantal, 1992. - « Evénement, avènement ? A la recherche d'une nature partenaire », dans Marcel JOLLIVET (dir.), *Sciences de la nature, sciences de la société, les passeurs de frontière*, Paris, éd. CNRS, pp. 387-399

BODIGUEL Maryvonne (dir.), 1997. - *Le littoral, entre nature et politique*, Paris, L'Harmattan.

BODIGUEL Maryvonne, 1990. - *Produire et préserver l'environnement. Quelles réglementations pour l'agriculture européenne* ?, Paris, L'Harmattan.

BOLTANSKI L. THEVENOT L., 1991.- *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

BOLTANSKI Luc, 1984. - « La dénonciation », *Actes de la recherche en sciences sociales,* 51, pp. 3-40.

BORRAZ Olivier, D'ARCIMOLE Marie, 2003. – « Réguler ou qualifier ? Le cas des boues d'épuration urbaines », *Sociologie du Travail*, 45, *1*, à paraître.

BOUDON Raymond, 1977. - *Effets pervers et ordre social,* Paris, PUF.

BOUDON Raymond, 1979. - *La logique du social*, Paris, Seuil.

BOUDON Raymond, BOURRICAUD François, 2000. - *Dictionnaire critique de la sociologie,* Paris, PUF.

BOUVIER Alain, CHAZEL François (éds.), 1997. - *Cognition et sciences sociales*, Paris, PUF.

BOYER Michel, HERZLICH Guy, MARESCA Bruno (coord.), 2001. - *L'environnement, question sociale*, Paris, Editions Odile Jacob.

BRODHAG.C., 1997. - « Le développement durable à l'échelle de la gestion locale », *Pouvoirs locaux, 34,* 3.

BULLER Henry, HOGGART Keith, 1998. - « Pluralidad de implementación de políticas de medio ambiente en la Union Europea », *Revista internacional de Sociología*, 19-20, tercera época, pp. 153-179.

BUSCA Didier, SALLES Denis, 2001. - « Agri-environnement : les territoires font la loi », *Environnement et société,* 26, pp.51-66.

BUSCA Didier, 2002. - *Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs environnementaux,* Thèse de doctorat de sociologie*,* Université Toulouse-Le Mirail.

CADORET Anne, 1985. – *Protection de la nature, histoire et idéologie*, Paris, L'Harmattan.

CALLON Michel, 1986. - « Eléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, 36, pp.169-208.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick, 2001. - *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

CAPO GIOL Jordi, 1993. - « L'émergence d'un pouvoir local en Espagne », dans Sylvie BIAREZ, Jean-Yves NEVERS, *Gouvernement local et politiques urbaines*, Actes du colloque international de Grenoble, 2-3 février, CERAT, pp. 415-423.

CARRETERO NIEMBRO Carlos, 1997. - Aportaciones a la ordenación, uso y gestión de los espacios naturales protegidos, 2° volumen, Menorca, AGRENA.

CHAMBOREDON Jean-Claude, 1982. - « La diffusion de la chasse et la transformation des usages sociaux de l'espace rural », *Etudes rurales*, 87-88, pp. 233-260.

CHAMBOREDON Jean-Claude, 1985. - « La naturalisation de la campagne : une autre manière de cultiver les « simples » ? », dans Jean-Claude DESJEUX (dir.), *Protection de la nature, histoire et idéologie*, Paris, L'Harmattan, pp. 138-151.

CHARLES Lionel, KALAORA Bernard, 1999. - « Natura 2000, loi chasse, la France et l'Europe. Exception ou allergie française à l'environnement ? », *Nature Sciences Société*, *7,* 1, pp. 62-63.

CHAZEL François, 1975. - « La mobilisation politique : problèmes et dimensions », *Revue Française de sciences politiques*, *25,* 3, pp. 502-516.

CHAZEL François, COMMAILLE Jacques, 1991. - *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ.

CHAZEL François, FAVEREAU Olivier, FRIEDBERG Erhard, 1994. – « Symposium sur le Pouvoir et la règle », *Sociologie du travail*, 1*,* pp. 85-111.

CHAZEL. François (dir.), 1993. - *Action collective et mouvements sociaux*, Paris, PUF.

CIVARD A, DORTIER J.F, 1993. - « La réflexion n'est pas contradictoire avec l'action. Entretien avec Erhard FRIEDBERG», *Sciences humaines,* 30.

COSTA i PEDROS Toni, 1999. - *Les relacions entre las estrategias de conservació y las activitats socioeconómicas al parc natural d'Els Aiguamolls de l'Alt Empordà : diagnosi i propostes d'actuació,* Projet de sciences de l'environnement, Gérone.

CNRS, 1997. - *Points de vue de Lascoumes Pierre, Callon Michel, Barthe Yannick, information, consultation, expérimentation : les activités et les formes d'organisation au sein des forums hybrides*, Actes de la huitième séance du programme Risques collectifs et situation de crise, 12 juin, Paris, CNRS.

COLSON Jean-Philippe, 1987. - « Le champ d'application de la loi », dans Société française pour le droit de l'environnement, *La loi Littoral,* Actes du colloque du 25-27 septembre, Montpellier, Paris, ECONOMICA, pp. 20-36.

COMMAILLE Jacques, 1994. - *L'esprit sociologique des lois*, Paris, PUF.

COMMAILLE Jacques, 1998.- « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance », *Droit et Société*, 24, pp. 11-32.

COMMAILLE Jacques, JOBERT Bruno, 1999. - *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.

CROZIER Michel, 1963. – *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.

CROZIER Michel, 1971. – « Sentiments, organisations et systèmes », *Revue française de sociologie,* numéro spécial, pp. 141-154.

CROZIER Michel, 1979. - *On ne change pas la société par décret*. Traduit de l'anglais (Strategies for change, MIT Press, 1982), Paris, Grasset.

CROZIER.Michel, 1989. - *L'entreprise à l'écoute*, Paris, Inter éditions.

CROZIER Michel, THOENIG Jean-Claude, 1975. - « La régulation des systèmes organisés complexes, le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 1, pp. 3-32.

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, 1977. - *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

DE CASTRO Ricardo, 1991. - « Aspectos sociales de la gestión de los espacios naturales », dans Ricardo DE CASTRO (coord.), *Psicología ambiental. Intervención y evaluación del entorno*, Séville.

DE RIBOT MOLINET Eduard, 1997. - « Los espacios naturales protegidos : marco jurídico », dans Carlos CARRETERO NIEMBRO, *Aportaciones a la ordenación, uso y gestión de los espacios naturales protegidos*, 2° volumen, Menorca, AGRENA, pp.17-60.

DELVIT Philippe, 1999. - « Les zones humides riveraines de la Garonne », dans CESAC, *Rapport d'avancement du projet 14 pour le PNRZH*, annexes, document de travail, Toulouse, pp. 2-9.

