

N°23

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 octobre 2003

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la **conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages**,*

Par M. Jean-François LE GRAND,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatsowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

INTRODUCTION

La mise en œuvre du réseau Natura 2000 répond à un objectif de préservation de la biodiversité, objectif auquel chacun reconnaît aujourd'hui un intérêt stratégique.

● L'Union européenne, et au premier chef la France, est riche de sa biodiversité, mais celle-ci est menacée. On estime ainsi, qu'en Europe, la moitié des espèces de mammifères, un tiers des espèces d'oiseaux, de reptiles et de poissons et environ 3.000 plantes seraient menacées. Des espaces fragiles mais très riches sur le plan écologique ont également fortement régressé, comme les landes à bruyère, les steppes et les tourbières ou encore les dunes. A l'échelle mondiale, 5 à 15 % des espèces végétales risquent de disparaître d'ici à 2020, **et on enregistre une accélération de l'appauvrissement de la diversité biologique.**

Au-delà des raisons d'ordre éthique, culturel et biologique qui justifient de préserver la biodiversité, il faut aussi évoquer les raisons économiques, notamment dans le domaine de la santé. En effet, 75 % de la population mondiale n'a recours qu'aux pharmacopées traditionnelles dont les produits sont issus pour tout ou partie d'espèces vivantes.

En 1992 à Rio de Janeiro, la communauté internationale s'est engagée avec la signature de la convention sur la diversité biologique, ratifiée par 187 pays à ce jour. Cette convention reconnaît que la conservation de la diversité biologique est une « préoccupation commune à l'humanité » et qu'elle fait partie intégrante du processus de développement. Elle se fixe **trois objectifs principaux, qui sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments constitutifs et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation de ses ressources génétiques à des fins commerciales ou autres.**

Pour sa part, l'Europe en adoptant une stratégie européenne pour la biodiversité, entend inverser la tendance de perte de biodiversité d'ici à 2010.

La France possède, en métropole et outre-mer, un patrimoine naturel exceptionnel par sa diversité biologique et paysagère. Sur les 238 principales écorégions identifiées par le WWF international, 17 sont françaises dont 14 outre-mer. On recense également, en Europe, 150 espèces animales présentes, dont 119 en France, 320 espèces d'oiseaux dont 280 en France ou encore 10.000 espèces végétales dont 4.762 en France.

● Elle est donc particulièrement concernée par la constitution du réseau Natura 2000 en application des directives Habitats et Oiseaux¹. Ce dispositif

¹ Directive 79/409 CE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et Directive 92/43 CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

ambitieux doit permettre de protéger un « échantillon représentatif des habitats et des espèces les plus menacées en Europe », en le faisant coexister de façon équilibrée avec les activités humaines.

Plus de dix ans après son adoption, force est de constater, qu'au sein des Etats membres, comme en France, Natura 2000 soulève encore beaucoup d'interrogations, suscite de fortes appréhensions voire des positions de refus émanant des acteurs et des gestionnaires locaux, même si une dynamique de mise en œuvre est perceptible.

Notre pays dispose désormais d'un outil législatif et réglementaire cohérent qui assure la transposition de la directive Habitats et lui permet de bâtir ce réseau.

Corpus législatif et réglementaire assurant la transposition de l'article 4 de la directive 79-409/CEE du conseil du 2 avril 1979 et des articles 4 et 6 de la directive 92/43/cee du conseil du 21 Mai 1992

– Loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du gouvernement à transposer par ordonnance des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire.

– Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

Il convient de souligner que l'article 23 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 procède notamment à la ratification explicite de cette ordonnance, le Conseil d'Etat ayant, en outre, considéré, dans sa décision du 19 mars 2003², que l'ensemble des dispositions de ce titre avait fait l'objet d'une ratification implicite, le législateur faisant référence aux sites et aux contrats Natura 2000 dans l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.

La stabilité juridique du dispositif législatif assurant la transposition de la directive Habitats est donc acquise.

– Décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le code rural³ (articles R. 214-15 à R. 214-22).

– Décret n° 2001-1216 du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code rural (articles R. 214-23 à R. 214-39).

Parallèlement à la désignation des sites, la France s'est engagée dans la deuxième phase du processus, à savoir la définition des mesures de gestion pour les sites Natura 2000.

² *Recours conjoint introduit en mai 2001 par l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) et de la coordination Natura 2000 contre le titre III de l'ordonnance du 11 avril 2004.*

³ *En application du II de l'article 1^{er} du décret n° 2003-768 du 1^{er} août 2003 relatif à la partie réglementaire du code rural, ces dispositions sont intégrées, sous les mêmes numéros et la même rubrique, dans la partie réglementaire du code de l'environnement.*

L'ambition de ce rapport, au-delà du rappel de nos obligations communautaires s'agissant de l'achèvement de la désignation du réseau, est de proposer de nouvelles règles du jeu pour assurer le succès de cette entreprise en replaçant Natura 2000 au cœur d'un aménagement partagé et concerté de nos territoires.

Ceci suppose de reconnaître le rôle essentiel des collectivités territoriales, pour définir des règles de gestion appropriées et réaffirmer le choix de la contractualisation avec les acteurs et les gestionnaires locaux, afin que ceux-ci s'approprient la démarche.

*

*

*

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. RENFORCER LA PARTICIPATION À LA MISE EN ŒUVRE DU RÉSEAU NATURA 2000

Le message qui transparait de l'ensemble des contributions et du colloque qui s'est déroulé au Sénat s'affiche sans ambiguïté : il faut permettre à l'ensemble des acteurs, les élus comme les gestionnaires, des territoires proposés pour intégrer le réseau écologique européen de s'approprier la démarche Natura 2000.

Ce préalable est indispensable si on veut que la timide dynamique constatée sur le terrain prenne de l'ampleur et que, par contagion, cet outil de préservation de la biodiversité s'inscrive dans une démarche ambitieuse et novatrice d'aménagement du territoire, pour des territoires remarquables.

Cette interprétation de Natura 2000 au sein d'un projet de territoire doit se décliner à tous les échelons de la prise de décision politique, qu'il soit national, départemental ou local, ce dernier niveau étant abordé dans la troisième partie du rapport.

A. AU NIVEAU NATIONAL, À TRAVERS LE COMITÉ NATIONAL DE SUIVI NATURA 2000

1. Inscrire le Comité national de suivi Natura 2000 dans le corpus réglementaire

a) Rappel sur l'histoire du Comité national de suivi Natura 2000

● A la demande de neuf organisations représentatives des agriculteurs, forestiers, chasseurs et pêcheurs qui réclamaient *la mise en place d'une véritable concertation au niveau national, régional et départemental* sur Natura 2000, Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement, a réuni et présidé pour la première fois le 10 juin 1996 le groupe des Neuf⁴. Ce comité, élargi à trois autres gestionnaires de l'espace : France Nature Environnement (FNE), Réserves naturelles de France (RNF) et Office national des forêts (ONF), a été réuni en juillet 1996, puis son activité a été interrompue pendant le gel du processus Natura 2000, à partir de juillet 1996, et a repris avec sa relance. Il sera ainsi réuni quatre fois entre février et mai 1997.

Parallèlement, des conférences régionales sur Natura 2000 avaient été installées à la suite de la circulaire du 21 janvier 1993 et leur rôle dans la procédure de choix des sites confirmé par le décret du 5 mai 1995. Des comités départementaux ont été mis en place conformément à la circulaire du 26 avril 1996.

● Le 30 juillet 1997, Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, installe un nouveau comité national élargi à sept membres : Assemblée des départements de France (APCG), Association des maires de France (AMF), Association nationale des élus de la montagne (ANEM), Confédération paysanne, Fédération des parcs naturels régionaux (FPNR) Espaces naturels de France (ENF), Fédération française de la randonnée pédestre, auxquels viendra se joindre l'Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie. Le comité s'est réuni régulièrement à huit reprises, entre octobre 1997 et octobre 1999, jusqu'à la finalisation du projet de texte législatif de transposition des directives Habitats et Oiseaux.

⁴ *Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Jeunes agriculteurs (JA), Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF), Fédération nationale des chasseurs (FNC), Fédération nationale des communes forestières de France (FNCOFOR), Fédération nationale de la propriété agricole (FNPA), Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs (FNSPFS), Union nationale pour la pêche en France (UNPF).*

Le travail de concertation s'est poursuivi dans le cadre des groupes de travail du comité national, qui se sont réunis sur la perturbation, l'évaluation des coûts de gestion et la transposition des directives. La dernière réunion du groupe « transposition » s'est tenue le 16 janvier 2001 et a permis de valider un projet de décret, avant l'engagement des travaux interministériels.

- Avant la fin de la précédente législature, une dernière réunion en formation plénière du Comité a eu lieu le 14 février 2002, sous la présidence de M. Yves Cochet, afin de présenter aux membres du comité les avancées de Natura 2000 pendant cette année 2001 et plus particulièrement l'achèvement de la transposition des directives Habitats et Oiseaux, la mise en place d'un dispositif administratif et financier de gestion des sites, ainsi que les étapes franchies dans le processus de constitution du réseau.

- Dès la constitution du nouveau gouvernement, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, a souhaité s'appuyer sur cette structure qui, au niveau national, lui permet d'associer les représentants de l'ensemble des acteurs et gestionnaires des territoires destinés à intégrer le réseau Natura 2000. Elle a ainsi tenu trois réunions en juillet et décembre 2002 et en juillet 2003.

b) La reconnaissance formelle du comité national de suivi

Votre rapporteur souhaite que cette association, au-delà du principe de réunions régulières, se concrétise à travers la reconnaissance formelle de ce comité, qui répondrait au souhait de nombre des membres du comité en faveur d'une institutionnalisation à la fois du comité national et des comités départementaux. Une telle reconnaissance avait, d'ailleurs, été envisagée par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement lors de l'élaboration des décrets d'application de l'ordonnance du 11 avril 2001 puis écartée pour des raisons techniques.

Votre rapporteur vous propose d'inscrire dans la partie réglementaire du code de l'environnement, (Livre II (Protection de la nature), Titre 1^{er} (Protection de la faune et de la flore), Chapitre IV (Conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages), Section 2 – Sites Natura 2000 – sous-section Dispositions communes), une disposition instituant, auprès du ministre en charge de l'environnement un comité national de suivi Natura 2000 présidé par le ministre et doté d'un rôle consultatif.

2. Veiller à sa composition équilibrée

La composition du comité national de suivi Natura 2000 est restée jusqu'à présent relativement empirique, ce qui avait peu d'importance, étant donné son caractère informel. Son institutionnalisation impose de veiller à sa composition équilibrée.

a) Rappel de la composition du comité national de suivi

Actuellement, il se compose de vingt et un membres ainsi répartis :

- 1 représentant du ministère de l'agriculture ;
- 4 représentants des collectivités territoriales : Association des maires de France, Association nationale des élus de la montagne et Assemblée des départements de France, Fédération des parcs naturels régionaux ;
- 7 représentants des organisations professionnelles d'exploitants et de propriétaires agricoles et forestiers : Centre national des jeunes agriculteurs, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, Fédération nationale de la propriété agricole, Fédération nationale des communes forestières, Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, Centre national professionnel de la propriété forestière, Confédération paysanne ;
- 1 représentant d'un établissement public gestionnaire d'espaces naturels : Office national de la forêt ;
- 1 représentant de gestionnaires d'espaces protégés avec l'association Réserves naturelles de France ;
- 3 représentants des usagers de la nature : Union nationale des fédérations départementales de pêche et de protection des milieux aquatiques, Fédération nationale des chasseurs, Fédération française de la randonnée pédestre ;
- 2 représentant d'associations agréées de protection de l'environnement : France Nature Environnement, Espaces naturels de France ;
- 2 représentants des chambres consulaires : Assemblée permanente des chambres d'agriculture, Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie.

b) Propositions pour une composition équilibrée

(1) Renforcer la représentation des collectivités territoriales

Pour encourager une véritable implication des collectivités territoriales sur la mise en œuvre de Natura 2000, comme enjeu d'aménagement du territoire, il faut au niveau national renforcer leur représentation.

Il conviendrait, à tout le moins, de prévoir la représentation des régions, ainsi que celle des communes qui, de par leurs caractéristiques territoriales, sont particulièrement concernées par la mise en œuvre de Natura 2000. On pourrait aussi songer à assurer la représentation spécifique des communes du littoral ou des zones humides. Comme on le verra plus loin, en termes de constitution du réseau, l'enjeu reste fort s'agissant de la désignation des zones spéciales de protection au titre de la directive 79/409/CE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages. Or, la localisation de ces ZPS est souvent sur le littoral ou dans des zones humides, d'où l'intérêt d'associer plus spécifiquement les élus locaux de ces territoires.

En outre, il conviendrait d'associer également les communautés de communes, à travers l'Assemblée des communautés de France (ADCF), car les établissements publics de coopération intercommunale, qui ont pris au minimum la compétence aménagement du territoire auront à s'impliquer dans la gestion des sites Natura 2000.

(2) Renforcer la représentation des entreprises

Actuellement, le comité national de suivi Natura 2000 ne compte qu'un représentant des entreprises à travers l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, alors même que la mise en œuvre de Natura 2000 sur le territoire national va nécessairement les impliquer, tant au travers de mesures de gestion éventuelles à appliquer que de la prise en compte de l'incidence des projets de travaux ou d'ouvrages industriels imposée par l'article 6 de la directive Habitats.

Au travers des auditions qu'il a menées et du colloque du 26 juin dernier, votre rapporteur a clairement le sentiment que le monde industriel, les opérateurs et les entreprises sont désireux d'être associés plus étroitement au processus de Natura 2000.

Il est lui-même convaincu de la nécessité de les associer en amont afin que la concertation soit la plus efficace possible et il suggère donc que le mouvement des entreprises de France soit chargé de désigner le représentant

des activités industrielles particulièrement concernées par cet enjeu d'aménagement du territoire.

En outre, il faudrait sans doute intégrer un représentant des opérateurs (routes, fer, voies navigables, énergie) et qui doivent désormais prendre en compte Natura 2000 dans les plans de gestion et de développement de leurs infrastructures.

(3) Assurer une représentation scientifique

L'une des clefs de la réussite de Natura 2000 réside dans la réconciliation du scientifique avec les gestionnaires de terrain. Pour cela, il faut multiplier les lieux de concertation et de confrontation, afin que le processus Natura 2000 ne risque plus d'être confisqué par les uns ou par les autres.

Il faut rappeler que l'approche scientifique est essentielle dans la mise en œuvre de Natura 2000, au moment de la constitution du réseau, avec l'identification des zones correspondant aux critères de la directive, puis dans l'accompagnement de ce réseau afin de valider les mesures de gestion appliquées et s'assurer du bon état de conservation des habitats et des espèces concernés.

Il est donc très important qu'une représentation scientifique soit prévue au sein du comité national de suivi, et pourquoi pas celle du Muséum national d'histoire naturelle qui intervient comme référence scientifique des inventaires et de la constitution du réseau Natura 2000. Ceci plaide également pour des mesures encourageant la formation de naturalistes, car cette discipline manque cruellement de chercheurs et d'enseignants.

*

*

*

Ainsi composé, le comité national de suivi Natura 2000 doit incarner une véritable instance politique, au niveau national, pour la mise en œuvre du réseau écologique européen. Il doit donc être régulièrement réuni afin d'être un lieu de débat, d'écoute et d'information sur la construction et la gestion du réseau Natura 2000, l'état d'avancement du réseau, des difficultés de gestion rencontrées et de la mobilisation des financements nécessaires. Il doit pouvoir émettre des recommandations au ministre chargé de l'environnement afin d'améliorer l'efficacité du réseau.

Enfin, il faut lui confier la définition d'une véritable stratégie de communication sur les enjeux de Natura 2000, et qui soutiennent les acteurs de cette démarche qui sont tous représentés au sein du comité.

B. RENFORCER LA PARTICIPATION À UN ÉCHELON TERRITORIAL PERTINENT

Il apparaît également important de renforcer l'implication des élus locaux et des acteurs de terrain à un échelon territorial pertinent.

1. Reconnaissance d'un comité de suivi Natura 2000 au niveau départemental

● On peut rappeler que l'article 2 du décret n° 95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels prévoyait la mise en place, à l'initiative du préfet, d'une conférence régionale d'information et d'échanges désignée sous le nom de conférence Natura 2000. Cette structure devait réunir *« notamment les préfets de département, les services et établissements publics de l'Etat, les représentants des collectivités régionales, départementales et locales, les organismes publics ou privés, les organisations professionnelles, les organisations représentatives des autres usagers du milieu naturel, les associations de protection de la nature »*. Elle devait être tenue informée de l'inventaire des sites abritant des habitats naturels et les habitats d'espèces animales et végétales d'intérêt communautaire au sens de la directive Habitats réalisé par le conseil scientifique régional du patrimoine naturel ainsi que de la liste des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire et des informations disponibles sur ces sites.

En réalité, et votre rapporteur l'avait fortement déploré⁵ en son temps, ces conférences ont été peu réunies. Elles n'ont par la suite jamais réellement fonctionné, supprimant un niveau indispensable de dialogue et de concertation.

Par ailleurs, à partir de 1996, mais uniquement par voie de circulaire⁶, la volonté d'impliquer les acteurs du monde rural et d'élargir la concertation, il avait été demandé aux préfets de mettre en place des comités départementaux Natura 2000 associant les représentants des principales organisations de propriétaires et de gestionnaires du monde rural. Il s'agissait

⁵ Rapport n° 309 de M. Jean-François LeGrand - Natura 2000 : de la difficulté de mettre en œuvre une directive européenne.

⁶ Circulaire du 26 avril 1996 sur le lancement des consultations pour le réseau Natura 2000.

de recueillir leur point de vue sur les projets de sites élaborés, mais surtout de les impliquer en tant que force d'appui de propositions et d'orientation dans la définition de la gestion des sites. La plupart du temps, ce sont des structures ad hoc qui ont été mises en place, mais parfois le préfet s'est appuyé sur la commission départementale des sites perspectives et paysages issue de la loi du 2 mai 1930 et codifiée à l'article L.341-16 du code de l'environnement, réunie en formation « protection de la nature⁷ » élargie à tous les partenaires concernés.

En 2001, au moment de la rédaction des décrets d'application de l'ordonnance du 11 avril 2001 pour la désignation des sites Natura 2000, il avait été envisagé d'institutionnaliser ces comités départementaux dans ce projet de décret. L'idée avait finalement été abandonnée, notamment pour ne pas faire de la consultation des comités départementaux une étape obligatoire de la procédure de désignation des sites et les représentants du monde rural l'avaient fortement regretté.

Il faut, en tout état de cause, se féliciter que, dès son arrivée, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable ait choisi de conforter une structure locale de concertation au niveau du département, en recommandant aux préfets dans sa lettre du 26 juillet 2002 de réunir régulièrement cette instance d'information et d'échanges pour l'associer à toutes les phases de la constitution et de la gestion du réseau Natura 2000.

- Votre rapporteur souhaite désormais que cette structure de participation soit formellement intégrée dans le corpus réglementaire afin de lui donner toute sa légitimité⁸.

Il lui apparaît que l'échelon départemental constitue un échelon pertinent pour définir des orientations de gestion, assurer la cohérence du réseau à l'échelle du département. Ce choix permet de faire bon usage du principe de proximité tout en évitant des implications locales trop fortes.

Les mêmes recommandations que celles formulées pour la composition du comité national 2000 peuvent être faites pour ce comité départemental de suivi, sachant que les spécificités géographiques et locales doivent être prises en compte pour assurer la juste représentation des acteurs et organismes concernés.

⁷ Article 2 du décret n° 98-865 du 23 septembre 1998.

⁸ Comme pour la reconnaissance du comité national de suivi Natura 2000, il faut ajouter un article dans la sous-section 1 de la section 2 : Natura 2000 du Chapitre IV du Titre 1^{er} du Livre II du code de l'environnement (partie réglementaire).

Il faudra ainsi veiller à la représentation de l'ensemble des socioprofessionnels concernés, notamment s'agissant des entreprises ou des gestionnaires de réseaux d'infrastructures. Dans les départements du littoral, il faudra garantir la représentation des activités liées à la mer (organisations professionnelles de pêche, conchyliculture, navigation de plaisance, ...).

En outre, la présence d'un représentant du monde scientifique issu du comité scientifique régional du patrimoine naturel s'avère indispensable afin d'apporter les éléments de connaissance nécessaires notamment lors de la phase d'évaluation des politiques mises en place dans les sites Natura 2000.

2. Pour une plus grande implication des élus à l'échelon départemental

- Au-delà de la reconnaissance formelle du comité départemental de suivi, il apparaît nécessaire de veiller à une plus grande implication des collectivités territoriales au sein de ce comité. Il s'agit de traduire, à travers le fonctionnement de cette structure, l'articulation entre les compétences et responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales.

L'Etat est responsable de la mise en œuvre des obligations communautaires sur le territoire national et il est, en particulier, garant de la cohérence du réseau Natura 2000, de l'objectif de bon état de conservation des habitats naturel et des espèces ainsi que de la bonne évaluation de l'incidence des projets de travaux ou d'ouvrages afin de pouvoir justifier du bon état de conservation du réseau. Il doit également veiller à la cohérence de cet outil avec les autres politiques publiques.

Mais ce sont les collectivités locales qui ont un rôle essentiel à jouer pour mettre en œuvre Natura 2000 sur le terrain, et l'inscrire dans un véritable projet de territoire.

- Pour assurer la meilleure articulation possible entre l'Etat et les collectivités territoriales, il faut arrêter le principe d'une co-présidence du comité départemental de suivi Natura 2000 confiée au préfet et au président du Conseil général.

Cette disposition permettrait également de reconnaître l'implication forte des départements en matière d'environnement, et qui se renforce régulièrement. Parmi les compétences opérationnelles confiées aux départements, la protection de la biodiversité et des paysages occupe une place importante. Ainsi, en 1999, avec un montant cumulé de 122 millions d'euros,

les départements financent 35 % de la dépense des administrations publiques en matière de biodiversité et de paysage.

Compte tenu de cet engagement, la co-présidence du comité départemental de suivi Natura 2000 confiée au président du Conseil général permettrait certainement de développer des synergies entre les politiques menées par le département en faveur de la biodiversité et des paysages et la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

3. Pour le renforcement du rôle du comité départemental de suivi

Ce comité départemental de suivi Natura 2000 doit incarner l'instance de rapprochement entre l'Etat déconcentré et les élus des différents niveaux de collectivités territoriales et il a donc à connaître de toutes les questions intéressant le réseau écologique européen dans le département.

Son rôle doit être renforcé selon quatre axes de réflexion :

– le préfet, avant de les arrêter, doit transmettre pour information au comité de suivi l'ensemble des projets de documents d'objectifs (DOCOB) élaborés pour les sites Natura 2000. Si le comité de suivi émet des observations ou des recommandations, celles-ci doivent être transmises au comité de pilotage responsable qui reste libre de modifier en conséquence son projet ;

– le comité départemental de suivi est chargé de veiller à la cohérence entre DOCOB, à l'échelle du département, notamment en ce qui concerne les choix opérés pour les mesures de gestion. Mise en cohérence ne signifie nullement simplification dans le choix des mesures possibles, mais cet échange d'informations est indispensable pour améliorer la qualité des documents de gestion. L'intervention du comité départemental de suivi favorisera la mutualisation des expériences et des savoirs locaux qui contribuent également à la définition des orientations de gestion ;

– on peut également reconnaître au comité départemental de suivi un rôle de médiateur en cas de conflits ou de difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'un DOCOB. Ainsi en est-il de la difficile prise en compte des notions de perturbation et de dérangement. Comme il sera exposé ultérieurement, la prise en compte de ces concepts doit se faire localement à travers la rédaction du document d'objectifs, mais en cas d'opposition qui ne trouverait pas de solution au niveau local, le comité départemental devrait avoir connaissance du dossier afin de proposer, autant que faire se peut, une solution de conciliation ;

– enfin, la définition des actions de communication à mener au niveau du département sur la mise en œuvre du réseau Natura 2000 doit être confiée au comité départemental de suivi.

II. ACHEVER LA CONSTRUCTION DU RÉSEAU NATURA 2000

A. AU TITRE DE LA DIRECTIVE HABITATS

1. Situation communautaire

Selon l'article 4-2 de la directive Habitats, la Commission européenne établit par région biogéographique, « ...en accord avec chacun des Etats membres, un projet de liste des sites d'importance communautaire à partir des listes des Etats membres... ». C'est une responsabilité partagée entre la Commission et les Etats membres.

A ce jour, seule la région biogéographique macaronésienne bénéficie d'une telle liste. La Commission envisage de publier d'ici la fin de l'année la liste « alpine » et mi 2004 la liste « atlantique », alors même que des sites complémentaires restent à apporter pour certains habitats et espèces par la quasi totalité des pays concernés. La décision de la Commission mentionnera des réserves pour les habitats et espèces jugés toujours insuffisants, ce qui signifie que des sites complémentaires seront à proposer après publication de ces listes. Pour les régions « méditerranéenne » et « continentale » la perspective des listes communautaires est à l'horizon de 2004.

Cette étape finale a été précédée de séminaires biogéographiques dans lesquels ont été évaluées collectivement, sur base scientifique, les propositions des Etats membres. A l'issue des séminaires et après apport de compléments par l'Etat membre, la Commission organise une réunion bilatérale avec lui pour discuter des dernières insuffisances et, en fonction de leur importance, examiner dans quelles conditions, de temps, notamment, elles peuvent être levées, ce qui doit déterminer le calendrier d'adoption de la liste par la Commission. Celle-ci est assistée de son expert, le Centre thématique européen « protection de la nature et biodiversité » de l'AEE et chaque Etat concerné dispose aussi de son expert, en France, le Muséum.

La France prépare ces bilatérales avec le MNHN, des représentants de DIREN concernées, du ministère de l'Agriculture, deux représentants d'associations de protection de la nature et deux représentants du « groupe des Neuf » et d'un représentant de l'ANEM (réunions dites « pré-bilatérales »).

Calendrier pour les 4 régions qui concernent la France

Régions biogéographiques	Dates des séminaires biogéographiques	Dates des bilatérales France/Commission	Décision Commission (prévision)
alpine	juillet 1999 / octobre 2001	4 juillet 2002	<i>décembre 2003</i>
atlantique	sept–novembre 1999 / juin 2002	1 ^{er} juillet 2003	<i>mi 2004</i>
continentale	mars 2000 / novembre 2002	<i>1^{er} semestre 2004</i>	<i>fin 2004</i>
méditerranéenne	novembre 1999 / janvier 2003	<i>fin 2003</i>	<i>été 2004</i>

2. Bilan des transmissions

	Bilan au 1 ^{er} janvier 2002	Transmission de juin 2002 à mars 2003	Bilan au 1/09/03
Nombre	1109	93	1202
Surface (ha)	3 808 249	321 208	4 129 457 (=7,6 %)
dont marins			
Nombre	77	0	77
Surface (ha)	499 204	1 522	500 726

Les 534 sites ayant fait l'objet d'une décision d'annulation du Conseil d'Etat du 22 juin 2001 devaient être soumis à une nouvelle procédure de consultation. A ce jour, plus de 97% des sites ont été consultés, une quinzaine de dossiers étant encore attendus. Il est à noter que les nouvelles consultations sur ces sites ont abouti à l'extension de leurs surfaces de + 10%, traduisant ainsi une plus grande acceptation de Natura 2000 dès lors que les démarches de concertation sont engagées.

3. Poursuivre les désignations pour finaliser le réseau

Les conclusions des premiers séminaires ont été consolidées par une seconde série de réunions et des réunions bilatérales avec la Commission

(alpin, atlantique). Ces travaux ont permis de préciser les insuffisances résiduelles.

Pour la France, la situation des insuffisances peut être résumée aujourd'hui de la façon suivante :

– région alpine : Alpes : 4 habitats et 1 espèce soit environ une dizaine de sites complémentaires à proposer ; Pyrénées : 1 à 2 espèces soit 1 à 2 sites ; [données à confirmer / infos d'aujourd'hui de la Commission]

– région atlantique : 17 habitats et 21 espèces soit environ 30 à 40 sites complémentaires à proposer ;

– région continentale : 18 habitats et 29 espèces soit environ une cinquantaine de sites à proposer ;

– région méditerranéenne : 33 habitats et 27 espèces soit environ une cinquantaine de sites à proposer.

Au total, il peut être estimé qu'environ 150 nouveaux sites devront être proposés, pouvant concerner une superficie de l'ordre de 300 à 500 000 ha⁹.

Outre les sites qui étaient déjà mentionnés dans des instructions aux préfets et qui n'ont pas encore fait l'objet de propositions (une soixantaine) et les sites transmis à ce jour par les préfets, mais qui sont encore en instruction interministérielle (une vingtaine), l'identification des quelques 70 autres sites nécessaires est en cours avec le Muséum et les DIREN.

B. AU TITRE DE LA DIRECTIVE OISEAUX

1. Situation communautaire

La désignation des ZPS, contrairement à celle des PSIC, ne résulte pas d'un processus communautaire de sélection, mais d'une décision unilatérale de chaque Etat membre. La directive Oiseaux confie en effet aux États membres la responsabilité de sélectionner et de désigner les zones de protection spéciale. L'identification et la délimitation de ces zones doivent se référer entièrement à des critères scientifiques (ornithologiques). Les États membres ont une marge d'appréciation dans le choix des sites ; cela a été confirmé par la jurisprudence de la CECJ, mais ils sont tenus de désigner l'ensemble des «territoires les plus appropriés», en nombre et en superficie.

⁹ (en raisonnant sur la base de la superficie moyenne des 1202 sites, soit 3435 ha)

Sur la base des informations fournies par les États membres, la Commission évalue selon l'article 4 de la directive si les sites désignés suffisent pour constituer un réseau cohérent pour la protection des espèces vulnérables et migratrices.

Les avancées récentes dans la mise en place d'un réseau cohérent de ZPS en vertu de la directive Oiseaux ont conduit à des désignations sur des étendues qui équivalent à 8 % du territoire des États membres. Néanmoins, des lacunes importantes subsistent toujours pour certaines espèces et régions de l'UE pour lesquelles des sites supplémentaires doivent être désignés.

La France accueille 117 espèces d'oiseaux de l'annexe I (cf arrêté du 16/11/02), de la directive et 229 autres espèces migratrices sur son territoire européen. Pour ces dernières, c'est bien connu, la France, par sa position géographique à l'extrémité Ouest du continent eurasiatique et sa latitude moyenne, constitue un segment stratégique majeur de la voie de migration du paléarctique occidental. C'est dire la responsabilité de notre pays pour maintenir la capacité d'accueil, de repos et d'alimentation de nombre d'espaces clés pour les espèces d'oiseaux sibériennes et scandinaves qui hivernent en Afrique de l'Ouest, sans compter les zones nécessaires à celles qui se reproduisent sur notre sol ou encore à celles qui, sédentaires, y résident toute l'année.

Au regard des désignations auxquelles les autres pays ont procédé en comparaison des nôtres et en tenant compte de ce qui vient d'être exposé, la France fait figure de lanterne rouge.

Directive Oiseaux

Etat membre	Nombre de ZPS classées	Superficie totale correspondante (km ²)	% du territoire national concerné (terrestre + marin)
Belgique	36	4 313	14,1%
Danemark	111	9 601	22,3%
Allemagne	457	28.857	8,1%
Grèce	110	8 111	6,1%
Espagne	384	74.158	17,8%
France	119	9 341	1,7%
Irlande	109	2 236	3,2%
Italie	338	21.400	7,1%
Luxembourg	13	160	6,2%
Pays-Bas	79	10.000	24,1%
Autriche	95	12.353	14,7%
Portugal	47	8 471	9,4%
Finlande	451	27.500	8,1%
Suède	436	23.306	5,2%
Royaume-Uni	239	14.164	5,8%
TOTAL (*)	3.042	235.819	

Source : Commission européenne – Lettre d'information Natura 2000, mai 2003

Directive Habitats

Etat membre	Nombre de sites proposés	Superficie totale correspondante (km ²)	% du territoire national concerné (terrestre + marin)
Belgique	270	3.178	10,4 %
Danemark	194	10.259	23,8 %
Allemagne	3.355	32.143	9,0 %
Grèce	236	27.641	20,9 %
Espagne	1.276	118.496	23,5 %
France	1.202	41.295	7,6 %
Irlande	364	9.953	14,2 %
Italie	2.369	41.266	13,7 %
Luxembourg	38	352	13,7 %
Pays-Bas	76	7.330	17,7 %
Autriche	160	8.896	10,6 %
Portugal	94	16.500	17,9 %
Finlande	1.671	60.090	17,8 %
Suède	3.420	57.476	12,8 %
Royaume-Uni	567	24.064	9,9 %
TOTAL (*)	15 453	458.276	

Source : Commission européenne – Lettre d'information Natura 2000, mai 2003

2. Bilan des transmissions

	Bilan au 1 ^{er} janvier 2002	Transmission de juin 2002 à mars 2003	Bilan au 1/09/03
Nombre	117	2	119
Surface (ha)	915 449	18 692	934 141 (1,7 %)

Parmi les 119 ZPS notifiées à la Commission, 6 ont fait l'objet d'un arrêté ministériel de désignation. La régularisation des désignations en droit national, retardées pour des questions matérielles, se poursuit pour les 113 sites notifiés à la Commission selon les procédures antérieures à novembre 2001 et devrait être achevée d'ici la fin de l'année.

26 nouvelles ZPS viennent d'être désignées en droit national pour 170 000 ha et 10 autres dossiers sont en cours de signature, ce qui portera très prochainement le réseau de ZPS à plus de 1 200 000 ha.

Une quinzaine d'autres dossiers sont en cours d'instruction ministérielle, ce qui représente une contribution du réseau de ZPS de 1 400 000 ha pour 170 sites d'ici la fin de l'année.

3. Relancer la procédure de désignation

La Cour de justice des communautés européenne a condamnée la France, par arrêt du 26 novembre 2002, pour insuffisance de désignation de ZPS. Cet arrêt devra être exécuté dans un délai de 18 mois environ, par des compléments au réseau de ZPS qui soient considérés comme suffisants par la Commission.

S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européenne, la Commission considère que la France a l'obligation de classer tous les territoires inventoriés en ZICO sauf à démontrer qu'un classement intégral du site n'est pas nécessaire au regard des obligations de la directive ou à produire des données ornithologiques actualisées contredisant celles de l'inventaire ZICO.

