

L'ETAT LOCAL A L'EPREUVE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ¹

Maurice Olive
Maître de conférences en Science politique
Université de la Méditerranée

La mise en œuvre du réseau européen Natura 2000² est un poste d'observation privilégié des recompositions de l'action publique. De la scène locale, où se négocie la future gestion des territoires, jusqu'aux instances européennes, qui valident les propositions de sites transmises par les Etats, ce sont de nombreux échelons décisionnels qui sont amenés à prendre part au projet, suivant un schéma qui n'est pas loin de rappeler celui de la gouvernance multi-niveaux des politistes. A cet enchevêtrement des niveaux d'action et de décision s'ajoute la volonté, inscrite dans la directive Habitat, de concilier la protection de la nature et le maintien d'activités économiques et de loisir, dans une logique de développement durable. C'est aux acteurs locaux qu'il appartient alors de négocier, site par site, des mesures de gestion acceptables par tous, suivant des procédures qui sont elles-mêmes un enjeu du débat. Le choix, par la France, de recourir à l'outil contractuel suppose enfin la mobilisation des collectivités territoriales, dans un contexte marqué par le désengagement financier de l'Etat. Ses services déconcentrés sont en effet contraints d'animer la mise en oeuvre d'un dispositif, sans être sûrs de disposer des ressources suffisantes pour en piloter la phase opérationnelle. C'est cet aspect-là, et plus généralement celui du (re)positionnement de l'Etat local au cœur d'une action publique dont il ne détient qu'une partie des clés, qui retiendra ici notre attention.

L'hétérogénéité croissante des normes et des acteurs de l'action publique nécessite des arbitrages que les autorités publiques sont contraintes d'assumer, tout en étant souvent contestées dans leurs choix. Cette contrainte est d'autant plus forte que les assujettis des politiques publiques en sont aussi parfois – et c'est ici le cas – les futurs partenaires ; leur participation politique, voire financière est donc recherchée en amont des décisions, suivant des procédures délibératives en voie d'institutionnalisation (Vallemont, 2001). Entre contraintes et opportunités, la concertation apparaît ainsi comme une forme nouvelle de *légitimation* de l'action publique en même temps qu'une *épreuve pratique* pour tous ceux qui, dans les services de l'Etat, se chargent de la mettre en œuvre. Natura 2000, tout au moins dans sa déclinaison française, n'échappe pas à la règle. Le mode de pilotage choisi par le gouvernement français, la quasi-absence de débat parlementaire – entre autres, pour contourner la pression des chasseurs et d'une partie des élus ruraux – ont abouti à déléguer aux acteurs locaux la définition des objectifs et des mesures de gestion sur les sites d'intérêt communautaire. On peut alors se demander dans quelle mesure les politiques de développement durable, dès lors qu'elles encouragent le dévoilement des enjeux territoriaux, affectent les modes traditionnels d'intégration de l'Etat à la société locale (Grémion, 1976), ainsi que les procédures d'agrégation des intérêts sectoriels – modes et procédures dont la persistance a été maintes fois soulignée, en dépit du caractère de plus en plus explicite (Gaudin, 1999) et collectif (Duran, Thoenig, 1995) de la négociation des politiques territorialisées. L'hypothèse de notre enquête³, que nous voudrions discuter ici, est celle de l'émergence de nouvelles arènes de médiation entre associations, groupes de pression et techniciens, dont les agents de l'Etat et leurs opérateurs sont bien souvent (parfois malgré eux) la cheville ouvrière : ils sont amenés à justifier des choix dont ils assument la maîtrise d'ouvrage, mais aussi à amortir les tensions liées à l'empilement des projets, des périmètres et des procédures sur un même territoire, à partir des « chemins » (conflits, arrangements, choix de développement, démarches contractuelles, expériences de coopération, etc.) qu'ils ont parfois eux-mêmes contribué à tracer par le passé ; en bref, à entrer en politique.