DESJEUX Jean-Claude (dir.), 1985. – *Protection de la nature, histoire et idéologie*, Paris, L'Harmattan.

DEVERRE Christian, 1999. - « Natura 2000 en régions : éléments de synthèse et perspectives », dans Elisabeth REMY (coord.), *La mise en directive de la nature. De la directive habitats aux prémices du réseau Natura 2000*, Rapport au Ministère de l'environnement, pp. 259-267.

DEVERRE Christian, MORMONT Marc, SOULARD Christophe, 2002. – « La question de la nature et ses implications territoriales », dans Philippe PERRIER-CORNET (dir.), *Repenser les campagnes*, Paris, Editions de l'Aube DATAR, pp. 217-236.

DIAZ OJEDA Francisco-José, OJEDA RIVERA Juan-Francisco, 1994-1995. - « Politiques de protection des espaces naturels : le cas andalou », *STRATES*, 8, pp. 81-91.

DURAN Patrice, 1990. - « Le savant et le politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques », *L'année sociologique, 40*, troisième série, pp. 227-259.

DURAN Patrice, 1999. - *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.

DURAN Patrice (1), 2001. – « L'action publique, un procès sans sujet », dans Amélie POUCHET, *Sociologie du travail, 40 ans après*, Paris, Elsevier, pp.113-125.

DURAN Patrice (2), 2001. - « Action publique, action politique », dans Jean-Philippe LERESCHE (éd.), *Gouvernance territoriale et citoyenneté urbaine : de la coordination à la légitimité*, Paris, Pedone.

DURAN Patrice, THOENIG Jean Claude, 1996. - « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue de sciences politiques*, *46*, 4, pp. 580-623.

DURKHEIM Emile, 1988. – *Les règles de la méthode sociologique,* Paris, Flammarion.

DUTHEIL de la ROCHER Jacqueline, COLAS B. (coords.), 1995. - *Organisations internationales à vocation régionale,* Paris, la Documentation française.

FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe, 1995. - *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.

FAVRE Pierre (éd.), 1990. - *La manifestation*, Paris, Presse de la fondation nationale de science politique.

FEICK Jürgen, 1990. - « L'analyse comparative des politiques publiques : un chemin vers l'intégration des résultats ? », Traduit de l'anglais par Olivier Borraz, *L'année sociologique, 40,* troisième série, pp. 179-225.

FERNANDEZ Joaquim, 1999. - *El ecologismo español*, Madrid, Alianza editorial.

FONT Nuria, 1997. - *La europeanización de la política ambiental en España*, Bellaterra, UAB.

FONT Nuria, 1999. - « Quién es quién en la política ambiental ? », dans Suzana AGUILAR, Nuria FONT et Joan SUBIRATS, *Política ambiental en España, Subsidiaridad y desarrollo sostenible*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 51-81.

FRIEDBERG Erhard, 1992. – « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue française de sociologie*, 33, pp. 531-557.

FRIEDBERG Erhard, 1994. - *Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée*, Paris, PUF.

FRIEDBERG Erhard, 1997. – « Le repositionnement induit par la décentralisation et le développement des partenariats. Approche par la sociologie de l'action organisée », dans Joëlle AFFICHARD, *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : les principaux cadres d'analyse*, Paris, L'Harmattan, pp. 57-68.

FROMAGEAU Jérôme, 1985. – « Réflexions relatives à l'histoire du droit et de la protection de la nature », dans Anne CADORET, *Protection de la nature, histoire et idéologie*, Paris, L'Harmattan, pp. 208-221.

GARRAUD Philippe, 1994. - « Le processus autonomique et la fin de l'exception espagnole » pp. [?], dans Richard BALME et alii, *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, L'Harmattan.

GODARD Olivier, 1989. - « Jeux de nature : quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité », dans Marcel JOLLIVET, Nicole MATHIEU (dir.), *Du rural à l'environnement*, Paris, ARF/L'Harmattan.

GODARD Olivier, HUBERT Bernard, HUMBERT Geneviève, 1992. – « Gestion, aménagement, développement », dans Marcel JOLLIVET (dir.), *Sciences de la*

nature, sciences de la société, les passeurs de frontière, Paris, éd. CNRS, pp.321-335

GODARD Olivier, 1997. - « Projets et recompositions par échelles territoriales », *Pouvoirs locaux, 34*, 3.

GOFFMAN Erwing, 1974. – *Les cadres de l'expérience*. Traduction française de *Frame analysis*. Paris, Editions de Minuit (1991).

GOMA Ricard, SUBIRATS Joan (coords.), 1998. - *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, ARIEL.

GONZALEZ RIPOLL GARZON Jose Joaquim, 1992. - *Sociología del delito ambiental*, Córdoba, Universidad de Córdoba.

GOUZIEN.A., LE LOUARN.P, 1996. - *Environnement et politique, constructions juridico-politiques et usages sociaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

GREMION.Pierre, 1976. - *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil.

HANF Kenneth, MORATA Francesc, 2000. - *Gestión pública y redes de políticas públicas, la gobernación del medioambiente en Catalunya*, Barcelona, ICPS.

HARDIN Garret, 1968. - «The tragedy of the commons», *Science*, 162, pp. 1243-1248.

HIRSCHMAN Albert O., 1972. - *Face au déclin des entreprises*, Paris, Editions Ouvrières.

HIRSCHMAN Albert O., 1983. - *Bonheur privé, action publique*, Paris, Fayard.

HIRSCHMAN Albert O, 1995. - *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard.

INAP, 1999. - « Gestión y análisis de políticas públicas », 15.

INAP, 1996-1997. - « Gestión y análisis de políticas públicas », 7-8.

INAP, 1997. - « Gestión y análisis de políticas públicas », 9, Mai-août.

IZCARA PALACIOS Simon Pedro, 1999. - « El déficit de implementación de las directivas medioambientales de la Union Europea », *Sociología (IESA-CSIC),* 24, *tercera época,* pp. 95-116.

JEANNOT Gilles, RENARD Vincent, THEYS Jacques., 1990. - *L'environnement entre le maire et l'Etat*, Paris, Actes du colloque de l'ADEF.

JOBERT Bruno, 1999. - « La régulation politique le point de vue d'un politiste », dans Jacques COMMAILLE, Bruno JOBERT, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Droit et Société, 24, pp. 119-144.

JOBERT Bruno, MULLER Pierre, 1987. - *L'Etat en action, Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

JOLLIVET Marcel (dir.), 1992. - *Sciences de la nature, sciences de la société, les passeurs de frontière*, Paris, éd. CNRS.

JOLLIVET Marcel, 1997. - *Vers un rural post-industriel. Rural et environnement dans huit pays européens,* Paris, L'Harmattan.

KALAORA Bernard, 1998. - *Au delà de la nature, l'environnement. L'observation sociale de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.