La situation actuelle, comprenant les ZPS déjà notifiées à la commission et les dossiers transmis par les préfets, porte sur quelque 170 ZPS (2.6 % territoire national), à comparer aux 285 sites de l'inventaire ZICO (8 %

territoire). L'effort qui reste à accomplir est donc important, même si l'inventaire ZICO qui date de 1994 est susceptible de comporter des zones dont l'intérêt est moindre ou qui peuvent être redéfinies.

La France doit donc poursuivre la désignation de nouvelles ZPS à notifier rapidement à la Commission et ce, malgré un contexte particulièrement sensible en raison des craintes exacerbées et des vives réticences que suscite encore cette directive auprès de nombreux acteurs.

Votre rapporteur souligne la nécessité qu'il y a à relancer ce processus de désignation, mais en changeant de méthode. Cette relance doit être menée de façon exemplaire, en toute transparence et en concertation avec les acteurs concernés.

Le Comité national de suivi Natura 2000 doit être associé à ce processus, en désignant un groupe de travail chargé de suivre la construction du réseau français de ZPS sur la base des obligations communautaires de la France.

Ce groupe de travail doit permettre de :

- valoriser, à partir de sites démonstratifs, des expériences positives et promouvoir des méthodes facilitant l'aboutissement de projets locaux de nouvelles ZPS ;
- mutualiser les questions ou difficultés rencontrées ;
- suivre la démarche d'évaluation scientifique du réseau de ZPS, espèce par espèce, demandée au Muséum.

Il aura à fournir des recommandations au Comité national de suivi, construites autour de débats enrichis par des expériences concrètes de terrain.

Pour mieux préciser l'effort qui reste à accomplir, le ministère a confié au MNHN le soin d'évaluer le niveau qualitatif de la contribution des 170 zones qui seront désignées d'ici la fin de l'année pour chacune des espèces considérées. Votre rapporteur soutient cette démarche nécessaire d'une évaluation scientifique globale du réseau, établie espèce par espèce. Ces travaux doivent être suivis par le groupe de travail issu du comité national de suivi.

III. DÉFINIR UN CADRE DE GESTION CONCERTÉE

L'un des éléments majeurs de la mise en œuvre du réseau Natura 2000 est constitué par le comité de pilotage mis en place pour chaque site Natura 2000, car il constitue « l'organe clef du processus de concertation »¹⁰.

Véritable « Parlement local de la nature », son rôle est majeur dans l'élaboration du document d'objectifs, qui constitue l'outil de référence pour la gestion d'un site Natura 2000. Comme les retours d'expérience le prouvent, l'implication des élus territoriaux est un gage de succès incontestable pour cette structure. Il est donc essentiel qu'ils deviennent le pivot de cette pièce maîtresse du dispositif Natura 2000.

A. DÉCENTRALISER LE COMITÉ DE PILOTAGE NATURA 2000

1. Rappel de la situation actuelle

a) Textes en vigueur

- L'article R.214-25 du code de l'environnement indique que le comité de pilotage Natura 2000 participe à la préparation du document d'objectifs ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de leur mise en œuvre. Il peut être constitué d'un comité de pilotage commun à plusieurs sites.

- Le comité de pilotage Natura 2000 est présidé par le préfet ou son représentant qui arrête sa composition. Celle-ci prévoit au minimum des représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements et des représentants des propriétaires et exploitants de biens ruraux compris dans le site. En outre, si le site Natura 2000 inclut des terrains relevant au ministère de la défense, le commandant de la région terre ou son représentant est membre de droit.

Enfin, l'article R.214-25 précise que le comité de pilotage peut être complété « notamment par des représentants des concessionnaires d'ouvrages publics, des gestionnaires d'infrastructures, des organismes consulaires, des organisations professionnelles agricoles et sylvicoles, des organismes

¹⁰ Lettre de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement aux préfets de départements (28 janvier 1999).

exerçant leurs activités dans les domaines de la chasse, de la pêche, du sport et du tourisme et des associations de protection de la nature ».

● Instance de débat et de dialogue entre tous les acteurs concernés par la gestion et le devenir d'un site Natura 2000, le comité de pilotage a pour mission principale d'examiner et d'amender les documents préparatoires élaborés par l'opérateur, puis de donner son quitus sur le document d'objectifs.

b) Diversité dans la composition et le mode de fonctionnement

A partir d'une enquête menée dans le cadre d'un travail cofinancé par le ministère de l'écologie et du développement durable et l'Institut français de la biodiversité¹¹ sur la composition de 147 comités de pilotage représentatifs de milieux divers et de taille très variable on peut établir le constat suivant :

– il existe une très grande variabilité du nombre des membres nommés dans les comités de pilotage ; la moyenne est de 34 membres, mais les effectifs varient de 7 à 115 personnes nommées. La première raison tient aux superficies très différentes des sites et à l'hétérogénéité des milieux recensés dans un site, mais ces critères physiques ne suffisent pas à expliquer la très grande variabilité du nombre de personnes composant un comité de pilotage ;

– force est de constater que la désignation des membres relève également d'arbitrages particuliers, les règles nationales fixées étant peu contraignantes et structurant simplement le comité en quatre collèges d'importance inégale, à savoir les administrations, les collectivités locales, les propriétaires et usagers et les représentants de la protection de la nature. Il faut noter que la présence d'experts scientifiques, nommés es qualité, est loin d'être systématique ;

– les catégories d'activités les plus représentées sont les élus (33 %), les administrations (14 %), l'agriculture (10 %), l'environnement (8 %) la chasse (7 %), la forêt (6 %) et la pêche (4 %). Les scientifiques et les experts sont peu sollicités, de même que les autres activités d'usage des espaces naturels (industries et carrières, tourisme, sport).

Le tableau ci-dessous énumère les 25 institutions les plus fréquemment représentées dans un comité de pilotage, sur la base des 147 comités de pilotage étudiés.

¹¹ *La construction française du réseau Natura 2000. Equipe GRENAT (document de travail – juillet 2003).*

Institution représentée ¹²	Nombre
DIREN	140
Commune	140
DDAF	139
Fédération de chasse	130
Chambre d'agriculture	115
CRPF	100
ONF	99
Présidence du Conseil général	90
Fédération de pêche	87
Conseiller général	79
DDE	79
ONCFS	76
FDSEA	65
Syndicat des propriétaires agricoles	65
Conservatoire régional de sites	62
Syndicat de propriétaires forestiers	62
Conseil supérieur de la pêche	61
CDJA	51
Association de protection départementale	46
Chambre de commerce	45
Expert scientifique	45
Association locale non environnementale	43
LPO	43
Présidence de communauté de communes	43
Présidence de Conseil régional	42

Source : GRENAT (juillet 2003)

2. Confier la présidence du comité de pilotage aux collectivités locales

a) Principe

Les nombreux retours d'expérience disponibles depuis quelques années montrent que l'implication des élus locaux dans l'animation et le travail du comité de pilotage Natura 2000 est déterminante pour assurer le succès du processus.

¹² Les préfetures et sous-préfetures ne sont pas mentionnées, étant systématiquement présentes

Dès lors que Natura 2000 constitue un outil d'aménagement durable et concerté du territoire, il est essentiel que les élus locaux en aient la maîtrise.

Il s'agit donc de transférer la présidence du comité de pilotage Natura 2000 du préfet ou son représentant à un élu local.

Comme le relevait M. Gérard Larcher, président de la Commission des Affaires économiques, lors du colloque du 26 juin 2003 : « *la directive Natura 2000 est trop importante pour être exclusivement confiée à des spécialistes de l'environnement, elle a trop d'impacts sur notre société pour ne pas être « managée » par les élus. Nous avons été choisis pour cela, il faut que nous retrouvions toute notre place* ».

b) Modalités

- Il convient donc de procéder à la réécriture de l'article L.414-2 du code de l'environnement pour préciser que l'élaboration du document d'objectifs est confiée au comité de pilotage et pour confier au collège des représentants des collectivités territoriales concernées par un site Natura 2000, et réuni à l'initiative du préfet¹³, le soin de désigner parmi elles un élu qui assume la présidence du comité de pilotage.

- S'agissant de la composition, il importe de conserver une nécessaire souplesse afin de pouvoir l'adapter à la réalité de chaque site. Néanmoins, la liste des membres devrait être établie par le préfet mais validée formellement par un vote du collège des collectivités territoriales.

Enfin, pour assurer le fonctionnement du comité de pilotage, ce collège devra également désigner la collectivité territoriale qui sera chargée de passer les marchés, notamment pour sélectionner l'opérateur du DOCOB et recruter éventuellement un agent d'animation. Il s'agit d'éviter la mise en place d'une structure spécifique en s'inspirant de la méthode retenue pour le fonctionnement des pays. Très naturellement, on peut imaginer que la collectivité désignée sera celle dont le président a été désigné pour présider le comité de pilotage Natura 2000, mais ce n'est pas une obligation.

¹³ *Communes et établissements publics de coopération intercommunale et conseiller général géographiquement intéressé.*

c) Conventionnement avec l'Etat

Décentraliser le fonctionnement du comité de pilotage ne signifie pas que l'Etat se désengage, puisqu'il reste garant des objectifs et de la cohérence du réseau Natura 2000 et comptable des obligations communautaires au regard du bon état de conservation.

A l'échelle du comité de pilotage, l'articulation entre les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales doit se traduire dans une convention d'objectifs, celle-ci étant signée avec la collectivité chargée de passer les marchés.

Cette convention doit permettre de définir :

- les objectifs de la démarche contractuelle de gestion du site dans le cadre du réseau Natura 2000
- le cahier des charges pour l'élaboration du DOCOB ;
- le cahier des charges à respecter pour l'évaluation du site Natura 2000 tous les six ans.
- les moyens d'accompagnement de l'Etat pour la réalisation du DOCOB et l'animation du comité de pilotage ;

B. ÉLABORER EN CONCERTATION LES DOCUMENTS D'OBJECTIFS

Pour faire de Natura 2000 un outil au service du développement durable, il faut que le document d'objectifs attaché à chaque site et qui fonde sa gestion future soit élaboré en étroite concertation avec l'ensemble des acteurs et usagers du site. Il s'agit alors d'un véritable outil de « *politique publique territorialisée* ».

1. Bilan de réalisation des DOCOB

a) Une démarche exemplaire

● A la différence de la plupart des autres Etats membres, la France a choisi de conduire parallèlement la phase de désignation des sites et celle de définition des mesures de gestion, et, sur ce point, elle est non seulement en avance mais également pionnière en privilégiant la mise en place de mesures

contractuelles fondées sur l'élaboration d'un document de diagnostic et d'orientation pour la gestion des sites. Cette démarche présente beaucoup de similitudes avec celle d'un parc naturel régional qui détermine à travers une charte « *les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre* » sur le territoire du parc¹⁴.

Le DOCOB, quant à lui, doit établir le diagnostic de l'état initial, définir les orientations de gestion ainsi que les mesures de conservation contractuelles nécessaires et évaluer leur coût. Il peut, le cas échéant, indiquer les mesures réglementaires, parmi celles existant en droit français, à mettre en œuvre sur le site. En définitive, l'élaboration d'un DOCOB est conçue comme un travail d'appropriation locale par des acteurs qui cherchent à s'accorder sur des objectifs et des moyens.

Ce document est établi par un opérateur technique, jusqu'à présent choisi par l'Etat en concertation avec les acteurs locaux réunis au sein du comité de pilotage.

- La mise en place des DOCOB a débuté, dès 1995, avec la mise en œuvre sur 37 sites pilotes, dans le cadre d'un programme LIFE soutenu par la Commission, de procédures aboutissant à la définition de plans de gestion. Le suivi et la coordination de ces documents ont été confiés à l'association Réserves naturelles de France (RNF), qui a aussi eu pour mission d'élaborer un guide méthodologique d'élaboration des documents d'objectifs publié en 1998.

En outre, sous l'égide du Muséum national d'histoire naturelle qui en a coordonné la réalisation, des cahiers d'habitats ont été élaborés en concertation avec les gestionnaires concernés qui regroupent plus de 900 fiches sur les habitats et les espèces concernées par la directive. Ce travail, dont la qualité est unanimement reconnue, mériterait d'être plus largement valorisé, en France comme à l'étranger.

Enfin, le ministère en charge de l'environnement confie, depuis 1999, à l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN), en partenariat avec des organismes de formation des secteurs professionnels impliqués (agriculture, forêts, fonction publique territoriale), la mission de développer des outils d'appui technique pour la réalisation et l'évaluation des DOCOB et de proposer une offre de formation adaptée.

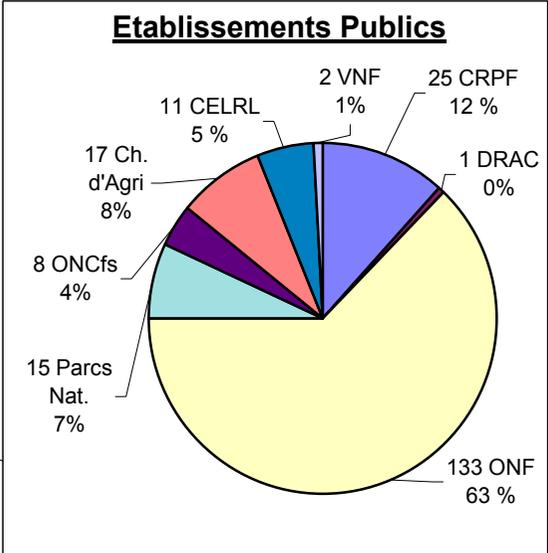
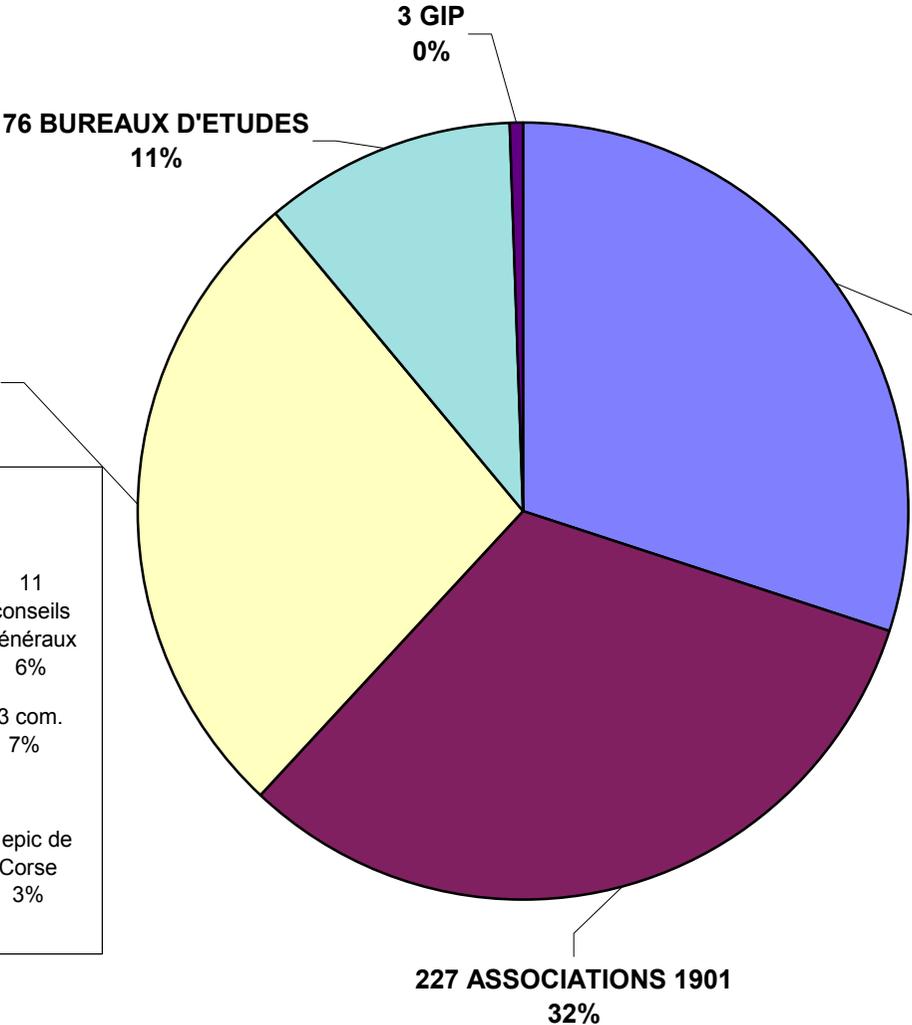
¹⁴ Article L. 333-1 du code de l'environnement.

b) Une dynamique bien engagée

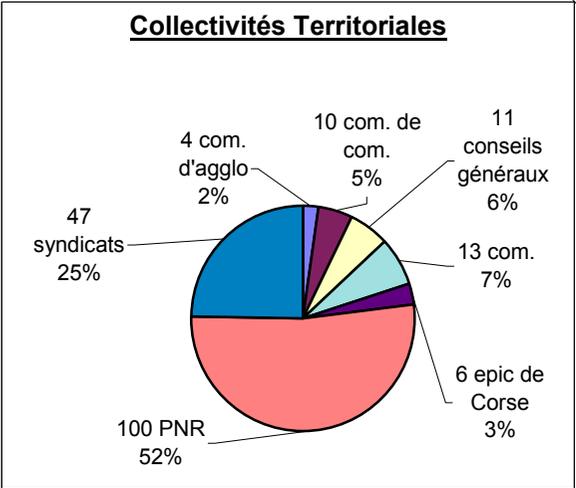
Au 1^{er} octobre 2003, 758 DOCOB sont en cours d'élaboration et 270 sont considérés opérationnels par les préfets.

■ **758 DOCOB EN COURS**
 dont:
 710 dotés d'un opérateur,
 193 "opérationnels".

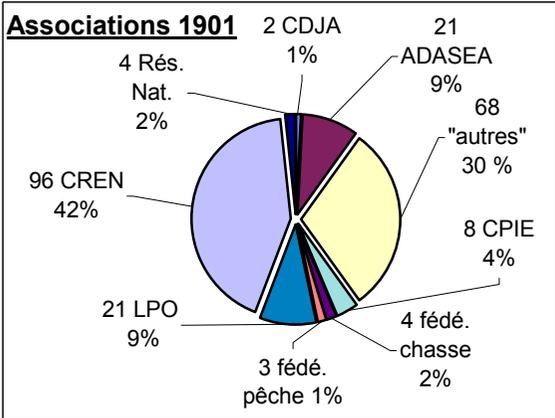
OPERATEURS de 710 DOCOB
 (par statuts) au 1er octobre 2003



213
ETABLISSEMENTS PUBLICS
30%



227 ASSOCIATIONS 1901
32%



Pas moins de vingt-trois structures sont recensées parmi les opérateurs. Les principales sont l'Office national des forêts (133 DOCOB), les parcs naturels régionaux (100 DOCOB), les conservatoires régionaux d'espaces naturels (96 DOCOB), les collectivités locales au sens large (conseils généraux, communautés de communes, communautés d'agglomération, syndicats de communes, communes), avec 85 DOCOB.

A l'inverse, les gestionnaires d'espaces protégés stricto sensu (réserves, parcs nationaux) sont peu représentés (19 DOCOB).

- Les opérateurs sont désignés soit par appel d'offres, soit par cooptation. Mais il apparaît, au vu des premiers résultats de l'enquête nationale menée par GRENAT¹⁵ et des observations recueillies sur les sites, une préférence marquée en faveur de la seconde option. Outre leurs compétences techniques, les préfets sont attachés au fait que les opérateurs soient reconnus localement comme socialement légitimes. D'où la tendance à privilégier par cooptation la ou (les) structure(s) gestionnaire(s) du site qui se portent candidates, quelle que soit leur appartenance professionnelle. Il s'agit le plus souvent de collectivités ou de gestionnaires des espaces forestiers, agricoles ou cynégétiques. En l'absence d'une telle configuration ou lorsque les montants financiers en jeu exigent la mise en conformité avec le code des marchés publics, les DIREN recourent à un appel d'offres¹⁶.

2. Identifier des priorités pour la réalisation des DOCOB

Il est indispensable de poursuivre et d'achever la réalisation des DOCOB engagés, afin de disposer d'une gamme élargie d'outils de gestion pour les sites du réseau Natura 2000.

Au delà de cette recommandation générale, et à la lumière des auditions menées et des déplacements effectués sur quelques sites, on peut énumérer quelques recommandations permettant d'améliorer les documents d'objectifs.

¹⁵ *La construction française du réseau Natura 2000-Grenat, document de travail – juillet 2003.*

¹⁶ *Au delà de 46.000 euros, l'Etat doit recourir à un appel d'offres lorsqu'il s'adresse à des acteurs de droit privé.*

a) Conditions d'élaboration

(1) Conforter la référence juridique du DOCOB

L'article R. 214-23 du code de l'environnement indique qu'un document d'objectifs est établi pour chaque site Natura 2000. Or en réalité, les DOCOB réalisés ou en cours de réalisation portent, dans la très grande majorité des cas, sur des propositions de sites, non encore intégrés dans le réseau Natura 2000. Dans un souci de sécurité juridique, il faudrait préciser qu'un DOCOB peut être élaboré avant la désignation finale du site par la Commission européenne.

(2) Améliorer la méthodologie

Tant lors de la phase de diagnostic du site, que de l'élaboration des orientations de gestion, l'opérateur doit disposer d'un outil méthodologique suffisamment précis pour éviter une trop grande dispersion des objectifs et des mesures de gestion et permettre la validation et le contrôle des pratiques préconisées pour tel habitat ou telle espèce.

Il s'avère ainsi indispensable de poursuivre la publication des cahiers d'habitats.

<u>Cahiers d'habitats déjà publiés</u>	
Tome 1	Habitats forestiers Gestion forestière et diversité biologique Identification et gestion intégrée des habitats et espèce d'intérêt communautaire
Tome 6	Espèces végétales
Tome 3	Habitats humides

Le tome 7 (Espèces animales) est en cours d'impression et les tomes 2 (Habitats côtiers) (Habitats agropastoraux) et 5 (Habitats rocheux) sont en cours de mise en page. Enfin, la rédaction du tome 8 (Oiseaux) devrait commencer prochainement.

De l'avis de nombre d'opérateurs, ce sont des outils fiables pour le contrôle des inventaires terrain, la rédaction des fiches descriptives des habitats et la préconisation des mesures de gestion, même si certains soulignent quelques difficultés pour utiliser la liste des espèces indicatrices des habitats, ou encore l'absence de clé de détermination ou d'élément permettant d'évaluer l'état de conservation.

(3) Renforcer l'information des ayants droit

Actuellement, l'article R. 214-26 du code de l'environnement prévoit seulement que « *le document d'objectifs arrêté pour un site Natura 2000 est tenu à la disposition du public dans les mairies des communes situées à l'intérieur du périmètre du site* ».

L'information des ayants droit devrait être développée dès la phase d'élaboration du DOCOB.

Force est de constater, au travers de l'ensemble des auditions menées par votre rapporteur, que les modalités d'information des propriétaires et des gestionnaires des sites Natura 2000 doivent être encore améliorées.

Ainsi nombre d'interlocuteurs ont déploré l'absence de publicité foncière, afin que la procédure soit réellement transparente. Beaucoup jugent indispensable que la délimitation du site se passe par référence au cadastre afin que les propriétaires et les locataires-exploitants puissent déterminer quelles sont les parcelles de leur propriété ou de leur exploitation intégrées dans un site Natura 2000.

Il est certain que selon la taille des sites, on se heurte à un problème de faisabilité technique et de coût de la mesure. En outre, pour les sites, ou parties de site sur lesquelles il n'y a pas de mesures spécifiques à préconiser, cette précision ne s'impose pas.

Néanmoins, il faut certainement améliorer les conditions d'information des ayants droit, au besoin en modulant les moyens d'information mis en œuvre.

- Au moment de l'élaboration du DOCOB, et lors de l'analyse de l'état initial de conservation du site et de la localisation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du site, la carte au 1/25.000 des sites doit être complétée par une identification de repères physiques pour le délimiter avec plus de précision.

Dans certains cas, mais pas de façon systématique, le conseil de pilotage doit pouvoir décider d'établir une cartographie du site plus détaillée. Ainsi, dans le marais de Goulaine, les inventaires de terrain ont donné lieu à des restitutions cartographiques. Un travail de même ampleur est en cours pour le marais poitevin.

- Une plus large communication doit être organisée sur l'identité géographique du site sur lequel s'élabore le DOCOB. On ne saurait trop recommander un affichage dans les mairies des communes concernées et une insertion dans un journal départemental ou local, des éléments cartographiques retenus pour la localisation des habitats naturels et des espèces ayant justifié la désignation.

- Au delà de cet affichage, il conviendrait que les chambres consulaires du département soient également destinataires des documents permettant d'identifier les sites Natura 2000 pour lesquels un document d'objectif est en cours de réalisation.

Ce sont des relais indispensables pour assurer l'information des gestionnaires et des acteurs intervenant sur un site Natura 2000, qu'il s'agisse des agriculteurs, ou des chefs d'entreprise.

- Enfin, sur les parties d'un site pour lesquelles les mesures préconisées par le DOCOB peuvent donner lieu à contrepartie financière, l'identification des parcelles éventuellement concernées doit être évidemment plus précise.

Ainsi, la signature d'un contrat Natura 2000 suppose l'identification des parcelles concernées, notamment par la procédure de l'orthophoto-plan.

Par ailleurs, le bénéfice de mesures fiscales, en contrepartie d'un engagement de bonne gestion respectueux des objectifs de développement durable du site définis par le DOCOB et qui constitue une alternative tout à fait intéressante au contrat Natura 2000, implique nécessairement l'identification cadastrale des parcelles concernées.

Il faut donc préconiser que sur les parties d'un site, pour lesquelles de telles mesures seraient proposées, le DOCOB identifie précisément des parcelles concernées.

Ces éléments seront donc portés à la connaissance du public, puisque le document d'objectifs arrêté est mis à la disposition du public dans les mairies des communes concernées. Par ailleurs, la mise en œuvre du DOCOB implique nécessairement l'identification des propriétaires et des exploitants potentiellement concernés par les propositions de mesures évoquées plus haut et pourrait donner lieu à la signature d'un contrat ou ouvrir droit à un avantage fiscal.

b) Contenu du DOCOB

(1) Prendre en compte les notions de perturbation et de dérangement

● Parmi les dispositions de la directive Habitats et de la directive Oiseaux qui donnent lieu à discussion, inquiétudes multiples, voire opposition franche et massive de la part de certains, les concepts de perturbation et de dérangement ont été et restent en première ligne.

Force est de constater, comme nombre de nos interlocuteurs l'ont souligné, que l'interprétation du concept de « perturbation » reste un sujet brûlant au niveau national, illustré par des prises de position parfois dogmatiques.

Ces notions sont mentionnées à plusieurs reprises dans les textes communautaires, en établissant la distinction entre « détérioration » entendue pour les habitats et « perturbation » appliquée aux espèces.

→ L'article 5-d de la directive Oiseaux stipule que les Etats membres doivent instaurer un régime général de protection des espèces d'oiseaux auxquelles s'applique la directive comportant l'interdiction (...) « *de les perturber intentionnellement, notamment durant la période de reproduction et de dépendance, pour autant que la perturbation ait un effet significatif eu égard aux objectifs de la directive* ».

→ L'article 12 de la directive Habitats, au titre du système général de protection de certaines espèces animales et végétales, stipule que les Etats membres doivent interdire en particulier (...) « *la perturbation intentionnelle de ces espèces, notamment durant la période de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration* » ainsi que « *la détérioration ou la destruction des sites de reproductions* ».

→ L'article 6-2 de la directive Habitats précise que « *Les Etats-membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive* ».

La transposition des directives en droit interne prend en compte ces notions de perturbation et de dérangement prévoyant, à l'article L. 414-1 (paragraphe V) du code de l'environnement, que « *les sites Natura 2000 font également l'objet de mesures de prévention appropriées pour éviter la détérioration de ces mêmes habitats naturels et les perturbations de nature à affecter de façon significative ces mêmes espèces* ».

Mais l'article L. 414-1 précise que « *ces mesures tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités régionales et locales* ».

Enfin, le même article dispose que ces mesures « *ne conduisent pas à interdire les activités humaines dès lors qu'elles n'ont pas d'effets significatifs par rapport aux objectifs mentionnés à l'alinéa ci-dessus. 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* ».

En application de l'article L. 414-1 précité, les articles R. 214-34 à R. 214-39 du code de l'environnement, introduits par le décret n° 2001-1216 du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000 définissent les dispositions relatives à l'évaluation des incidences des programmes et projets soumis à autorisation ou approbation, dont il sera traité ultérieurement¹⁷.

Mais s'agissant des activités en général, pratiquées dans un site Natura 2000, à savoir la chasse, la pêche, mais également toutes les activités de loisirs, il est évident, au delà des affirmations de principe posées par l'article L. 414-1 précité, que l'analyse de leur impact ne peut faire l'objet d'une réglementation générale, mais qu'elle doit être conduite au niveau local, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés et à travers l'élaboration du DOCOB.

Bien entendu cette analyse doit s'appuyer sur les recommandations élaborées au niveau national, notamment à travers les cahiers d'habitats et d'espèces déjà disponibles. Elle doit également prendre en compte les recommandations des deux rapports¹⁸ établis sur la notion de perturbation dans les ZPS et dans les ZSC, validés par le comité national de suivi Natura 2000 et transmis aux préfets pour guider la rédaction des DOCOB.

(2) Mise en cohérence des politiques publiques sur le site Natura 2000

- L'élaboration du DOCOB doit permettre de clarifier les liens entre Natura 2000 et les autres dispositifs réglementant ou planifiant les différents éléments qui composent Natura 2000. En effet, comme le rappelle le dernier alinéa de l'article L. 414-1 du code de l'environnement, les dispositions législatives ou réglementaires relatives à la protection des espaces naturels et à leurs composantes s'appliquent à un site Natura 2000, comme sur le reste du territoire national. Il est donc très important que les orientations de gestion et les mesures proposées par le DOCOB ne viennent pas se superposer

¹⁷ Cf. D du III du rapport. p

¹⁸ Rapport du groupe de travail sur la notion de « perturbation » (novembre 1997).
Rapport « zones de protection spéciale et perturbation des Oiseaux » (novembre 2000)

simplement à la réglementation mais qu'elles soient prises en cohérence avec celle-ci.

● S'agissant plus particulièrement des instruments de planification spécifiques, le DOCOB doit les recenser et les intégrer. On peut ainsi citer :

– en matière forestière, les différents documents de gestion durable des forêts s'appliquant aux forêts domaniales, aux forêts relevant du régime forestier, et aux forêts privées ;

– s'agissant des activités piscicoles, les schémas départementaux à vocation piscicole et les plans de protection du milieu aquatique et de gestion des ressources piscicoles¹⁹ ;

– en ce qui concerne l'eau, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux ;

– à propos des activités extractives, le schéma départemental des carrières.

● La mise en place des DOCOB doit également conduire à s'interroger sur la nécessaire simplification des différents zonages existants et recensés sur un site Natura 2000.

Un effort de lisibilité doit être fait pour assurer la cohérence d'ensemble du dispositif.

¹⁹ Ces documents établis par fédérations de pêche avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt et le Conseil supérieur de la pêche existent dans plus de 60 départements et comportent des recommandations précises en matière de gestion et de restauration de la fonctionnalité des milieux.

C. INTÉGRER EN AMONT L'ÉVALUATION DES INCIDENCES DES TRAVAUX, OUVRAGES ET AMÉNAGEMENTS

1. Un objectif de développement durable partagé

a) Un champ d'application étendu

● L'ambition du Gouvernement, et partagée par votre rapporteur, est d'inscrire le réseau Natura 2000 comme une politique de développement durable garantissant la préservation de la faune, de la flore et des habitats naturels tout **en permettant l'exercice d'activités socio-économiques indispensables au maintien des zones rurales et au développement des territoires.**

Un développement durable passe par une appréciation fine des programmes et projets susceptibles d'affecter de façon notable ces espaces. Si ces derniers abritent des richesses naturelles d'intérêt communautaire, ne pas les détruire est légitime **et il convient d'étudier, le plus en amont possible**, la compatibilité des travaux, ouvrages et aménagements avec les objectifs de conservation.

A cette fin, un régime d'« évaluation des incidences » a été prévu par l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive « Habitats ». Sa transposition en droit français a été achevée par l'ordonnance du 11 avril 2001 et par le décret du 20 décembre 2001 codifiés, aux articles L.414-1 et R.214-34 à R.214-39 du code de l'environnement.

● Cette obligation concerne donc, dans un site Natura 2000, entre autres tous les projets de programmes de travaux, aménagements ou ouvrages soumis à autorisation ou approbation et faisant l'objet d'une étude ou d'une notice d'impact. Mais, en application de l'article R.214-35 du code de l'environnement, les travaux, ouvrages ou aménagements prévus par les contrats Natura 2000 sont dispensés de cette procédure d'évaluation d'incidences.

A l'inverse, les programmes et projets relevant d'un régime déclaratif, notamment ceux relatifs à la législation des installations classées (articles L. 512-8 à L. 512-13 du code de l'environnement) ou à celle concernant l'eau (articles L.214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement) ne sont donc pas concernés par le présent champ d'application, puisqu'ils ne relèvent ni d'un régime d'autorisation, ni d'un régime d'approbation. A fortiori, une action ne relevant d'aucun régime d'autorisation, d'approbation ou déclaratif n'est pas concernée par le présent champ d'application.

Cependant, si des enjeux écologiques importants le justifient, des mesures de conservation réglementaires ou contractuelles seront concertées dans le cadre du document d'objectifs, en application des dispositions législatives et réglementaires et notamment de celles relatives aux contrats Natura 2000, aux parcs nationaux, aux réserves naturelles, aux arrêtés de protection de biotopes ou aux sites classés.

Pour les programmes et projets situés dans un site Natura 2000 :

Relèvent du régime d'évaluation des incidences Natura 2000 les programmes et projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements :

– soumis à l'autorisation prévue par la loi sur l'eau donnant lieu à l'établissement d'un document d'incidences (articles L. 214-1 à L.214-6 du code de l'environnement et 4° de l'article 2 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 modifié),

– soumis à un régime d'autorisation au titre des parcs nationaux, des réserves naturelles ou des sites classés (article R.241-36 du code de l'environnement, article L.332-9 du code de l'environnement et article R.242-19 du code de l'environnement, article L.341-10 du code de l'environnement et l'article 1er du décret n° 88-1124 du 15 décembre 1988 modifié),

– soumis à un autre régime d'autorisation ou d'approbation donnant lieu à l'établissement d'une étude ou d'une notice d'impact (article L. 122-1 et suivants du code de l'environnement et le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 modifié).