1 INTERPRETER DE NOUVEAUX RÔLES

Il est tout d'abord frappant de constater que les services de l'Etat sont, de tous les acteurs institutionnels, les plus impliqués dans la mise en œuvre de Natura 2000. La philosophie contractuelle qui anime le dispositif en France, l'insistance avec laquelle les guides méthodologiques mettent l'accent sur la concertation ouvrent paradoxalement aux agents de l'Etat un moyen de nouer des liens avec de nouveaux segments de la « société locale » et de participer activement à la définition des projets pour le territoire. L'administration régionale de l'Environnement (DIREN) est bien sûr au premier rang, qui offre aux acteurs locaux une assistance juridique et technique et, surtout, un cadre interprétatif pour structurer leurs échanges. Mais les services départementaux de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) sont aussi mobilisés qui, bien au-delà du cadrage réglementaire et financier

de la maîtrise d'œuvre, jouent un rôle central dans le processus à l'échelle du département – celui des Bouches-du-Rhône tout au moins. Plusieurs facteurs, dont certains propres aux sites étudiés, jouent en leur faveur. L'oreille attentive que leur prête la préfecture, beaucoup plus réservée à l'égard de la DIREN, leur ancienneté dans le département, les réseaux qu'ils y ont tissé de longue date auprès des petites communes, des sociétés de chasse et des milieux agricoles en font un passage obligé dans la négociation des conventions financières, dans la médiation avec les élus, dans les arbitrages qu'impose la redéfinition des périmètres ou dans le choix des opérateurs. Ce dernier point est d'ailleurs essentiel : sur deux des sites étudiés, c'est l'Office national des forêts (ONF), un établissement public sous tutelle du ministère de l'Agriculture, qui est chargé par convention d'élaborer le « document d'objectifs » (DOCOB), accord au statut indéfini qui consigne les choix et mesures de gestion négociées pour chaque site.

Cette montée en puissance de l'administration forestière et, plus largement, des services de l'Etat associés à la mise en œuvre de la directive Habitat, se double d'un certain nombre de mutations dans les manières de faire et de concevoir l'action publique. La DDAF, toujours elle, est partiellement sortie d'une conception gestionnaire (réglementaire et financière) des espaces agricoles et forestiers, au profit d'une approche plus généraliste, ouverte aux préoccupations environnementales. D'autres structures que les services de l'Etat ont vécu les mêmes transformations : l'ONF, que les inventaires poussent à mieux considérer les milieux forestiers⁴, mais aussi des entités locales comme le Grand Site Sainte-Victoire, qui restructure partiellement ses services et élargit ainsi sa vocation initiale de gestion forestière à la préservation des habitats naturels : « *Au départ, c'est pas une problématique de travail du Grand Site. Quand des actions étaient menées en termes de prévention incendie, les intérêts environnementaux étaient pris en compte, mais comme une personne chargée de la gestion des massifs forestiers peut le faire ; c'était une vision très forestière. Il n'y avait pas de vision naturaliste jusqu'à maintenant sur la structure. Natura, c'est aussi un moyen de faire accepter auprès des élus qu'il y ait un travail spécifique à la gestion des espaces naturels. Dans les structures intercommunales, c'est pas des postes très développés* »⁵. La DIREN a pour ainsi dire fait le chemin inverse, en se dotant, en interne, d'un outil de gestion financière associé à l'assistance technique⁶. L'arrivée dans ces administrations d'un personnel en charge des dossiers Natura 2000 a sans nul doute contribué à la diffusion de ces nouvelles identités d'action. Maigre contribution, toutefois, car l'exploration de pistes organisationnelles se heurte souvent au repli de l'institution sur des logiques plus strictement financières, d'autant plus que la relative jeunesse des chargés de mission Natura 2000 et la place souvent marginale de leur service leur permettent difficilement d'imposer en interne de nouveaux registres d'action. Le cas du Grand Site, qui recrute un chargé de mission sur les crédits Natura 2000 et lui confie la responsabilité d'un nouveau service, baptisé « Gestion des espaces naturels », fait localement figure d'exception.