KISS Alexandre, 1989. - *L'écologie et la loi, le statut juridique de l'environnement,* Paris, L'Harmattan.

LA CALLE Dominguez Juan Jose, VELASCO Arranz Ana, 1997. – « Espagne. La ruralité, un concept mort-né ? », dans Marcel JOLLIVET (dir.), *Vers un rural post-industriel. Rural et environnement dans huit pays européens*, Paris, L'Harmattan, pp. 46-75.

LACOMBE Jean, 1987. - « Une législation pour le littoral. Pourquoi ? Pour quels objectifs ? », dans Société française pour le droit de l'environnement, *La loi Littoral,* Actes du colloque du 25-27 septembre, Montpellier, Paris, ECONOMICA, pp. 17-20

LAFARGUE Jérôme, 1998. - *La protestation collective*, Paris, Nathan.

LAMARQUE Jean, 1994. - *Code de l'environnement*, Paris, Dalloz.

LARRUE Corinne, 2000. - *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris, L'Harmattan.

LASCOUMES.Pierre, 1994. - *L'écopouvoir, Environnement et Politiques*, Paris, La Découverte.

LASCOUMES Pierre, 1990. – « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique,* 40, pp. 43-71.

LASCOUMES Pierre, 1995. - « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois montagne et littoral », *Revue française de sciences politiques, 45*, 3, pp 396-419.

LASCOUMES Pierre (dir.), 1999. - *Instituer l'environnement, vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.

LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, 1997. - *L'environnement ou l'administration des possibles*, Paris, L'Harmattan.

LATOUR Bruno, 1999.- *Politique de la nature*, Paris, La Découverte.

LAURIOL Maya, 1999. - *Auto diagnostic du fonctionnement du groupe de contact du programme Garonne du PNRZH*, rapport de stage, maîtrise de biologie des écosystèmes et des populations, CESAC-Université Paul Sabatier.

LAVIGNE-DELVILLE Philippe, 1997. – « Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions *», Traduction et synthèse en français de Elinor Ostrom (1992), « Crafting institutions for self-governing irrigation systems » ICS Press, Institute for contemporary studies, San Francisco,* Document de travail de l'Inter-Réseaux (GRET), Paris.

LAVIGNE-DELVILLE Philippe, 1999. – « La négociation des règles d'action collective, quelques repères », *Transverses*, 6, pp. 15- 36.

LE BOURHIS Jean-Pierre, 1999. – « L'administration de l'environnement entre logiques verticale et transversale : la création des DIREN (1988-1992) », dans Pierre LASCOUMES (dir.), *Instituer l'environnement, vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, pp. 131-149.

LE GALES Patrick, 1999. - « Régulation gouvernance et territoire », *Droit et société,* 24, pp. 203-240.

LE GALES Patrick, 2001. – « Action publique et Etat, les pressions du marché et de l'Union européenne remettent en cause les modèles nationaux », dans Amélie POUCHET, *Sociologie du travail, 40 ans après*, Paris, Elsevier, pp. 145-160.

LE GALES Patrick, THATCHER M. (dir.), 1995. - *Les réseaux de politique publique. Débat autour de la notion de Policy Network*, Paris, L'Harmattan.

LEMMONIER Patrice, 1977. – « Le marais salant de Guérande : un écosystème transformé en moyen de production », *Economie rurale*, 66, pp. 7-22.

LEQUESNE Christian, 1995. - « L'administration centrale de la France et le système politique européen. Mutations et adaptations depuis l'Acte Unique », dans Yves MENY, Pierre MULLER, Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, pp 143-153.

LOZANO Juan Maria, 1981. - *Una década decisiva : 1965-1675*, Thèse d'Etat de géographie, Cadix, Université de Cadix.

MABILEAU Albert, 1991.- *Le système politique en France*, Paris, Montchrétien.

MADIOT Yves, 1996. - *Aménagement du territoire,* Paris, Armand Colin.

MANN Patrice, 1996. - « Théories de la mobilisation, risques et crises » dans *Septième séance du Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crises*, CNRS, 12 décembre.

MANN Patrice, 1991. - *L'action collective, Mobilisation et organisation des minorités actives*, Paris, Armand COLIN.

MARIE Michel, VIARD Jean, 1977. - *La Campagne inventée*, Le Paradou, Actes Sud.

MASCLET Jean-Claude, 1997. - *La communauté européenne et l'environnement*, Colloque d'Angers.

MATHIEU Nicole, JOLLIVET Marcel (dir.), 1989. - *Du rural à l'environnement*, Paris, ARF/L'Harmattan.

MAZEY Sonia, RICHARDSON Jeremy, 1995. - « De la liberté des mœurs politiques à un style européen de politiques publiques », dans Yves MENY, Pierre MULLER, Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, p 95-115.

MENY Yves, 1985. – « Variations sur un thème donné : l'application des directives par les Etats membres », *Revue française d'Administration publique*, 34, pp. 179-189.

MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, 1989. - *Politiques publiques*, Paris, PUF.

MENY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis, 1995. - *Politiques publiques en Europe,* Paris, L'Harmattan.

MERMET Laurent, 1992. - *Stratégies pour la gestion de l'environnement, la nature comme jeu de société* ?, Paris, L'Harmattan.

MESNARD André Hubert, 1997. - « Vers une cohérence des politiques du littoral en France », dans Maryvonne BODIGUEL (dir.), *Le littoral, entre nature et politique,* Paris, l'Harmattan, pp. 51-74.

MICOUD André, 1992. - « La production sociale des normes en matière d'environnement », dans Philippe FRITCH (dir.), *L'activité sociale normative. Esquisses sur la production sociale des normes,* Paris, Edition CNRS.

MORA i TICO Pere, 1999. - « Una aproximació histórica a l'ecologisme català », *Revista catalana de sociología*, 8, pp. 65-94,

MORAND-DEVILLIER Jacqueline, 2000. - *L'environnement et le droit,* Paris, LGDJ.

MORATA Francesc, 2000. - *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Barcelona, ARIEL.

MORMONT Marc, 1996. - « De Bruxelles à la ferme : environnement et agriculteurs en Belgique », *Etudes Rurales,* 141-142, pp. 157-169.

MOSCOVICI Serge, DOISE Willem, 1992. - *Dissension et consensus*, Paris, PUF.

MOYANO Eduardo, 1997. – « Acción colectiva y sindicalismo en la agricultura » dans GOMEZ BENITO C. y GONZALEZ RODRIGUEZ J.J. (coords.), *Agricultura y Sociedad en la España Contemporánea*, Ed. Siglo XXI.

MOYANO Eduardo, 2002. - *La sociedad rural en Andalucía,* Córdoba, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía - CSIC.

MULLER Pierre, 1992. - « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de sociologie, 40,* 2, pp. 275-297.

MULLER Pierre, 1989. - *Les politiques publiques*, Paris, PUF.