En outre, l'article R.214-34 du code précité précise qu'une liste de catégories de programmes et de projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, soumis à autorisation ou approbation, dispensés d'étude ou de notice d'impact mais donnant lieu à évaluation d'incidences, est établie par le préfet de département chaque fois que cela est nécessaire pour la conservation et la gestion du ou des sites concernés. Elle pourra être établie dès la désignation du site, et pourra, le cas échéant, être complétée lors de l'élaboration du DOCOB ou postérieurement, compte tenu notamment de l'évaluation de l'état de conservation du site.

Peuvent être ainsi intégrés dans le régime d'évaluation des incidences des programmes et projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements (pour autant qu'ils soient toujours soumis à autorisation ou approbation), relevant de seuils plus bas que ceux prévus réglementairement pour les études et notices d'impact.

Cette souplesse est indispensable pour mieux répondre aux objectifs de mise en valeur du site dans le respect de sa biodiversité. Elle constitue une réponse réglementaire satisfaisant aux exigences posées par la Cour de justice des communautés européennes, qui condamne un dispositif réglementaire ne

tenant compte que de la dimension des projets pour les soumettre à évaluation d'incidences, sans prendre en considération leur nature et leur localisation²⁰

Enfin, l'obligation d'évaluation des incidences s'applique également à des projets d'aménagements, de travaux ou d'ouvrages situés en dehors d'un site Natura 2000, dès lors qu'ils sont susceptibles d'affecter de façon notable un ou plusieurs de ces sites.

Il s'agit toujours de projets soumis à autorisation ou approbation et soumis à étude ou notice d'impact ou à document d'incidences au titre de la loi sur l'eau.

Plus généralement, il convient de ne pas oublier que la constitution du réseau Natura 2000 est en cours d'achèvement. Il importe de se prémunir contre les risques de contentieux communautaires pour ces sites qui n'ont pas encore de statut juridique en droit français. En effet, l'absence de désignation d'un site en droit français ne veut pas dire absence d'obligations pour la France au regard des directives Habitats et Oiseaux. Les Etats membres ont, en effet, l'obligation générale de maintenir ou de restaurer dans un état de conservation favorable les habitats et les espèces d'intérêt communautaire.

De plus, le gouvernement français ainsi que les régions se sont engagés à travers les Documents Uniques de Programmation (DOCUP) vis-à-vis de la Commission européenne. Tous les programmes et projets concernés par les DOCUP doivent être compatibles avec les enjeux liés aux directives Oiseaux et Habitats. Dans le cas contraire, le versement des fonds structurels pourrait être suspendu par la Commission européenne.

Les Etats membres doivent donc s'efforcer de ne pas détériorer les sites présentant un intérêt écologique de niveau communautaire, avant leur désignation.

Les zones qui n'ont pas encore de statut juridique en droit français mais qui impliquent des obligations pour la France vis-à-vis de la directive « Habitats » sont les suivantes : SIC et ZPS n'ayant pas encore fait l'objet d'un arrêté en droit français, les pSIC, ainsi qu'au terme de la jurisprudence communautaire, les zones qui auraient dû être désignées comme zone de protection spéciale.

En effet, il faut noter que le régime d'évaluation des incidences, que ce soit en droit européen ou national, ne s'applique pas aux ZICO. Toutefois, des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes²¹ établissent que toutes les mesures doivent être prises pour éviter, dans les zones qui « auraient dû être désignées comme ZPS », la pollution et la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif.

²⁰ Arrêt CJCE 21 septembre 1999 – Commission des communautés européennes contre Irlande.

²¹ (arrêt CJCE du 7 décembre 2000 « Basses Corbières » - affaire C-374/98 et arrêt CJCE du 2 août 1993 « Marismas de Santoña »

b) Qui concerne l'ensemble des acteurs économiques

- L'obligation de prendre en compte l'incidence des projets d'aménagement, d'ouvrages ou de travaux sur la conservation des habitats et des espèces dans le cadre de Natura 2000 va nécessairement introduire une réglementation plus contraignante et sévère.

Mais ceci n'interdit pas, a priori, toute nouvelle activité économique de tout développement nouveau dans un site Natura 2000. Il ne s'agit pas de « mettre sous cloche » une partie du territoire, mais de prendre en compte la conservation des espèces et des habitats dans les projets d'aménagement, à travers l'évaluation appropriée de l'impact de ces projets.

Cette obligation concerne tous les maîtres d'ouvrage, au premier rang desquels les collectivités territoriales. Ces dernières sont également sollicitées au titre de la planification spatiale de leurs territoires puisque les documents d'urbanisme sont concernés par les directives Habitats et Oiseaux à travers l'obligation générale du respect des préoccupations d'environnement prévue par le code de l'environnement et le code de l'urbanisme et non à travers le régime d'évaluation des incidences. Les enjeux de préservation dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire doivent donc être pris en compte lors de l'élaboration ou de la révision de ces documents.

L'une des missions du comité départemental de suivi Natura 2000 sera de développer des actions de sensibilisation des collectivités territoriales et la coprésidence de ce comité attribuée au président du Conseil général, proposée par votre rapporteur, est, pour ces raisons, d'autant plus légitime.

Il convient également de sensibiliser et d'associer étroitement les responsables d'infrastructures, les opérateurs et les entreprises à cette obligation d'évaluer les incidences d'un projet d'ouvrage, de travaux ou d'aménagement.

D'où les propositions relatives à la composition du comité national de suivi Natura 2000 et des comités départementaux qui prévoient la participation renforcée des entreprises.

- L'obligation d'évaluation des incidences doit également être prise en compte lors de l'élaboration d'un DOCOB. D'une part, l'analyse de l'état initial du site doit être suffisamment précise pour être reprise par les pétitionnaires dans un dossier d'évaluation des incidences et, d'autre part, les objectifs de conservation et de gestion du site définis par le DOCOB ainsi que

les mesures de gestion proposées peuvent aider les pétitionnaires à définir les mesures de réduction des impacts négatifs du projet, voire les mesures de compensation éventuellement nécessaires.

En effet, l'évaluation des incidences d'un projet est, très concrètement, ciblée sur la préservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaires justifiant la désignation d'un territoire comme site Natura 2000. Dès lors, la qualification des impacts de ce projet sur le site ne peut se faire qu'à partir des caractéristiques et des conditions environnementales de celui-ci et surtout des objectifs de conservation, voire de restauration définis dans le formulaire standard de données ou le DOCOB.

2. Contenu de l'évaluation des incidences

- Dans une perspective de développement durable, l'évaluation d'incidences doit faire partie intégrante de la définition progressive du programme ou du projet, et ne constitue pas seulement une formalité administrative.

Le contenu du dossier de l'évaluation d'incidences est détaillé à l'article R.214-36 et doit comporter en particulier l'analyse des effets notables – permanents ou temporaires – du projet ainsi que la présentation des mesures corrigeant ou supprimant ses effets.

Si, malgré ces mesures le projet peut avoir des effets notables dommageables sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces, l'évaluation doit alors :

- justifier des raisons pour lesquelles il n'existe pas d'autre solution satisfaisante ;

- exposer les raisons impératives d'intérêt public justifiant la réalisation du projet ;

- présenter les mesures compensatoires prévues pour maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000, ainsi que l'estimation des dépenses.

L'évaluation des incidences comporte des spécificités par rapport à l'étude d'impact :

→ Elle est ciblée sur les habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire.

→ L'évaluation des incidences peut s'appuyer sur les outils de référence décrits plus haut.

→ L'état de conservation est décrit dans le formulaire standard de données (FSD) et précisé dans les DOCOB. Le caractère d'« effet notable dommageable » doit être déterminé à la lumière des caractéristiques et des conditions environnementales spécifiques du site concerné par le programme ou projet, compte tenu particulièrement des objectifs de conservation et de restauration définis dans le DOCOB. En l'absence de DOCOB, le régime d'évaluation s'applique, quoi qu'il en soit, dès la désignation du site.

→ Les raisons impératives d'intérêt public : le législateur a voulu souligner que le seul intérêt public d'un programme ou projet, qu'il soit public ou privé, ne suffit pas à justifier sa réalisation.

→ Les mesures compensatoires ont une signification spécifique par rapport à celles concernant les textes sur les études d'impact ou les documents d'incidences puisqu'elles ont pour but de maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000, à savoir :

– couvrir la même région biogéographique,

– viser, dans des proportions comparables, les habitats et espèces devant subir des effets dommageables,

– assurer des fonctions comparables telles qu'elles apparaissent dans les données écologiques qui ont répondu aux critères de sélection du site,

– définir clairement les objectifs et les modalités de gestion de manière à ce que ces mesures compensatoires puissent contribuer effectivement à la cohérence du réseau Natura 2000.

Les mesures compensatoires peuvent ainsi prendre les formes suivantes :

– création/amélioration d'un habitat sur le site affecté ou sur un autre site Natura 2000, dans une proportion comparable aux pertes provoquées par le projet ou programme ;

– le cas échéant, extension du site ou proposition d'un nouveau site. Ce type de mesures compensatoires relève exclusivement de la responsabilité de l'Etat selon la procédure définie par les articles R.*214-18 à R.*214-22 du code rural, même si les terrains concernés appartiennent au pétitionnaire.

● A l'issue de l'instruction de l'évaluation d'incidences, l'autorité administrative peut autoriser ou approuver le projet de programme de travaux, dans les conditions suivantes :

→ Le programme ou projet de travaux contient une évaluation des incidences dont les conclusions démontrent que le projet n'a pas d'effet

notable dommageable sur le site Natura 2000. L'autorité administrative compétente peut approuver ou autoriser le programme ou projet de travaux.

→ Les conclusions de l'évaluation des incidences démontrent qu'il y a un effet notable dommageable. Le dossier d'évaluation est complété en indiquant les mesures de réduction ou de suppression. Compte tenu de ces mesures, si l'étude démontre qu'il ne subsiste pas d'effet notable dommageable sur le site Natura 2000, l'autorité compétente peut approuver ou autoriser le programme ou projet de travaux. Dans le cas contraire, le programme ou projet peut néanmoins être autorisé dans les conditions présentées aux c) et d) ci-dessous.

→ Le programme ou projet a, malgré les mesures de réduction, des effets notables dommageables. Le dossier contient les éléments relatifs aux solutions alternatives envisageables et les raisons qui ont conduit au choix retenu ainsi que les mesures compensatoires proposées. A l'issue de cette analyse, s'il n'existe pas d'autre solution et si le projet est à réaliser pour des raisons impératives d'intérêt public, l'autorité compétente peut donner son accord. Dans ce cas, elle s'assure que des mesures compensatoires sont prises pour maintenir la cohérence du réseau Natura 2000. Elle doit informer la Commission européenne des mesures compensatoires retenues.

→ Dans le cas où le site abrite des habitats ou des espèces prioritaires, l'autorisation ne peut être donnée que pour des motifs liés à la santé ou à la sécurité publique ou tirés des avantages importants procurés à l'environnement ou, **après avis de la Commission européenne, pour d'autres raisons impératives d'intérêt public.**

L'acte autorisant ou approuvant un programme ou projet peut, dans les limites de la réglementation correspondante, comporter les mesures prévues par l'évaluation d'incidences pour la préservation ou la restauration des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire affectés de façon notable.

D. ÉVALUER EN CONCERTATION LE RÉSEAU NATURA 2000

- En application de l'article 17 de la directive Habitats, les Etats membres doivent établir, tous les six ans, un rapport sur la mise en œuvre de la directive, qui présente notamment les informations concernant les mesures de conservation adoptées et l'évaluation des incidences de ces mesures sur l'état de conservation des types d'habitats et des espèces visés par la directive.

Sur la base de ces rapports, et au plus tard deux ans après leur transmission, la Commission élabore un rapport de synthèse qui comporte une

évaluation appropriée des progrès réalisés notamment en ce qui concerne le maintien, voire le rétablissement dans un état de conservation favorable des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés par la directive.

L'article R.214-27 du code de l'environnement transpose cette obligation d'évaluation en droit interne, en en confiant la responsabilité à l'autorité compétente pour arrêter le document d'objectifs, à savoir le préfet de département. Il précise que le comité de pilotage est associé à cette évaluation dont les résultats sont tenus à la disposition du public.

Il importe de définir avec précision, l'organisation et le fonctionnement du système d'évaluation du réseau Natura 2000 en indiquant les responsabilités de chacun.

L'Etat est le responsable de cette évaluation puisqu'il est le garant des objectifs et de la cohérence du réseau, mais le processus doit associer étroitement les collectivités territoriales gestionnaires des sites Natura 2000.

De plus, le champ de l'évaluation doit couvrir deux volets distincts mais complémentaires. Il faut en effet distinguer l'évaluation-bilan de la mise en œuvre des DOCOB, c'est-à-dire des politiques publiques territorialisées, de l'évaluation patrimoniale du réseau. Leur synthèse devra constituer la base du rapport d'information transmis par la France aux instances communautaires.

1. Une évaluation ascendante des politiques publiques territorialisées

- Afin de privilégier le partage et l'appropriation des résultats dans le processus, l'évaluation du DOCOB doit être confiée au comité de pilotage local qui, selon toute vraisemblance, la fera réaliser par l'opérateur ayant élaboré ce DOCOB. Cette évaluation doit être conduite en respectant un cahier des charges établi par l'administration pour en assurer la cohérence au niveau national.

Cette approche locale reste primordiale, car l'opérateur a une très bonne connaissance de la faune, de la flore et des habitats présents sur son site ainsi que des activités économiques qui s'y exercent.

L'évaluation de la mise en œuvre du DOCOB doit pouvoir être l'occasion de faire des propositions, tant sur la pertinence du périmètre que sur la nécessaire évolution des mesures de gestion préconisées.

- La synthèse de ces bilans d'actions est élaborée par le préfet du département, qui la communique au comité départemental de suivi Natura 2000, qui peut émettre un avis. Cette synthèse, assortie de la position adoptée par le comité départemental de suivi est ensuite transmise, au niveau régional, au comité régional d'évaluation qui sera chargé d'en établir une synthèse indépendante.

2. Une évaluation patrimoniale du réseau Natura 2000 conduite à partir du niveau régional

Le suivi scientifique patrimonial du réseau Natura 2000 doit être confié au conseil scientifique régional du patrimoine naturel, dont l'institution a été rendue obligatoire par l'article 109 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Ce conseil est constitué de spécialistes désignés *intuitu personae* compétents dans les disciplines des sciences de la vie et de la terre pour les milieux terrestres, fluviaux et marins. Leur nomination intervient par arrêté du préfet de région, après avis du président du conseil régional. Le conseil peut être saisi pour avis par le préfet de région ou le président du conseil régional sur toute question relative à l'inventaire et à la conservation du patrimoine naturel.

Votre rapporteur souhaite que le décret d'application en cours de préparation indique expressément que ce conseil est chargé du suivi scientifique l'inventaire patrimonial du réseau Natura 2000 au niveau régional en vue de son évaluation. Il doit être également précisé que des coopérations inter régionales seront recherchées quand l'étendue ou la géographie d'un site le justifiera.

- L'évaluation, c'est-à-dire l'analyse et la mise en perspective des inventaires établis au niveau régional, doit être confiée au Muséum national d'histoire naturelle.

In fine, la synthèse des deux volets distincts de l'évaluation de la mise en œuvre du réseau est établie par le ministère en charge de l'environnement et communiquée au Comité national de suivi Natura 2000, qui pourra émettre un avis.

Outre la transmission d'un rapport de synthèse à la Commission européenne, ce travail d'évaluation doit permettre en tant que de besoin de revoir les périmètres pris en compte pour les sites Natura 2000, modifier les mesures de gestion préconisées en révisant les DOCOB. La pérennité du

réseau implique son adaptabilité afin de tenir compte de l'évolution des habitats et des espèces qu'il entend préserver mais aussi de celle des activités économiques présentes sur le site.

IV. CONTRACTUALISER SUR LES MESURES DE GESTION

A. PHILOSOPHIE DES CONTRATS NATURA 2000

1. Choix du contrat plutôt que de la contrainte

a) Une obligation de résultats et non de moyens posée par la directive

L'article 6 de la directive Habitats laisse une marge de manœuvre importante aux Etats membres s'agissant du choix des mesures conservatoires à mettre en œuvre dès lors qu'elles répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels et des espèces répertoriées dans un site Natura 2000. En tout état de cause, il faudra pouvoir justifier que les mesures adoptées sont « *appropriées* » à l'objectif poursuivi.

Il peut s'agir de plans de gestion spécifiques ou de plans intégrés dans d'autres plans d'aménagement ou encore de mesures réglementaires, administratives ou contractuelles. La directive Habitats n'établit aucune hiérarchie entre ces différentes mesures.

b) Le choix de la France pour la contractualisation

S'agissant de la mise en œuvre des mesures de gestion, il faut se féliciter de ce que la France entende privilégier la voie contractuelle. C'est une orientation fondamentale qui conditionne la réussite du processus Natura 2000, car elle seule permet l'adhésion des acteurs et des gestionnaires concernés.

On peut souligner l'exemplarité de cette démarche au niveau européen, une majorité de pays ayant choisi une approche plus réglementée pour la gestion des sites Natura 2000.

La réglementation varie selon les Etats, depuis des stratégies d'achat de terres (Danemark, Pays Bas) en passant par des plans de gestion imposant des travaux de restauration (Belgique) jusqu'aux plans de gestion réglementant la circulation pendant une période donnée (Flandres) ou nécessitant l'utilisation de permis pour la réalisation de certaines activités (Finlande). Il est à noter que la plupart des pays essaient d'utiliser les mesures agro-environnementales pour les activités agricoles dans les périmètres Natura 2000, et que quelques pays ont mis en place un effort supplémentaire en agriculture en développant des approches contractuelles. Seules, la France et le Royaume-Uni ont développé exclusivement des **approches contractuelles** pour l'ensemble des activités présentes dans les périmètres.

Enfin, **une petite partie des pays ont opté pour une gestion centralisée des sites. On retrouve dans ce groupe des pays du nord de l'Europe, exclusivement. Pour les autres pays, les Etats ont plutôt choisi des stratégies de gestion de type décentralisé.** Dans le groupe des Etats fédéraux, les politiques de conservation sont de compétence régionale, même au sein des régions, la gestion reste centralisée au niveau des gouvernements régionaux. Dans le groupe FR-RU, la gestion est confiée à des agences régionales pour l'environnement, et dans le groupe Suède, elle est confiée aux autorités locales telles que les communes. La Grèce a adopté une stratégie un peu particulière puisqu'elle compte créer des entités privées mais contrôlées par l'Etat pour gérer ses sites.

Il est intéressant de constater que les pays ayant choisi une stratégie de rente dans la phase de désignation (sélection forte de sites) ont tous mis en place des stratégies de gestion de type réglementaire. En revanche, les pays qui ont opté pour une stratégie minimaliste de désignation sont aussi des pays qui mettent en place des stratégies de gestion de type décentralisé.

Source : Directive Habitats et la mise en œuvre du réseau Natura 2000 en Europe : Analyse comparative – Stéphanie Aulong (Station biologique de La Tour du Valat)

Le processus de contractualisation, privilégié par la France, se fonde sur le DOCOB et permet de la mettre en œuvre avec l'ensemble des acteurs du territoire, propriétaires, agriculteurs, forestiers, chasseurs, associations ou collectivités locales qui s'engagent pour cinq ans sur des actions d'entretien des espaces naturels et peuvent être rémunérés au titre de la préservation de la biodiversité.

2. Définir des objectifs raisonnables et durablement financés

a) Financer la réalisation et l'animation des DOCOB

- La réalisation d'un DOCOB comporte trois types d'opérations, à savoir l'animation et la concertation sur le site, la réalisation d'études scientifiques, notamment la cartographie des habitats, et socio-économiques, ainsi que la rédaction du document lui-même.

Au-delà, la phase de mise en œuvre et de suivi du document d'objectifs implique l'animation du site, pour la passation et le suivi technique des contrats, la réalisation d'études pour identifier les parcelles à contractualiser, effectuer le suivi scientifique de l'état de conservation des habitats et des espèces du site et évaluer les mesures de gestion mises en œuvre. A cela s'ajoute l'évaluation globale du DOCOB tous les six ans.

● Le coût moyen des opérations liées à la réalisation et au suivi d'un DOCOB peut être ainsi évalué/

- rédaction du document d'objectifs : 15.000 euros par document la première année ;
- animation et gestion des projets : 15.000 euros/site/an ;
- suivi scientifique et études : 16.000 euros/site/an ;
- la révision du document d'objectifs : 15.000 euros par DOCOB tous les 6 ans.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, la réalisation de 1.300 DOCOB est programmée jusqu'en 2008, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

	Documents en chantier
1999	200
2000	100
2001	158
2002	132
2003	0
2004	150
2005	150
2006	150
2007	150
2008	110
total	1 300

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable.

Tant à travers les auditions que les déplacements effectués par votre rapporteur, les inquiétudes les plus vives se sont exprimées sur les moyens

budgétaires effectivement disponibles pour financer l'animation et le suivi du DOCOB.

Il est essentiel que l'Etat prenne en compte ce volet financier de Natura 2000, au risque sinon de perdre toute crédibilité vis-à-vis des opérateurs et au premier chef les collectivités locales. Dans le budget du ministère de l'écologie et du développement durable, il faudra veiller à ce que les dotations du Fonds de gestion des milieux naturels permettent d'assurer le financement de ces mesures.

b) Contractualiser sur des objectifs raisonnables

A travers la passation de contrats Natura 2000, il s'agit d'encourager une personne -physique ou morale- titulaire de droits réels portant sur des terrains inclus dans un site Natura 2000 qui s'engage dans des mesures de gestion actives pour la conservation des habitats ou des espèces définie dans le DOCOB, allant au-delà des bonnes pratiques habituelles et bien sûr de la réglementation.

Il ne s'agit pas de prévoir une rémunération supplémentaire pour des activités économiquement viables, et qui ont permis, jusqu'à présent d'atteindre les objectifs de conservation du site. En effet, et comme l'ont souligné nombre d'interlocuteurs, la richesse et la diversité des habitats en France résultent, dans bien des cas, de l'impact bénéfique des activités humaines qui s'y pratiquent.

Ainsi, en matière agricole, il faut relever que l'application d'un socle de bonnes pratiques doit permettre de remplir une grande partie des objectifs de préservation de la biodiversité.

Il est intéressant de noter qu'un certain nombre de gestionnaires proposent de contracter avec l'Etat, à titre gratuit, **pour faire « reconnaître » ou en quelque sorte « labelliser » cette gestion passée qui a permis le maintien de ces habitats remarquables²².**

Pourquoi, en effet, ne pas proposer un contrat dans lequel le gestionnaire s'engagerait à maintenir la gestion passée de son territoire, à accepter qu'un scientifique puisse venir sur le terrain observer l'évolution des habitats et des espèces, sans demander de compensation financière, afin de ne pas être soumis à une obligation de résultats. L'Etat, par la signature de ce contrat, garantirait que les « bonnes pratiques » qui y sont énumérées sont bien

²² Cf. Michel Godron. *Le psychodrame de Natura 2000* (Journal La Croix, 27/01/2003)

adaptées, dans l'état actuel des connaissances, à la gestion durable des habitats concernés²³.

A l'inverse, l'objet des contrats Natura 2000 doit permettre de financer des actions de gestion spécifiques, qui pourraient, autrement, ne pas être économiquement rentables ; qu'il s'agisse le plus souvent de « surcoût de gestion » résultant de ces mesures ou, plus rarement et dans des conditions à bien cadrer de « sacrifice d'exploitation ». Dans certains cas, sans doute limités, il faudra pouvoir accompagner une évolution, voire un changement en profondeur des systèmes de production et définir une aide spécifique à ce changement.

B. METTRE EN PLACE DES FINANCEMENTS PÉRENNES

1. Au niveau national

a) Mobiliser les dispositifs existants

● Milieux agricoles

Dans les sites Natura 2000 agricoles, les contrats individuels de gestion pour la mise en œuvre de Natura 2000 prennent la forme de contrats agro-environnementaux (CAD) financés par le ministère en charge de l'agriculture.

Lorsque l'exploitation du futur contractant se situe sur un site Natura 2000, le contrat doit être conforme au cahier des charges des mesures prévu dans le document d'objectifs qui doit préciser à cet effet la liste des mesures intéressantes à contractualiser au titre de Natura 2000 ainsi que, parmi celles-ci, la liste des mesures agro-environnementales à contractualiser obligatoirement et, le cas échéant, le périmètre où cette obligation s'applique.

²³ Proposition des Petites îles de France.

Les contrats agro-environnementaux pourraient concerner 1 million d'hectares de surfaces agricoles en sites Natura 2000 devraient être concernés en année pleine.

Les mesures financées dans ce cadre couvrent :

– la rémunération de prestations positives d'entretien du milieu naturel (surcoûts de gestion) ;

– la rémunération partielle des manques à gagner ;

– **l'attribution d'une incitation financière portée systématiquement, sur les sites Natura 2000, au maximum de 20 % de la compensation des pertes de revenus et de l'indemnisation des coûts additionnels.**

Les aides agro-environnementales sont attribuées dans le respect des plafonds communautaires existant à ce titre.

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable

● Milieux non agricoles

– S'agissant des milieux forestiers, les surfaces concernées atteindront 1 million d'hectares (dont 200.000 ha de forêts domaniales) en année pleine. La contrepartie nationale sera prise en charge par le Ministère de l'écologie et du développement durable au titre du Fonds de Gestion des Milieux Naturels (FGMN).

Les mesures financées dans ce cadre correspondent à la rémunération de prestations positives pour l'entretien du milieu naturel et la modification des modes de gestion, allant au-delà des bonnes pratiques minimales à respecter définies dans le document d'objectifs du site ; il s'agit, par exemple, de la création, de la restauration ou de l'entretien de clairières, de mares forestières ou de ripisylves ; de travaux de plantations d'enrichissement de peuplements ; de travaux de façonnage de lisières ; de travaux de mise en défens d'habitats particulièrement fragiles ; d'irrégularisation de peuplements...

Les prestations « négatives » (engagements à ne pas faire) feront l'objet d'incitations financières à travers la modulation des aides au boisement (bonification du taux de subvention de base des aides aux investissements forestiers de production dans les sites Natura 2000).

Une étude est en cours pour définir un référentiel technico-économique des mesures concernant les milieux forestiers. Cette étude servira de base à la rédaction, mi 2004, d'une circulaire précisant le cadrage de ces mesures.

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable

– En ce qui concerne les milieux humides, landes, friches, broussailles, végétation clairsemée, les surfaces concernées atteindront 800.000 ha (y compris 100.000 ha de surfaces marines) en année pleine et les financements correspondants relèvent également du Fonds de Gestion des Milieux Naturels (FGMN).

Les mesures financées dans ce cadre correspondent à la rémunération de prestations positives pour l'entretien du milieu naturel et la modification des modes de gestion comme, par exemple, la lutte contre la fermeture de milieux ouverts abritant des habitats ou habitats d'espèces d'intérêt communautaire ; la restauration des laisses de mer et de systèmes lagunaires ; la limitation ou la suppression de l'extension de certaines espèces envahissantes ; la lutte contre l'érosion de la ceinture littorale ; la limitation de la fréquentation du public ; l'entretien et la stabilisation des bordures de cours d'eau ; la création et la restauration de zones humides ; les travaux de mise en défens d'habitats naturels fragiles ; les aménagements spécifiques pour le maintien d'espèces d'intérêt communautaire (cas des grottes à chauve-souris).

Une étude doit être prochainement lancée pour définir un référentiel technico-économique des mesures concernant ces milieux, et servira de base à la rédaction, en 2004, d'une circulaire précisant le cadrage de ces mesures.

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable

La montée en charge progressive des mesures contractuelles de gestion, jusqu'en 2010, est présentée dans le tableau ci-dessous :

MISE EN ŒUVRE DES MESURES CONTRACTUELLES DE GESTION

ANNEE	Documents d'objectifs en chantier	Contrats Natura 2000 Milieux forestiers et autres milieux FGMN et cofinancements UE		Contrats Natura 2000 Milieux agricoles CAD agriculture	
		HA	NBRE CONTRATS	HA	NBRE CONTRATS
1999	200				
2000	+100				
2001	+158				
2002	+132				
2003	+0	48 924	250	85 000	2 833
2004	+150	136 000	2 226	150 000	5 000
2005	+150	260 000	4 333	310 000	10 333
2006	+150	400 000	6 667	500 000	16 667
2007	+150	650 000	10 833	695 000	23 167
2008	+110	1 000 000	16 667	845 000	28 167
2009		1 400 000	23 333	1 000 000	33 333
2010		1 800 000	30 000	1 000 000	33 333

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable

En année pleine, c'est-à-dire en 2010, le coût prévisionnel de Natura 2000 a été estimé par le ministère de l'écologie et du développement durable, à 370 millions d'euros, répartis comme suit :

– 50 millions d'euros pour le financement de l'animation et la réalisation des documents d'objectifs ;

– 320 millions d'euros pour le financement des contrats Natura 2000.

b) Elargir la palette des incitations financières

(1) Mettre en place une fiscalité du patrimoine naturel

Comme votre rapporteur l'avait souligné dans un précédent rapport²⁴, la fiscalité des espaces naturels est pénalisante et emporte des conséquences néfastes directes sur l'environnement. Ainsi, en matière d'imposition du capital, l'égalité du taux de prélèvement sur des biens fonciers non bâtis très divers, supportant des modes d'exploitation très variés aboutit à pénaliser les usages non intensifs des biens fonciers non bâtis. **Ceci est particulièrement vrai lorsque cette fiscalité s'applique aux zones écologiquement fragiles qui sont d'autant plus riches sur le plan environnemental qu'elles sont moins intensivement exploitées.**

La mise en place de Natura 2000, à travers la gestion contractualisée des sites doit s'accompagner de la définition de nouvelles règles fiscales, qui s'inspirent des avantages consentis au patrimoine mobilier ou culturel.

Ceci aurait l'avantage, en outre, de répondre aux inquiétudes, parfois légitimes, des propriétaires fonciers et des acteurs du monde rural qui dénoncent dans Natura 2000 une remise en cause du droit de propriété, au pire un risque de dépréciation de la valeur marchande du fonds et au minimum des sacrifices d'exploitabilité mal indemnisés.

Il faut souligner que des mesures d'exonération foncière pour les parcelles non bâties et d'exonération de droits de mutation à titre gratuit ont été votées en Wallonie et sont en cours d'adoption en Flandre. Ces dispositions ont d'ailleurs considérablement contribué à apaiser le contexte politique de mise en œuvre du réseau Natura 2000.

²⁴ *La protection de l'environnement rural – Rapport au Premier ministre.*

● **L'avancée constituée par l'article 53 du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux²⁵**

Dans le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, l'article 53 prévoit une exonération de 50 % du montant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçues au profit des communes et de leurs établissements de coopération intercommunale pour les propriétés non bâties en nature de prés ou landes situés dans les zones humides. Le bénéfice de cette exonération est lié à un engagement de gestion portant notamment sur la préservation de l'avifaune et le non retournement des parcelles.

Cette exonération est portée à 100 % lorsque ces propriétés non bâties sont situées dans des zones humides intégrées dans un site Natura 2000. Il est prévu que l'Etat compense une partie de cette exonération.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2004, **devrait être proposée une mesure générale d'exonération totale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terres situées en zone Natura 2000.**

● Au-delà de cette mesure, déjà positive, votre rapporteur souhaite que soit **très sérieusement étudiée une mesure d'exonération totale des droits de mutation à titre gratuit pour des parcelles, situées dans un site Natura 2000 et identifiées par le DOCOB comme jouant un rôle important pour le bon état de conservation du site.**

Cette mesure viendrait utilement compléter la mesure d'exonération de la TFNB, pour rémunérer des coûts de gestion ordinaires, découlant des recommandations du DOCOB et difficilement subventionnables, au regard du droit communautaire et international dès lors que sur le terrain visé, il y a production et commercialisation d'un produit sur un marché libre.

Ce dispositif devrait s'inspirer de la réglementation découlant du régime Monichon, qui accorde une exonération des $\frac{3}{4}$ de la valeur d'un bien forestier, en contrepartie d'un engagement de gestion sur trente ans.

Dans le cas d'une parcelle identifiée en zone Natura 2000, l'exonération totale des droits de mutation à titre gratuit serait accordée en contrepartie d'un engagement de gestion durable sur trente ans compatible avec le DOCOB en vigueur sur le site.

²⁵ *Projet de loi n° 158 - Développement des territoires ruraux.*

Pourraient être ainsi pris en charge, pour les propriétaires forestiers, l'obligation de maintien en l'état de l'habitat ou de l'habitat d'espèces, le maintien sur pied ou à terre de 5 à 10 arbres morts à l'hectare, la mise en vieillissement jusqu'à la sénescence d'arbres sur 1% de la surface concernée par l'exonération des droits de mutation, le maintien d'un sous-bois naturel (sauf menace pour la survie du peuplement en cas de sécheresse grave), ainsi que les contraintes de gestion ordinaire (petites interventions sylvicoles, dates des travaux, localisation des infrastructures, ..) dès lors qu'elles n'induisent pas un impact financier significatif prouvé par devis d'entreprise.

(2) Agir sur les dotations des collectivités territoriales et de leurs groupements

Il convient de reconnaître la charge financière que représente pour les collectivités territoriales et leurs groupements l'entretien de leurs espaces naturels, et surtout de ceux intégrés dans le réseau Natura 2000. Il faut également les encourager à participer à la préservation et à la mise en valeur des habitats et des espèces qui ont justifié ce classement.

Actuellement, les critères d'attribution des dotations de l'Etat ne prennent quasiment pas en compte les efforts de protection des paysages ou de préservation des espaces naturels que ces collectivités peuvent être amenées à réaliser.

On pourrait utilement suggérer une modification des critères liée à l'importance des espaces naturels dans la répartition de la dotation de solidarité rurale (DSR-2ème fraction) ou introduire un critère de potentiel fiscal superficiaire pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement des communautés de communes. Tel est le sens de l'article 43 de la proposition de loi de modernisation de la politique de la montagne récemment déposée par M. Christian Poncelet et plusieurs de ses collègues.

S'agissant du calcul de la répartition de la DSR, le critère introduit prend en compte l'importance des espaces naturels situés sur le territoire de la commune et qui sont recensés comme étant « à faible valeur productive, à haute valeur paysagère et à contraintes environnementales élevées ».