Le renouvellement des cadres cognitifs tient plus sûrement à l'élargissement du partenariat qu'encourage la contractualisation des objectifs. Là où, classiquement, la protection de l'environnement passe par le canal du droit et de la prescription (réserves, parcs, etc.), consignait les agents de l'Etat à une vocation réglementaire et technique, la gestion concertée des territoires les conduit à s'engager davantage, à éprouver de nouvelles situations professionnelles et à renouveler ainsi leurs registres de légitimation. Ce travail d'animation et de concertation, auquel les services extérieurs de l'Etat et leurs opérateurs techniques ne sont pas nécessairement préparés, crée des situations professionnelles inédites, révèle des contradictions liées au cumul des missions, actualise des tensions latentes entre conceptions divergentes du service public, contraignant ainsi les agents à sortir du cadre réglementaire pour s'engager dans un travail d'invention normative, dont la sanction est toujours incertaine. Elle oblige surtout les services de l'Etat et leurs opérateurs – en même temps qu'elle leur offre cette opportunité – à relâcher les liens privilégiés avec les représentants locaux des intérêts sectoriels qu'ils organisent (dans l'esprit du néo-corporatisme à la française), au bénéfice d'autres modes de régulation, davantage pluralistes et conflictuels. La DIREN doit ainsi rechercher des relais parmi les chasseurs, les exploitants agricoles ou les propriétaires fonciers, quand la DDAF ou l'ONF, en charge du DOCOB sur les sites de l'Etoile et de l'Arbois, découvre la négociation avec les comités de quartiers, les associations de défense du patrimoine, etc. « *J'avoue que c'est passionnant, nous confie la chargée de mission Natura 2000 à l'ONF, parce que ça lie à la fois le technique, le politique, la concertation... Ce n'est pas mon premier poste, j'ai travaillé en DDAF, donc les réunions avec les chasseurs, les randonneurs, les élus, je connais ça un peu. Là, on est appelés à discuter avec pas mal de monde et ça nous sert* »⁷. L'examen des dossiers révèle ainsi de nombreuses traces de cet apprentissage, au quotidien, de formes de participations dont ils sont souvent les artisans malgré eux. D'autant plus ici que les agents-animateurs opèrent en milieu péri-urbain, sur des territoires ouverts à de nombreuses activités de loisir et, pour certains d'entre eux, très convoités pour leur réserve foncière par les villes voisines. La multiplication des activités de loisir sur des espaces naturels de plus en plus rares, l'appétence des populations urbaines pour un habitat proche de la « nature », mais aussi la « patrimonialisation » d'espaces et d'espèces jusqu'ici ignorées multiplient en effet les sources de tensions, bien au-delà des traditionnels conflits d'intérêts opposant à l'Etat les exploitants, les propriétaires fonciers ou les

riverains. Nous rejoignons ici les analyses de Jean-Pierre Gaudin (1999 : 190), pour qui le rôle technique classique des agents engagés dans les dispositifs contractuels « *s'élargit (...) à une implication dans la négociation des objectifs, une maîtrise des consensus et, parfois, une contribution aux formes de la participation démocratique* ». C'est bien ce travail-là, de mobilisation des soutiens, d'implication des publics, de confrontation des objectifs et des revendications en dehors des arènes politiques, qui accrédite les techniciens dans leur prétention à faire valoir des rôles partiellement inédits dans leurs institutions d'appartenance, avec ou sans les politiques⁸.

2 COAGULER ACTEURS, PROJETS ET TERRITOIRES

Sur les trois sites étudiés, la démarche des opérateurs peut être décrite comme une tentative de donner un contenu politique à un processus que les élus jugent technique, voire technocratique. C'est là tout le paradoxe d'une démarche qui valorise la concertation sur des objectifs dont les fondements échappent au débat (le choix d'une protection par sites, plutôt que par espèces, est-il le bon choix ? fallait-il arrêter un périmètre ?, etc.), et dont les traductions opérationnelles, à supposer qu'elles soient validées par les scientifiques, peuvent toujours ne pas l'être à l'échelle européenne. On ne discutera pas ici des difficultés, opérationnelles et politiques, que soulève le choix de la contractualisation comme mode « d'implémentation » de la directive Habitat (Dubois, 2005). Il s'agit simplement de souligner les contradictions devant lesquelles se trouvent les agents de l'Etat local, et plus encore les opérateurs chargés de la concertation : associer les élus à la gestion d'un territoire technique, suivant des grandeurs dont ils ne sont que rarement les porte-parole (à l'exception de la montagne Sainte-Victoire, dont la valeur patrimoniale est fortement revendiquée localement), et sur les limites desquels ils n'ont qu'une voix consultative. C'est sans doute là, plus que dans l'hostilité de principe aux objectifs de la directive, qu'il faut chercher la clé de la situation : celle de la faible implication des élus, dans un dispositif auxquels ils se sentent, sinon étrangers, du moins extérieurs – à l'exception du site de la Sainte-Victoire, dont le dossier a été porté à bout de bras par un notable politique local, président départemental de l'Association des maires de France⁹. Les techniciens se voient ainsi contraints d'impliquer les élus sans qu'ils les reconnaissent forcément dans ce rôle. En rangs dispersés, les services de l'Etat se trouvent le plus souvent en situation de devoir répondre aux interpellations d'acteurs associatifs ou catégoriels, dont ils ne sont pas toujours sûrs de la « représentativité ».