MULLER Pierre, 1995. - « Un espace européen des politiques publiques », dans Yves MENY, Pierre MULLER, Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, pp. 11-24.

NEVERS Jean-Yves, 2001.- *Les politiques environnementales en France*, Séminaire de sociologie du DESS « Gestion de l'environnement et valorisation des ressources territoriales », Albi.

NEVERS Jean-Yves, 2002. - « Les politiques de protection des espaces naturels, avantages et coûts sociaux », à paraître dans Corinne GENDRON, Jean-Guy VAILLANCOURT (dir.), *Mouvements sociaux, démocratie et environnement : de la contestation à la participation au sein d'un nouveau modèle de gouvernance,* Montréal, FIDES-PUM.

OBERSCHALL Anthony, 1973. - *Social conflicts and social movements*, Englewood cliffs, N.J., Printice Hall.

OGRIZEK Michel, 1993. - *Environnement et communication*, Rennes, ed. Apogées.

OJEDA RIVERA Juan Francisco, CASTRO GARCIA Inmaculada, SOUBRANE Brindille, VILAR IGLESIAS Augustin, 1994-1995. -Les espaces naturels ces nouveaux territoires, politiques de valorisation perceptions et perspectives », *STRATES*, 8, pp. 93-103.

OLSON Mancur, 1978.- *Logique de l'action collective*, Paris, PUF.

OSTROM Elinor, 1990. - *Governing the commons, The Evolution of collective action,* Cambridge, University Press.

OSTROM Elinor, 1992. - *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, San Francisco, ICS Press, Institute for contemporary studies.

PADIOLEAU Jean, 1982. - *L'Etat au concret*, Paris, PUF.

PADIOLEAU Jean, 1993. - *L'ordre social. Principes d'analyse sociologique*, Paris, L'Harmattan.

PAPADOPOULOS Kalliopi, 2002. – *La population de Peyriac de Mer,* Toulouse, document de travail pour le programme LITEAU 1999-2002.

PALU Pascal, 1998. - « Savoirs et savoir-faire dans la gestion des eaux : pour une approche en terme de culture de l'eau », dans Congrès international sur la gestion et la planification de l'eau, *El agua a debate desde la universidad, Symposium « gestión de aguas, participación ciudadana y conflictos sociales y políticos*, Saragosse, 14-18 septembre, pp. 113-120.

PAVE Francis (dir.), 1994. - *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier, sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, Actes du colloque de Cerisy, Paris, Seuil.

PEREZ Joseph, 1996. – *Histoire de l'Espagne*, Paris, Fayard.

PERON Françoise, 1994. - « Fonctions sociales et subjectives du littoral », *Etudes rurales,* 133-134, pp. 31-44.

PERRIER-CORNET Philippe (dir.), 2002. - *Repenser les campagnes*, Paris, Editions de l'Aube-DATAR

PICON Bernard, 1978. – « Mécanismes sociaux de transformation d'un écosystème fragile : la Camargue », *Etudes rurales*, 71-72, pp. 13-26.

PICON Bernard, 1988. - *L'espace et le temps en Camargue*, 2ème édition, Le Paradou, Actes Sud.

PIRON Olivier, 1986. – « Décision et monde rural. Sur l'espace et sa gestion », *Economie rurale*, 101-102, pp. 61-72.

PONTY Mireille, [199 ?], « Acteur, ordre local et culture, autour de: Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée de Erhard FRIEDBERG », CERTAT-CNRS.

PRIEUR Michel, 1991. - *Le droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, (2è éd.), 775 p.

PRINDIVILLE Brendan, 1993. - *L'écologie, la politique autrement. Culture, sociologie et histoire des écologistes*, Paris, L'Harmattan.

REMY Elisabeth (coord.), 1999. - *La mise en directive de la nature. De la directive habitats aux prémices du réseau Natura 2000*, Rapport au Ministère de l'environnement-DGAD/SRAE.

REYNAUD Jean-Daniel, 1989. - *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.

REYNAUD Jean-Daniel, « Pour une sociologie de la régulation sociale », *Sociologie et sociétés*, *23*, 2, pp. 13-26.

REYNAUD Jean-Daniel, 1988. - « La régulation dans les organisations. Régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie,* 29, pp. 5-18.

REYNAUD Jean-Daniel, 1995. – *Le conflit, la négociation et la règle*, Toulouse, Octares Editions.

REYNAUD Jean-Daniel, 1997. - *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 3ème édition.

RIBAS PALOM Anna, ROSET PAGES Dolores, VENTURA PUJOLAR Montserrat, 1998. – « Los cambios de uso del agua en el Alt Empordà (Girona) : estrategias de gestión y conflictividad de usos » dans Colloque international sur la gestion et la planification de l'eau, *El agua debate desde la universidad*, Saragosse (Espagne), 14-18 septembre.

ROMAGOSA CASALS Francesc, 1998. - *La dimensió humana de les zonas humides : una aproximació desde la geografía*, Bellaterra, UAB.

ROMAGOSA CASALS Francesc, 2000. - *Zones humides, Societat i Mediambient. Les zones humides de Catalunya*, Barcelona, UAB.

ROMI Raphaël, 1992. - *Espaces humides, le droit entre protection et exploitation des territoires*, Paris, L'Harmattan.

ROMI Raphaël, 1993. - *L'Europe et la protection juridique de l'environnement*, Nantes, Victoires-éditions.

ROMI Raphaël, 1997. - *Droit et administration de l'environnement*, Paris, Montchrestien (2ème éd).

SALLES Denis, ZELEM Marie-Christine, 1997. - *¨Processus de négociation des contrats de rivière dans le bassin Adour-Garonne*, Rapport de recherche du programme « Politique et usages de l'eau », CERTOP/CNRS-GIS ECOBAG, Toulouse.

SALLES Denis, ZELEM Marie-Christine, 1998. - *«* La négociation des contrats de rivière », *Pour*, 157.

SALLES Denis, ZELEM Marie-Christine, BUSCA Didier, GENDRE Cédric, 1999. - *Les stratégies des agriculteurs face aux dispositifs de gestion de l'eau*, Toulouse, CERTOP-CNRS, GIS ECOBAG.

SASTRE GARCIA Cayo, 1997. - « La transición política en España : una sociedad desmovilizada », *REIS*, 80.

SAURON Jean-Luc, 1995. - *L'application du droit de l'Union européenne en France*, Paris, La Documentation française.

SEMPERE Joaquim, RIECHMANN Jorge, 2000. - *Sociología y medioambiente*, Madrid, Editorial Sintesis.

SIMMEL Georg, 1992. - *Le conflit*, Paris, Circé.

SUBIRATS Joan, 1994. - *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, MAP, 3ème éd.