(3) Généraliser la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles

Il s'agit de conforter le rôle du département en matière de protection des espaces naturels sensibles en préconisant la généralisation de la taxe des espaces naturels sensibles prévue à l'article L. 142-2 du code de l'urbanisme. Cet article autorise les conseils généraux à instituer une taxe départementale perçue sur les constructions, reconstructions ou agrandissements réalisés dans

le département afin de permettre la mise en œuvre d'une politique de préservation de la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels.

Actuellement, 70 départements ont mis en place cette taxe et ont perçu, en moyenne annuelle, 84 millions d'euros sur la période 1996-1999 et ils ont engagé 71 millions d'euros de dépenses au titre des espaces naturels sensibles.

Globalement, il convient de souligner la corrélation entre les ressources financières perçues par les départements au titre de la TDENS et les dépenses qu'ils réalisent en matière de protection de la biodiversité et des paysages, ce qui incite à préconiser sa généralisation.

2. Au niveau communautaire

a) Réaffirmer la nécessité d'un engagement communautaire

Avec l'achèvement de la désignation des sites Natura 2000, la question de son financement est une condition sine qua non de sa réussite. Les sites proposés à ce titre par les Etats membres représente environ 15 % du territoire de l'Union Européenne, il est donc essentiel que celle-ci s'engage à travers le cofinancement de certains coûts liés à la gestion des sites du réseau. Force est cependant de constater qu'aucun cadre précis n'a encore été établi pour gérer la programmation de ce financement et les seules mesures positives proviennent des instruments financiers existant.

Un groupe de travail formé d'experts nationaux et de représentants des parties concernées a été chargé d'étudier les coûts prévisionnels de la gestion de Natura 2000 afin de faire des recommandations à la commission. Celle-ci devrait adopter une communication sur le cofinancement de Natura 2000 avant la fin 2003.

Dans cette perspective, il convient de rappeler ici la position défendue par la France qui souhaite que la voie contractuelle qu'elle a privilégié soit soutenue financièrement par l'Union Européenne à travers des politiques sectorielles bien identifiées.

b) Les politiques sectorielles immédiatement concernées

- La première piste retenue est l'évolution de la politique agricole commune qui doit permettre d'une part une meilleure « écoconditionnalité » du premier pilier et, d'autre part, en ce qui concerne le règlement de

développement rural en cours de modification (second pilier), l'inscription du cofinancement à ce titre de Natura 2000 comme une obligation des Etats Membres.

Pour le cofinancement de Natura 2000, le deuxième pilier pourrait se concentrer sur le cofinancement des mesures de conservation (contrats de gestion), non seulement avec les agriculteurs et mais aussi avec une grande partie des acteurs du monde rural (forestiers, chasseurs propriétaires). Ceci reviendrait, pour la France, à amplifier les modalités actuelles en vigueur dans le plan de développement rural national 2000-2006, qui prévoit d'ores et déjà le cofinancement des mesures contractuelles pour la mise en oeuvre de Natura 2000, tous types de bénéficiaires confondus .

- L'impact des fonds structurels au cours de la période de programmation actuelle (2000-2006) sur les financements des politiques environnementales et en particulier Natura 2000 ne peut être négligé. Selon toute probabilité, au delà de 2006, les interventions de ces politiques sur le territoire français ne pourraient être possibles que selon des objectifs thématiques.

En conséquence, **la détermination future des interventions thématiques non territorialisées des fonds structurels doit inclure des objectifs prioritaires de protection de l'environnement et notamment Natura 2000** Cela pourrait également se faire au sein d'une thématique "aménagement du territoire" ou "développement durable". La politique des fonds structurels révisée devrait ainsi aboutir à un nouvel outil applicable sur tout le territoire, assurant le cofinancement communautaire des autres types de dépenses d'investissement liées à la gestion du réseau Natura 2000 notamment en ce qui concerne l'élaboration des plans de gestion, l'animation et la concertation, le suivi et l'évaluation.

- En ce qui concerne la politique communautaire de la pêche, même si la désignation des sites en milieux marins est encore très peu avancée, il importe d'anticiper les besoins de financement pour la gestion des futurs sites marins Natura 2000, en prévoyant dès maintenant, à l'occasion de sa révision, les dispositions ad hoc dans les outils concernés (IFOP notamment), sous la forme de l'intégration d'une condition spécifique, pour l'obliger à prendre en compte les impératifs de protection de l'environnement, en particulier Natura 2000.

- Enfin, en tant qu'outil complémentaire, LIFE-Nature pourrait utilement se combiner aux précédents instruments en intervenant de manière

strictement complémentaire par rapport aux champs couverts par les autres politiques sectorielles, notamment lorsque la mobilisation des fonds existants ou leur évolution ne permet pas d'intervenir rapidement et spécifiquement : en particulier suivi et évaluation du réseau Natura 2000.

Tous ces instruments devront être améliorés et assouplis pour permettre un financement approprié aux besoins du réseau Natura 2000, en particulier en encourageant le développement de programmes de gestion pluriannuels, et en veillant à laisser une marge de manœuvre nécessaire aux Etats Membres selon le principe de subsidiarité.

Compte tenu du contexte budgétaire très contraint pour les années à venir, il nous faut collectivement veiller à l'utilisation rationnelle et responsable des deniers publics, y compris s'agissant de la préservation de nos espaces naturels : les bonnes pratiques sont à encourager, mais ne sont pas rémunérées, et les contrats Natura 2000 sont ciblés sur les mesures de génie écologique.

CONCLUSION

Natura 2000 s'inscrit dans une démarche de développement qui doit s'incarner dans une politique territoriale ambitieuse.

Il s'agit d'un outil, certes défini au plan communautaire, mais qui doit se construire sur nos territoires. Ceci ne sera possible que si les acteurs et les gestionnaires locaux peuvent s'approprier cette démarche, en agissant pour une meilleure identification de leur patrimoine naturel et pour la reconstruction de leurs paysages. Il s'agit « de rendre aux habitants la fierté d'être d'ici ».

Plus généralement, la construction de ce réseau écologique européen privilégie une approche territoriale intégrée pour sa gestion, et fait appel à la gouvernance locale.

Les orientations préconisées dans ce rapport s'intègrent à la réflexion en cours sur la rénovation de la politique nationale de protection et de valorisation du patrimoine naturel.

Les principes qui guident cette réforme peuvent se décliner ainsi : l'Etat garant, plutôt que gérant, des territoires « labellisés », une gestion concertée et contractualisée.

L'intégration des enjeux patrimoniaux dans les projets de territoires doit permettre également de redonner plus de cohérence aux politiques publiques. Ceci doit se traduire par des mesures de simplification et d'harmonisation entre les différentes réglementations existantes en matière de protection du patrimoine naturel tant sur les règles de délimitations et les périmètres que sur les procédures utilisées.

Il s'agit d'une démarche ambitieuse mais essentielle si la politique de préservation du patrimoine naturel **veut traduire les objectifs du développement durable, à savoir concilier les activités économiques et humaines avec la nécessaire préservation de notre environnement.**

ANNEXE I -

GLOSSAIRE

Les mots suivis d'un astérisque (*) sont explicités dans le présent glossaire.

Comité de pilotage Natura 2000 : il est mis en place pour chaque site Natura 2000* ou ensemble de sites et est présidé par le préfet ou le commandant de la région terre. Il comprend au minimum des représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements et les représentants des propriétaires et exploitants de biens ruraux compris dans le site. Il participe à la préparation des documents d'objectifs*, des contrats Natura 2000 et de l'arrêté préfectoral prévu pour la mise en œuvre du régime d'évaluation des incidences*, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de leur mise en œuvre (articles L. 414-2 du code de l'environnement et R. 214-25 du code rural).

Directive : catégorie de texte communautaire prévue par l'article 249 (ex-article 189) du Traité instituant la Communauté européenne (Traité signé à Rome, le 25 mars 1957) : « la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. » Elle nécessite de la part des Etats concernés une « transposition » dans leur textes nationaux. La transposition des directives « Oiseaux »* et « Habitats »* a été effectuée à travers, notamment, la loi du 3 janvier 2001, l'ordonnance n°2001-321 du 11 avril 2001 et les décrets n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 et n° 2001-1216 du 20 décembre 2001.

Directive « Habitats » : directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. Cette directive prévoit notamment la désignation de Zones Spéciales de Conservation*, la mise en place du réseau Natura 2000* et le régime d'évaluation des incidences*.

Directive « Oiseaux » : directive 79/409/CE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages. Elle prévoit notamment la désignation des Zones de Protection Spéciales*.

Document d'incidences « loi sur l'eau » : évaluation environnementale prévue par le décret n° 93-742 du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Document d'objectifs (DOCOB) : il définit, pour chaque site Natura 2000*, les orientations de gestion et de conservation, les modalités de leur mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement. Il est établi par le préfet, avec la participation du comité de pilotage* Natura 2000 (articles L.414-2 du code de l'environnement et R. 214-23 et suivants du code rural).

Etat de conservation d'une espèce : (définition extraite de la directive « Habitats »)

Effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations sur le territoire européen des Etats membres.

L'état de conservation d'une espèce sera considéré comme « favorable » lorsque :

– les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient et

– l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible et

– il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme.

Etat de conservation d'un habitat naturel : (définition extraite de la directive « Habitats »)

Effet de l'ensemble des influences agissant sur un habitat naturel ainsi que sur les espèces typiques qu'il abrite, qui peuvent affecter à long terme sa répartition naturelle, sa structure et ses fonctions ainsi que la survie à long terme de ses espèces typiques sur le territoire européen des Etats membres.

L'état de conservation d'un habitat naturel sera considéré comme « favorable » lorsque :

– son aire de répartition naturelle ainsi que les superficies qu'il couvre au sein de cette aire sont stables ou en extension

– la structure et les fonctions spécifiques nécessaires à son maintien à long terme existent et sont susceptibles de perdurer dans un avenir prévisible

– et l'état de conservation des espèces qui lui sont typiques est favorable.

Etudes et notices d'impact : évaluations environnementales prévues par les articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement et le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 modifié pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

Evaluation des incidences sur les sites Natura 2000 : régime d'évaluation environnementale des programmes et projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements susceptibles d'affecter de façon notable les sites Natura 2000 (articles L. 414-4 et L.414-5 du code de l'environnement et R. 214-34 et suivants du code rural).

Formulaire standard de données (FSD) : document accompagnant la décision de transmission d'un projet de site ou l'arrêt désignant un site, élaboré pour chaque site Natura 2000 et transmis à la Commission européenne par chaque Etat membre. Il présente les données identifiant les habitats naturels et les espèces qui justifient la désignation du site.

Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) : installations, usines, dépôts, chantiers, ... soumis à un certain nombre de dispositions particulières prévues par les articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement. Les ICPE soumises à autorisation font l'objet d'une étude d'impact conformément au décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Natura 2000 : réseau européen de sites naturels mis en place par les directives « Habitats »* et « Oiseaux »*. Il est composé des Zones de Protection Spéciale* (ZPS) et des Zones Spéciales de Conservation* (ZSC).

Proposition de site d'importance communautaire (pSIC) : site proposé par chaque Etat membre pour intégrer le réseau Natura 2000 (hors intérêt ornithologique).

Raisons impératives d'intérêt public : la directive Habitats n'a pas défini cette notion. Les services de la Commission européenne considèrent que les raisons impératives d'intérêt public, y compris de nature sociale ou économique se réfèrent à des situations où les programmes ou les projets se révèlent indispensables :

– dans le cadre des initiatives ou des politiques visant à protéger des valeurs fondamentales pour la population (santé, sécurité, environnement) ;

– dans le cadre de politiques fondamentales pour l'Etat et pour la société ;

– dans le cadre de la réalisation d'activités de nature économique ou sociale visant à accomplir des obligations spécifiques de service public.

Il s'agit d'une interprétation de l'article 6 de la directive Habitats qui n'a été, à ce jour, ni validée, ni infirmée par la jurisprudence, qu'elle soit nationale ou communautaire.

Site d'importance communautaire (SIC) : site sélectionné pour intégrer le réseau Natura 2000, à partir des propositions des Etats membres (pSIC*), à l'issue des séminaires biogéographiques et des réunions bilatérales avec la Commission européenne. La liste des SIC est arrêtée par la Commission européenne après avis conforme du comité « Habitats » (composé de représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission).

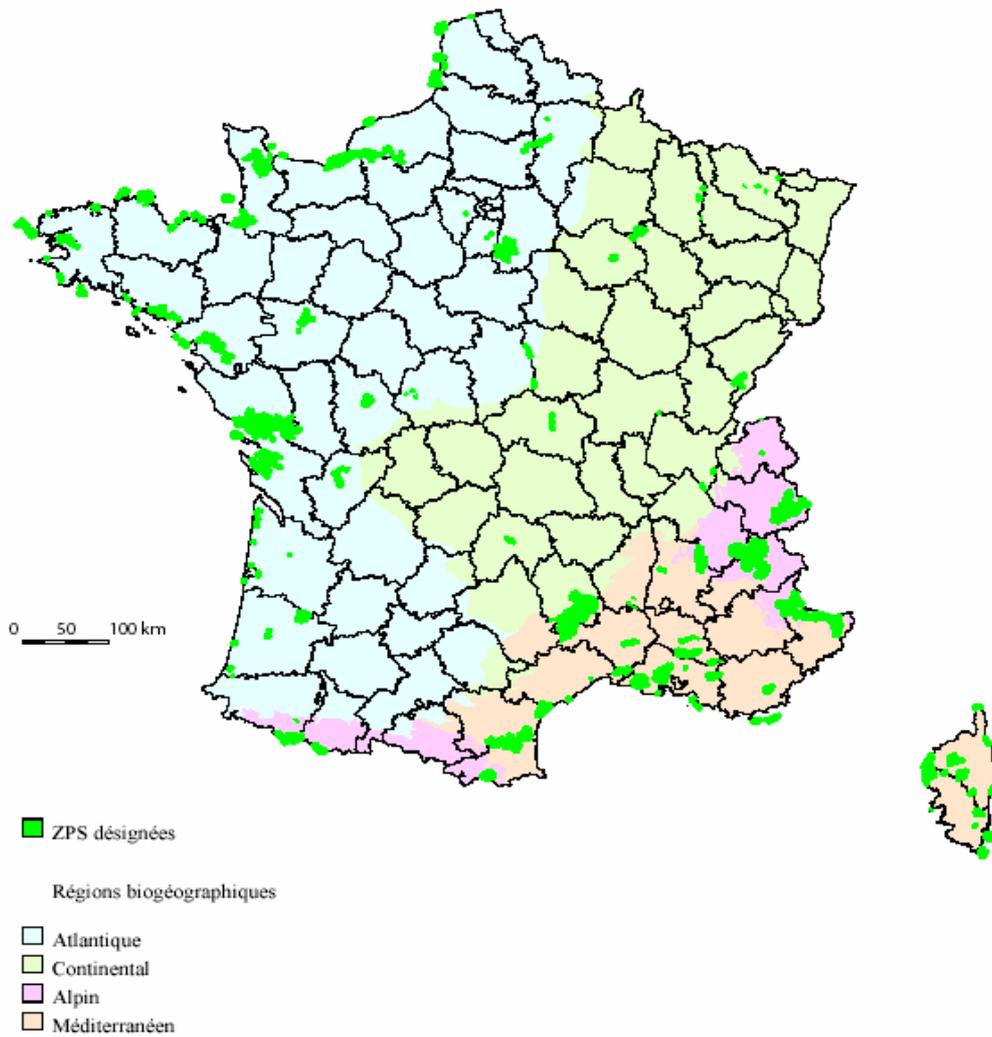
Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux (inventaire ZICO) : inventaire identifiant les zones connues comme les plus importantes pour la conservation des oiseaux en France. C'est sur la base de cet inventaire que sont désignées les ZPS.

Zone de Protection Spéciale (ZPS) : zones constitutives du réseau Natura 2000*, délimitées pour la protection des espèces d'oiseaux figurant dans l'arrêté du 16 novembre 2001 et des espèces d'oiseaux migrateurs.

Zone Spéciale de Conservation (ZSC) : zones constitutives du réseau Natura 2000*, délimitées pour la protection des habitats naturels et des espèces (hors oiseaux) figurant dans l'arrêté du 16 novembre 2001.

**ANNEXE II -
CARTE DES ZPS ET DES ZSC**

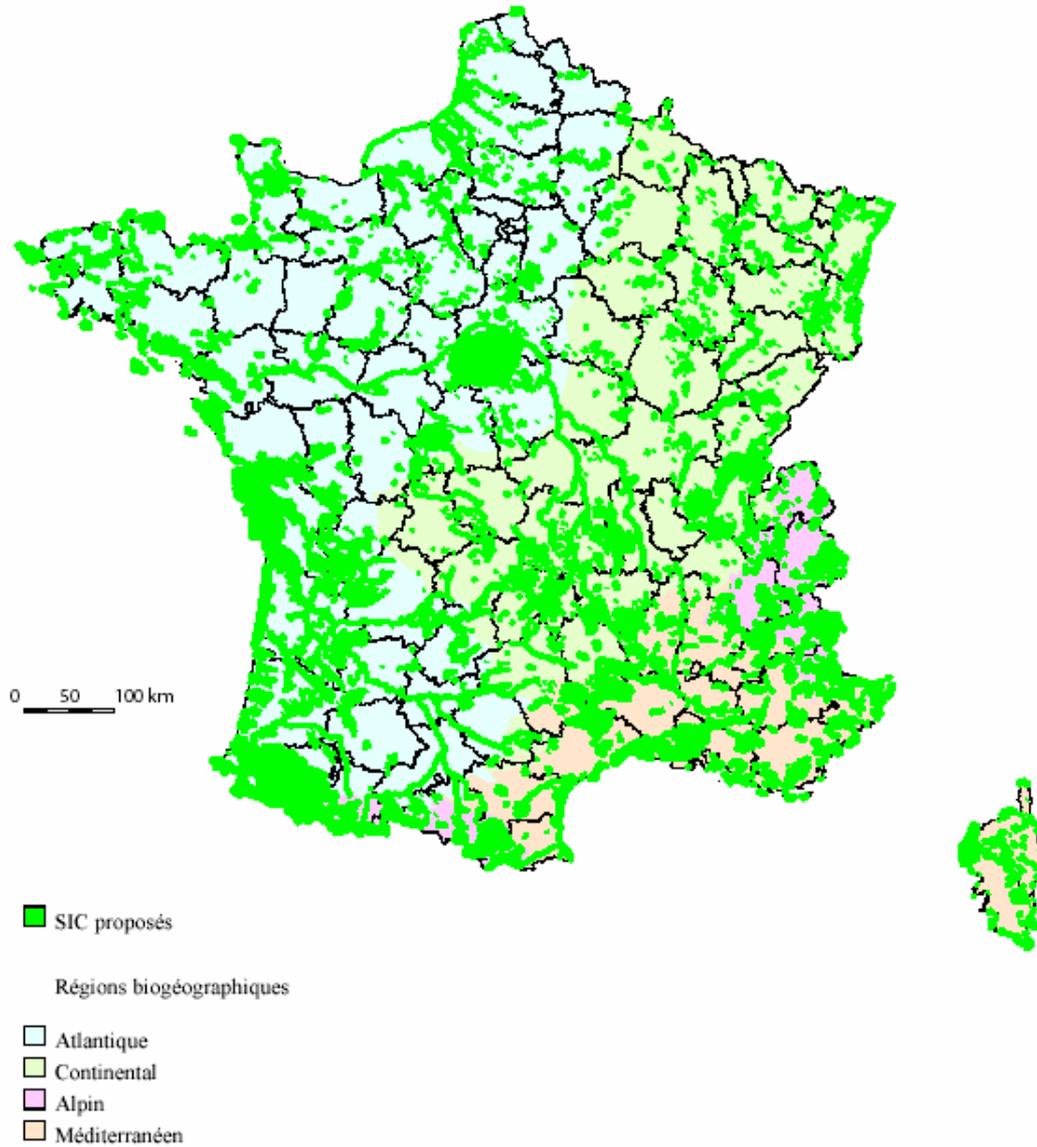
Directive Oiseaux
Zones de Protection Spéciale désignées par la France
(état au 25 mars 2003)



Cartographie : Unité Inventaire et suivi de la biodiversité, DEGB, MNHN, octobre 2003

Directive Habitats Sites d'intérêt communautaire proposés par la France

(état au 25 mars 2003)



Cartographie : Unité Inventaire et suivi de la biodiversité, DEGB, MNHN, octobre 2003

ANNEXE III -

CONTRIBUTIONS DES ORGANISMES AUDITIONNÉS

1. Audition de la Ligue pour la Protection des Oiseaux (26 mars 2003)

Dès septembre 1997, les recommandations et la vision de la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO), s'agissant de Natura 2000, étaient formalisées dans une lettre adressée à la ministre de l'Environnement et ce, dans un contexte de forte opposition du Groupe des Neuf constitué des agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, propriétaires agricoles et forestiers.

Malgré le décalage du contexte (6 ans bientôt !), notre conception sur Natura 2000 correspond toujours à une politique d'aménagement du territoire plutôt qu'à une politique de protection de la nature stricto sensu.

On peut, en outre, formuler les recommandations suivantes, qui viennent compléter cette affirmation de principe.

- La mission devrait veiller à ce que les élus nationaux et locaux s'approprient Natura 2000, comme outil d'aménagement local.

En effet, il faut rappeler que, juridiquement, la mise en œuvre de Natura 2000 correspond à la déclinaison de directives et non de règlements européens. A ce niveau, les engagements sont essentiellement la désignation suffisante de sites et la retranscription en droit interne des directives Oiseaux et Habitats. De ce côté, le travail est fait en France et juridiquement solide.

La retranscription nationale des directives Habitats et Oiseaux relevant du seul fait des pays membres et reposant sur la contractualisation avec les ayants droit, il suffit que la France ait prévu un dispositif de gestion des habitats et espèces des annexes de la directive (ce qu'il a fait avec les documents d'objectifs) pour qu'elle soit en règle avec les directives. Seule « contrainte » auprès des collectivités et des particuliers : les aménagements nouveaux qui ne prendraient pas en considération leur impact sur tel habitat ou telle espèce (art. 6 directive Habitats), mais ce n'est pas une nouveauté car le recours à l'étude d'impact est obligatoire en France, qu'on soit dans une zone Natura 2000 ou non.

De plus, Natura 2000 n'est pas un obstacle mais une chance, car c'est la possibilité de « protéger la nature » de façon consensuelle, « en famille », c'est-à-dire entre les partenaires et acteurs locaux.

D'où la proposition de la LPO, à savoir que le choix de l'opérateur Natura 2000 par le préfet se porte de manière préférentielle vers la collectivité territoriale, communauté de communes, communauté d'agglomération ou syndicat mixte la plus proche et à compétence environnementale, et à défaut l'organisme, l'association d'environnement compétente, ou mieux vers une association collectivités/organisme réalisateur du DOCOB, considéré alors comme expert.

Cette formule consensuelle de la mise en œuvre des DOCOB sous l'autorité du comité de pilotage enlèverait une grande partie des causes de contentieux. En outre, la responsabilité de l'opérateur pourrait peut-être intégrer un rôle de médiateur entre parties en conflit.

- Il conviendrait également de rétablir certaines vérités sur les objectifs et la portée juridique de Natura 2000, et notamment d'affirmer que le zonage n'est en aucun cas un espace protégé mais un espace où certains éléments du patrimoine clairement identifiés par le DOCOB doivent être gérés sur le long terme.

A titre d'exemple, on peut rappeler qu'en 2001, un DOCOB a établi qu'il y avait trois stations d'une plante rare et une colonie d'avocettes dans un marais qui justifiait sa désignation comme site Natura 2000. L'engagement vis-à-vis de l'Europe et de l'Etat est d'assurer la pérennité de ces trois stations et de la colonie par une politique que les acteurs locaux, sous l'autorité de l'opérateur local, auront défini par des contractualisations, des acquisitions foncières, une mesure réglementaire. La nouveauté est que l'initiative vient du niveau local. Est-ce si compliqué à concevoir et à mettre en œuvre ?

- S'agissant du financement de Natura 2000, il est clair que cette politique reposant sur la contractualisation ne sera possible que si l'Etat (ministère de l'Environnement et ministère de l'Agriculture) dispose d'un budget à la hauteur.

Par ailleurs, Natura 2000 est une politique de long terme qui peut et doit avoir le support de l'Europe, être contractualisée avec les régions et rentrer dans les compétences des collectivités en charge de l'espace rural et du patrimoine naturel.

*

* *

2. Audition de Réserves naturelles de France (23 avril 2003)

Le réseau Natura 2000 regroupe l'ensemble des sites pris en compte au titre des directives européennes sur les oiseaux (1979) et sur les habitats (1992).

Il s'agit d'un outil majeur de la conservation du patrimoine naturel dans notre pays, tant du fait de son importance spatiale (plus de 1200 sites, soit plus de 8 % du territoire), que par le caractère innovant de la démarche, fondée sur la notion de développement durable et le principe de contractualisation.

Les réserves naturelles constituent une partie notable de ce réseau du fait de leur richesse écologique exceptionnelle (la plupart d'entre-elles abritent un patrimoine naturel remarquable (pour chaque réserve, plus de 8 espèces ou 9 habitats d'intérêt communautaire)) et de leur large répartition en France. Elles constituent un très large échantillon de la biodiversité nationale. Elles abritent 68 % des habitats français de la directive, 61 % des espèces de l'annexe 2 de la directive Habitats et 78 % des espèces d'oiseaux nicheurs de la directive Oiseaux. En outre, près de 20 % des sites Natura 2000 comptent une ou plusieurs réserves naturelles.

Les réserves naturelles constituent également des sites d'expérimentation privilégiés. Depuis des décennies, les réserves naturelles sont devenus des sites pilotes en matière d'étude des écosystèmes, d'expérimentation des techniques de gestion des habitats et de concertation avec le milieu socio-économique local.

Les gestionnaires de Réserves Naturelles et leur réseau Réserves Naturelles de France se sont investis dès l'origine dans la démarche Natura 2000 qui constitue en quelque sorte le prolongement logique de leur action. Cette implication s'est traduite sur le plan local par la participation aux inventaires, aux documents d'objectifs et à leur mise en œuvre.

Sur le plan national, le réseau des réserves s'est impliqué très fortement : coordination des 37 documents d'objectifs expérimentaux, rédaction du guide méthodologique des documents d'objectifs (Valentin Smith, 1998), réalisation de transparents de présentation de la démarche, participation à l'élaboration des cahiers d'habitats...

Par ailleurs, Réserves Naturelles de France dans le cadre des publications de l'ATEN finalise prochainement l'édition d'un document qui a pour objet d'apporter un éclairage sur la mise en œuvre de cette politique, en particulier sur tous les thèmes qui ont fortement évolué depuis la publication du guide méthodologique.

La démarche de mise en place du réseau Natura 2000, telle qu'elle a été prévue par la France, va d'une logique de zonage (détermination des enveloppes des sites) vers une logique de contrat (mise en place des contrats Natura 2000), en passant par l'élaboration concertée d'un document de planification donnant un cadre aux objectifs et aux mesures à prévoir dans les contrats (le document d'objectifs).

● L'étape d'inventaire des sites a été une des plus contestée. Le principal problème provient de la détermination des limites des sites. Comment

faire pour que celle-ci soit issue d'une analyse scientifique et serve en même temps de base à une réflexion concertée ?

Sans revenir sur les erreurs initiales commises pour la mise en œuvre de cette étape (manque d'information, hétérogénéité d'un site à l'autre, inadéquation avec les limites « habituelles » de gestion, inadéquation avec le fonctionnement des écosystèmes, inadéquation avec les limites administratives,...), plusieurs problèmes restent encore à résoudre.

– Selon quelles modalités (démarche administrative, processus de concertation, limitation des possibilités de modification) pourrait-on procéder à une révision de limites problématiques pour assurer une meilleure prise en compte des espèces et des habitats concernés et une meilleure adéquation au contexte socio-économique ? Il semble urgent de prévoir ces modalités. Le terme du premier document d'objectifs (après six ans de mise en œuvre) semble le bon moment pour conduire, sur chacun des sites, ce travail de révision des limites.

– Comment clarifier les liens entre Natura 2000 et les autres statuts existants ? Cela paraît nécessaire pour une meilleure compréhension des différents outils et pour que leurs actions soient en cohérence et en complémentarité. La question se pose spécialement pour les zones de protection spéciale (ZPS) et les statuts réglementaires de protection. La place que peut jouer la protection réglementaire (une réserve naturelle par exemple) à l'intérieur d'un site Natura 2000 est à affiner et à expliquer : fonction de noyau dur, fonction de site de référence pour une bonne gestion, ...

Par ailleurs, si la suppression des zonages d'intervention relatifs à la protection de la nature ne peut être envisagée, compte tenu des enjeux forts de conservation d'éléments du patrimoine naturel d'intérêt national, communautaire ou international, il apparaît important :

– que des formes de simplification puissent être envisagées afin de superposer, quand cela est possible, les limites d'espaces protégés existant (Natura 2000 et espaces protégés, ZPS/ZSC, ZPS/Ramsar). La mise en place du réseau Natura 2000 doit être l'occasion de simplifier, sur un même territoire les zonages existants, en s'appuyant sur l'élaboration des documents d'objectifs.

– que les procédures de désignation ou de classement des espaces naturels soient harmonisées.

Concernant le zonage d'inventaire, il paraît important d'aller vers un seul inventaire national du patrimoine naturel, fondé sur des données scientifiques fiables, et reconnu par tous, au même titre que l'inventaire national du patrimoine culturel.

● La démarche d'élaboration du document d'objectifs est en cours. Actuellement sur 1.172 propositions de sites d'intérêt communautaire identifiés et transmis à la commission européenne, 180 sites ont réalisé leur document d'objectifs et 420 autres sites ont entamé son élaboration.

Par rapport à l'étape précédemment citée, celle-ci se passe plutôt bien. L'explication concrète de ce qui pourrait être mis en œuvre, rassure les parties concernées. Avec le recul, il serait intéressant de faire une « évaluation à mi-parcours » de l'outil afin de faire ressortir les questions qui se posent concernant la phase d'élaboration d'un document d'objectifs. Cela permettrait d'apporter des réponses claires et ainsi de permettre que l'élaboration des documents d'objectifs se poursuive de manière homogène.

– Pour cela, il faut compléter la boîte à outils existante. On peut citer, par exemple, les problèmes qui se posent concernant la cartographie des habitats et des mesures de gestion. En effet, la liberté (absence de cadrage méthodologique) qui a été laissée aux opérateurs sur ce point, a induit une grande diversité de rendus qui ne laissent plus aucune possibilité de rassembler les données au niveau national pour les analyser ensemble et ainsi évaluer correctement la contribution de la France au réseau Natura 2000. Il semble également que le volet « évaluation de la mise en œuvre du document » mériterait également un cadrage méthodologique, au travers d'outils partagés. Des travaux sont d'ailleurs menés actuellement dans ce sens, par l'ATEN, sur commande du ministère de l'écologie et du développement durable.

– Vu la diversité des sites, il paraît important d'adapter l'outil en fonction de la taille des sites, pour que le niveau d'opérationnalité soit clair. Il ne peut évidemment être le même entre les très grands sites et les petits.

– De plus, l'on constate chez la plupart des opérateurs une sous-estimation du temps d'animation. L'animation est en effet un outil essentiel pour convaincre et développer des partenariats entre les acteurs et la gestion des espaces. Il est absolument nécessaire de maintenir et de développer des moyens financiers spécifiques pour assurer la mission essentielle d'animation.

– La référence à des « bonnes pratiques » paraît une démarche intéressante, mais cette notion doit impérativement être affinée, en particulier si l'on envisage de l'utiliser comme critère pour la détermination des mesures contractualisables.

● Enfin, l'inquiétude est forte quant à la mise en œuvre du dispositif de contractualisation pour gérer les sites désignés, alors même que toute l'efficacité de Natura 2000 « à la française » repose sur sa réussite.

Les questions non résolues à ce jour justifient cette inquiétude :

– Les acteurs socio-économiques accepteront-ils de signer de tels contrats, alors même que l'on n'a aucun recul sur ce dispositif qui apparaît comme complexe de prime abord et pour lequel on n'a aucune visibilité quant aux moyens financiers que l'Etat est prêt à mettre en œuvre.

– Les contrats pourront-ils inclure les mesures adaptées aux réels besoins de conservation et au contexte local ? En effet, en répondant à des contraintes de gestion administrative et financière des contrats (restrictions du

nombre de mesures contractualisables, « normalisation » de ces mesures,...), on réduit les possibilités d'adaptation du contrat aux besoins spécifiques du site et de son patrimoine. Cela va en sens inverse de la démarche des documents d'objectifs : se fonder sur une concertation locale pour déterminer, avec les acteurs, les objectifs du site et les mesures à mettre en œuvre pour y parvenir. Le cas de l'évolution des mesures contractualisables par les agriculteurs est assez éloquent. En effet, le contrat d'agriculture durable (CAD) venant en remplacement du contrat territorial d'exploitation (CTE), censé être le dispositif de contractualisation avec les agriculteurs dans le cadre de Natura 2000, suscite d'importantes interrogations. Il limite le nombre de mesures contractualisables, obligeant à focaliser l'action seulement sur quelques éléments de l'exploitation (et donc du patrimoine du site). De plus il ne sera en action que tardivement par rapport à la nouvelle prime à l'herbe, beaucoup plus simple et peut être même plus rémunératrice.

– La référence aux « bonnes pratiques » pose également des difficultés. Selon leur mode de détermination, leur caractère de référence peut être ou non justifié. De plus, il est absolument nécessaire de trouver un moyen de valorisation pour les acteurs qui les respectent, soit par une forme de valorisation directe, soit par la pénalisation de ceux qui sont en deçà des bonnes pratiques.

– L'évaluation de la mise en œuvre des mesures de gestion est également une question importante à laquelle il n'y a actuellement pas de réponse satisfaisante. En effet, les mesures les plus adaptées à la conservation ne sont pas toujours facilement quantifiables et donc facilement évaluables. Cette difficulté risque d'inciter à une simplification et à une normalisation des mesures dans l'objectif de faciliter leur contrôle, et cela au dépend de l'objectif de conservation.