Dans cet exercice, ce sont les opérateurs de terrain en charge de la concertation qui s'exposent le plus : à eux d'élaborer des compromis acceptables par tous, dans les limites incertaines de ce qu'ils pensent être la ligne ministérielle et/ou européenne. Acceptables, non seulement dans leur contenu, mais aussi dans les modalités pratiques de leur énonciation. Prise en ce sens, l'acceptabilité renvoie bien à deux registres de légitimation, par le scientifico-technique et par le politique, à la croisée desquelles se dessinent ces nouvelles formes d'implication dans des espaces publics intermédiaires, entre huis-clos et forums élargis. Mais les techniciens de l'Etat sont eux aussi très impliqués, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de sites dont la protection est impulsée par le gouvernement. Le plateau de l'Arbois, sur lequel s'emboîtent périmètres et projets, montre ainsi des agents de l'administration régionale de l'Environnement confrontés à des représentations divergentes du site et de son devenir, s'efforçant de tisser des liens abstraits entre les acteurs, les projets et les territoires au moyen de catégories aussi polysémiques que celles d'« excellence », de « qualité » ou de « bonne insertion paysagère ». L'une des premières tâches de la DIREN sur l'Arbois consiste ainsi à justifier la procédure, décidée par la ministre de l'époque, de classement d'un territoire dont la vocation patrimoniale est loin d'aller de soi pour les acteurs locaux. Sa position est d'autant plus délicate à tenir que, d'une part, les choix gouvernementaux sur le site ne sont pas toujours allés dans le sens d'une plus grande protection (implantation de la ligne et de la gare TGV), et que tous les services de l'Etat sont d'autre part très loin de partager la même vision de ce territoire. Les élus, qui ne manquent pas de soulever ces contradictions, s'accordent pour reconnaître à l'Arbois sa qualité d'« *espace périurbain à vocation naturelle* », mais revendiquent aussi des « poches de liberté » pour mener à bien leurs projets d'aménagement. La plupart conteste la démarche de protection globale engagée par l'Etat, et revendique une part plus grande à la définition des orientations sur le site (par exemple, sous forme de syndicat mixte). Là où, pour les élus, la négociation des outils de gestion Natura 2000 doit précéder d'éventuelles mesures conservatoires, la définition d'un périmètre de protection est, au contraire, un préalable à l'action pour les services de l'Etat. On comprend mieux, dans ce contexte, l'importance du travail de justification engagé auprès des élus par l'équipe de la DIREN. La transposition, par les élus, des politiques ministérielles sur un registre civique (« la démarche de l'Etat n'est pas démocratique »), amène les représentants locaux de l'Etat à justifier la *légitimité* de leur démarche, là où ils sont plus classiquement les ajusteurs des normes techniques aux situations locales¹⁰. Contestée dans ses principes, dénoncée dans ses méthodes, la politique ministérielle doit être ainsi localement retranscrite¹¹ pour être acceptable, et susciter l'assentiment de tous ceux qui, au titre de Natura 2000, sont appelés à devenir les partenaires contractuels de l'Etat.