SUBIRATS Joan, 1999. - « Los estilos en políticas públicas y las políticas ambientales » dans Suzana AGUILAR, Nuria FONT, Joan SUBIRATS, *Política ambiental en España. Subsidiaridad y desarrollo sostenible*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 83-99.

SZARKA Joseph, 1999. - « Gouvernance, cultures politiques nationales et administration de l'environnement », *Espaces et sociétés,* 97-98, pp. 18-39.

TAMAMES Ramón, 1978. – *Estructura económica de España*, Madrid.

TANGUY Yann, 1979. - *Le règlement des conflits en matière d'urbanisme*, Paris, LGDJ.

TERSSAC Gilbert de, 1992. - *Autonomie dans le travail*, Paris, PUF.

TERSSAC Gilbert de, FRIEDBERG Erhard, (dir.), 1996. - *Coopération et conception*, Toulouse, Octares Editions.

TERSSAC Gilbert de, MAGGI Bruno, 1996. - « Autonomie et conception », in : Gilbert de TERSSAC, Erhard FRIEDBERG (dir.), *Coopération et conception*, Toulouse, Octares Editions, pp. 243-266.

TERSET Catherine, 2000. – *Politiques publiques, usages locaux et protection des zones littorales : l'étang de Bages-Sigean*, Rapport de stage, Maîtrise d'IUP de sociologie appliquée, Université Toulouse- Le- Mirail.

THEYS Jacques, 1998. – « Vingt ans de politique française de l'environnement : les années 70-90 », dans Bernard BARRAQUE, Jacques THEYS (dir.), *Les politiques d'environnement, évaluation de la première génération : 1971-1975*, Paris, éditions Recherches, pp. 17-40.

THOENIG Jean-Claude, 1998. - « L'usage analytique du concept de régulation », *Droit et société*, 24, pp.35-53.

THOENIG Jean-Claude, 1990. - « Contributions à une sociologie des politiques publiques », *L'année sociologique*, 40, troisième série, pp. 9-15.

THOENIG Jean-Claude, 1985. - « L'analyse des politiques publiques » dans Madeleine GRAWITZ Madeleine, LECA Jean (dir.), *Traité de sciences politiques*, Tome 4, Paris, PUF, pp.1-60.

VALETTE Philippe, 2002. – *Les paysages de la Garonne : les métamorphoses d'un fleuve (entre Toulouse et Castets-en-Dorthe)*, Thèse pour le doctorat de géographie (environnement et paysages), Université de Toulouse-Le Mirail.

VILOTTE Odile, BARRES Danielle, 1998. – *Sciences de la société et environnement à l'INRA. Matériaux pour un débat. Dossier de l'environnement de l'INRA n°17*, Paris, INRA Editions.

WEBER Max, 1970 – *Economie et société*, 1ère édition en 1921, Paris, Plon.

ARTICLES, RAPPORTS ET DOCUMENTS EMPIRIQUES

AGENCE de l'eau Adour-Garonne, 1994. - « Ecologie et gestion », *Revue Adour-Garonne*, 60, pp. 3-48.

AGENCE de l'eau Adour-Garonne, DIREN Midi-Pyrénées, 1996. - *Le SDAGE Adour Garonne*, Toulouse.

AGENCE de l'eau Rhône-Méditerrannée-Corse, DIREN Languedoc-roussillon, 1996. - *Le SDAGE Rhône Méditerranée-Corse*, Montpellier.

AME, 1998. - « Le futur parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée », *La lettre du parc*, 21.

AME, [1997 ?]. - *Présentation du projet de charte*, Narbonne.

ANONYME, 1989. - « Els Aiguamolls del Emporda, aspectes ecologics, historics y socials », *Cuadern Indiketes*, 3, Figuéres, Carles Valles éd.

AYUNTAMIENTO PRAT DE LLOBREGAT, 1995. - *Actes de las jornades sobre aiguamolls litorals mediterranis*, Prat de Llobregat.

BALADA i LLASAT Rafael, 2000. - « Pasado, presente y futuro del parque natural del delta del Ebro », *Mediambient, tecnologia i cultura,* 27.

BARRAGAN Juan Manuel, 1983. - *Aprovechamientos marinos de los terrenos inundables de la Bahía de Cádiz,* Cadix, Diputación.

BARRAGAN Juan Manuel (Coord.), 1996. - *Problemas ambientales de las zonas costeras*, Monografias universitarias de San Roque, Cadix, SPUC.

BARRAGAN Juan Manuel (Coord.), 1998. - *Estudio para la ordenación, planificación y gestion de las zonas húmedas de la Bahía de Cádiz,* Barcelone, OIKO-TAU.

BAZIN Pierre, 1997. - « POS : un outil de protection des zones humides au service des communes ? » , *Zones Humides Info*, *17,* 3ème trimestre, pp. 10-11.

BEAUDELIN Patrick, 1989. - « Conséquences observables de l'exploitation de granulats dans la Garonne », *Revue géographique des Pyrénées du Sud-Ouest*, 60, pp. 603-616.

BERNARD Paul (coord.), 1994. - *Les zones humides. Rapport d'évaluation*, Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Premier Ministère-Commissariat au Plan, Rapport d'évaluation. Paris, La documentation Française.

BLANCO ROMERO Francisco, 1999. - « La red de espacios libres de la aglomeración urbana de la bahía de Cádiz », *La Coñeta*, pp. 6-7.

BOADA Martí, RIVERA Mónica, 2000. - « El origen de los espacios naturales protegidos , *Mediambient, tecnología i cultura*, 27.

BUREAU DE LA CONVENTION DE RAMSAR (1), 2000.- *La convention sur les zones humides*, s.p.

BUREAU DE LA CONVENTION DE RAMSAR (2), 2000. - *Les zones humides*, fiches d'information, s.p.

CEH-Junta de Andalucia, 2002. - *Informe económico y financiero de la comunidad andaluza para el año 2002*, dans http://www.ceh.junta-andalucia.es/web/planif_presup/secc-planif_presup.htm.

CELRL, DIREN-LR, 1995. -*Programme SEL LR,* Comité de coordination du 19 mai.

CMA-Junta de Andalucía, 1998. – « Seguimiento y cartografía de los humedales andaluces », *Medio ambiente*, 29.

CMA-Junta de Andalucía (1), 1999. - *La conservación del litoral andaluz*, plaquette d'information.

CMA-Junta de Andalucía (2), 1999. - « Diez años de espacios protegidos », *Medioambiente,* 31.

CMA-Junta de Andalucía (3), 1999. – « Los espacios tienen plan », *RENPA*, 3.

CMA- Junta de Andalucía (4), 1999. - *Plan de ordenación de los recursos naturales de las marismas del rio Palmones*, Cadix.

CMA-Junta de Andalucía, 2000. - *Medioambiente en Andalucía*, Informe 1999, Séville, Junta de Andalucía.