*

* *

3. Audition de l'Association des Maires de France (23 avril 2003)

● S'agissant de la phase de désignation des sites Natura 2000, et depuis 1995, date du premier décret fixant la procédure de consultation nécessaire à la définition du périmètre d'une zone Natura 2000, cette procédure fait l'objet, sur certains sites, de contestations périodiques. Déficit d'informations, plus récemment délai de consultation trop bref puisque limité à deux mois, tels sont les arguments le plus souvent invoqués par les acteurs locaux. Mais sur cette question, précisément, la procédure n'a pas changé depuis 1995 et la position de l'Association des Maires de France (AMF) non plus.

Reconnaissant le caractère local de la détermination du périmètre et prenant acte de la responsabilité du préfet dans la conduite de la procédure, l'AMF a toujours prôné la concertation le plus en amont possible avec les maires des communes concernées par le projet. Cette concertation, au-delà de la simple consultation individuelle des maires, devrait s'opérer dans le cadre de réunions collectives sur la base de documents cartographiques lisibles par des non-spécialistes et avec si possible le concours technique des instructeurs du projet. Sur ce dernier point, il a fallu attendre une circulaire du 21 novembre 2001 pour que soit précisé le contenu du dossier soumis à consultation avec notamment une fiche donnant des informations générales sur les conséquences d'une proposition de site ainsi qu'une fiche sur les orientations de gestion du site illustrées par des exemples, si celle-ci peut être réalisée.

Seule en effet une démarche de ce type peut favoriser une réelle concertation et par conséquent parvenir à lever les craintes des maires les plus réticents. C'est à partir d'un vrai dialogue que l'idée d'une préservation des espaces naturels compatible avec celle d'aménagement et de développement finira par s'imposer.

En ce qui concerne les « propriétaires et les usagers » qui sont des titulaires de droits réels et des associations, ils sont fort bien représentés au sein du Comité national de suivi. Les professions agricoles et forestières ont d'ailleurs constitué le Groupe des Neuf, et sur un site, l'autorité préfectorale dans le cadre du comité de pilotage, tient, à l'évidence, compte de leur représentativité.

S'agissant de la phase d'élaboration des documents d'objectifs, l'intérêt de la démarche proposée plus haut devrait aussi mieux assurer la participation des maires aux réunions du comité de pilotage en charge de l'élaboration du document d'objectifs ou du moins leur implication dans la gestion du site.

Il semble qu'au travers des débats du Comité national de suivi, les « opérateurs » attendent avec une certaine impatience la publication des cahiers d'habitats servant de références dans l'élaboration du document d'objectifs.

- En ce qui concerne les réflexions sur les notions de perturbation et de dérangement, il est sûr que certains des représentants des réseaux siégeant au Comité national de suivi devraient pouvoir plus concrètement y répondre d'autant que des sous-groupes de travail ont été constitués sur la notion de perturbation.

- A propos des financements attendus, et notamment des contrats d'agriculture durable (CAD), cette nouvelle formule contractuelle, évoquée lors des réunions en 2002 du Comité national de suivi, n'a pas suscité un grand enthousiasme parmi les représentants de la profession. Le Groupe des Neuf semblait davantage dans l'expectative d'autant qu'après un temps de latence, les agriculteurs se sont engagés dans les contrats territoriaux d'exploitation (en février 2002, environ 25.000 contrats étaient validés). Il serait opportun qu'avant d'entamer des débats autour d'un nouveau contrat, un bilan des CTE soit établi et porté, à tout le moins, à la connaissance des professionnels concernés. Un tel

bilan qui ne serait pas simplement un audit financier devrait permettre d'évaluer l'impact des CTE dans le financement des mesures Natura 2000.

*

* *

4. Audition du Groupe des Neuf²⁶ (23 avril 2003)

Depuis 1996, les acteurs du monde rural se sont rassemblés au sein du Groupe des Neuf et proposent une conception commune du réseau Natura 2000. Ensemble, ils sont à l'origine de la mise en place d'instances de concertation, de la préférence accordée à la gestion contractuelle des sites et du principe de compensation de gestion.

Les pouvoirs publics ont reconnu la légitimité de ces demandes, mais le devenir des sites Natura 2000 suscite encore des inquiétudes. Le Groupe des Neuf reste donc mobilisé et souhaite attirer l'attention sur les nombreuses interrogations qui persistent et sur les demandes des acteurs du monde rural.

● Les difficultés relatives aux textes législatifs et réglementaires, adoptés pour la mise en œuvre du réseau Natura 2000, sont liées aux conditions de la concertation préalable à la désignation, à l'absence de véritable information des propriétaires et à l'incertitude quant à la valeur juridique du document d'objectifs (DOCOB).

S'agissant de la procédure de consultation, le Groupe des Neuf a, depuis la parution du décret du 8 novembre 2001, et à plusieurs reprises, déploré que celui-ci n'ait pas prévu la consultation des comités départementaux de suivi et des établissements publics que sont les Chambres d'agriculture et les Centres régionaux de la propriété forestière. Contrairement à la rédaction initiale prévue et débattue au sein du Comité national de suivi, seules les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont obligatoirement consultés. Or, cette solution présente plusieurs inconvénients majeurs :

– elle réserve aux seules collectivités le soin de se prononcer par des avis de nature scientifique, avis que bien souvent, elles ne sont pas en mesure de formuler, faute de compétences en ce domaine. Elle oblige alors les autres acteurs

²⁶ *Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Jeunes agriculteurs (JA), Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF), Fédération nationale des chasseurs (FNC), Fédération nationale des communes forestières de France (FNCOFOR), Fédération nationale de la propriété agricole (FNPA), Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteur (FNPF), Union nationale pour la pêche en France (UNPF).*

du monde rural, notamment les Chambres d'agriculture, à fournir à chaque commune les éléments utiles et nécessaires pour leur permettre d'adopter une position éclairée ;

– elle alourdit considérablement la procédure par des consultations, notamment des EPCI, dont les domaines d'intervention et de compétence ne concernent pas les questions environnementales.

En conséquence, on peut observer, au travers des réponses des communes, que non seulement celles qui répondent sont très minoritaires, mais que, même si les autres répondent majoritairement par la négative, il n'est pratiquement jamais tenu compte de leur avis, celui-ci étant plus souvent un avis d'opportunité qu'un avis scientifique.

La première phase de l'opération de délimitation des sites est en cours depuis onze ans. Elle se poursuit activement encore aujourd'hui. Il est quasi impossible pour des acteurs ruraux, du fait de l'opacité des méthodes, de connaître avec précision le statut exact, actuel et futur, des territoires qu'ils possèdent ou exploitent au regard de Natura 2000.

Par ailleurs, les textes n'ont pas précisé la valeur juridique des documents d'objectifs (DOCOB) et leur opposabilité, notamment dans les documents d'urbanisme et dans les opérations d'aménagement foncier.

● Dans le cadre de la désignation des zones Natura 2000, la procédure de consultation des acteurs ruraux est encore loin d'être satisfaisante. Parallèlement, l'information des propriétaires et usagers n'est pas menée de manière efficace. Il manque toujours une publicité foncière pour que la procédure soit véritablement transparente. Il est indispensable qu'une référence au cadastre soit faite pour permettre aux propriétaires et aux locataires-exploitants de déterminer quelles sont les parcelles concernées. Un affichage municipal s'avère également nécessaire pour assurer une égalité de traitement entre les propriétaires. Cette information sur l'affichage en mairie doit également être publiée dans un journal départemental ou local. Par ailleurs, il est souhaitable d'encourager, lorsque cela est possible, une information directe des propriétaires des parcelles, dans un souci d'égalité de traitement.

La qualité de la consultation est par ailleurs variable suivant les sites et les départements. Toutefois, depuis la circulaire du 26 juillet 2002, on assiste à une amélioration générale lorsque les préfets réunissent les comités départementaux de suivi. Dans certains cas, les discussions permettent de dégager un accord et si, dans d'autres, les oppositions persistent, chaque partie a pu néanmoins s'expliquer. Là où les réunions n'ont pas lieu, les acteurs continuent à découvrir l'existence de propositions de sites d'intérêt communautaire (pSIC) au hasard de leurs démarches centrées ou non sur Natura 2000.

● Par ailleurs, il convient de relever que les acteurs forestiers et ruraux n'ont absolument pas été informés ni associés à la délimitation des zones de protection spéciales (ZPS). Or, l'émergence de ces ZPS, sous la pression de la

Commission européenne, suscite de nombreuses inquiétudes dans le milieu rural. Il est aujourd'hui nécessaire d'anticiper la création de ces ZPS, par une meilleure information et une meilleure concertation, des acteurs concernés, afin d'éviter de reproduire les dysfonctionnement qui sont d'ores et déjà constatés dans les ZSC dans le cadre de la directive Habitats.

- Actuellement, quinze Chambres départementales d'agriculture ont été retenues comme opératrices pour la rédaction des DOCOB pour des milieux divers (zones humides, plaines alluviales, périurbain). Par ailleurs, Jeunes Agriculteurs (JA) de la Creuse est opérateur local sur deux sites.

La profession agricole déplore l'absence de publication par l'administration des cahiers d'habitats agro-pastoraux rédigés par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et achevés depuis le début de l'année 2002. Les cahiers d'habitats doivent en principe constituer une première référence pour la rédaction des documents d'objectifs. Or, seuls certains cahiers d'habitats (forêt, zones humides) ont été publiés par l'administration ignorant les terrains agricoles alors que les terrains agricoles représentent la grande majorité des surfaces concernées par les zones Natura 2000. En l'absence de publication des cahiers d'habitats agro-pastoraux qui représentent plus de 180 fiches, tout le travail technique doit être de nouveau effectué par les acteurs de terrains.

Il existe également des problèmes liés à la volonté de certains acteurs d'aller très largement au-delà des limites de Natura 2000, soit sur l'extension des mesures de protection à d'autres espèces ou habitats, soit sur le choix de mesures allant largement au-delà du maintien en état de conservation des habitats et espèces (futaie irrégulière, débardage à cheval, non gestion). Il est aussi remarquable de constater qu'en matière forestière, aucun contrat Natura 2000 n'a encore été signé.

Enfin, la mise en place des contrats Natura 2000 n'est concevable que dans la mesure où il existe un dispositif d'animation suffisant pour inciter les acteurs ruraux à entrer dans le processus contractuel et pour les assister dans la mise en place du contenu technique et financier du contrat Natura 2000.

- Seul un groupe national traitant de la notion de perturbation et de la chasse a été mis en place. Cependant, les conclusions de ce groupe ne semblent pas avoir été suffisamment diffusées au niveau local. Par ailleurs, elles auraient été remises en cause par Bruxelles sans que les acteurs en aient été avisés et sans que le groupe national ait été réuni pour intégrer à ses réflexions les remarques de Bruxelles.

S'agissant des activités agricoles et forestières, aucune réflexion nationale n'a été engagée. En matière de détérioration, cette notion a donné lieu à un document concernant les habitats forestiers, mais celui-ci n'a été validé ni par le comité national de suivi, ni par le ministère, ni par Bruxelles.

La question des détériorations doit en tout état de cause être traitée au niveau de chaque site et principalement lors de la rédaction du document

d'objectifs. On peut regretter que les activités agricoles soient toujours évaluées à travers la notion de détériorations sans prendre en compte les externalités positives de ces activités.

La question relative aux conséquences sur le maintien ou la mise en place d'activités dans les zones Natura 2000 est plus large que les notions de détériorations et de dérangement, puisqu'elle concerne également la notion d'incidence qui conduit à exiger des études d'incidence dans et hors des périmètres et à remettre en cause certaines activités. Ainsi l'application des arrêtés ministériels relatifs aux contingentements de plantations de vignes destinées à la production de vins AOC et relatifs à dix-sept parcelles susceptibles d'être identifiées comme des sites d'intérêt communautaire avaient été dans un premier temps suspendue. Si cette décision intervenue à la suite d'un référé a, un an après, été contredite par un arrêt du Conseil d'Etat, statuant au fond, elle révèle néanmoins qu'il existe un « a priori » négatif sur les activités agricoles.

S'agissant de l'étude d'incidences, il serait nécessaire d'envisager :

- une exonération de ces études d'impact hors périmètres pour le monde agricole et forestier ;

- une non-remise en cause des études d'impact existantes en cas de modifications notables de l'activité sur l'installation classée ;

- la prise en compte des analyses réalisées par les autorités qui approuvent les documents de gestion des forêts. En effet, une fois ces documents approuvés, leur application par le sylviculteur à sa forêt vaut garantie de gestion durable de cet espace naturel.

- Il existe peu d'exemples de dossiers d'implantation ayant donné lieu à des mesures compensatoires, et il est dès lors délicat d'en tirer des enseignements pour l'avenir.

Exemple 1 : la construction du port autonome du Havre. A la suite d'un jugement de la Cour de justice des Communautés européennes constatant l'insuffisance de mesures de protection, il a été créé une réserve naturelle de 8.500 hectares dans l'estuaire de la Seine avec des obligations de maintien en herbe et de retour en prairies (financé notamment par un fonds d'adaptation des pratiques agricoles prévu par Port 2000).

Exemple 2 : la construction de l'autoroute A 28. Celle-ci a été interrompue par la présence de l'Osmoderma/Pique prune et différentes mesures compensatoires ont été arrêtées, comme le déplacement d'un échangeur de l'autoroute, un remembrement, ou encore l'interdiction d'arrachage d'arbre et des plantations de châtaigniers.

- Sur la question du financement, il est indispensable que l'Etat chiffre l'ensemble des besoins financiers de Natura 2000, tel que le prévoit la directive, afin d'optimiser rapidement les sources de financement au plan européen.

Le contrat d'application durable (CAD) n'est pas un moyen adéquat pour financer les zones Natura 2000. Au niveau européen, il faut utiliser un instrument de financement spécifique dédié à Natura 2000, pouvant être également mobilisé par les fonds de l'agriculture. Les avantages d'un tel instrument sont :

– Adéquation des moyens financiers aux objectifs politiques de l'Union européenne : si Natura 2000 est un dossier environnemental prioritaire, son accompagnement financier doit être bien identifié et ne pas s'appuyer uniquement sur le deuxième pilier de la PAC qui poursuit d'autres objectifs ;

– Harmonisation des règles de financement : des règles uniques éviteraient les distorsions de traitement (pour une activité économique donnée) dues aux différences entre les politiques nationales²⁷ ;

– Egalité de traitement : un seul fonds, avec une procédure unique pour toutes les catégories de gestionnaires d'un même site, garantirait que des contraintes équivalentes soient rémunérées ou compensées de manière équivalente ;

– Simplification des démarches : un guichet unique éviterait les problèmes d'incompatibilité entre plusieurs fonds et permettrait de prendre en compte les différents types de frais liés à la gestion (investissement, accompagnement, fonctionnement...).

Le problème des financements destinés aux forêts incluses dans des sites Natura 2000 concerne la prise en compte des pertes d'exploitabilité liées à certaines pratiques : interdiction de transformer, même si, en réalité ce point là est à peu près réglé, création de clairières, favoriser des espèces improductives, créer des îlots de vieillissement ou pire des îlots de sénescence, interdiction de procéder à des dégagements...

Dans ces différents cas, l'essentiel de la charge supportée par le propriétaire n'est pas l'opération elle-même (qui peut même avoir un coût nul), mais celui des conséquences pour la gestion et les performances de gestion de la parcelle forestière. En l'absence de financements spécifiques, de telles réalisations ne verront jamais le jour, aucun forestier digne de ce nom ne pouvant supporter les lourds manques à gagner ou charges correspondants.

Tel qu'il est aujourd'hui conçu, le contrat Natura 2000 est une simple demande de subvention à l'investissement assortie de conditions techniques. A aucun moment, il n'est question de rémunérer un service en dépit de l'affichage fort qui est celui du ministère de l'Ecologie sur ce sujet.

Il est remarquable de constater qu'en matière forestière, aucun contrat Natura 2000 n'a encore été signé. Cette situation surprenante est due au fait que les mécanismes financiers ne sont pas encore en place.

²⁷ D'importants écarts existent entre les budgets agro-environnementaux des différents Etats de l'UE.

*

* *

5. Audition de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) (6 mai 2003)

L'Office national de la chasse (ONC) depuis 1972, et l'ONCFS ensuite, ont mis en évidence, qu'au-delà d'une pratique raisonnée de la chasse, l'avenir des espèces chassables, et donc de la chasse, dépend de la protection des habitats.

Après l'encadrement réglementaire de la chasse, les dispositifs tendant à la protection des habitats apparaissent comme une innovation intéressante, logiquement induite par le progrès des connaissances.

Force est de constater, aujourd'hui, qu'en 1979 la logique de la protection dominait, et, que depuis la sortie de la directive Oiseaux, leurs habitats n'ont cessé de se dégrader. La directive Habitats de 1992 relève toujours, dans le texte, de cette même logique, mais les difficultés d'application, et notamment les réactions des propriétaires, gestionnaires, usagers ont conduit à s'intéresser aussi à la gestion, et à compléter le volet réglementaire d'une approche contractuelle.

Cet esprit nouveau, qui amène à des projets de territoire aux objectifs de mieux en mieux partagés par l'ensemble des acteurs, n'a cependant pas modifié les textes. Il persiste donc des craintes sérieuses sur les conséquences du classement, parce que chacun sait que les contentieux génèrent des interprétations par la justice parfois contraires aux interprétations administratives apaisantes.

Le principal sujet de friction reste l'interprétation du concept de « perturbation ». Les organisations cynégétiques continuent à avoir une attitude très méfiante sur ce dossier, car elles ont été échaudées par l'interprétation très restrictive de la cour de justice de Luxembourg.

Il faut souligner que ce dossier :

– reste un sujet brûlant au niveau national, avec des oppositions souvent dogmatiques et de défense d'intérêts catégoriels. D'ailleurs, la prise en compte de l'environnement, et la mise en application des principes de développement durable exigent de tous les acteurs des modifications de comportement, et, des pouvoirs publics en particulier, une « révolution » pour intégrer la protection de l'environnement dans chaque compartiment des politiques publiques ;

– est mieux traité lorsqu'on descend au niveau local, où autour d'une table, et avec un peu de bonne volonté de part et d'autre, on arrive à des compromis.

Ces compromis sont souvent fondés sur des engagements financiers (Union européenne et Etat) mais il est à craindre que les tensions budgétaires conduisent à des révisions bouleversant les accords locaux négociés avec peine. Or, une politique ambitieuse pour Natura 2000 exige des choix budgétaires et la réussite de ce programme passe également par la permanence d'une capacité de médiation/animation qui elle aussi n'est pas financièrement garantie sur le long terme.

En interface entre faune sauvage et gestion agricole et forestière, l'ONCFS dispose d'une capacité d'expertise incontestée et d'un savoir-faire en matière de médiation apprécié de ses partenaires.

● Bien qu'il soit établissement sous tutelle du ministère chargé de l'environnement, l'ONCFS n'a jamais été chargé d'une mission nationale sur la mise en œuvre du processus Natura 2000. Le ministère s'est appuyé essentiellement sur le Muséum national d'histoire naturelle et les cinq centres nationaux d'études et de recherche appliquée (CNERA)²⁸ n'ont pas été officiellement sollicités dans la phase d'inventaire des sites d'intérêt communautaire. C'est ainsi que le vaste réseau de réserves de chasse, qui représente 2,3 millions d'ha en France, et comprend plusieurs espaces de grand intérêt classés en réserves nationales de chasse et de faune sauvage ou en réserves naturelles a été négligé, alors qu'il pouvait servir de tremplin.

– En revanche, les services locaux des CNERA ont été ponctuellement sollicités à travers le Programme LIFE d'expérimentation des premiers documents d'objectifs (Asco (Haute-Corse) et Pointe d'Arcay (Vendée)) et la co-rédaction des cahiers d'espèces : ce fut le cas par exemple du mouflon ou du rôle des genets. Mais l'ONCFS est peu intervenu sur les cahiers des habitats et n'a participé qu'à la rédaction de celui consacré aux prairies alluviales.

– De plus, depuis la mise en place des délégations régionales en 2001/2002, l'ONCFS se trouve parfois désigné par le préfet de région comme opérateur (réserve nationale de chasse du Der (Haute-Marne), réserve nationale de l'étang de la Horre (Aube), vallée de l'Eure (Eure et Loir)).

Les atouts de l'ONCFS pour intervenir dans ce dossier sont la connaissance précise des exigences biologiques des espèces d'oiseaux et mammifères chassables ou menacées et de l'impact sur celles-ci des activités humaines. Il est également en capacité de gérer des territoires en réserve et de mobiliser tous les acteurs institutionnels (propriétaires, agriculteurs,...) dans des projets collectifs de territoire, qu'il s'agisse d'espace banal/ordinaire, ou d'espaces remarquables, pour une meilleure prise en compte de l'environnement. L'office a ainsi su développer une capacité de médiation/négociation avec les propriétaires, les gestionnaires et les usagers.

²⁸ Les CNERA sont des entités de recherche et d'études au sein de l'ONCFS (petite faune sédentaire de plaine, grand gibier, faune de montagne, avifaune migratrice, prédateurs et déprédateurs).

● L'ONCFS relève que plusieurs difficultés liées aux différentes phases de désignation subsistent.

– Le processus d'identification de l'intérêt scientifique des sites résulte d'une connaissance acquise à ce jour et détenue par les milieux scientifiques et associatifs sur la présence/absence d'espèces ou d'habitats. Il est rare que cette connaissance au niveau national repose sur un inventaire exhaustif avec un plan d'échantillonnage et une pression d'observation parfaitement raisonnée. Il en résulte que la justification de l'intérêt d'un site est souvent bonne, mais qu'il est souvent difficile de prouver pourquoi tel site figure à l'inventaire plutôt que tel autre site.

– La valeur actuelle d'un site est toujours associée à la gestion passée. La liaison entre mode de gestion et intérêt naturel est parfois mal connue. La difficulté scientifique résulte dans l'impossibilité de hiérarchiser parfaitement les atouts et menaces de chaque type d'usage et de gestion. La quantification des différents usages reste à réaliser dans bien des cas.

Il faut toutefois remarquer que les « opérateurs » s'intéressent de plus en plus à l'identification des modes de gestion favorables que l'on cherche à maintenir, à retrouver ou restaurer, voire à inventer.

– Des interrogations demeurent sur la nature des contrats à passer avec les acteurs. En effet, une activité agricole ou forestière constitue un système de production et des pratiques. Or les mesures que l'on a jusqu'alors proposées aux exploitants sont des « emplâtres » qui ne concernent que des pratiques. La plupart des experts considèrent qu'aujourd'hui il faut réinventer de nouveaux systèmes et rentrer dans des problématiques de changements en profondeur. Cela demande d'une part une expérimentation, donc un soutien par la recherche agronomique, et d'autre part un dispositif financier qui ne soit pas seulement attaché au financement du « manque à gagner » ou du « surcoût de gestion », mais intègre une aide spécifique au changement de systèmes.

– S'agissant de l'information des propriétaires et des usagers, l'information sur l'intérêt « naturaliste » du site ne pose pas de difficultés. Elle est souvent bien faite. L'information sur la liaison « mode de gestion et usage/présence-absence des espèces/habitats remarquables » dépend de la pertinence de l'analyse précédente. Il y a plus de lacunes dans ce domaine.

Lorsque l'ONCFS agit en qualité d'opérateur, il insiste sur la phase essentielle d'information et de consultation. Cela peut aboutir à identifier « l'adhésion réelle » des propriétaires, gestionnaires, et usagers, ce qui peut conduire à cibler les premières actions sur des « volontaires », et recentrer les périmètres, au risque d'une perte d'intérêt « biodiversité ».

– A propos des difficultés de désignation des zones de protection spéciale (ZPS), la chasse est toujours perçue comme une activité négative, alors qu'elle peut amener les chasseurs à s'investir dans la gestion/entretien des territoires et que les espèces, globalement au niveau paléarctique ou national, sont

loin d'être toutes en régression. La protection dans l'espace est toujours ressentie comme une menace pour la chasse. La notion « droits-devoirs » fait cependant petit à petit son chemin dans les rangs des chasseurs qui sont de plus en plus intéressés par la gestion des territoires.

Les chasseurs sont sensibles à l'exigence « d'équité ». S'il faut prendre des mesures, il faut que tous les facteurs soient abordés, à savoir la dégradation des habitats ou encore la multiplicité des dérangements dus aux loisirs notamment et pas uniquement la pression de chasse.

● Les difficultés liées aux notions de perturbation et de dérangement sont en partie dues au fait que la directive ne définit pas avec précision comment interpréter les concepts qu'elle utilise, ce qui rend difficile son application.

Pour la directive Oiseaux, la commission a fait travailler un groupe d'experts sur un « guide d'interprétation ». Il vient d'être publié, mais sa diffusion encore restreinte ne permet pas d'en faire ici l'analyse, et une question se pose immédiatement sur sa valeur juridique. Pour qu'il ait valeur juridique, ne faut-il pas modifier la directive pour en introduire le principe ?

En outre, l'ONCFS a édité un numéro spécial sur la notion de perturbation, qui fait état des conclusions du groupe de travail créé à l'initiative de l'administration sur ce thème.

– Quelques articles précis des directives sont à l'origine des difficultés d'application de ces textes communautaires.

→ L'article 5-d de la directive Oiseaux stipule que les Etats membres doivent instaurer un régime général de protection des espèces d'oiseaux auxquelles s'applique la directive comportant l'interdiction (...) « *de les perturber intentionnellement, notamment durant la période de reproduction et de dépendance, pour autant que la perturbation ait un effet significatif eu égard aux objectifs de la directive* ».

→ L'article 12 de la directive Habitats, au titre du système général de protection de certaines espèces animales et végétales, stipule que les Etats membres doivent interdire en particulier (...) « *la perturbation intentionnelle de ces espèces, notamment durant la période de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration* ».

→ L'article 6-2 de la directive Habitats précise que « *Les Etats-membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive* ».

Ces textes font une distinction entre « détérioration », appliquée aux habitats et « perturbation », appliquée aux espèces, mais, les critères

d'appréciation de l'impact d'une perturbation ne figurent pas dans le texte de la directive, ce qui pose problème.

Les prises de position, tant au plan communautaire que national, ne calment pas la méfiance des acteurs, car les textes n'ont été ni modifiés, ni précisés, et que les expériences contentieuses des uns et des autres entretiennent cette méfiance.

● Sur la question des financements, il est à craindre que les ressources budgétaires disponibles ne puissent répondre aux besoins. La tendance pourrait être de confier à l'Etat ou aux collectivités le soin d'acquérir et d'entretenir ces espaces « patrimoniaux », or l'essentiel est d'arriver à bien gérer. C'est donc d'abord une aide à la gestion qu'il faut créer, plutôt que de s'orienter vers une acquisition toujours coûteuse. Pourquoi ne pas encourager une contractualisation Etat ou collectivités d'une part et propriétaires-agriculteurs d'autre part prévoyant des mesures de défiscalisation ainsi que des aides au changement de systèmes et de pratiques de gestion.

L'idéal serait de financer le « changement de systèmes et de pratiques » en recherchant des activités conciliant économie et protection, et combinant dynamique privée et aide publique.

Un autre risque, c'est que la protection de la nature focalise ses moyens sur les espaces remarquables et délaisse les espaces banals dans lesquels les enjeux sont très forts en termes de paysage, de biodiversité et de corridors écologiques entre espaces remarquables.

Certaines actions sont peu coûteuses : l'équipement d'une grotte en dispositifs (grilles) empêchant l'accès et le dérangement des grottes à chéiroptères. D'autres sont plus coûteuses : soutien à l'élevage extensif en zones humides : 130-140 euros/ha d'indemnité compensatrice en zone humide.

Ne faut-il pas, alors, s'orienter vers la création d'un fond de gestion de l'espace rural alimenté par une taxation de l'artificialisation du sol (urbanisation, zone d'activité, infrastructure, ...).

*

* *

6. Audition de M. Serge Poignant, député-maire de Basse-Goulaine, président du SIVOM Loire et Goulaine, gestionnaire du marais de Goulaine, site expérimental Natura 2000 (6 mai 2003)

Ma contribution retrace l'expérience de terrain que j'ai en ma qualité de Président d'un syndicat intercommunal en charge de la mise en œuvre d'un

document d'objectifs sur un marais dénommé Marais de Goulaine en Loire-Atlantique.

Le marais de Goulaine fait partie du site interdépartemental « Vallée de la Loire de Nantes aux Ponts de Cé et zones adjacentes ». Le document d'objectifs de ce site est en cours, mené par le Conservatoire des Rives de Loire, et son achèvement est prévu pour 2003.

Le marais de Goulaine, quant à lui et indépendamment, a fait l'objet de 1996 à 1999 de nombreux travaux d'inventaires et de réflexions qui ont conduit à l'adoption d'un document d'objectifs Natura 2000.

Cette procédure a été menée par deux syndicats intercommunaux : le SIVOM Loire et Goulaine que je préside et le SIDEMG (Syndicat Intercommunal pour la Découverte et l'Etude des Marais de Goulaine), associés au Conseil cynégétique régional des Pays de Loire et à la fédération de Loire-Atlantique pour la pêche et la protection du milieu aquatique, le Conseil cynégétique régional des Pays de Loire étant opérateur du document d'objectifs.

Ces travaux se sont inscrits dans le cadre du programme national mené par le ministère chargé de l'Environnement et animé par l'association Réserves Naturelles de France, visant à l'élaboration expérimentale de documents d'objectifs sur 37 sites.

Le principal intérêt de la procédure menée sur le marais de Goulaine repose sur la démarche de proximité mise en œuvre par les porteurs de projet qui a abouti à un consensus local sur la nécessité d'intégrer, dans les projets d'aménagement, les productions agricoles et les usages, la prise en compte de la conservation de ce milieu naturel.

Les nombreuses études ont porté sur tous les groupements d'espèces susceptibles de relever d'un intérêt communautaire au titre de la directive Habitats. Les inventaires de terrain ont donné lieu à des restitutions cartographiques.

Une analyse historique et paysagère a permis de préciser l'évolution du milieu et ses caractéristiques. Les activités humaines et les usages ont fait l'objet d'une analyse détaillée, rédigée conjointement par les organismes socioprofessionnels et la cellule d'animation.

Le périmètre d'étude correspond à celui défini par le ministère chargé de l'Environnement sur la base de l'inventaire ZNIEFF et transmis par ce ministère à la Commission européenne dans le cadre de la procédure de désignation de sites français au titre de la directive Habitats. Elle correspond à la zone d'expansion actuelle de la Goulaine soit la zone inondable et sa frange périphérique (1.500 hectares).

Ce sont les acteurs locaux qui, sur la base d'un diagnostic « faune-flore-activités humaines » ont défini les objectifs de conservation par habitat d'intérêt

communautaire et les orientations de gestion par grand type de milieux. L'application de ces objectifs de conservation et de ces orientations de gestion retenus a donné lieu à la programmation d'actions d'entretien, de restauration de milieux et de communication. Ces actions ont fait l'objet d'une évaluation technique et financière et ont été regroupées dans un programme d'actions annexé au document d'objectifs.

Le comité de pilotage local présidé par le préfet de Loire-Atlantique et composé de tous les acteurs du marais a eu en charge l'élaboration et la validation de ce document. Des groupes de réflexion où étaient représentés tous les acteurs du marais ont été fréquemment réunis. Le comité de pilotage final s'est tenu le 2 juillet 1999 et le document d'objectifs a été arrêté par le préfet de Loire-Atlantique le 4 novembre 1999.

La problématique Oiseaux a été prise en compte dans le document d'objectifs au même titre que les autres espèces. Mais les acteurs locaux ne veulent pas, dans l'état actuel des choses, que le site soit désigné comme zone de protection spéciale au titre de la directive Oiseaux.

Le préfet de Maine et Loire a souhaité, à la demande d'acteurs locaux qu'une note soit jointe aux documents d'objectifs Vallée de la Loire et Basses Vallées Angevines sur l'interprétation et l'application concrète de cette directive et plus particulièrement des notions de perturbation et de dérangement. Je souhaite pour ma part que les experts scientifiques apportent ces précisions et que le préfet de Maine et Loire puisse se positionner sur cette question.

● La mise en œuvre du document d'objectifs a été précédée, en 1999, d'une action de communication associant le Conseil cynégétique régional des Pays de Loire, le SIVOM Loire et Goulaine et le SIDEMG, l'élaboration et la diffusion d'une plaquette d'information sur le document d'objectifs Natura 2000 du marais de Goulaine aux communes riveraines du marais et à toutes les personnes intéressées.

Le SIVOM Loire et Goulaine, qui regroupe les communes du bassin versant de la Goulaine (élus et riverains) a pour compétence la gestion de ce marais, en particulier la gestion de l'eau et l'entretien des canaux. Il a également en charge la prévention contre les risques d'inondations à travers une station de pompage. Il a été désigné en tant que structure animatrice, en charge de la mise en œuvre du document d'objectifs. Le comité de suivi Natura 2000, présidé par le préfet et réunissant tous les acteurs du marais se réunit chaque année et des groupes de réflexion thématiques se réunissent à la demande des acteurs (travaux, niveaux d'eau, ...).

Les premières opérations de restauration et d'entretien ont débuté en 2000. Elles ont nécessité le recrutement d'une chargée de mission à temps plein qui a pris ses fonctions en mars 2000 et qui a en charge les dossiers qui touchent les compétences du SIVOM Loire et Goulaine à savoir l'hydraulique, l'environnement et le tourisme sur les 13 communes du bassin versant de la

Goulaine. Ce poste bénéficie de l'appui financier de la DIREN dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions du document d'objectifs.

Le SIVOM Loire et Goulaine a d'ores et déjà fait appel à un partenariat technique et financier auprès de la DIREN, de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, du Conseil général, du Conseil régional et de la fédération de pêche afin de mener à bien, et sur le long terme, ces opérations et pour qu'aucun coût supplémentaire ne soit demandé aux communes et aux propriétaires qui financent déjà le Syndicat Loire et Goulaine pour les travaux d'entretien, effectués auparavant par des entreprises privées.

En effet, le marais de Goulaine, comme toutes les zones humides, souffre de délaissement. Les propriétaires, au nombre de 1.300, n'entretiennent plus leurs parcelles et souhaiteraient pour la plupart d'entre eux les vendre. Une soixantaine d'agriculteurs exploitent encore le marais.

Les actions et opérations réalisées depuis 2000

Les opérations réalisées en 2000 :

- le débroussaillage de parcelles en friche pour l'habitat du Damier de la Succise (espèce d'Intérêt communautaire) et la restauration de mares-abreuvoirs pour l'habitat du Triton crêté (espèce d'Intérêt communautaire) ;
- la mise en place d'échelles de côte pour le suivi des niveaux d'eau ;
- le dévasage de douves et de canaux sur les secteurs très envasés.