3 AMORTIR LES TENSIONS ET LES CONTRADICTIONS INSTITUTIONNELLES

Entrer dans l'arène politique sans s'y compromettre, tel est le système de contrainte qui pèse sur l'ensemble des techniciens, des opérateurs jusqu'aux chefs de services des administrations locales de l'Etat. L'élaboration des DOCOB et, plus encore, la négociation des périmètres avec les communes mettent les agents en position d'interlocuteur des élus là où, d'ordinaire, ils n'interviennent qu'au titre de conseil ou de prestataires de services. Cette situation les oblige tout d'abord à résoudre des contradictions liées au cumul des tâches et des identités d'action que les institutions qui les emploient acceptent d'assumer. Gestionnaire des forêts communales pour le compte des élus, l'ONF, aujourd'hui opérateur en charge des DOCOB, doit se faire le porte-parole d'un aménagement durable du territoire, en contradiction avec certaines propositions d'aménagement formulées quelques années plus tôt sur les sites à protéger. Le problème se pose, par exemple, sur les massifs de l'Etoile-Garlaban, où les mesures de prévention contre les incendies de forêt formulées par l'Office au titre du plan intercommunal (PIDAF) sont difficilement conciliables avec la conservation de certains habitats (anciennes chênaies, steppes attirant des espèces rares d'oiseaux, etc.), comme l'ont pointé les études complémentaires commandées par le même ONF au titre du DOCOB.

Ces contradictions accentuent les tensions entre services au sein d'un établissement menacé dans son statut, soumis à la pression financière, et tiraillé de façon croissante entre conceptions « civique » et « marchande » de sa vocation¹². De la même manière, la complicité acquise avec les chasseurs¹³, avec qui l'ONF assure parfois la co-gestion des forêts, peut les mettre en porte-à-faux dès lors qu'ils deviennent les porte-parole d'une conception de la nature jugée le plus souvent exclusive et menaçante par la communauté cynégétique locale¹⁴. Plus généralement, c'est la collaboration avec les associations connues pour leur engagement dans l'espace public local qui est une source de difficultés pour l'opérateur. Difficulté d'abord, en raison de l'hostilité que certains maires manifestent à l'égard d'associations avec lesquelles ils ont un contentieux politique, voire juridique. Sur le site Etoile-Garlaban, le choix des services de l'Etat de confier la communication du projet à l'une des associations les plus actives du massif – elle s'est notamment opposée à la révision du POS ouvrant à l'urbanisation une partie du versant sud de l'Etoile –, s'est ainsi heurté à la réticence d'un acteur de poids, celui de la Ville de Marseille¹⁵. Difficulté ensuite, dès lors que les associations utilisent la notoriété que leur offre Natura 2000 pour se mobiliser sur d'autres registres, plus polémiques. Soucieux de ne pas compromettre sa légitimité, qui est d'abord technique, auprès des élus, l'opérateur, en l'occurrence l'ONF, est ainsi amené à alerter discrètement les services de l'Etat de la situation, afin qu'ils appellent les associations à plus de mesure. On entrevoit les ambiguïtés d'une action publique fondée sur le partenariat associatif : les ressources qui y donnent accès, celles du militantisme, sont toujours susceptibles de devenir des obstacles, dès lors que la priorité est donnée à la fabrication d'un consensus local. Mais c'est l'arbitrage des demandes politiques qui, de l'aveu des techniciens, fait le plus problème : comment ne pas rompre la discussion avec les élus, dont l'adhésion s'impose dans la phase contractuelle, tout en restant vigilant sur le respect des orthodoxies (présumées) des administrations centrales et communautaires ? Un agent de la DIREN, ancien responsable de l'équipe Natura 2000 sur la région, évoque ainsi les difficultés, non seulement à relier des logiques que les acteurs ont tendance à percevoir comme exclusives, mais à résoudre aussi les tensions, plus classiques, qui tiennent à la position d'intermédiaire des services déconcentrés de l'Etat : « *Les grandes associations, type FNE, interviennent en termes de lobbying auprès de l'Europe pour une maximisation du réseau. La pression n'est pas que scientifique. Moi, j'ai vécu ça parce que, en 2002, quand on a reconsulté, j'ai assisté à cette sorte de négociation sur les sites complémentaires. Là, on a joué la médiation, c'est-à-dire qu'on était entre guillemets dépositaires de la connaissance de terrain, des rapports de forces locaux, y compris des inconséquences, des inexactitudes qui nous remontaient sur les sites. Et les grosses associations, des fois, avaient des dossiers extrêmement bien faits, relayés souvent aussi par le Muséum. Nous on disait au ministère, c'est possible, mais on ne pourra pas faire passer ça localement pour telle ou telle raison. C'est très difficile* »¹⁶.