CO.FO.GAR, 1994. - *Relance du peuplier en Midi Pyrénées, étude de faisabilité et propositions pour une stratégie régionale*, Rapport général, dactylographié, Toulouse.

COMMISSION BRUNDTLAND,1989 - *Notre avenir à tous,* Paris, éd. du Fleuve, Traduction française de *Our commun future,*1987.

COMMISSION EUROPENNE, 1994. - *Utilisation rationnelle et conservation des zones humides*, Communication de la Commission au parlement européen, DGXI, 721/94.

COMMISSION EUROPENNE-DGXI, 2000. - « Connaître et débattre »*, Natura 2000 infos*, 12.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, 1994. - *L'espace rural entre protection et contraintes,* Séance du 28 et 29 juin, Journal Officiel, Paris.

COPRAE, 1998. – *Le livre blanc sur l'état de l'environnement en Midi-Pyrénées*, document dactylographié, Toulouse.

COPT- JUNTA de Andalucia, 1995. - *Plan de ordenación del territorio de la Comarca Campo de Gibraltar,* Phase de diagnostic, objectifs et critères, document dactylographié, Algéciras.

COPT- JUNTA de Andalucia, 1998. - *Plan de ordenación del territorio de la Comarca Campo de Gibraltar,* Plan d'aménagement, document dactylographié, Algéciras.

CREPIN Daniel, 1997. - « La région Languedoc Roussillon et le Plan National D'Action pour les Zones Humides », *Zones Humides Info, 17,* 3ème trimestre, pp.14-15.

CRPF Midi Pyrénées, 1997. - « 30 ans de passion », *L'écho des forêts*, 24.

CRPF Midi Pyrénées, 1997. - « Une stratégie et des aides pour la forêt en Midi Pyrénées », *L'écho des forêts,* 19.

DARP, 1999. – « El PEIN », *Catalunya rural i agraria*, 53.

DDE Tarn et Garonne, 1997. - *Réouverture des bras morts de la Garonne, Dossier 1 : diagnostic de l'état actuel,* Etude pré-opérationnelle, Montauban.

DDE Tarn et Garonne, 1997. - *Réouverture des bras morts de la Garonne, Dossier 2 : schéma de réouverture,* Etude pré-opérationnelle, Montauban.

DGXI, 1996. - *Natura 2000*, lettre d'information de la Commission européenne DGXI, 1-2.

DGXI, 1997. - *Natura 2000*, lettre d'information Commission européenne DGXI, 3-4.

DGXI, 1998. - *Natura 2000*, lettre d'information Commission européenne DGXI, 5.

DG XI, 1999. - NATURA 2000, *Gérons notre patrimoine*, Luxembourg, Publication officielle des Communautés européennes.

DG XI, 2000. - *Gérer les sites Natura 2000. Les dispositions de la directive Habitats (92/43/CEE)*, Luxembourg, Commission européenne.

DIPUTACION PROVINCIAL, 1983. - *Bases para la coordinación del planeamiento urbanístico*, Cadix.

DIRECCION GENERAL DE MEDIOAMBIENTE, 1996. - Programa de demonstración sobre gestión integrada de zonas costeras. Documento informativo, Bruxelles, CE.

DIREN LR (Languedoc-Roussillon), 2001. - *Le profil environnemental du Languedoc-Roussil*lon, Montpellier, Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

DIREN LR, 2000. - *Natura 2000 : ratios, document de travail*, état au 01 janvier 2000, document de travail.

DOÑATE I SANGLAS Ignasi, 2000. - « La gestión de los espacios naturales », *Mediambient, tecnologia i cultura*, 27.

DRAF, 1997. - « L'agriculture en Midi Pyrénées », AGRESTE.

ECOSYS, 2001. - *Pour une gestion globale et concertée de la zone humide garonnaise de Blagnac à saint Nicolas de la grave, Note de résumé-synthèse de l'étude de pré-diagnostic,* Toulouse, SMEAG.

ECO-SYSTEMES SERVICES, 1996. - *Inventaire et évaluation des opérations d'entretien de la végétation des berges et du lit de la Garonne du pont du Roy au bec d'Ambes*, Lavaur, SMEAG.

ESTEBAN GOMEZ J.C., 1998. - « Resumen de la mesa redonda del 26/6/98 », *La Coñeta*, 1.

FORTIA RIUS Ramon, 1987. - *Els aiguamolls del baix Emporda,* Gérone, Diputacio, Caixa de Barcelona.

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, 2001. - *Natura 2000 : campagne nationale du réseau FNE*, document web : http://www.fne.asso.fr/actualite/natura2000.htm.

FTP, 1999. - *Mémoire d'activités 1998*, Caixa Catalunya, Barcelone.

GARCIA DE LOMA MIER Juan Manuel (ASEMA), 2000. – « Presente y futuro de la acuicultura en la Bahía de Cádiz », *La Coñeta*, 4.

GEAM (UCA), 1998. – « Las aves y el parque natural de la Bahía », *La Coñeta*, 0.

GEAM (UCA), 2000. - *Parque Natural* Bahía de Cádiz *,* Junta de Andalucía, CD ROM.

GENERALITAT DE CATALUNYA, DMA (1), 1998. - « Movimientos ambientales », *Mediambient, Tecnologia y cultura*, 20.

GENERALITAT DE CATALUNYA, DMA (2), 1998. – *Le parc naturel des marais de l'Ampurdan*, plaquette d'information, Barcelone.

GENERALITAT DE CATALUNYA, DMA, 1999 « Aigua : gestionar la escases », *Mediambient, Tecnologia y cultura* », 25.

GENERALITAT DE CATALUNYA, DMA, 2000 « El futur del espais naturals », *Mediambient, Tecnologia y cultura*, 26.

GODEMONT Eric, 1997. - *Etude paysagère de la commune de Gagnac*, Toulouse, document de travail.

GOES, 2000. – « La ZAL y las vegas fluviales del rio Palmones », *ALMORAIMA revista de estudios del Campo de Gibraltar*, 23.

GONIN Pierre, 1997. – *Reconnaissance des milieux et choix des essences forestières en Midi Pyrénées, coteaux et vallées à l'est de la Garonne, guide pratique*, Toulouse, CRPF Midi Pyrénées, CETEF Garonnais.

GOSALBEZ Joaquim i NOGUERA, SERRA i RAVENTOS Jordi, VELASCO i BATLLE Eulabia (coord.), 1994. - « Els sistemas naturals dels Aiguamolls de l'Emporda », *treballs de la institucio Catalana d'Historia Natural*,13.

GRUPO TECNICO DIRECTIVA HABITATS, 1998. – « La lista nacional de lugares de la directiva Habitats 92-43/CEE : metodología y proceso de elaboración », *Ecología*, 12, pp. 3-65.

HYDRO-M, SMAPE, 1999. - *Opération d'hydrocurage, Base de loisirs de Saint-Nicolas de la Grave*, rapport d'opération.