Les actions effectuées en 2001 :

- l'étude sur le franchissement des ouvrages par la faune piscicole entre le marais et la Loire (bureau d'étude FISH-PASS) ;
- l'état des lieux des pratiques maraîchères en périphérie du marais de Goulaine (Comité Départemental de Développement Maraîcher) ;
- le suivi batrachologique (Ouest-Aménagement) ;
- le suivi Triton crêté, espèce d'Intérêt communautaire (Ouest-Aménagement) ;
- la première tranche du programme de réduction de la saulaie (28 ha) ;
- la fabrication et la mise en place de ponts expérimentaux (2) ;
- le curage de douves et de canaux et la remise en état de berges ;
- le débroussaillage de parcelles à Damier de la Succise ;
- des travaux d'étudiants : état des canaux et des berges, proposition de réduction de la saulaie sur un secteur, gestion d'un affluent habitat de l'Agrion de mercure (espèce d'Intérêt communautaire).

Les actions réalisées en 2002 :

- l'acquisition d'une pelle à chenilles de marais, de matériels (véhicule, barque, tronçonneuses, ...) et l'embauche d'un agent de marais ;
- le suivi du Triton crêté, espèce d'Intérêt communautaire (Ouest-Aménagement) ;
- la fabrication et la pose de pont ;
- la régulation du ragondin et du rat musqué (développement du piégeage).

Les actions 2003 prévues :

- le suivi du Damier de la Succise, espèce d'Intérêt communautaire (stagiaire) ;
- le suivi du Triton crêté, espèce d'Intérêt communautaire (Ouest-Aménagement) ;
- le curage de canaux envasés et l'entretien de la ripisylve ;

- le suivi et la gestion des niveaux d'eau (suivi et manœuvre des vannes) ;
- l'adaptation des automatismes d'ouverture et de fermeture des ouvrages hydrauliques pour le franchissement piscicole et la qualité de l'eau ;
- l'entretien de la saulaie et la restauration des milieux en friche (préconisations, stagiaire) ;
- la communication sur la mise en œuvre du Document d'objectifs (plaquette d'information) ;
- la lutte contre les espèces envahissantes : jussie et ragondin.

Jusqu'à présent, ces actions ont été financées à hauteur de 50 % par le ministère en charge de l'environnement. Le Conseil général, le Conseil régional et l'Agence de l'Eau étaient sollicités en fonction de leur politique et de leurs lignes de crédit sur telle ou telle action.

● Le bilan qui peut être établi sur le marais de Goulaine met en avant des réussites certaines, comme :

- Une meilleure connaissance et un plus grand intérêt pour les acteurs locaux pour l'écologie du marais et les améliorations à apporter (techniques d'entretien, gestion des niveaux d'eau, ...).

- L'émergence d'un consensus local entre chasseurs, pêcheurs, agriculteurs, écologistes, élus et riverains.

- Le document d'objectifs est un outil fédérateur et de mise en cohérence des projets et des initiatives locales.

- L'étiquette « Natura 2000 » permet de bénéficier de soutiens financiers offrant des moyens d'intervention plus adaptés (travaux d'entretien, gestion plus fine) et une implication plus forte des collectivités territoriales face au délaissement du marais par les propriétaires privés.

- L'intervention du Conseil cynégétique régional des Pays de Loire a facilité l'élaboration du document d'objectifs.

Mais au titre des difficultés, il faut évoquer :

- La désinformation pratiquée par certains groupes de pression et la mauvaise communication de l'Etat sur Natura 2000 qui n'ont pas aidé à la mise en œuvre de la procédure.

- La longueur et le flou du dispositif à mettre en place : CTE, mise en œuvre de contrats, articulation avec les documents d'urbanisme. Sa complication qui induit une incompréhension voire une opposition des acteurs locaux, d'autant plus que la procédure et les critères ne sont pas clairement établis au départ.

- L'obligation de désigner un site et son périmètre avant la définition des objectifs partagés et des mesures de gestion, ce qui ne va pas dans le bon sens.

- Les outils de gestion qui ne sont pas encore en place (aucun contrat de gestion Natura 2000 dans la Région) et la réflexion sur les mesures agri-environnementales qui doit être poursuivie. De plus, la réussite de l'application des contrats d'agriculture durable est une condition pour que la France atteigne les objectifs de conservation fixés. Cela conditionne également le maintien d'une agriculture d'élevage extensive dans des zones difficiles telles que les zones humides.

- Les incertitudes réglementaires, techniques et financières qui ne permettent pas de communiquer aisément sur Natura 2000.

- Les protocoles de suivis scientifiques des habitats et des espèces, et d'évaluation des mesures de gestion qui ne sont pas encore validés au niveau régional.

- Les moyens de la DIREN qui semblent limités face à ce projet ambitieux.

Il importe donc pour conforter la mise en œuvre de Natura 2000, d'assurer aux gestionnaires et aux structures animatrices l'appui technique et financier de l'Etat pour la mise en œuvre du document d'objectifs, au minimum jusqu'à son évaluation, soit les 6 années après sa validation.

Il faut également veiller à ce que la structure animatrice soit portée, quand cela est possible, par des élus afin de faciliter l'appropriation du projet et son succès. La consultation des conseils municipaux est nécessaire ainsi que celles des EPCI afin de renforcer l'information des élus locaux. Les autres représentants locaux sont associés dans les comités de pilotage et de suivi. L'information des propriétaires et usagers est l'une des missions de la structure animatrice et il est nécessaire de les informer tout au long de l'élaboration du document d'objectifs via les bulletins municipaux par exemple qui sont un bon outil de communication.

Enfin, il est urgent de définir les outils de gestion (CAD pour les agriculteurs, contrats de gestion) et il est essentiel de définir et de préciser la portée juridique du document d'objectifs.

*

* *

7. Audition de la Société nationale de protection de la nature (6 mai 2003)

L'objectif de conservation de la nature est le maintien de la capacité de la terre d'assurer aussi bien le développement durable de l'humanité que la pérennité de toute vie.

Cela implique l'adoption de stratégies mondiales, tant pour le développement que pour la conservation de la nature et de ses ressources. Les dimensions capitales de la protection de la nature et de ses ressources pour l'avenir ont été amplement reconnues lors de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio en mai 1992 (adoption de la convention sur la biodiversité). En outre, les ministres de l'environnement de la communauté européenne affirmaient lors de leur réunion en Arles, que la directive Habitats et la construction du réseau Natura 2000 étaient la réponse de l'Europe à ses engagements pris à Rio.

Ainsi, cette directive vient combler une lacune du droit communautaire de l'environnement qui ne couvrait jusqu'à présent que la protection de l'avifaune ; elle vise à préserver la diversité biologique non seulement pour des raisons culturelles, scientifiques et éthiques, mais parce que son maintien contribue à la réussite d'un développement durable. Les mesures à prendre pour atteindre cet objectif s'articulent autour de deux axes : d'une part, la conservation de différents habitats naturels par la constitution d'un réseau de zones protégées et d'autre part, par la protection accordée à certaines espèces de la faune et de la flore dont l'état de conservation est jugé alarmant. Cette directive reprend la notion d'état de conservation de la convention de Bonn.

Cette directive, et la constitution du réseau « Natura 2000 », apportent de plus une structuration en réseau à un niveau supranational, le niveau de la communauté européenne, avec une réflexion par zone biogéographique permettant de prendre en compte cette approche spatiale. L'intérêt et la priorité de conservation d'un milieu ou d'une espèce peut être tout à fait différent d'une zone biogéographique à une autre. Ce maillage, si en outre la gestion des espaces hors Natura 2000 est assurée à travers la notion de corridor écologique, confère toute sa logique à la conservation et la gestion des ressources renouvelables dans le cadre d'un réseau global au niveau européen.

● Sur le plan national, l'arsenal législatif et réglementaire répond dans son ensemble aux préoccupations des différents acteurs concernés par la mise en œuvre du réseau Natura 2000. Mais, il ne faut pas croire que des problèmes ne surgiront pas dans certains cas. En effet, il faut gérer la diversité biologique d'une part, mais aussi la diversité sociologique et culturelle de notre pays, et il est évident que des cas particuliers, non prévus par les textes législatifs et réglementaires, pourraient apparaître. C'est là qu'il faudra trouver une souplesse d'application et des structures de concertation pour pouvoir avancer sans heurt.

Nous pensons d'autre part, en dehors des balbutiements initiaux, dû à l'ampleur du chantier largement sous estimée (plus de 1.000 sites, près de 6 % du territoire national), que la mise en place du réseau, et le rôle de chacun, est clair. Par contre, ce qu'il manque, et ce que les textes ne peuvent apporter, ce sont les moyens humains pour aller expliquer et faire comprendre à tous les acteurs les enjeux au niveau européen, national mais aussi local, voire individuels, de cette directive.

- Selon les régions, et selon la façon dont les préfets ont agi, il y a eu des régions où la consultation dès le départ a été large, ouverte à tous les acteurs concernés et d'autres où seuls les scientifiques l'ont été et où surtout il n'y a pas eu de communications explicitant leur choix. Maintenant, tirant les leçons de l'expérience, les procédures de consultation sont clairement établies, mais l'élément information reste toujours indispensable et donc les moyens humains et matériels pour assurer cette communication. En tout état de cause, désigner des milieux ne peut se faire que par une approche scientifique puisque la base c'est le patrimoine naturel. Ensuite le document d'objectifs (DOCOB) permet d'intégrer les aspects économiques, sociaux et culturels pour la préservation du patrimoine relevant de la directive.

L'amélioration, en particulier de la définition des périmètres, passe par une amélioration des connaissances scientifiques, en prenant en compte la dimension spatiale et temporelle du milieu. En effet les milieux évoluent, parfois à des échelles de temps différentes ; quel est l'état de référence ? quels sont les milieux prioritaires ? Donc il faut des moyens scientifiques pour une meilleure connaissance. Mais c'est une des actions prioritaires du DOCOB à travers les inventaires. Ne faudrait-il pas, à l'issue de ce dernier et à travers son évaluation, réfléchir sur la pertinence de son périmètre, en fonction de l'évolution des milieux (biodiversité, naturalité, fonctionnalité), des connaissances acquises et des évolutions techniques et technologiques ?

- S'agissant du cas particulier de la désignation des ZPS (zones de protection spéciale), au titre de la directive Oiseaux, il faut rappeler que cette désignation se fait selon des démarches différentes, avec les difficultés que l'on connaît, en particulier pour les zones humides.

A travers la mise en œuvre de la directive Habitats et de la désignation des sites Natura 2000, on a relancé la désignation des ZPS sans trop vouloir l'afficher, si bien que la dimension ZPS est souvent mal prise en compte dans le DOCOB. D'autre part, la référence « milieux » est une référence « printemps » alors que de nombreuses ZPS sont importantes en tant que lieux d'hivernage pour les oiseaux et la plupart du temps cette dimension « hivernale » n'est pas prise en compte. Si bien que la gestion « milieux » au titre de la directive Habitats peut apporter un plus pour les oiseaux, mais la gestion « espèce » est très mal prise en compte.

- La Société nationale de protection de la nature n'est pas opérateur pour l'élaboration des documents d'objectifs mais elle est très impliquée sur trois sites :

* Les Alpilles (17.000 ha) : la SNPN (représentée par son personnel affecté à la gestion de la Réserve Nationale de Camargue) est conseillère scientifique de l'opérateur, vérifiant et validant les études scientifiques et apportant sa caution aux choix en résultant. Le problème principal étant la réouverture de milieux, afin de retrouver la richesse spécifique des Alpilles.

Les problèmes rencontrés peuvent être ainsi énumérés :

– Définir l'état de référence auquel on veut revenir (ou essayer de revenir). Ces milieux ouverts étaient liés à une exploitation multiple du même site (pâturage ovin, oliveraie, vigne) et c'est cette synergie due aux activités humaines traditionnelles qui maintenait ouvert le milieu et donc la richesse des Alpilles. Or cette activité agro-pastorale ne correspond plus aux normes techniques et économiques actuelles, si bien que l'ouverture des sites se fait par des activités sectorielles et non globales (des oliveraies dans tel secteur, vigne dans un autre, pâturage dans un autre) et non plus à travers ces activités conjointes sur le même site).

– Problème du parcellaire extrêmement divisé, ce qui rend difficile d'avoir une gestion globale sur les 17.000 ha du site.

– Problème de l'agriculture biologique : la vigne est à 96 % biologique, l'olivier à 60 % et donc financièrement rien n'est prévu pour favoriser le maintien de telles activités, alors que ceux qui utilisent des pesticides par exemple et qui s'engagent à en diminuer l'emploi seront aidés !

* La Camargue : Ayant créé en 1927 et gérant maintenant pour le compte de l'Etat la Réserve Nationale de Camargue (13.000 ha), la SNPN est candidate à être opérateur sur ce site, quand l'opérateur sera désigné.

L'objectif est de maintenir cette diversité des milieux et ce lieu d'accueil des oiseaux, en particulier en hiver (zone RAMSAR, diplôme européen, ...) en favorisant le maintien de la diversité des milieux terrestres et aquatiques avec les gradients de salinité liés d'une part à la remontée de la nappe souterraine d'eau de mer et d'autre part à l'arrivée d'eau douce par le Rhône, autrefois naturelle, maintenant contrôlée par l'homme.

Les problèmes posés portent sur le maintien des activités agro-pastorales traditionnelles pour maintenir ces milieux ouverts et multiples (élevages bovins et ovins, ainsi que les chevaux ; riziculture avec un apport d'eau douce en évitant les rejets de pesticides dans le Vaccarès). Se pose également la question de la gestion de l'eau et donc des ouvertures des vannes, soit entrée d'eau de mer, soit apports d'eau douce selon la saison.

* Lac de Grand-Lieu : la SNPN est prête à être co-opérateur. On y trouve les problèmes récurrents à beaucoup de zones humides, à savoir la gestion des eaux permettant de maintenir les potentialités du milieu pour la flore et la faune (oiseaux en particulier) et le maintien de l'exploitation traditionnelle des prairies inondables (fauche ou élevage), c'est-à-dire sans intrants, ce qui pose la

question du financement et de la reconnaissance du rôle écologique que jouent ces agriculteurs.

● S'agissant des réflexions sur les notions de perturbation et de dérangement, le groupe de travail constitué au niveau national a tiré un certain nombre de conclusions. En tout état de cause, à partir des connaissances de la biologie et de l'écologie des espèces, nous savions déjà où étaient les problèmes mais au moins, chacun a pu s'exprimer et surtout entendre l'autre. En effet, tout le monde sait que du ski hors piste dans une zone d'hivernage du grand tétras est catastrophique, l'escalade d'une falaise sur laquelle niche un faucon pèlerin risque de détruire la nichée, la chasse d'une espèce, alors que les autres espèces sont encore en nidification, entraîne des répercussions sur l'ensemble de celles-ci indirectement...

Il y a donc des périodes où certaines espèces sont très sensibles au dérangement et où donc il faut prendre les mesures de gestion adéquates, y compris en limitant la chasse, pour leur assurer la tranquillité leur permettant de passer cette phase critique de leur cycle biologique.

● Il faut enfin déplorer la très nette insuffisance des financements annoncés, notamment pour les contrats de gestion.

Or, il faut reconnaître aux principaux gestionnaires de l'espace que sont les agriculteurs, le double rôle qu'ils remplissent dans nos sociétés : producteurs (et donc rôle économique) mais aussi écologique (gestion de l'espace, aspect culturel et écologique des paysages, ...) et donc leur assurer la juste rétribution de cette double fonction.

Au niveau européen, l'Union doit se donner les moyens de ses ambitions. Si elle veut vraiment que le réseau Natura 2000 fonctionne et contribue à l'engagement européen de la conservation des ressources naturelles, il faut une évolution de la politique agricole commune, et surtout de l'attribution des aides financières.

Au niveau national, il faut que les financements soient plus faciles à obtenir que la véritable usine à gaz actuelle. Pourquoi ne pas revenir aux mesures agro-environnementales par exemple, avec contrat de résultat et contrôle a posteriori ? L'évaluation à terme de la mise en œuvre du DOCOB et de l'état de conservation des milieux et des espèces étant là pour assurer ce contrôle a posteriori.

*

* *

8. Audition de l'Office national des forêts (ONF) (6 mai 2003)

● En tant qu'établissement public gestionnaire de la forêt domaniale et des forêts des collectivités, sous la double tutelle du ministère en charge de la forêt et de celui en charge de l'environnement, l'Office national des forêts (ONF) a été impliqué dès le début dans la mise en place du réseau Natura 2000. La direction générale a été associée à la délimitation des sites et a apporté son expertise sur la connaissance des espèces et des habitats et les sites « réservés » ont fait l'objet de plusieurs réunions. L'ONF a également été associé à la rédaction des cahiers d'habitats forestiers parus en 2002. Cinquante forêts ont été sélectionnées pour faire l'objet d'études naturalistes, réalisées par des personnels de l'établissement ou sous-traitées, permettant d'avoir des éléments précis sur les richesses en espèces et habitats afin de les intégrer dans le document d'aménagement du massif valable pour 15 à 25 années.

L'ONF a été associé aux groupes de travail nationaux sur les notions de perturbations et de détérioration traitées par l'article 6 de la directive Habitats. Il a recruté un chargé de mission pour le mettre à disposition d'un programme Life « sensibilisation et formation à l'intégration de la biodiversité dans la gestion des habitats forestiers » commun à la France, à la Wallonie et au Luxembourg. Le résultat a été la production de deux classeurs ayant pour objet « gestion forestière et diversité biologique: identification et gestion intégrée des habitats et espèces d'intérêt communautaire » constitué de fiches habitats qui servent de base technique et scientifique à la rédaction des mesures de gestion des DOCOB forestiers.

L'ONF est le premier rédacteur de ces documents d'objectifs et il a identifié les personnels compétents en matière de connaissances naturalistes, d'animation de réunions de concertation ; les emplois-jeunes sont venus compléter ou constituer des équipes dédiées à la rédaction des documents d'objectifs.

Quelques chiffres:

		Ensemble des forêts	Forêts domaniales	Forêts collectivités
TOTAL FORET DE METROPOLE	en millions d'hectares	15,534	1,780	2,674
	En % du total	100	11,5	17,2
ZICO (285 sites) (directive Oiseaux) 4,431 M ha	en millions d'hectares	1,595	0,478	0,383
	En % de la catégorie de forêt	10,3	26,9	14,3
P-SIC (1105 sites) (directive "Habitats" 3,273M ha	en millions d'hectares	1,395	0,329	0,289
	En % de la catégorie de forêt	8,97	18,5	10,8

Chiffres du Muséum (mai 2001)

En ce qui concerne la transposition des directives en droit interne, on ne peut que regretter que les textes sortent alors que la mise en place des sites est déjà commencée. C'est le cas des documents d'objectifs dont les premiers sortis ne comportent pas les mesures à mettre dans les contrats et qui doivent donc être complétés. De même, pour les cahiers d'habitats dont seuls 3 tomes sont sortis sur les 7 annoncés auxquels il faut rajouter le cahier d'habitats sur les oiseaux, dont la rédaction devrait débiter en 2003. Enfin, les modalités de l'animation des sites ne sont pas connues précisément, en particulier le financement de la structure désignée pour piloter l'animation.

Une autre difficulté provient du fait que certaines contestations relatives à Natura 2000 sont portées directement au niveau communautaire, sans passer par le filtre des textes et juridictions nationales et que les premières réactions européennes connues semblent privilégier une approche beaucoup plus stricte que celle des textes français. Les instances européennes s'en tiennent davantage à la lettre de la directive, là où les textes nationaux en interprètent plutôt l'esprit. C'est le cas, par exemple, de la question des évaluations des impacts environnementaux. Il peut en résulter une certaine insécurité juridique pour les opérateurs.

En ce qui concerne la désignation des zones, la procédure actuelle de consultation (circulaire sur la désignation des sites de novembre 2001) réaffirme le rôle des élus à travers la consultation obligatoire des communes et EPCI, ce qui

est une bonne chose, à condition que ces élus puissent disposer d'une information de qualité pour les aider à se prononcer. En revanche, les consultations locales de l'ONF qui étaient initialement obligatoires ne le sont plus. Néanmoins, la circulaire du ministère de l'écologie et du développement durable de juillet 2002 relative aux contrats et à la concertation rappelle aux préfets l'importance de la transparence et de la concertation au niveau de chaque site (comité de pilotage du documents d'objectifs) et au niveau départemental par la réunion d'une instance de concertation et de suivi à définir (commission des sites en formation protection de la nature élargi ou comité départemental Natura 2000 s'il existait déjà). La liste des participants n'est pas fixée mais généralement l'ONF n'est pas oublié. A signaler que l'ONF est consulté par le ministère en charge de l'agriculture dans le cadre de l'examen des propositions de sites en réunion du SGCI avant leur transmission à la Commission européenne.

- A propos de l'identification des zones de protection spéciale (ZPS) trois difficultés se cumulent avec une sensibilisation sans doute moins forte des services de l'Etat, qui n'y ont pas accordé, de ce fait, la même priorité que pour la directive Habitats. De plus le zonage préalable en ZICO, nettement plus ancien (1993) que celui de la directive Habitats, n'a pas forcément fait, à l'époque, l'objet du même niveau de concertation ni de moyens financiers suffisants.

L'ONF a affirmé à plusieurs reprises vouloir être moteur dans la proposition de ZPS arguant du fait que les espèces d'oiseaux forestiers ne posent pas de problèmes aussi aigus que les migrateurs oiseaux-gibier anatidés et limicoles, que des actions ont été lancées depuis longtemps pour préserver voire faciliter la réinstallation des espèces les prestigieuses (grand tétaras, cigogne noire, balbuzard pêcheur, aigle botté,...) par des actions à l'initiative de l'ONF ou un partenariat dans des actions financées par l'Europe dans le cadre du Life et que pour les espèces "communes" les mesures de gestion préconisées depuis 1993 pour la prise en compte de la biodiversité dans la gestion forestière sont faciles à mettre en oeuvre. L'établissement a ainsi commandé en 1999 une étude à la LPO sur les ZICO « forestières » qui a été rendue en 2000 et 2001. Ces 163 ZICO considérées comme « forestières » par le type de formation végétale prédominante et les espèces d'oiseaux signalées concernent tout type de propriété forestière ; une description en est donnée, ce qui équivaut à une réactualisation des données de l'enquête de 1989-1990 et un classement par valeur de richesse est proposé.

- S'agissant de l'élaboration des documents d'objectifs, les orientations proposées sont très variables en fonction des milieux rencontrés et des activités humaines en place. Ces orientations reposent toutes sur l'idée de concilier activités humaines et protection au travers d'un contrat et donc un minimum de « mise sous cloche » par voie réglementaire. Les difficultés rencontrées portent sur le choix de l'échelle pertinente à laquelle il convient d'évaluer l'atteinte ou non des objectifs de la directive Habitats (le site, la région biogéographique, le niveau national ou européen) et la définition, de manière objective et opposable à un tiers, du bon état de conservation d'un habitat. De plus, les DOCOB ont été rédigés dans l'idée que toutes les mesures spécifiques proposées seraient financées. Or, il apparaît probable aujourd'hui que ce ne sera pas le cas. Il

conviendra de gérer avec doigté ce qui paraîtra à certains comme une rupture de promesses de l'Union européenne et de l'Etat.

Outre son rôle d'opérateur DOCOB sur environ 1/5 des documents, l'ONF intervient comme sous-traitant de la partie forestière dans d'autres cas (parcs naturels régionaux par exemple). Il s'agit surtout de sites forestiers à dominante de forêts publiques. En plus de cette « *vocation à assurer la maîtrise d'œuvre de l'élaboration des documents d'objectifs lorsque un site est circonscrit à la forêt publique ou que celle-ci y est majoritaire* »²⁹ l'établissement, qui est à l'interface de l'élaboration des textes d'application des lois et de la gestion opérationnelle par la mise en œuvre du régime forestier, peut jouer un rôle de modérateur des conflits entre les populations locales et les naturalistes. C'est ainsi qu'il a été choisi pour piloter l'élaboration du document d'objectifs du site de la plaine des Maures, site où se confrontent la vision protectionniste du WWF et les souhaits d'urbanisation et de développement touristique des collectivités locales ! A signaler que l'Office a rempli l'obligation qui lui était faite de recruter des emplois-jeunes, en intégrant à ses équipes de jeunes diplômés venant de l'université ou de BTS « protection de la nature » qui ont contribué à la rédaction des DOCOB et ont acquis une solide expérience dont il serait regrettable d'avoir à se séparer.

Dans le cas particulier de l'ONF, il faut relever la difficulté à faire reconnaître aux services financiers -TPG et contrôleurs financiers- la légitimité des règles de financement pourtant établies dans le contrat Etat-ONF, selon lesquelles l'ONF est remboursé des frais spécifiquement engagés au titre de la mise en place de Natura 2000.

- Les notions de perturbations et de dérangement ont été intégrées au moment de la rédaction des cahiers d'habitats forestiers auxquels l'ONF et la forêt privée ont été associés.

Cela peut se traduire par des restrictions en terme de périodes d'activité ou par des zonages. La chasse n'est -sauf exception- pas interdite, dès lors qu'elle est pratiquée dans une logique de gestion raisonnée des populations de faune gibier : elle est alors, en effet, un élément nécessaire au maintien des grands équilibres écologiques, du fait de l'absence de grands prédateurs naturels.

- Il est essentiel, pour la réussite même du projet Natura 2000, que les moyens financiers soient en adéquation avec les objectifs. Il est difficile d'apprécier à ce jour cette adéquation, puisqu'un certain nombre de DOCOB ne sont pas rédigés et que fort peu ont commencé à avoir un début d'application. Toutefois, par analogie avec d'autres procédures existantes, il est vraisemblable qu'on se heurtera plus ou moins rapidement à des problèmes de moyens. D'où la nécessité de fixer très clairement les règles d'éligibilité aux aides et d'adapter en conséquence les DOCOB futurs et ceux déjà rédigés pour éviter les sentiments d'incompréhension déjà évoqués. L'ONF fait partie du comité de pilotage de

²⁹ Rappelée dans le paragraphe 2.1 du titre III du contrat d'objectifs Etat-ONF 2001-2006.

l'étude en cours sur « l'élaboration de références technico-économiques pour les contrats Natura 2000 en milieux forestiers et associés ».

A ce sujet, l'idée émise par certaines structures associatives de faire financer les surcoûts de gestion induits par Natura 2000 dans les forêts domaniales par les recettes de la production forestière de ces mêmes forêts est, à notre avis, à écarter. En forêt publique le surcoût moyen de gestion a été évalué à 30 euros par ha, mais il s'agit là d'une évaluation très grossière et moyenne, les valeurs extrêmes pouvant être nettement plus élevées.

*

* *

9. Audition du Conseil supérieur de la pêche (6 mai 2003)

● Dans la programmation de l'activité du Conseil supérieur de la pêche, les actions réalisées dans le cadre de Natura 2000 sont référencées sous la rubrique « 3.11 Expertises et conseils techniques sur la gestion des zones de grand intérêt écologique ». Elles comptent pour environ 1.000 hommes/jour par an, ce qui représente moins de 1 % de l'activité globale de l'établissement. Cette activité se caractérise par un niveau de qualification des agents plus élevé avec une contribution plus importante des agents de catégories A et B.

Sur une sélection de 134 sites Natura 2000, concernant soit des corridors et des vallées alluviales soit des grandes zones humides, répartis dans toute la France, le CSP suit plus particulièrement 61 sites, soit 45,5 %.

La contribution du CSP est très variable et dépend des sollicitations des comités de pilotage ou des groupes de travail. Elle prend la forme :

– d'une participation des directions régionales aux Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) et aux conférences régionales ;

– d'une validation des documents d'objectifs (DOCOB) ;

– du pilotage et/ou de la coordination de la participation des brigades aux comités départementaux et groupes locaux (sites relatifs aux milieux aquatiques suivis plus particulièrement) ;

– de prestations pour investigations supplémentaires (inventaires, suivis de populations,...).

● Force est de constater que la désignation des zones est très différente suivant l'approche adoptée lors des consultations par les DIREN, organismes instructeurs. Celle-ci a évolué dans le temps et en fonction du contexte politique.

Les résultats sont contrastés avec, par exemple, la désignation de sites répartis en petites parcelles éclatées avec des contraintes locales fortes, ou bien au contraire la désignation de sites comprenant une très grande enveloppe avec des contraintes faibles.

Dans les eaux douces, la situation d'un habitat donné dépend de la situation d'autres habitats situés en connexion avec lui. Par exemple, pour préserver la qualité d'eau d'une frayère d'alose, il est nécessaire de prendre en compte des sites éloignés plus en amont sur le bassin où l'habitat et l'espèce ne sont pas toujours représentés. De ce fait, les espèces aquatiques posent souvent la question d'étendre la zone initiale prévue avant consultation.

La désignation de ces zones semble résulter plutôt d'opportunités locales que de considérations scientifiques. L'élaboration du DOCOB permet parfois de revenir sur ce zonage. Mais lorsqu'il apparaît nécessaire d'étendre le site pour couvrir complètement l'habitat d'une espèce de la directive, les nouvelles consultations n'aboutissent pas toujours. Par exemple un site où subsistait de l'écrevisse à pieds blancs n'a pas pu être étendu à l'espace territorial pertinent pour garantir le maintien de la population.

Cela est évidemment à mettre en liaison avec les acteurs retenus dans les réunions de concertation. Mais on peut également penser que certains bureaux d'études ont tendance à limiter les investigations pouvant conduire à une extension du site. En effet ces investigations sont rarement prévues dans le cahier des charges. Il s'agit donc d'un travail supplémentaire qui sera mal, voir pas du tout, rémunéré. Toutefois, quand l'opérateur est une structure importante, ou bien lorsqu'il est déjà gestionnaire de sites (CREN, PNR ...), ce type de problème ne se pose pas.

Concernant l'information des propriétaires et des usagers, il semble qu'ils soient mal préparés. Le relais demandé aux membres des comités de pilotage (maires, représentants des riverains, usagers, agriculteurs), n'est pas assuré car c'est un rôle qu'ils n'ont pas l'habitude de tenir. Les DIREN et la plupart des opérateurs ne sont pas des spécialistes de la communication. Les situations de crise sont quasi inévitables, même sur des sites où les enjeux sont faibles.

Les zones de protection spéciale (ZPS) posent des difficultés liées à leurs importantes étendues et aux forts enjeux d'utilisation du territoire qu'elles impliquent. Le CSP est cependant peu concerné par ces sites où l'interaction avec la faune aquatique est moindre que pour les Zones spéciales de conservation (ZSC), désignées en application de la directive Habitats.

● En ce qui concerne l'élaboration des DOCOB, le CSP intervient en conseil auprès des gestionnaires, mais n'étant pas gestionnaire direct, il n'est jamais désigné comme opérateur. En revanche, au moins trois cas de fédérations de pêche retenues comme opérateur sont rapportés, notamment pour l'aménagement et la gestion de frayères. Les fédérations ont établi, avec les DDAF et le CSP, des Schémas départementaux à vocation piscicole (SDVP) puis

des Plans départementaux de protection du milieu aquatique et de gestion des ressources piscicoles (PDPG). Ces derniers documents, qui existent dans plus de 60 départements différents, font des recommandations précises en matière de gestion et de restauration de la fonctionnalité des milieux aquatiques. Le découpage en unités hydrographiques fonctionnelles et les actions proposées peuvent guider les gestionnaires dans la rédaction des DOCOB.

Le CSP de son côté est régulièrement sollicité au cas par cas. Malheureusement, il n'est pas toujours en mesure de donner suite. Dès l'origine, le CSP a participé à la rédaction du cahier d'habitats concernant les milieux aquatiques d'eau douce dans lequel il est donné des recommandations générales. Dans le même temps, il a établi les bases méthodologiques nécessaires pour l'établissement des PDPG. Depuis lors, il assure la coordination technique des PDPG qui sont réalisés par les fédérations.

Dans tous les sites, les échanges tenus lors de réunions de travail apportent indéniablement un plus dans la prise en compte des milieux naturels et des espèces. Ils permettent aux pêcheurs de mettre en avant leur engagement en faveur de la protection des milieux aquatiques, avec en particulier la mise en application des actions préconisées dans les PDPG. Il est clair que la mise en place des DOCOB va favoriser concrètement l'entretien et la réhabilitation des sites par l'apport de nouveaux financements.

Au plan juridique, plusieurs textes (ordonnance du 11 avril 2001, article L. 414-1-V du code de l'environnement pris en application des directives Oiseaux et Habitats) indiquent que « *les activités piscicoles (...), pratiquées dans les conditions et sur les territoires autorisés par les lois et les règlements en vigueur, ne constituent pas des activités perturbantes ou ayant de tels effets* ». De fait, dans les discussions, la pêche apparaît rarement comme une nuisance. On peut citer simplement quelques cas marginaux comme le dérangement de la nidification des sternes à certaines époques ou la perturbation des terriers de castors sur quelques sites très limités. Enfin, dans quelques lacs de montagne, l'introduction de poissons a pu réduire la survie des batraciens et invertébrés d'altitude. Ces différentes situations ont trouvé des solutions sans difficulté.

● Les possibilités de financement du réseau Natura 2000 ont été récemment annoncées. Il est un peu tôt pour se prononcer sur leur adéquation vis-à-vis des objectifs des contrats de gestion. En revanche, il est certain que les suivis biologiques, dans lesquels le CSP est souvent partie prenante, ont un coût à prendre en compte dans le contrat de gestion.

Pour conclure, il faut souligner la nécessité d'établir la relation entre Natura 2000 et la directive cadre sur l'eau qui retiendra la liste des sites d'intérêt communautaire dans les zones protégées.

*

* *

10. Audition de la Coordination nationale Natura 2000 (6 mai 2003)

● La Coordination nationale Natura 2000 a été créée en 1997 à l'initiative de quelques responsables cynégétiques craignant que la mise en œuvre de la directive 92/43 Habitats n'induisse les mêmes effets que la directive 79/409 Oiseaux en matière de chasse.

Leurs craintes étaient notamment fondées sur l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 19 janvier 1994 et sur l'avis motivé de la Commission européenne du 13 septembre 1994 indiquant, respectivement, que « *toute activité de chasse est susceptible de perturber la faune sauvage* » et que « *la présence des chasseurs et leurs chiens sont incompatibles avec les objectifs...* ». On ne saurait être plus clair et aucune jurisprudence nouvelle n'est venue infirmer ces écrits.