De ces tensions et contradictions, les techniciens sont bien malgré eux l'une des clés. La compétence scientifique, la neutralité, le sens de l'intérêt général et du service public ne fonctionnent plus seulement comme des vertus professionnelles derrière lesquelles ils peuvent ici se retrancher, même si elles continuent de donner sens à leurs pratiques et à légitimer leur autorité auprès des élus. Il leur faut désormais faire preuve d'un esprit inventif, s'impliquer personnellement, pour élaborer des compromis qui répondent à la commande publique (le cahier des charges de l'administration d'Etat), tout en suscitant l'adhésion d'acteurs sur lesquels repose l'avenir du dispositif.

Etre ainsi attentif à la manière dont les techniciens oeuvrent à élaborer des compromis, à tisser des liens entre des mondes, à rendre commensurables des grandeurs que les logiques d'action tendent à opposer ne préjuge en rien du caractère technocratique des politiques environnementales. Nous voulons au contraire souligner la variété des configurations, héritées d'un passé avec lequel les agents se doivent de composer, à partir desquelles se construit, en situation, le « rôle » des techniciens. C'est parce qu'elle renvoie à des mécanismes de micro-ajustements ou, si l'on préfère, à des modes de régulation centrés sur le face-à-face des acteurs, que la mise en œuvre de Natura 2000 projette au premier plan les techniciens. Des techniciens à qui revient la charge de mettre en cohérence et de justifier une action publique à l'articulation de plusieurs échelles d'arbitrage, suivant des logiques difficiles à anticiper tant sont instables les règles qu'elles sanctionnent. Des techniciens qui, localement, sont aussi conduits à tisser des liens entre les acteurs, les projets et les territoires, à agréger des demandes sociales qu'ils contribuent à formuler, à traduire les orientations générales de la directive en objectifs de gestion. Des techniciens, autrement dit, dont les compétences se redéfinissent assez loin, précisément, de la figure traditionnelle du « technocrate », pour s'ajuster à des situations qu'ils contribuent eux-mêmes à qualifier, à partir de configurations sociales héritées (expériences de coopération, représentations du territoire, choix de développements, etc.). On l'aura compris : c'est par ce travail quotidien d'ajustement et de médiation que semblent se dessiner les voies d'une redéfinition du rôle de l'Etat et de son intégration aux territoires.

BIBLIOGRAPHIE

- CORCUFF P., LAFAYE C., (1996), « Service public et logique marchande. Tensions et redéfinitions dans une Direction Départementale de l'Equipement », in Grémion, C., Fraisse, R., (dir.), *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Paris, La Documentation française, pp. 285-295.
- DUBOIS J., (2005), « L'exigence européenne, le choix gouvernemental de la contractualisation et la concertation locale : pourra-t-on contractualiser sur des « projets de territoires partagés » ? » in Dubois, J., Maljean-Dubois, S. (dir.), *Natura 2000. De l'injonction européenne aux négociations locales*, La Documentation française, Paris, pp. 283-306.
- DURAN P., THOENIG J.-C., (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46,4, pp. 580-623.
- GAUDIN J.-P., (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.
- GREMION P., (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.
- JOBERT A., (1998), « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42, pp. 67-92.
- LASCOURMES P., (1996), « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage » : l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 325-338.
- LASCOURMES, P., (1994), *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- MICHEL L., (2003), *Les industriels, l'environnement et la négociation de l'action publique. Le cas de l'activité cimentière*, Université de Montpellier I, 15 décembre 2003, (dir. J.-P. Gaudin).
- OLIVE M., (2005), « Quand les techniciens sortent du bois. Les services de l'Etat et leurs opérateurs dans la gestion concertée des territoires », in Dubois, J., Maljean-Dubois, S. (dir.), *Natura 2000. De l'injonction européenne aux négociations locales*, La Documentation française, Paris, pp. 183-206.
- VALLEMONT S., (dir.), (2001), *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, Paris, LGDJ.

¹ Cette communication tire l'essentiel de sa matière d'un article publié dans un ouvrage collectif, référencé en bibliographie (Olive, 2005).