INSTITUT EUROPEEN D'ECOLOGIE ET AMBE, 2001. – *Le réseau Natura 2000 en France et dans les pays de l'Union européenne*, Actes du colloque international, 5-6 décembre, Metz, Institut européen d'écologie.

LE GROUPE ZONES HUMIDES, 1994. – « L'évaluation des politiques publiques en matière de zone humide », *Zones humides info*, 5, 3ème trimestre.

LE GROUPE ZONES HUMIDES (1), 1995. – « Un plan d'action pour les zones humides », *Zones humides Info*, 8, 2è trimestre.

LE GROUPE ZONES HUMIDES (2), 1995. – « Le plan d'action pour les zones humides en 1996 », *Zones Humides Info*, 10, 4è trimestre.

LE GROUPE ZONES HUMIDES, 1996. – « Les agences de l'eau préparent leur 7ème programme », *Zones Humides Info,* 12, 2ème trimestre.

LE GROUPE ZONES HUMIDES, 1997.- « Plan d'action zones humides », pp. 2-4. « Les POS : un outil de protection des zones humides au service des communes », *Zones Humides Infos,* 17, 3ème trimestre.

LE GROUPE ZONES HUMIDES (1), 1998. - « L'intérêt des collectivités locales pour les zones humides », *Zones humides info,* 22, 4ème trimestre.

LE GROUPE ZONES HUMIDES (2), 1998. – « La loi sur l'eau et les zones humides », *Zones humides Infos*, 19, 1er trimestre.

LE GROUPE ZONES HUMIDES, 1999. - « Discours de Dominique Voynet », *Zones Humides Info,* 25, 3ème trimestre.

LE LOUARN Patrick, 1997. - « Les zones humides et le droit », *Zones humides info*, 17, 3ème trimestre.

LEPAGE Corinne, 1996. – « Le temps de la concertation », *NATURA 2000 infos*, 6-7, premier trimestre.

LERAT François, 1998. – « Réseau Natura 2000 et zones humides », *Zones humides Info,* 20, Paris, éditions SNPN, 2ème trimestre.

LIPIETZ Alain, 1993. – *Vert espérance. L'avenir de l'écologie politique*, Paris, La Découverte/essais.

LOSTE C, DUSSERRE Karine, 1997. - *La pêche sur l'étang de Bages-Sigean. Evolutions de 1985 à 1995*, Narbonne, CEPRALMAR.

MALLARACH Josep Maria, 2000. – « Nuevas tendencias en gestión », *Mediambient, tecnologia i cultura* ; 27, pp. 75-78.

MANEZ Manuel, 2000. – « La gestión del parque natural de la Bahía de Cádiz », *La Coñeta*, 4.

MATE-DNP, 1996. - *Entre terre et eau : agir pour les zones humides, les programmes LIFE Nature,* dossier d'information.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE LA PECHE ET DE L'ALIMENTATION, 1996. – « Enquête sur la structure des exploitations agricoles en 1995, Tarn et Garonne », *AGRESTE,* 8.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT- DNP, 1991. - *Notre patrimoine naturel en Midi-Pyrénées*, Carte des ZNIEFF de la région Midi-Pyrénées.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, 1994. - « Citoyens de la nature », *NATURA 2000 Infos,* 2.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, 1994. - « Je compte sur chacun…pour tous », *NATURA 2000 Infos*, 1.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (1), 1995. – « Protéger la nature, c'est protéger la vie », *NATURA 2000 Infos*, 3.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (2), 1995. - « Natura 2000 : une contribution démocratique et civique à la construction de l'Europe », *NATURA 2000 Infos,* 4.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (3), 1995. – « Pour une gestion intégrée de la nature », *NATURA 2000 Infos*, 5.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (4), 1995. - *Directives habitats. Pour mieux protéger la nature,* plaquette d'information

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (1), 1996. - « La directive Habitats en 15 questions », *NATURA 2000 Infos*, supplément au n°6-7.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (2), 1996. – « Le temps de la concertation », *NATURA 2000 Infos*, 6-7.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (3), 1996. - *Entre terre et eau, agir pour les zones humides*, plaquette d'information.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (4), 1996. - « Chasse dans les sites NATURA 2000 », *NATURA 2000 Infos*, 6-7.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (1), 1997. - *Données économiques de l'environnement, édition 1997*, Paris, Economica.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (2), 1997. - Séminaire de lancement du programme national de recherche sur les zones humides, Lyon, 4-5 juin.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (3), 1997. - *NATURA 2000 Communication de la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement aux préfets de département, 11/8/97*, sur http://www.environnement.gouv.fr./actua/cominfos/dnpnatur.htm.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, 1998. - « Natura 2000 et zones humides », *Zones humides infos*, 20, 2ème trimestre.

MINISTERIO DE HACIENDA, 2002. - *La programación regional y sus instrumentos, informe anual 2001*, sur http://www.igae.minhac.es/fondos/economia/B2001.htm

MINISTERIO de MEDIO AMBIENTE-DGCN, 2000. – *Desarrollo de la directiva Habitats 92-43 CEE*, Document de travail interne, Madrid.

NATURE MIDI PYRENEES, 1989. - *Actes du cycle de conférences Garonne vivante, secrétariat d'Etat à l'environnement*, Toulouse.

NATURE MIDI PYRENEES, 1998. - *La Garonne en Midi Pyrénées, un patrimoine naturel et culturel à préserver*, Toulouse.

NORIEGA Juan-Manuel, [?]. – *Informe sociológico de Palmones*, document dactylographié, Cadix.

ORTIGA, ARAUCARIA, GUADALETE, 1975. - *Proyecto de parque natural y reservas integrales de la Bahía de Cádiz*, Cadix, document de travail.

PARES ESPAGNOL Eduard y BORRAS SIMONET Bartolomeu, 1998. - *Parcs naturals de Catalunya*, Barcelone, (2ème éd).

PRUD'HOMIE de Bages-Port la Nouvelle, 2001. - *Visite Préfectorale : Etang de Bages-Sigean, Bages,* 19 juin.

REALES Lluis, 2000. - « Hacia un modelo de gestión único », *Mediambient, tecnologia i cultura*, 27.

REDAUD Jean-Luc, 1995. - *Mise en place du plan d'action gouvernemental pour la protection et la reconquête des zones humides*, Paris, Ministère de l'environnement.

REMBLIER Christian, 1997. - *Carnet du littoral, étang de Bages-Sigean,* Conservatoire du Littoral.

ROCAMORA Gérard, 1994. - *Les zones importantes pour la conservation des oiseaux en France,* Paris, édition LPO.

RODRIGUEZ MARTIN Antonio, 1999. - « Reflexiones sobre el parque de la Bahía de Cádiz », *La Coñeta*, 2.