Petit à petit, les responsables de la Coordination nationale Natura 2000 ont travaillé sur les autres activités concernées par ces directives européennes et, s'appuyant sur les textes, sur les avis de la commission européenne et sur les arrêts de Cour de justice des Communautés européennes, se sont forgés une opinion résumée dans la brochure « Natura 2000 – 10 questions sans réponse ». Cette brochure n'affirme rien qu'elle ne prouve par les textes cités en annexe, et elle a été diffusée largement (20 000 exemplaires), permettant à la Coordination de se faire connaître et d'intégrer de nouveaux membres sans lien avec le monde de la chasse³⁰. Celle-ci est désormais représentée dans une soixantaine de départements par des associations de chasseurs, de pêcheurs ou de propriétaires fonciers.

Dès sa création, la Coordination nationale Natura 2000 a choisi d'informer ses adhérents par des notes d'explication et par des courriers types destinés aux élus locaux, pensant que si les maires des communes concernées se prononçaient majoritairement contre Natura 2000, ce processus ne se ferait pas dans les conditions prévues et qu'une négociation serait nécessaire. Mais force est de constater que tous les sites ont été transmis à Bruxelles malgré l'avis négatif des maires concernés. La Coordination s'est alors résolue à ouvrir des contentieux et a obtenu l'annulation par le Conseil d'Etat de la transmission des sites à Bruxelles. Cette annulation a été acquise à cause du non respect par l'Etat du décret du 5 mai 1995 prévoyant la consultation des maires des communes concernées. Depuis, la Coordination a saisi le Conseil d'Etat contre l'ordonnance du 11 avril 2001 et le décret du 8 novembre 2001. Elle a également développé des contentieux pour non respect des directives, tendant ainsi à démontrer leurs dangers et prouvant, jusque par l'absurde, qu'elles peuvent interdire tout ou presque (pique-prune sur l'autoroute dans la Sarthe, tortues sur les plages grecques, moutons en Irlande, ...).

³⁰ Le vice-président de la Coordination est là au titre de la défense des usagers des Iles Chausey, et un des membres du conseil d'administration est un viticulteur alsacien à qui il a été interdit de planter des vignes dans une zone destinée à devenir une zone Natura 2000 à cause du risque de dégradation de pelouses calcaires.

Qu'il soit cependant clair que cette stratégie ne saurait être une finalité. Elle n'est qu'un moyen de tenter de bloquer la mise en place de Natura 2000 sous sa forme actuelle pour que de nouvelles règles soient établies, plus respectueuses des droits des usagers de la nature et des règles de fonctionnement d'une démocratie.

- En ce qui concerne la transposition en droit interne de la directive Habitats, la Coordination a le sentiment que le gouvernement actuel est pris en tenaille entre des engagements européens dont il n'avait pas mesuré les conséquences mais qui le contraignent fortement et l'opposition que ce projet rencontre. L'exercice est assurément difficile et aboutit à des contradictions qui, loin de rassurer, ne font que conforter les craintes exprimées.

Ainsi, il a été maintes fois répété que Natura 2000 se ferait dans la transparence et la concertation, que rien ne serait imposé. Mais la transposition en droit interne de la directive a été faite par voie d'ordonnance, privant ainsi le Parlement d'un débat démocratique.

L'article L. 414-1 du code de l'environnement précise que la chasse et la pêche ne constituent pas des activités perturbantes mais chacun sait qu'il ne peut appartenir à la loi de définir ce qui est perturbant et ce qui ne l'est pas. De plus, cette loi ne saurait contraindre ni même influencer la Cour de justice des Communautés européennes.

De la même manière, l'article R. 214-34 du code rural prévoit que seuls les travaux soumis à autorisation administrative feront l'objet d'un étude d'évaluation de leurs incidences tel qu'il est prévu par la directive 92/43. C'est en parfaite contradiction avec l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 21 septembre 1999 contre l'Irlande qui rappelle qu'un Etat ne peut établir de seuils et que chaque projet doit être étudié individuellement.

- A propos de la désignation des sites, la procédure de consultation ne concerne officiellement que les conseils municipaux et organes délibérants des EPCI. Il n'y a plus de consultation officielle des usagers. C'est dommage même si, dans les faits, certains préfets consultent largement. Il y avait une avancée par rapport aux textes précédents puisque l'ordonnance du 11 avril 2001 prévoyait que les préfets ne pouvaient s'écarter des avis motivés des conseils municipaux et EPCI que par une décision motivée. C'était un gage d'une certaine transparence. Mais, le décret du 8 novembre 2001 précise que les préfets doivent indiquer au ministre pourquoi ils s'écarterent des avis reçus. Il n'y a pas de retour prévu vers ceux à qui on a demandé un avis. C'est un grave manque de transparence.

L'information des propriétaires et usagers est insignifiante. On devrait plutôt parler de désinformation tant les promoteurs de Natura 2000 oublient de dire ce qui les gêne et quels sont les dangers du système s'ils n'ont pas un contradicteur averti dans la salle. Ensuite, il paraît choquant que les élus locaux soient consultés pour le périmètre alors que ce périmètre est défini à partir d'inventaires (plus ou moins sérieux) qu'aucun élu n'a les moyens de contester scientifiquement et qu'on ne leur demande pas leur avis pour les documents

d'objectifs. C'est pourtant sur ces documents et sur les mesures de gestion qu'ils devraient s'exprimer. Ils sont simples à comprendre et engagent en partie l'avenir de leur commune.

Force est de constater enfin, que les opérateurs locaux et les préfets sont beaucoup plus à l'aise quand il s'agit de zones spéciales de conservation (ZSC) que de zones de protection spéciale (ZPS).

L'éventuelle perturbation des oiseaux est un sujet particulièrement sensible pour les chasseurs mais aussi les pêcheurs et l'ensemble des activités notamment touristiques. Les indispensables études sur la perturbation pour chacune des activités sont reportées à plus tard, sans qu'aucune échéance ne soit fixée. Chacun sait que les ZPS peuvent être source de multiples contentieux mais les opérateurs locaux et les préfets, là encore, feignent de l'ignorer et avancent comme si la désignation en ZPS n'était qu'une sorte de label venant valoriser une zone naturelle. Cela ne trompe personne et renforce, une fois de plus, l'impression de « chèque en blanc ».

- Concernant l'élaboration des documents d'objectifs (DOCOB), il n'y a pratiquement aucune difficulté à faire travailler ensemble les différents acteurs concernés, qu'il s'agisse d'élus, d'agriculteurs, de forestiers, de pêcheurs, de chasseurs ou de naturalistes. Néanmoins, le premier obstacle survient lors de l'établissement d'inventaires aussi complets que possible puisque ceux qui ont servi à la définition du périmètre sont souvent anciens et peu fiables. Or, il faut du temps et de l'argent et les opérateurs locaux ne disposent ni de l'un ni de l'autre à un niveau satisfaisant.

Cette phase d'étude et d'approfondissement des connaissances ne fait pas débat même si les sujets étudiés paraissent parfois secondaires, donnant l'impression que l'on élude les vrais sujets de fond. La difficulté devient réelle dès qu'il s'agit de proposer des règles de gestion puisque l'opérateur local ne peut s'en tenir à des généralités et qu'il ne peut non plus entrer véritablement dans le détail des mesures et des coûts sous peine de se heurter à une forte opposition des secteurs d'activité concernés.

Il n'est pas toujours simple de faire s'impliquer les acteurs locaux qui ne se passionnent pas obligatoirement pour la connaissance scientifique pure mais qui souhaitent savoir ce que seront leurs droits et leurs devoirs. Il leur est demandé de travailler, de débattre, voire de faire des concessions pour arriver à un document d'objectif n'ayant aucune valeur juridique, non validé par les instances européennes et, finalement, n'engageant personne.

- L'appréciation des notions de perturbation et de dérangement constitue évidemment la question principale pour les chasseurs et les autres usagers également. Les documents établis au niveau national sur les espèces susceptibles d'être perturbées par telle ou telle activité ne servent en fait qu'à éliminer des études celles qui ne sont pas susceptibles d'être perturbées.

Il faudrait donc site par site et par espèce conduire une étude sur la perturbation. Personne ne sait le faire et les moyens en temps et en argent font défaut.

Le risque est immense que n'importe quelle association naturaliste ou n'importe quel scientifique réel ou auto proclamé affirme qu'une activité perturbe et que la Cour saisie fasse application du sempiternel principe de précaution. Tout devient possible et les accords locaux dans les documents d'objectifs n'y pourront rien changer.

L'autre danger, au moins aussi grand, concerne l'article 12 de la directive Habitats, puisqu'il y a près de 300 espèces recensées qu'il faut éviter de perturber intentionnellement. Normalement, le fait que la perturbation soit intentionnelle devrait rassurer. En réalité, l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 30 janvier 2002 contre la Grèce concernant la tortue *Caretta* montre que la Cour fait une interprétation particulière du caractère intentionnel d'une perturbation. L'Etat grec n'a pas pris de mesures jugées suffisantes, d'où la Cour déduit qu'il est coupable de perturbation intentionnelle. L'argument est spécieux mais fait jurisprudence. L'article 12-§d est encore plus dangereux puisqu'il stipule qu'il faut éviter la détérioration et la destruction des sites de reproduction et des aires de repos de ces 300 espèces citées à l'annexe IV point a). On notera avec inquiétude qu'il n'est plus fait mention du caractère intentionnel. C'est très lourd de conséquences pour toutes les activités et peut-être encore plus dangereux que l'article 6 de la directive Habitats.

- A propos de dossiers d'implantation d'infrastructures ayant donné lieu à la définition de mesures compensatoires (article 6, §4 de la directive Habitats), il y a déjà un précédent en Baie de Seine où l'extension du port du Havre sur une zone favorable aux oiseaux est compensée par la mise en réserve d'une zone précédemment chassée. Ce n'est évidemment pas de nature à rassurer les chasseurs.

- S'agissant des financements annoncés, notamment pour les contrats de gestion, il est certain qu'ils ne seront suffisants qu'au début. Rapidement, et notamment avec l'intégration des PECO, le financement devra être assuré directement par chacun des Etats. Lors d'un colloque à Bath (1998), la Commission européenne a d'ailleurs affirmé clairement que « *les objectifs des instruments financiers communautaires peuvent changer et il ne faut pas compter sur eux à long terme* ».

En ce qui concerne le financement des futurs contrats d'agriculture durable, deux problèmes se posent. D'abord, seuls les agriculteurs peuvent contracter les CAD. Quels contrats et quels financements pourront alors espérer les autres usagers tels pêcheurs, chasseurs, artisans, commerçants, gestionnaires de site touristique, collectivités locales ?

De plus, les enveloppes régionales, puis départementales, des CAD sont limitées pour éviter la dérive des contrats territoriaux d'exploitation. Si les contrats Natura 2000 se font sous la forme de CAD, toute l'enveloppe y sera

consacrée et il ne pourra pas être fait de CAD en dehors de ces sites³¹. Il y a donc fort à craindre qu'il n'y ait pas de CAD en dehors des zones Natura 2000 dans les milieux que l'on dit banals et qui sont pourtant eux aussi riches de biodiversité, d'une biodiversité qui peut disparaître si on n'y prend pas garde. Ce devrait être le rôle des CAD.

En conclusion, on peut donc reconnaître que les objectifs des directives Oiseaux et Habitats sont de bons objectifs, même si le niveau européen ne paraît pas toujours le mieux adapté pour les réaliser. Les directives elles-mêmes ont, par leur rédaction, laissé une place importante à la subsidiarité et auraient dû permettre à chacun des Etats de disposer d'une certaine liberté de moyens.

Or, la Commission européenne et la Cour de justice des Communautés européennes ont totalement occupé cet espace et ont, à leur manière, réécrit les directives. Nous en voulons pour preuve le guide interprétatif de l'article 6 de la directive 92/43. L'article 6 adopté par les ministres et par le Parlement Européen ne compte que quelques lignes. Le guide interprétatif rédigé par la seule commission compte 80 pages. Il y a là un véritable problème de démocratie.

Au-delà de ce constat, et en nous inspirant du premier rapport de M. Jean-François Le Grand sur Natura 2000³², il convient de suggérer de :

- faire réaliser (ou valider) les inventaires par des scientifiques indépendants et non par des associations militantes ;

- soumettre le projet du document d'objectif à l'avis des conseils municipaux. Le document d'objectif ne pouvant être approuvé par le préfet que s'il a recueilli une majorité favorable ;

- consulter les propriétaires et les exploitants agricoles par enquête publique ;

- ne prévoir que des contrats volontaires pour les mesures de gestion. Ces contrats devraient préciser la nature et la durée des engagements ainsi que le montant des compensations financières ;

- obliger chaque document d'objectifs à comporter une étude sur la perturbation, la dégradation des milieux et la protection des espèces en listant de façon exhaustive les activités pouvant s'exercer sans contrainte et celles devant faire l'objet d'un accord éventuel.

Ces mesures peuvent être prises au niveau national mais pour qu'elles aient un sens, la Coordination nationale Natura 2000 souhaite aller au-delà et recommande qu'elles soient confortées au niveau européen par une annexe à la directive Habitats précisant que les activités existantes sont maintenues tant qu'il

³¹ A titre d'exemple, en Maine-et-Loire et selon la Chambre d'agriculture, le montant actuel des MAE, OLAE est déjà supérieur à l'enveloppe prévue pour les CAD.

³² Rapport d'information n° 309 (1996-1997) Natura 2000 : de la difficulté de mettre en cause une directive européenne.

n'est pas démontré qu'elles ont un impact négatif remettant en cause les objectifs des directives (inverse du principe de précaution) et que la désignation d'un site est liée à la validation du cahier des charges ou du document d'objectifs établi localement. Ce document d'objectifs doit être validé conjointement par l'Etat et la Commission européenne afin de limiter les risques de contentieux devant la Cour de justice des Communautés européennes.

*

* *

11. Audition de M. Paul Girod, sénateur, président du Réseau Idéal (6 mai 2003)

● En ce qui concerne la mise en oeuvre des textes législatifs et réglementaires adoptés pour la mise en œuvre du réseau Natura 2000, les réponses des départements interrogés par le Réseau Idéal révèlent que la difficulté essentielle réside dans l'absence de connaissance et un défaut d'explication sur ces textes. De plus, les décrets d'application sont parfois incomplets. Ainsi, les collectivités devront-elles passer des contrats Natura 2000 ? De l'avis général, la démarche Natura 2000 est chaotique et la communication réalisée peu claire. Cela entraîne des prises de position peu précises voire contradictoires lors des réunions, notamment pour la mise en place des politiques Espaces naturels sensibles en zone Natura 2000. De plus, les interlocuteurs lors des réunions ne sont jamais les mêmes.

● Lors de la désignation des sites, la procédure de consultation n'est pas satisfaisante car elles concernent les communes et les EPCI, dont les avis sont souvent contrés par la proposition préfectorale. Les départements sont seulement informés, sans être consultés, alors que certains sont d'importants propriétaires fonciers (ex. CG13). Par contre, la démarche par groupe de travail est plus satisfaisante pour la réalisation des documents d'objectifs. Il reste à savoir comment cela va se concrétiser dans la pratique.

En revanche, la concertation avec les élus locaux ainsi qu'avec les propriétaires et les usagers est globalement bien menée grâce aux opérateurs animant les comités de pilotages correspondants, et ce malgré l'effectif restreint affecté à cette tâche. Toutes les parties se rendent compte des atouts d'une vraie concertation, attendue depuis longtemps et qui faisait défaut. Toutefois, certains départements estiment que les documents sur lesquels les élus doivent se prononcer sont trop imprécis. Certaines « longueurs » dans la procédure induisent également des blocages. En effet, certaines d'entre elles ont été arrêtées pendant près de 3 ans et viennent juste de reprendre. Les équipes municipales ont parfois changé entre temps et ne connaissent pas le dossier. Ils apprennent alors les éléments nouveaux par la presse !

- S'agissant de la délimitation des sites et des périmètres, les avis sont partagés. Cette délimitation est satisfaisante quand elle est à la fois fondée sur des arguments scientifiques, et soucieuse des contraintes locales et des intérêts écologiques réels. Elle ne l'est pas dans la mesure où les départements auraient souhaité que les périmètres puissent se discuter au moment de la rédaction des documents d'objectifs (DOCOB), et que certains sites puissent être intégrés à ces périmètres (bois départementaux par exemple).

En outre, il faut souligner que la délimitation est imprécise, les localisations cartographiques se faisant à très grande échelle (1/25000° dans la majorité des cas) et la procédure de modification des limites après réactualisation des inventaires est « lourde ». En outre, il n'y a pas de réponse précise quand à l'évolution de certains périmètres.

S'agissant du cas particulier de la désignation des ZPS (zones de protection spéciale), les principales difficultés identifiées portent sur le retard dans la transformation des ZICO en ZPS, le manque de clarté des limites des périmètres concernés et la prise en compte prioritaire des secteurs publics excluant parfois des zones privées stratégiques.

- Pour l'élaboration des documents d'objectifs, peu ou quasiment aucun groupement de communes n'a été retenu car ils n'ont pas les compétences nécessaires (compétence environnementale non retenue) pour mettre en œuvre ces études, qui demandent un encadrement spécialisé. D'autres n'ont pas voulu se porter candidats compte-tenu, sur certains territoires, du très mauvais engagement de Natura 2000. Il faut également noter un manque d'implication dans la démarche de la part des organismes chargés de la réalisation des documents d'objectifs. D'autres n'ont pas voulu être à la fois « juge et partie » ou ont considéré que ce type d'action n'était pas prioritaire.

Les principales difficultés rencontrées lors de l'élaboration de ces documents proviennent de la méfiance des acteurs vis à vis de la démarche, et de la difficile mobilisation de tous les intervenants, à travers la mise en place de réunions publiques dans la majorité des cas. Il faut aussi souligner l'hétérogénéité dans la présentation et dans la précision des DOCOB selon l'opérateur local et les difficultés de réalisations post-DOCOB, faute de moyens financiers clairement spécifiés en amont. En outre, il est regrettable que chaque DIREN conçoive les DOCOB « à sa façon » puisqu'il n'y a pas eu de protocole national. Il s'avère enfin très difficile de réaliser des inventaires initiaux fiables si les propriétaires s'y opposent.

Dans leur contenu, les DOCOB ont la plupart du temps pris en compte les usages et activités liés au site qui sont quasiment toujours maintenus et notamment la chasse. Les débats actuels portent sur « comment maintenir ou développer une activité en conformité avec les impératifs Natura 2000 » plutôt que sur l'apparition d'éventuelles mesures réglementaires complémentaires. Les départements manquent de réponses concrètes et appropriées avant l'établissement des DOCOB. La réponse qui est faite actuellement se réfère à la réglementation des espèces protégées.

Un des problèmes évoqués a trait à la volonté de ne pas inclure la sensibilisation (aménagements ou animations) dans les DOCOB. Or ne pas prévoir de telles actions dans les DOCOB risque de les rendre impossibles, ou plus difficiles, à mettre en place par la suite. Certains départements envisagent des préconisations en terme d'encadrement.

● S'agissant de la mise en œuvre des contrats de gestion, il est certain que des problèmes de financement se poseront. Les budgets des DIREN apparaissent déjà insuffisants, ce qui remet en cause la crédibilité de Natura 2000³³. De fortes difficultés financières ont déjà été rencontrées par certains : financements prévus et annoncés mais non effectifs et problématiques. Les départements ne seraient pas surpris que l'enveloppe issue de la TDENS soit mobilisée. Enfin, il est important de souligner que les modalités d'attribution des enveloppes restent pour l'instant à préciser.

Par ailleurs, les contrats d'agriculture durable (CAD) peuvent constituer le support adéquat pour financer les mesures Natura 2000 mises en œuvre par les agriculteurs mais à certaines conditions. Il faut que la procédure CAD soit réellement simplifiée par rapport à celle des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), les budgets alloués suffisants et attractifs, les modalités précisées, et que ces contrats ne constituent pas les seules sources de financement. Le problème rencontré réside dans la non prise en compte des propriétaires ne relevant pas du statut d'agriculteur avec lesquels les départements seront amenés à travailler (propriétaires d'espaces humides, forestiers). Toutefois, se prononcer sur cette question est difficile puisque les CAD ne sont pas pour l'instant mis en place et il faut souligner que la profession agricole est plutôt opposée au principe de financement par les CAD des actions Natura 2000 (CG Sarthe).

Dans le cadre d'une réflexion sur des formes d'incitations fiscales prenant en compte les contraintes liées au classement d'un territoire dans le réseau Natura 2000, on pourrait suggérer la réduction des impôts fonciers, l'augmentation du pourcentage de financement des opérations mises en place dans le cadre d'un CTE (passage du « bonus Natura 2000 » de 10 à 30 %), la diminution ou l'annulation des taxes sur les successions ou les mutations ou cession amiable de terrains classés Natura 2000 à une collectivité et enfin étendre les mesures à l'ensemble des propriétaires gestionnaires d'espaces naturels.

*

* *

³³ A titre d'exemple, la DIREN Auvergne a annoncé qu'elle ne pourra allouer que 30 % des crédits prévus pour les DOCOB déjà lancés. Quant aux futurs documents, elle demande aux opérateurs de solliciter le plus possible les fonds européens (type FEOGA) pour "remplacer" le Fonds de gestion des milieux naturels.

12. Audition de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) (6 mai 2003)

● La mise en œuvre de Natura 2000 soulève de nombreuses difficultés d'ordre juridique qui tiennent tant au texte originel de la directive Habitats qu'aux textes d'application auxquels celle-ci a donné lieu.

Cette directive est, aux yeux des élus, entachée de plusieurs irrégularités qui ont fondé le recours engagé par l'ANEM devant le Conseil d'Etat, auquel se sont joints la totalité des 71 communes de montagne des Pyrénées Atlantiques et plus de cent cinquante communes de montagne des différents massifs métropolitains. Les principaux moyens de ce recours portaient, d'une part sur l'absence d'étude préalable d'impact et de faisabilité (notamment financière), aucune trace d'un tel travail en amont n'ayant pu être retrouvé et, d'autre part, sur l'absence d'information des propriétaires. Or ce texte, qui a pour objet d'installer une qualification nouvelle de certains espaces qui aura des conséquences juridiques notables, notamment au regard du droit de propriété, n'a pas prévu de consulter les propriétaires et les gestionnaires des espaces en cause, portant ainsi atteinte au droit de propriété et méconnaissant également le droit des collectivités locales à leur libre administration, ces deux droits figurant parmi ceux que garantit la charte européenne des droits fondamentaux.

Force est de constater que par l'action des élus une concertation a été mise en place et la contractualisation a été généralisée. Reste l'écueil de la menace toujours possible de la voie réglementaire...

Si la transposition de la directive en droit français, de par son contenu, ne soulève guère d'objection puisque celui-ci a été élaboré en concertation avec les acteurs au sein du Comité national de suivi, il n'en va pas de même des moyens procéduraux utilisés. En effet, compte tenu d'un retard impressionnant de la France dans la transposition de directives européennes de toutes sortes, le gouvernement a demandé au Parlement l'habilitation de procéder par ordonnance. Le même texte législatif donnait ainsi toute latitude au gouvernement de transposer une cinquantaine de directives (et non des moindres, puisque certaines d'entre elles refondaient par exemple le code de la mutualité...) parmi lesquelles figurait la directive Habitats au sujet de laquelle un véritable débat parlementaire était attendu par l'ensemble des élus. Même si selon toute probabilité cet artifice procédural n'était pas le fait de la directive Habitats, les élus n'en ont pas moins été frustrés.

Il est assez fréquent que les actes législatifs ainsi pris par ordonnance ne soient pas ratifiés par le législateur, alors que d'un point de vue juridique strictement formel ils le devraient. Ils alimentent ainsi une « zone grise » d'actes de nature réglementaire de portée législative. La décision du Conseil d'Etat s'agissant du recours intenté par l'ANEM contre l'ordonnance de transposition a toutefois mis fin à cette analyse traditionnelle en considérant qu'en l'espèce on pouvait présumer la « ratification tacite » du législateur. Or, la fronde des élus s'agissant de Natura 2000 est suffisamment notoire pour établir, qu'en l'espèce,

cette absence de ratification par le Parlement est délibérée et manifeste sa volonté de laisser à l'exécutif l'entière responsabilité de la mise en place de ce texte.

● Il faut rappeler que les élus n'ont eu connaissance de la directive Habitats qu'en mars 1996 au moment où l'inventaire des sites potentiels du futur réseau Natura 2000 a été communiqué au Comité national pour la protection de la nature (CNPN), le gouvernement français ayant pris l'initiative et la précaution de consulter les collectivités concernées, selon les modalités d'un décret du 5 mai 1995. Ils découvrirent alors que des opérations d'inventaire avaient été conduites sur leur territoire sans qu'ils en aient été avertis. Outre que leur connaissance vécue du terrain aurait pu être utile à l'opération, cette collaboration aurait pu être l'occasion d'une première information pédagogique sur les tenants et les aboutissants de la directive. De surcroît, les inventaires des spécialistes du Muséum national d'histoire naturelle en charge de l'inventaire n'y suffisant pas, de nombreux volontaires d'associations de protection de la nature, bons connaisseurs de tel ou tel milieu ou espèce ont été requis, avec les failles que cela induit pour la cohérence du résultat global au niveau national. Enfin, conçu comme un simple outil scientifique, cet inventaire n'a pas été rendu accessible à la compréhension de tous et ses éléments ont été transmis aux communes en l'état avec des noms latins peu explicites et aucun commentaire sur les enjeux environnementaux soulevés. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les élus aient reçu leurs dossiers avec suspicion et réticence.

A la maladresse de l'inventaire, est venue s'ajouter celle du calendrier de consultation des élus. Alors que quatre années avaient été consacrées à la préparation de l'inventaire, l'avis des communes a été requis dans un délai de quatre mois à compter de la réception des dossiers qui sont en moyenne arrivés en mairie entre mai et juin 1996. Les conseils municipaux se retrouvaient donc contraints de délibérer dans des délais très brefs, concrètement avant la coupure de l'été, sur des dossiers techniques et incompréhensibles, sans avoir d'explications satisfaisantes ni sur les enjeux réels ni sur les implications concrètes à terme.

Le tollé fut tel que le Premier ministre gela l'application de la directive et interrogea la Commission de Bruxelles pour obtenir certaines clarifications. La réponse de cette dernière (mémoire des 14 et 24 janvier 1997) a ainsi permis de confirmer que le classement en site Natura 2000 n'interdirait pas nécessairement la chasse, et que ces sites pourraient être gérés de façon contractuelle. Autant de précisions qui n'allaient pas d'elles-mêmes à la lecture du texte de la directive, et qui constituent des « garanties » à l'origine desquelles se trouve la contestation des élus et des socioprofessionnels.

Dès lors, le calendrier de la mise en œuvre de la directive s'est trouvé largement dépassé au point d'être irrattrapable et, pour éviter les mises en demeure de Bruxelles, le gouvernement a depuis alterné prudence et précipitation. C'est ainsi qu'ont été transmis une première série de propositions de sites réputés « ne pas poser de problème » car faisant déjà l'objet d'un régime environnemental spécifique et pour l'essentiel relevant de la responsabilité de l'Etat, mais cette transmission fut par la suite annulée par le Conseil d'Etat au

motif que les propositions n'avaient pas été soumises aux mêmes modalités de consultation que les propositions envisagées par la suite. Les avis formulés par les communes concernées par un projet de site Natura 2000 ont consisté dans leur quasi totalité à formuler des réserves, en raison de l'impossibilité d'obtenir des précisions sur les règles de gestion envisagées sur ces espaces.

L'ANEM pour sa part a eu une action et un discours constants. Au sein du Comité national de suivi, elle a défendu en permanence le droit de toute collectivité à s'opposer, pour des raisons sérieuses et objectives relevant de l'intérêt local, à l'établissement d'un site Natura 2000, et à défaut d'en être indemnisée, en cas d'enjeu environnemental majeur, à savoir la préservation d'une espèce ou d'un milieu excessivement rare qui n'existerait qu'à cet endroit. En d'autres termes, il est légitime sur un territoire donné de faire primer l'intérêt des collectivités humaines sur celui de l'animal. Si sur le principe, les ministres successifs de l'environnement se sont engagés à le faire respecter, on a vu plus haut que la réalité sur le terrain avait été malheureusement bien différente. L'ANEM a informé les collectivités sur les enjeux et le contenu de la directive en attirant leur attention sur la nécessité d'être présentes dans le processus afin de tenter d'en conserver la maîtrise, et en tout premier lieu de faire connaître leur réserve de principe non pas sur les objectifs poursuivis mais sur la procédure choisie et ses lacunes ou imperfections. Aujourd'hui encore, elle incite ses adhérents à participer de façon dynamique et constructive à l'élaboration des documents d'objectifs au sein des comités de pilotage, qui peuvent notamment conduire à rouvrir à l'exploitation des alpages délaissés, et à prendre une part active à ces négociations, en leur rappelant que ce rôle leur confère également le droit de rejeter le résultat final s'il ne leur convient pas et de le contester devant les tribunaux si jamais il est néanmoins adopté en l'état par le préfet.

En outre, dans le texte de la proposition de loi de modernisation de la loi montagne qu'ils vont déposer d'ici la fin de la session extraordinaire, les élus de montagne proposent de compléter ce dispositif sur deux points de principe importants :

– d'une part l'exigence de consulter les collectivités en leur communiquant non seulement le milieu identifié et le périmètre envisagé mais également les recommandations de bonne pratique qui y sont en principe associées et qui ont vocation à devenir à terme les règles de gestion retenues par le document d'objectifs ;

– d'autre part la nécessité de distinguer dans les financements des contrats Natura 2000, la part de la rémunération (pour la bonne pratique recherchée) de celle de l'indemnisation (pour l'atténuation apportée à l'exercice plein et entier du droit de propriété sur l'espace en cause).

Globalement, force est donc de réaffirmer que la communication a été très mal gérée. Si d'importants progrès ont été réalisés en ce domaine, c'est exclusivement en raison des réactions fortes des élus et des socioprofessionnels qui ont été initialement saisis de dossiers techniques et scientifiques peu

accessibles et de projets de cartes insuffisamment précis et totalement muets sur la gestion exacte de ces délimitations.

Le dialogue qui s'est installé au sein des départements a pu virer au conflit dans de trop nombreux cas tant il était explicite dans le comportement de l'administration (qu'il s'agisse de préfets ou des DIREN) que toute opinion exprimée par les élus et les socioprofessionnels resterait in fine irrecevable au nom de l'objectivité scientifique et des objectifs de la directive supposés supérieurs.

Alors même que, de façon constante, tous les ministres qui se sont succédés à l'environnement à compter de Mme Corinne Lepage s'étaient engagés devant les membres du Comité national de suivi à ce que toute réticence exprimée par une collectivité sur un projet de site soit dûment pris en compte dans la définition de son périmètre. Relayant cet engagement auprès de ses adhérents, l'ANEM avait notifié à Mme Dominique Voynet en mars 1998 le cas de plus d'une centaine de communes de montagne qui considéraient ne pas avoir été entendues. Mais l'ANEM n'a jamais pu obtenir de réponse détaillée sur la façon dont la consultation s'était soldée pour les communes intéressées, ni même si elle avait été reprise, la ministre s'étant contenté de transmettre ces informations en préfecture sans demander à en évaluer les résultats.

● Avec la mise en place des comités de pilotage, la préparation et la négociation des documents d'objectifs sur la base de référentiels techniques, on peut globalement considérer que l'application de la directive est en voie de pacification. Il faut toutefois se défier de tout optimisme béat, les élus n'ayant pas pour autant modifié leur analyse critique de ce texte, et surtout son acceptation reste toujours fortement conditionnée à deux facteurs déterminants :

– la capacité réelle des élus et des gestionnaires de terrains à faire valoir la préservation de leurs intérêts dans la rédaction des documents d'objectifs. En d'autres termes les règles de gestion à arrêter se doivent de ne pas remettre en cause les activités humaines développées jusque là ou bien de les indemniser en conséquence. Ainsi, on peut considérer que l'inclusion d'un territoire dans un site Natura 2000 pourrait avoir des conséquences en matière touristique, notamment sur les activités sportives de pleine nature qui enregistrent un fort développement ;

– les financements auxquels donneront accès les contrats Natura 2000 doivent représenter un réel avantage pour les gestionnaires. Le Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN) se doit par conséquent de monter financièrement en puissance comme cela avait été promis lors de sa création, précisant au passage qu'il s'agit d'un type de financements publics qui aurait sans difficulté l'aval de Bruxelles.

Seul le respect de ces deux conditions permettra de s'assurer le concours actif des acteurs de terrain, sans lesquels il serait vain de croire que les objectifs de préservation des habitats d'intérêt communautaire puissent être atteints de façon réellement efficace.

*

* *

13. Audition du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (13 mai 2003)

La mise en œuvre du réseau Natura 2000 crée pour les états membres une obligation de résultats, en leur laissant le choix des moyens. Les mesures législatives et réglementaires destinées à permettre cette mise en œuvre ne constituent pas un facteur limitant. Elles sont certes améliorables, mais sont globalement adaptées.

● La procédure de consultation en vue de la délimitation des zones a été très fortement améliorée. Les mêmes questions continuent cependant de se poser de manière récurrente :

– Quels sont les avantages directs ou indirects de cette désignation pour les collectivités locales et les particuliers ? L'incertitude sur les moyens d'aide à une agriculture compatible avec le classement à travers le contrat d'agriculture durable (CAD) notamment, pèse à cet égard et, en dehors des zones qui ont l'habitude de cette démarche (Parcs naturels régionaux par exemple), la valorisation économique de la qualité écologique des produits et des milieux n'est pas actuellement convaincante.

– Quelle sera la consistance des contraintes réglementaires et techniques susceptibles d'être progressivement imposées aux usages des espaces intégrés dans le réseau Natura 2000 ? La crainte diffuse des effets que pourraient avoir des contentieux avec l'Europe, amplifiée par toutes sortes de rumeurs, continue d'être forte, en dépit de l'amélioration constituée par l'élaboration des cahiers d'habitats et la démarche des documents d'objectifs.

Les débats, voire les conflits, relatifs à la chasse au gibier d'eau occupent en France une place très importante, et compliquent une prise en compte sereine de Natura 2000, notamment lorsque les zones incorporées à ce réseau le sont au titre de la directive Oiseaux. Même si la question des dates de chasse n'a, en théorie, rien à voir avec Natura 2000, elle rend néanmoins les discussions bien difficiles.