² La directive Habitat du 21 mai 1992, relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, prévoit tout un ensemble de mesures destinées à protéger la biodiversité, parmi lesquelles figure à titre principal la constitution d'un réseau européen de « zones spéciales de conservation », appelé « Natura 2000 ».

³ Cette enquête porte sur trois sites de l'aire métropolitaine marseillaise : le massif de l'Etoile-Garlaban, qui ceinture le nord-est de Marseille, le plateau de l'Arbois, vaste espace vert au carrefour de trois grands pôles urbains, l'Etang-de-Berre, Aix-en-Provence et Marseille, la montagne Sainte-Victoire, au nord-est d'Aix-en-Provence, aujourd'hui reconnue comme Grand Site de France.

⁴ Entretien avec le chargé de mission Natura 2000 (ancien ingénieur ONF en Nord-Pas-de-Calais) de la DDAF 13, service des Espaces naturels et de l'Aménagement du territoire.

⁵ Entretien avec le responsable scientifique du Grand Site Sainte-Victoire.

⁶ Entretien avec un ancien chargé de mission Natura 2000, DIREN PACA.

⁷ Entretien avec la chargée de mission Natura 2000, responsable de l'Unité Spécialisée Gestion Patrimoniale et Durable, ONF.

⁸ Nos conclusions sur ce point recoupent celles d'Arthur Jobert (1998), pour qui la territorialité croissante des enjeux d'aménagement marque « l'entrée en politique » des aménageurs, en position, comme ici, de devoir être des « assembleurs » d'intérêts et de légitimités.

⁹ C'est d'ailleurs sur des questions de procédure, dont la définition échappe aux acteurs publics locaux, que deux communes du plateau de l'Arbois ont contesté devant le juge administratif l'arrêté du 27 août 2003 portant désignation du site Natura 2000 sur le plateau de l'Arbois.

¹⁰ Dans sa thèse sur les cimentiers, Laura Michel (2003) évoque elle aussi la difficulté du corps des ingénieurs des Mines à se maintenir dans le rôle de médiateurs entre les administrations centrales, les industriels et les milieux associatifs, dès lors que l'expertise d'Etat est de plus en plus controversée et que les enjeux industriels se politisent. Mais là où l'auteur pointe surtout l'émergence de nouveaux acteurs, aux parcours et profils professionnels originaux, nous avons plutôt choisi de mettre l'accent sur l'exploration de nouvelles compétences par des agents de formation classique (quoique appartenant à la jeune génération, on l'a dit plus haut), à qui revient la responsabilité d'animer des scènes de concertation.

¹¹ Pierre Lascoumes (1996) parle à ce propos de « transcodages », au sens d'agrégation de positions diffuses, de recyclage de pratiques antérieures et d'expression d'enjeux partagés. La situation observée ici diffère toutefois de celle des ingénieurs de la DRIRE étudiés par l'auteur (1994), dans la mesure où la mise en œuvre des choix gouvernementaux sur le site est plus controversée que ne l'est la réglementation des activités industrielles, et surtout qu'elle l'est dans sa méthode plus que dans ses objectifs.

¹² On rejoint ici les analyses de Philippe Corcuff et Claudette Lafaye (1996) sur les agents de la DDE d'un département français. Tirillés entre deux conceptions divergentes du « service », l'une civique, l'autre plus mercantile, les agents sont ainsi amenés à élaborer des compromis au quotidien, dans un contexte de redéfinition des missions de l'Etat.

¹³ Ces derniers ont d'ailleurs exprimé à plusieurs reprises leur satisfaction à l'égard des choix de l'ONF comme opérateur, notamment sur le site de l'Etoile-Garlaban, à forte tradition cynégétique.

¹⁴ Notons d'ailleurs que ces contradictions traversent également les milieux associatifs militants dès lors qu'ils acceptent de collaborer activement avec les pouvoirs publics. Pour éviter d'avoir à résoudre ces tensions, certains militants présents sur le massif de l'Etoile préfèrent ainsi « botter en touche », en refusant toute forme d'implication directe dans la mise en œuvre du programme.

¹⁵ La Ville couvre à elle seule 15,5% du site (soit environ 1 500 hectares) ; cette surface représente 6,4% du territoire communal.

¹⁶ Entretien avec un ancien chargé de mission Natura 2000, DIREN PACA.