SABLIERES et entreprises MORILLON CORVOL, 1993. - *Dossier de demande d'ouverture d'une gravière à ciel ouvert à Monbéqui et Expertise de la société HYDRO M*, étude d'impact.

SAFEGE, 1989. - *Extraction de granulats à Saint Nicolas de la Grave, Etude de faisabilité,* Phase 1, Aspects techniques et économiques, Toulouse.

SARGATAL Jordy, 1985. - « Els Aiguamolls salvaguardats », *Revista de Girona*,110.

SCEES-INSEE, 1989. - *Recensement général agricole de 1988*, Tarn et Garonne, AGRESTE.

SMEAG, 1994. - *Mémoires de Garonne*, Toulouse, SMEAG.

SMEAG, 1996. - *Schéma directeur d'entretien coordonné du lit et des berges de la Garonne*, Phase 1, Toulouse.

SMEPAG (1), 1989. - *Schéma de protection contre les eaux de la Garonne. Tome 1: monographie des crues de la Garonne. Du pont de Roy au bec d'Ambes*, Toulouse.

SMEPAG (2), 1989. - *Schéma de protection contre les eaux de la Garonne. Tome 2: atlas hydraulique de la vallée de la Garonne. Du pont de Roy au bec d'Ambes,* Toulouse.

SOCIETE FRANÇAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, 1987. - *La loi Littoral*, actes du colloque du 25-27 septembre à la faculté de droit et des sciences économiques de Montpellier, Paris, Economica.

SOLIBELLA VANRELL Simo, 1998. - *La gestión del uso público del parque natural d'Els Aiguamolls de l'Empordà : función social y capacidad de acogida integrada*, Rapport de licence de CC.AA, Université de Gérone.

SORIA Olivier, « Zones humides et documents d'urbanisme : réponse à la note de la DAU », *Zones Humides Info*,17 , 3ème trimestre 1997, édition SNPN, p. 11.

SUNYER Carlos, MANTEIGA Lola, 1998. - *Instrumentos financieros para la red Natura 2000 y la conservación de la naturaleza,* Madrid, TERRA.

SYNDICAT MIXTE DE PREFIGURATION DU PNR (SMP, PNRN), 2002. - *Bulletin d'information du projet de parc naturel régional*.

SYNDICAT MIXTE DE PREFIGURATION DU PNR (SMP-PNRN), 2000. - *Synthèse générale des connaissances acquises à ce jour sur la qualité de l'étang de Bages-Sigean*, document de travail.

THIEBAUT Charles, 1998. - « La place des zones humides et des zones marines dans les sites français désignés en Zone de protection spéciale (ZPS) », *Zones humides Info*, 20, 2ème trimestre.

VALADON A., LE FLOCH S., TERRASSON D, 1996. – « Questions environnementales et sociales relatives à la culture du peuplier et du saule, rapport national de la France », dans CEMAGREF, *Commission Internationale du Peuplier*, XX session, Hongrie.

VALENTIN-SMITH Gilles (1), 1998. – « Le programme LIFE : documents d'objectifs Natura 2000 », *Zones humides Info*, 20, 2ème trimestre.

VALENTIN-SMITH Gilles (coord.) (2) 1998. - *Guide méthodologique des documents d'objectifs*, Montpellier, RNF/ATEN.

VALERA GIL Fernando, 1998. – « El parque natural de la Bahía de Cádiz », *La Coñeta*, 0.

WWF EUROPÉAN POLICY OFFICE, 1995. - *Spotlight on Habitats Directive*.

WWF/Adena, 1998. - « El proyecto piloto de WWF/ADENA en el Parque natural de los Alcornocales, *Habitats 2000*, 4.

WWF/Adena, 1999. - « Natura 2000 : oportunidades y obstáculos », *Habitats 2000,* número especial.

TEXTES DE LOI, RÈGLEMENTS, DIRECTIVES

Conventions internationales

Convention de Ramsar, 2 février 1971 concernant la conservation des zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitat de la sauvagine.

Convention de Berne : Décision 82/72/CEE du Conseil, du 3 décembre 1981, concernant la conclusion de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe entrée en vigueur le 01.09.1982.

Convention de Bonn : Décision 82/461/CEE du Conseil, du 24 juin 1982, concernant la conclusion de la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage entrée en vigueur le 01.11.1983.

Convention de Rio de Janeiro : Décision du Conseil 93/626/CEE, du 25 octobre 1993, concernant la conclusion de la Convention sur la diversité biologique entrée en vigueur le 25.10.1993.

Déclaration sur l'environnement humain, Stockholm, 16 juin 1972.

Déclaration sur le développement durable, Johannesburg, 4 septembre 2002.

Législation communautaire (DGXI)

Directive « Oiseaux » 79/409/CEE, du 6 avril 1979.

Directive « Habitats » 92/43, du 21 mai 1992 sur la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Directive 97/62/CEE du Conseil, du 27 octobre 1997, portant adaptation au progrès technique et scientifique de la directive 92/43/CEE (Habitats).

Directive 91/271/CEE, du Conseil du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

Règlement CEE 1973/92 du Conseil concernant la création de l'instrument financier pour l'environnement (LIFE).

Règlement CEE n°1404/96 du Conseil du 15 juillet 1996 modifiant le règlement n°1973/92 portant création d'un instrument financier pour l'environnement (Life).

Législation française

Décret n°2001-1031 du 8 novembre 2001 sur la procédure de désignation des sites Natura 2000.

Décret n°2001-1216 du 21 décembre 2001 sur la gestion des sites Natura 2000.

Loi 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

Loi 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

Loi 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

Loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Loi 95-101 du 2 février 1995. relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi « Barnier »).

Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en oeuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

Législation espagnole

Comunidad autónoma de Catalunya, Llei 12/1985 de 13 de juny, d'espais naturals.

Comunidad autónoma de Catalunya, Llei 21/1983, de 28 d'octubre, de declaració de paratges naturals d'interés nacional i de reserves integrals zoologiques i botàniques d'Els Aiguamolls de l'Empordà.

Comunidad autónoma de Catalunya, Decret 136/1984 de 17 d'abril, de desplegament de la llei 21/1983, de 28 d'octubre, de declaració de paratges naturals d'interés nacional i de reserves integrals zoológiques i botàniques d'Els Aiguamolls de l'Empordà.

Comunidad autónoma de Andalucía, Decreto 99/1994, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Bahía de Cádiz.

Comunidad autónoma de Andalucía, Decreto 11/1990, de 30 de enero, por el que se crean las Juntas Rectoras de los Parques Naturales declarados en la Ley 2/1989, de 18 de julio, se establece el régimen jurídico de las mismas y se fijan las líneas básicas de los PRUG para Parques Naturales.

Jefatura del Estado, Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Jefatura del Estado, Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. (Vigente hasta el 12 de mayo de 1999.).

Jefatura del Estado, Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Real Decreto 1997/1995, del 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.