● Le Conservatoire du littoral a été retenu comme opérateur pour un grand nombre de sites littoraux. Son habitude de la concertation et le climat d'ouverture qui règne toujours dans ses interventions font que sur le terrain l'élaboration des documents d'objectifs n'a pas posé de problème. En revanche, il est parfois arrivé, alors que les échelons locaux avaient participé dans des conditions qui les satisfaisaient à la discussion, leurs fédérations ou

regroupements réintroduisent la contestation pour des questions de principe, remettant ainsi en cause des accords pourtant intervenus localement.

● Les conditions actuelles de discussion entre les organismes représentatifs des chasseurs, les administrations françaises et la commission ont pour conséquence de transférer très fréquemment l'arbitrage à la Cour de justice des Communautés européennes, ce qui n'a pas conduit à des conclusions nuancées ou compréhensives. Il y a un urgent besoin de reprise du dialogue sur des bases objectives et acceptées par tous. Si l'Observatoire de la faune sauvage fait la preuve qu'il n'est pas un organisme d'expertise destiné à nourrir les plaidoiries des avocats des chasseurs français, mais un organisme d'expertise destiné à éclairer le Juge, c'est à dire non susceptible de voir ses conclusions remises en cause par des institutions scientifiques européennes plus anciennes, donc plus reconnues, il peut constituer une avancée intéressante.

● S'agissant de l'obligation d'évaluation des projets d'aménagement dans un site Natura 2000 conduisant éventuellement à la définition de mesures compensatoires, il convient de noter la difficulté qu'il y a, en France, à engager des négociations, à la différence d'autres pays comme la Grande-Bretagne.

Le climat de discussion rencontré par exemple à propos des aménagements dans l'estuaire de la Loire témoigne des difficultés qu'ont parfois les institutions françaises à prendre en compte les objectifs de conservation avec le même sérieux que les objectifs de développement.

*

* *

14. Audition de l'Union nationale des industries de carrières et matériaux (UNICEM) (13 mai 2003),

● L'Union Nationale des Industries de Carrières et Matériaux (UNICEM) fédère les industries telles que le granulat, le plâtre, les roches ornementales, la craie, mais aussi le béton prêt à l'emploi, les adjuvants pour béton, et diverses branches le plus souvent orientées vers le secteur de la construction (comme l'isolation thermique par exemple, ou le recyclage de déchets du BTP, ou encore l'enfouissement de déblais inertes en centres de stockage autorisés). Elle compte 5000 entreprises, et 70.000 emplois directs. Ses branches extractives gèrent 4.500 sites, le plus souvent situés en milieu rural, qui représentent 0,21 % du territoire national métropolitain (soit 120.000 ha). La surface annuellement exploitée est d'environ 2.000 ha. Les carrières, une fois exploitées, sont réaménagées soit en zones de culture, soit en zones humides ou réservoirs naturels, soit en zones de loisirs, soit enfin en zones naturelles. Ces réaménagements sont définis et approuvés avant que l'exploitation d'une carrière soit autorisée et ils font l'objet d'une garantie financière de la part des pétitionnaires.

Les activités extractives de l'UNICEM, au premier rang desquelles l'UNPG (Union nationale des producteurs de granulats), sont particulièrement soucieuses de gérer correctement l'intégration de leurs activités dans un environnement le plus souvent rural.

De plus, la législation française encadre ces activités, qui relèvent de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement. Elles font donc à ce titre l'objet d'études d'impact substantielles (à la charge du pétitionnaire), d'une enquête publique préalable, et d'une autorisation préfectorale, supposant un accord des collectivités territoriales.

Au delà de ces obligations réglementaires, l'UNICEM a créé il y a dix ans un bureau d'étude spécialisé indépendant, pour faire des études d'impact pour les activités extractives. Depuis 10 ans, l'UNPG a initié une Charte environnementale, association de producteurs de granulat, qui a permis de financer des études confiées à des organismes scientifiques tiers et reconnus sur des sujets environnementaux.

● L'UNICEM a partagé, bien avant la promulgation des deux directives Oiseaux et Habitats, les démarches publiques visant à préserver ou améliorer la biodiversité dans l'espace français. Il faut d'ailleurs rappeler que plusieurs anciens sites de carrière ont justifié un classement en ZNIEFF, voire en réserves naturelles volontaires, en raison de réaménagements particulièrement exemplaires. Les cas ne sont pas rares où la proposition de classement d'une zone au titre de Natura 2000 résulte, directement ou indirectement, d'une ancienne exploitation de carrière. C'est ainsi qu'ont pu être recréés des zones humides, des pelouses sèches, des landes à callunes, des cavités de colonies de chiroptères, des zones reposoirs pour oiseaux migrateurs ou encore des écopôles pédagogiques.

Mais ce faisant, elle a toujours préféré la voie du volontariat, de l'initiative et du contrat à celle d'interdits ou d'impératifs réglementaires fixés sans concertation suffisante. Tout en approuvant les objectifs déclarés du programme européen Natura 2000, elle redoute que son application nationale sans nuance, voire « bureaucratique » (du fait de pressions européennes visant à sommer la France de classer « suffisamment de surface »³⁴, faute de quoi elle pourrait ne pas bénéficier de certains fonds européens) ne dévoie cette louable intention, et ne provoque en France des dégâts collatéraux importants, en matière économique et d'aménagement du territoire.

Si l'on peut donner acte au ministère en charge de l'environnement de sa sincère volonté de voir se déployer localement les concertations utiles, les incertitudes et dérives « idéologiques » constatées dans plusieurs régions par les

³⁴ - *Quelques contre-exemples semblent suggérer que le souci de « faire de la surface » le plus rapidement possible, a parfois conduit à préempter des zones pour leur vide apparent plus que pour leur intérêt écologique attesté. On a par exemple vu afficher un objectif de protection de telle espèce d'oiseaux – sur certains contreforts alsaciens – que de mémoire de chasseur on n'avait plus vu depuis cinquante ans à cet endroit ! Et que dire de la loutre de la Montagne Noire (dans le Tarn)...*

producteurs de granulats et autres industries extractives leur font craindre le pire. C'est leur existence même qui paraît à terme menacée dans certaines zones du territoire. Ont-ils la possibilité de participer à la concertation pendant l'élaboration des DOCOB, alors qu'ils n'ont pratiquement jamais accès aux études scientifiques supposées avoir conduit au choix de telle zone, et de telle espèce, pour un classement Natura 2000 ?

● Il est vrai que la critique est facile, quand l'art est difficile. Aussi, et au delà de l'expression de ses vives inquiétudes, l'UNICEM formule cinq propositions de nature à rendre le processus Natura 2000 à son objectif premier, qui est de faciliter la coexistence en Europe d'un développement durable (économique et social) et de la préservation de la richesse de son biotope traditionnel.

– Il faut élargir la concertation entourant l'élaboration des DOCOB aux professions et aménageurs présents en zone rurale. Les professions agricoles, sylvicoles, les aménageurs de l'espace rural (y compris pour en faire des zones de loisir), mais aussi les activités extractives, doivent être spécifiquement consultés et leurs besoins pris en compte, de même que doivent l'être les aménageurs de zones portuaires lors du classement de zones maritimes ou fluviales. Des consultations trop rapides d'organismes trop généralistes ne sont pas suffisantes. Et puisqu'il existe dans chaque département des Schémas départementaux des carrières (SDC) approuvés ou en cours de finalisation, il faut rendre obligatoire leur prise en compte lors de l'élaboration des zonages et des DOCOB. Il est également regrettable qu'une suite défavorable ait été réservée à la demande de l'UNICEM d'intégrer le Comité national de suivi Natura 2000, qui est la première instance de concertation en amont de la transposition, et qui associe tous les autres acteurs du monde rural.

– Il faut organiser l'accès aux études scientifiques justifiant la demande de classement en zone Natura 2000 d'un périmètre donné. La transparence est aujourd'hui un impératif trop largement partagé par la société civile pour qu'en l'espèce l'administration s'y refuse. La justification de cette démarche Natura 2000 étant d'ordre scientifique et écologique, l'UNICEM souhaite voir appliquer à la détermination des sites et à leurs règlements les règles usuelles de la discipline scientifique à savoir que les arguments doivent être étayés par des études, inventaires de terrain ou mesures, publiés ou du moins consultables et que ces documents doivent répondre aux critères usuels de scientificité qui sont ceux de la publication universitaire. Ils doivent notamment comporter les éléments bibliographiques ad hoc et toutes indications utiles sur les protocoles de mesure ou d'observation, afin de permettre, par d'autres écologues, la réplique d'une expérience, d'une nouvelle campagne de mesures ou d'observations, autorisant ainsi une « mise à l'épreuve » efficace. Ils doivent citer explicitement leurs sources méthodologiques, pour en permettre l'évaluation, voire la réfutation.

– La notion de richesse du sous-sol n'est pas prise en compte dans les textes fondant le dispositif Natura 2000. Un tel silence est facteur d'insécurité juridique pour les industries extractives, d'où le risque de voir diminuer l'investissement local. Les textes réglementaires devraient préciser plus explicitement la façon dont les carrières peuvent cohabiter avec des sites d'intérêt communautaire, et -si elles ne le peuvent pas- les conditions objectives et précises de leur interdiction, pour autant qu'une telle interdiction soit justifiée et inévitable. Puisque des contrats types existent déjà concernant l'agriculture, la sylviculture et les zones de loisirs, pourquoi ne pas faire de même pour les activités extractives ?

– La notion d'occupation temporaire d'un sol n'est pas prévue par ces textes réglementaires, ce qui constitue une lacune. On pourrait ainsi organiser de façon plus raisonnable la présence temporaire d'activités telles que carrières ou sablières pendant quelques dizaines d'années, définir les mesures intérimaires à prendre lorsqu'elles se situent en zones sensibles, et les conditions de réaménagement exigées pour la préservation ou la reconstitution d'habitats ou la protection d'espèces visées par la directive. Les textes qui fondent Natura 2000 oublient que les zones d'exploitation de carrière sont temporaires, et restent ouvertes à un large biotope une fois réaménagées, voire même en cours d'exploitation.

– Les textes actuels font de l'interdiction d'équipements ou d'aménagements du sol la règle *a priori*, et n'entrent dans une logique de compensation que lorsque l'utilisation du sol présumée « perturbatrice » ne peut être faite ni ailleurs ni autrement. Cette « charge de la preuve » mise sur le compte de l'aménageur (public ou privé) est excessive et bien peu raisonnable. A ce compte, peu d'ouvrages, aucun équipement ni aucune carrière (sauf de matières précieuses et rares) ne satisferont à ce préalable : on peut toujours faire une route ou un pont plus loin, une école ou des logements ailleurs, tout comme une exploitation de sables, graviers ou roches courantes, puisque aucune considération d'économie n'entre ici en ligne de compte. Or, selon les ouvrages, il faudrait laisser aux aménageurs la possibilité de proposer – étude d'impact à l'appui – à la fois son appréciation de l'impact sur les habitats et les espèces protégés et les mesures de compensation envisageables. La décision d'autoriser ou non tel équipement en zone Natura 2000 serait ainsi prise « en connaissance de cause », et non *a priori*.

*

* *

15. Audition du Réseau des Conservatoires d'Espaces Naturels (13 mai 2003).

● A propos de la transposition en droit interne des directives Oiseaux et Habitats, il faut noter que les textes législatifs et réglementaires, s'ils demeurent nécessaires à l'encadrement du dispositif, ont pour effet dans la pratique de rigidifier une procédure qui se veut avant tout contractuelle. Ainsi, les Contrats d'agriculture durable ne semblent pas particulièrement adaptés aux zones Natura 2000 car ils limitent les cahiers des charges à deux grands enjeux par territoire, et l'impossibilité de cumuler prime herbagère et CAD sur une même parcelle, diminue leur attractivité. Il sera souvent difficile de répondre aux enjeux multiples dans le cas d'une grande zone et lorsqu'il y aura superposition avec d'autres types de zonage (ex : Natura 2000 dans un périmètre Parc naturel régional). Ainsi en Bretagne, où la problématique qualité de l'eau s'imposera, ne laissant plus qu'une priorité possible dans des milieux variés. Or le maintien de la biodiversité nécessite souvent une diversité dans la gestion des milieux et donc une diversité des pratiques dans une même zone.

Les limites budgétaires constituent également un frein à la contribution des CAD à Natura 2000. Ces considérations prennent en compte la possibilité pour les collectivités ou établissements publics de compléter le dispositif. Il conviendrait d'améliorer le dispositif de promotion des CAD et en particulier la possibilité de co-financements (collectivités territoriales et Europe) et il serait par ailleurs opportun de mettre en place des « dispositifs spécifiques à Natura 2000 » dans l'élaboration des cahiers des charges des CAD, ou de maintenir les dispositifs type « opération locale ».

Par ailleurs, les contrats Natura 2000, en tant qu'outil principal de la mise en œuvre de Natura 2000, posent plusieurs problèmes notamment en raison de leur complexité administrative qui constitue un obstacle à une large diffusion.

—En outre, si les ayants droits ne sont pas volontaires pour contractualiser ou si le foncier cadastré est resté trop complexe, il n'est pas vraiment prévu de solution pour garantir la conservation des sites.

Plus généralement, les textes font abstraction de la maîtrise foncière et de la maîtrise d'usage et il n'existe pas d'ouverture vers les restructurations foncières qui permettraient d'apporter des réponses dans certains cas où les contrats ne sont pas possibles.

—Les textes ne sont pas non plus clairs sur l'animation de la mise en œuvre des documents d'objectifs Natura 2000. Le législateur a institué une animation sans en définir vraiment le contenu, ni imposer d'obligation de moyens. Sans moyens financiers spécifiques, il n'y aura pas d'animation avec le risque de remettre en cause les dynamiques locales. C'est aussi un obstacle à l'engagement de contrats Natura 2000. Dans les DOCOB qui ont démarré, les structures animatrices signalent souvent cette insuffisance de moyens pour mettre en œuvre une concertation approfondie. La concertation elle-même n'est pas clairement

cadrée par les textes. Dans la pratique, les acteurs n'ont pas le même niveau d'influence, certains intérêts particuliers risquant d'être privilégiés par rapport à l'intérêt général. L'Etat se retrouve trop souvent dans une position d'arbitrage, qui peut être perçue comme dissuasive a priori. La circulaire d'application impose la désignation d'un opérateur unique pour la mise en œuvre des DOCOB, or sur des sites vastes ou politiquement délicats, il est très important que plusieurs opérateurs puissent être désignés, tout en ayant bien sûr l'obligation de veiller à la coordination des actions et à leur cohérence. Cela se justifie également sur les sites interdépartementaux ou interrégionaux.

Enfin, la procédure d'approbation des DOCOB, par un arrêté préfectoral pour un site officiellement désigné par l'Europe, peut constituer un frein à sa mise en œuvre compte tenu des retards de transmission des sites à l'Europe.

Une autre difficulté réside dans le fait qu'un opérateur ne doit pas être « dans la mesure du possible » bénéficiaire des contrats Natura 2000. Si on comprend cette logique qui tend à éviter qu'une structure soit juge et partie, cette disposition ignore largement les réalités locales puisque, dans de nombreux cas, lors du choix du rédacteur du DOCOB, la DIREN s'est tournée vers des organismes gestionnaires de terrains situés dans les zones Natura 2000 en raison de leur savoir-faire et de leur implication locale. C'est le cas de l'ONF, de nombreux Conservatoire d'espaces naturels, de réserves naturelles, de collectivités (syndicats intercommunaux, PNR...).

● En ce qui concerne la désignation des zones, les acteurs locaux semblent maintenant mieux informés de la procédure Natura 2000, mais il reste difficile de parler de consultation satisfaisante. La procédure a plutôt consisté à suivre une procédure administrative qu'à réellement consulter. Ce constat est particulièrement vrai sur les sites ayant fait l'objet d'une nouvelle consultation début 2002. Une certaine confusion persiste encore actuellement entre la réalisation des inventaires scientifiques et la négociation/concertation des propositions de gestion.

De manière générale, l'argumentaire scientifique reste une base essentielle de désignation des sites et de délimitation des périmètres. Les difficultés rencontrées au niveau scientifique sont liées essentiellement à l'insuffisance de certains inventaires initiaux (ex : confluence Moselle-Moselotte en Lorraine, vallée de la Double en Dordogne), ou certains périmètres trop approximatifs qui ont exclu des parties entières de sites (ex : haute vallée de l'Essonne). Les délimitations de sites sont également fortement dépendantes des contextes locaux qui ont entraîné des réductions ou des morcellements de sites qui ne permettent pas la mise en œuvre de mesures de gestion cohérente. C'est le cas également de certains périmètres trop restrictifs du fait de la non prise en compte des zones tampons ou de matrices essentielles dans le maintien de la fonctionnalité de l'ensemble du site (exemple des tourbières, de certaines vallées alluviales et de certains bassins versants). Dès lors, la possibilité de reconsidérer des périmètres cohérents est fondamentale pour la cohérence du site et de la gestion future et elle est possible dans le cadre des DOCOB. Il faudrait que cette possibilité soit généralisée et reste ouverte après l'approbation des sites par

l'Europe. Les périmètres ont très souvent été désignés « globalement » alors que les mesures de gestion sont pertinentes à la parcelle ou au groupe de parcelles. Enfin, les inventaires initiaux sont souvent incomplets pour les espèces étant à l'origine de la désignation du site ou pour des espèces prioritaires qui n'avaient pas été décelées lors des inventaires ou sous estimées.

- S'agissant du cas particulier de la désignation des zones de protection spéciale (ZPS), au titre de la directive Oiseaux, il existe des blocages locaux fréquents, principalement de la part des agriculteurs et des chasseurs. Ceci induit une autolimitation des services de l'Etat eux-mêmes et donc un déficit de désignation. L'Etat défend une position minimaliste fondée sur des critères politiques sans rapports avec les enjeux « de terrain » liés aux milieux. De gros efforts de communication seraient à réaliser.

Sur les secteurs concernés à la fois par une ZPS et une zone spéciale de conservation (ZSC), les périmètres ne sont généralement pas superposables ce qui occasionne des difficultés de compréhension des acteurs de terrain et des sources de conflits potentiels. Il faudrait rechercher une concordance des deux périmètres et des procédures de consultation et d'établissement des DOCOB puisque les ZPS et ZSC ont vocation à intégrer le même réseau Natura 2000.

- Il faut souligner que, hormis dans quatre régions, tous les Conservatoires ont été ou sont opérateurs de DOCOB.

- 97 DOCOB réalisés par les CREN/CDEN en tant qu'opérateur ;

- 81 DOCOB où les CREN/CDEN sont intervenus en appui d'autres opérateurs.

Il s'agit principalement de sites où les Conservatoires étaient déjà fortement impliqués dans la préservation d'espaces naturels par la maîtrise foncière et d'usage (tourbières, pelouses sèches, zones alluviales). La taille et les difficultés recensées sont très variables et diverses. 70 % des sites des Conservatoire d'Espaces Naturels et plus de 75 % de leur surface sont en zones Natura 2000.

Pour améliorer les conditions d'élaboration de ces documents, il faut impérativement apaiser le contexte relationnel difficile au démarrage du DOCOB afin d'engager une réelle concertation. En outre, la légitimité et le rôle réel de l'opérateur doivent être clarifiés et il faut remédier aux carences dans la méthodologie et à l'absence de cadres clairs pour les financements. On ne peut enfin que déplorer le manque de moyens pour mettre en œuvre une concertation suffisante sur les sites où la situation est conflictuelle au départ.

- A propos de dossiers d'implantation d'infrastructures ayant donné lieu à la définition de mesures compensatoires (article 6 - paragraphe 4 de la directive Habitats), il convient de souligner que ces mesures sont parfois peu satisfaisantes ou ne sont pas forcément appliquées. Cela ne change rien par rapport aux situations antérieures. Il est nécessaire d'imposer une évaluation forte des

mesures compensatoires en terme de réalisation effective. Certains aménageurs prennent mieux en compte ces obligations que d'autres.

● En matière de financements annoncés, les premières enveloppes n'étant pas encore entièrement disponibles dans les régions, les opérateurs du réseau sont inquiets sur la capacité de l'Etat à honorer l'augmentation du nombre de contrats de gestion. Pour ceux-ci, les montants ne semblent pas suffisants pour financer des cahiers des charges permettant de garantir l'expression de la patrimonialité des sites. L'unique méthode de calcul par surcoût ou manque à gagner n'est pas adaptée notamment dans des milieux peu productifs et les plafonnements rapides des aides ne permettent pas de prévoir des travaux assez lourds de restauration des milieux herbacés. Une plus grande modulation est impérative.

De plus, les crédits pour l'animation sont clairement insuffisants, avec le risque que toutes les démarches engagées se limitent à une vision à court terme. Faute d'animation et en raison de la complexité d'instruction des contrats, les fonds risquent paradoxalement d'être sous engagés. D'autre part, la pérennité et la réussite de la démarche passe par un contact continu entre les opérateurs Natura 2000 et les acteurs locaux. Ce climat de confiance qui se construit dans le temps nécessite des moyens ad hoc.

Il n'y a pas non plus assez de crédits pour les suivis écologiques et l'évaluation, et donc les opérateurs émettent des doutes sur la qualité de la réponse apportée aux obligations de Natura 2000.

Enfin, l'absence de références technico-économiques cohérentes et reconnues va probablement être à l'origine d'écarts dans les coûts d'intervention. La fédération des Conservatoire d'Espaces Naturels a proposé depuis plusieurs années de compléter une première publication en la matière, mais les dernières demandes ont été refusées dans le cadre des restrictions budgétaires alors même que les avancées du réseau dans ce domaine sont reconnues par de nombreux partenaires.

*

* *

16. Audition du Groupe Salins (13 mai 2003)

● Le Groupe Salins est l'un des premiers groupes saliniers européens. Etant le seul en Europe à maîtriser les 3 technologies de production (agricole, minière et thermique), il dispose d'une capacité de production de 4,5 millions de tonnes/an répartie sur 16 sites principaux en France, Espagne, Italie et Tunisie. Actif commercialement dans l'ensemble du continent au travers d'une large

gamme de produits destinés à tous les marchés du sel : alimentation humaine, agriculture et alimentation du bétail, traitement de l'eau, viabilité hivernale, chimie et autres usages industriels, il réalise un chiffre d'affaires consolidé de plus de 250 millions d'euros. Tous les sites de production européens de Salins sont certifiés ISO 9002, l'activité en France étant certifiée ISO 9001 depuis 2000.

Le Groupe Salins est l'un des principaux producteurs mondiaux de sel de mer. Cette activité lui confère la responsabilité de quelque 26.000 hectares de zones humides sur le littoral méditerranéen européen qui, du fait même de l'activité économique qu'ils abritent, ont vu leur qualité environnementale préservée et mise en valeur. Pour des raisons inhérentes au process, la saliculture crée en effet des conditions propices au développement d'une richesse et d'une diversité écologiques remarquables. L'activité s'accompagne en outre naturellement d'une palette d'activités de gestion des espaces naturels littoraux dans lesquelles le Groupe Salins a acquis une expérience concrète validée dans la durée.

● Tous les salins de mer du Groupe sont pressentis pour être intégrés dans le réseau Natura 2000, et notamment celui qu'il exploite en Petite Camargue sur une superficie totale de près de 11.000 ha (salin d'Aigues-Mortes).

Les projets actuels de désignation des sites Natura 2000 découpent celui-ci en deux : la partie du salin située dans le département du Gard constitue l'essentiel de la sous-zone dite laguno-marine du projet de site d'intérêt communautaire (pSIC) dénommé « Camargue Gardoise » et la partie située dans les Bouches-du-Rhône est comprise dans le pSIC dénommé « Delta de Camargue ».

S'appuyant sur son expérience avérée de salinier et de gestionnaire de zones littorales, le Groupe Salins propose de redéfinir les pSIC pour créer deux ensembles homogènes cohérents : l'un de type fluvio-lacustre au Nord, l'autre de type laguno-marin au Sud, constitué de l'ensemble du salin d'Aigues-Mortes et des terrains assimilés (terrains Listel enclavés, ...).

Le premier ensemble dispose déjà d'un opérateur local et d'un document d'objectifs. Pour le second, la désignation comme opérateur du Groupe Salins permettrait de concevoir un document d'objectifs et de mettre en œuvre un plan de gestion dans lesquels la gestion de l'usage et la gestion de la préservation et de la conservation seraient complètement et efficacement intégrées, dans l'intérêt des remarquables espèces et habitats concernés, dont la protection durable est indissociable de l'activité salinière qui y est conduite.

*

* *

17. Audition du Muséum national d'histoire naturelle (MNHM) (25 juin 2003)

En tant qu'expert en connaissance du patrimoine naturel, le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) intervient comme référence scientifique des inventaires et de la constitution du réseau Natura 2000. Il s'agit d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, placé sous la tutelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Ses missions portent sur la recherche sur la biodiversité (génétique, spécifique et écosystémique), son évolution, ses représentations et usages dans la société, la conservation des collections nationales de référence des organismes végétaux et animaux et la diffusion des connaissances sur le patrimoine naturel vers tous les publics.

En outre, le Muséum est désigné comme centre national de référence pour la nature au sein du réseau de l'Agence européenne de l'environnement (AEE). Il abrite, en tant que chef de file d'un consortium européen, le centre thématique « Protection de la nature et de la biodiversité », chargé par l'agence de coordonner la collecte des données sur la nature et la biodiversité en Europe.

Désigné comme Centre national de référence sur la nature et la biodiversité, le Muséum a vocation à développer ses compétences, sa capacité de formation et d'information, ses banques de données et collections en matière de connaissance du patrimoine naturel et inventaires des faunes et des flores et de la biodiversité (systématique, conservation des espèces et des milieux, écologie) et à apporter les expertises dans ces domaines, en s'appuyant à la fois sur son propre potentiel de compétences et d'expertise et sur des réseaux d'experts nationaux et régionaux qu'il lui appartient de coordonner.

Le Muséum participe à l'Institut français de la biodiversité et il assure la fonction de coordination des recherches en biodiversité au niveau national. Il est très impliqué dans le réseau européen de recherches. Il est enfin Centre d'échange pour la Convention sur la diversité biologique en application de la Convention de Rio (1992).

- Le MNHN a été largement impliqué dans les inventaires ZNIEFF et ZICO.

– En ce qui concerne les ZNIEFF, le programme lancé en 1982 par le ministère de l'écologie et du développement durable, qui avait besoin d'un aperçu des richesses floristiques et faunistiques de la France, a chargé le Muséum de cet inventaire. Celui-ci a mis au point une méthodologie nationale permettant à l'ensemble des régions françaises d'être soumis au même format de recueil des données. Cet inventaire était extrêmement utile car la France ne disposait pas de données ni de méthodologie pour évaluer le patrimoine écologique. Cet inventaire

a contraint les administrations à prendre en compte les procédures d'inventaire et son bilan est très positif.

Les ZNIEFF 1ère génération ont abouti à 14.000 désignations sur tout le territoire. Un besoin de rectifier ou d'actualiser certaines inégalités de traitement a nécessité la mise en place d'une deuxième génération qui a commencé au moment du lancement du programme Natura 2000.

La méthodologie de l'inventaire Natura 2000 s'est inspirée en partie de la méthodologie des ZNIEFF, même s'il s'agit d'un inventaire européen. L'inventaire est pris en charge par les multiples associations et sociétés savantes. Les conservatoires botaniques nationaux participent également à l'inventaire. Concrètement, la collecte des données se fait grâce à des formulaires avec codage pour rentrer les données dans des logiciels informatiques. Ces formulaires sont ensuite transmis au Muséum. Un système de validation informatique et scientifique donne parfois lieu à des navettes avec les Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) ou avec des scientifiques spécialisés. Actuellement, les DIREN ont un système informatique compatible avec celui du Muséum. Cependant cette méthodologie a été victime de son succès : un goulot d'étranglement a été constaté et l'équipe du Muséum a été submergée, ce qui s'est traduit par un très net ralentissement de la production des synthèses des données.

– S'agissant de l'inventaire ZICO (zones importantes pour la conservation des oiseaux), la Commission européenne a demandé à l'association Birdlife international de diriger un inventaire au niveau européen. Plusieurs Etats membres ayant refusé de le reconnaître, et notamment la France, la Commission a proposé aux pays membres de prendre en charge leur propre inventaire. Dès 1980, le MNHN, en collaboration avec le bureau d'études Ecosphère et la Ligue de protection des oiseaux, a réalisé cet inventaire scientifique qui constitue un préliminaire à la désignation des ZPS, pour guider cette désignation jusqu'en 2004.

On constate bien souvent une différence entre les ZPS (en tant que zones proposées par la France) et les ZICO (zones définies par la Commission européenne). Les ZPS constituent des propositions « politiques » dans le sens où elles prennent en considération des besoins ou des pressions locales ou nationales. Cependant la Commission européenne a à sa disposition les ZICO, qu'elle peut utiliser pour évaluer le travail fourni par chacun des pays membres.

– En 1996, le MNHN a réalisé un inventaire préliminaire des sites potentiels pouvant être proposés comme sites d'intérêt communautaire pour le réseau Natura 2000 (SIC). A cette fin, une méthode d'évaluation des sites, cadrant au plus près avec les critères définis par l'annexe III de la directive Habitats, a été mise au point (Bardat et al, 1997). Les données qui ont permis de constituer ces inventaires étaient issues des données de l'inventaire ZNIEFF. Après consultation régionale sous l'autorité des préfets, les régions transmettent leurs propositions de sites au ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) pour consultation et validation nationale par le Comité national de protection de la nature (CNP).

En outre, à la demande du Ministère de l'environnement, le MNHN est chargé d'évaluer les propositions de zones de protection spéciale (ZPS) réalisées par les DIREN avant leur envoi à la Commission européenne par la France.

Méthodologie SIC – ZPS

1- Le MNHN assure le suivi scientifique et la gestion technique et informatique de la base de données nationale Natura 2000

Parallèlement, le MNHN a informatisé l'ensemble des données transmises par les DIREN sous format papier à partir des formulaires standard de données, digitalisé les contours de chacun des sites proposés et réalisé l'évaluation nationale des 1316 sites au travers de l'inventaire approuvé par le CNPN.

Aujourd'hui les DIREN font parvenir leurs bases régionales géographiques (contours SIG + données attributaires) qui après validation par le MNHN, alimentent la base nationale des contours. D'autre part, elles transmettent également au MNHN, leurs bases régionales descriptives (données factuelles), via un logiciel de saisie commun (aux DIREN et aux Etats membres) porteur de référentiels et qui garantissent l'homogénéité des données transmises. La base nationale n'est pas figée dans le temps mais elle est en perpétuelle évolution et remaniement.

2- Le MNHN valide sur les plans informatique et scientifique les formulaires standard de données (FSD) des ZPS et des pSIC (validation syntaxique, évaluation scientifique du contenu du formulaire notamment) avant leur envoi à la Commission européenne. 1202 pSIC ont ainsi été proposés par la France se traduisant par l'envoi à la Commission européenne d'autant de FSD, accompagnés chacun de leur carte.

3- Le MNHN évalue les propositions Natura 2000 et prépare avec le MEDD la position française pour les séminaires biogéographiques (domaines alpin, atlantique, méditerranéen et continental) avant leur envoi à la Commission européenne, à l'ensemble des Etats membres ainsi qu'à des experts internationaux indépendants et des ONG.

Aux terme de ces séminaires, deux cas de figure se présentent : soit les propositions pour tel habitat ou telle espèce sont jugées suffisantes et sont donc validées, soit elles ne le sont pas et les états membres sont alors amenés à retravailler sur des compléments de propositions pour certains habitats ou espèces. Le MNHN avec le MEDD et les DIREN retravaillent alors sur ces compléments qui repartent dans le processus.

Ce travail d'inventaire et d'évaluation a mobilisé au MNHN 4 à 5 personnes selon les années. Actuellement 3 personnes font partie de cette équipe et elles s'appuient sur un réseau de scientifiques extérieurs qui font partie des Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), des associations de protection de la nature nationales et régionales et sur les scientifiques travaillant en DIREN.

● S'agissant de la délimitation des périmètres des sites, il n'y a pas de méthodologie arrêtée pour l'ensemble du programme au niveau national. Lors des comités de pilotage des sites, les périmètres sont arrêtés après discussion entre les scientifiques locaux, les élus locaux et les représentants administratifs. Il n'y a pas

de validation scientifique globale des périmètres sauf pour quelque cas litigieux où le MNHN est appelé à trancher (pelouses calcicoles de Champagne).

● En vue de l'élaboration des cahiers d'objectifs, le MNHN a été chargé de réaliser des cahiers d'habitats, mais pour ce qui concerne la directive Oiseaux, la réalisation des cahiers d'habitats est freinée par des problèmes de marché public.

A priori, le MNHN ne sera pas associé à l'évaluation des documents d'objectifs qui sera confiée à l'ATEN, chargé d'évaluer les politiques publiques. En revanche le MNHN devra évaluer l'état de conservation des habitats et des espèces inscrits à la directive et présents dans les sites Natura 2000.

● Si on s'interroge sur les moyens dont dispose le Museum, force est de constater que les moyens humains sont globalement très insuffisants compte tenu de la charge de travail. A l'avenir, le même déficit se fera sentir pour ce qui concerne le suivi de sites et la diffusion des connaissances.

– De façon plus générale, et en dépassant le strict cadre de Natura 2000, il est clair que le nombre de naturalistes³⁵ en exercice ou en formation est insuffisant. Dans la majorité des Universités françaises, le transfert depuis des décennies des postes dits de Sciences naturelles (Botanique, Zoologie, Géologie) vers des profils de Biochimie, Biologie cellulaire et moléculaire a entraîné une situation préoccupante face aux nouveaux enjeux socio-économiques liés à la biodiversité et au développement durable. Parmi les difficultés rencontrées, le faible nombre d'allocations de recherches à l'issue des DEA du secteur des Sciences naturelles, est certainement l'un des facteurs le plus important. Les thématiques systématiques, taxonomie sont complètement marginalisées. Il en résulte un effet de désengagement des étudiants et doctorants vers ces disciplines. Cette situation est doublement préoccupante. Le départ à la retraite d'un nombre significatif d'enseignants – chercheurs dans ces domaines oblige soit d'accepter une régression de notre pays dans ces disciplines où il bénéficiait d'une position de leader il y a 40 ou 50 ans, soit d'accepter le risque de recrutements de second choix, lié à la faiblesse des docteurs formés.

– Le même constat peut être établi en ce qui concerne la recherche fondamentale et appliquée. Les critères d'évaluation des organismes internationaux (nombre de thèses/population, nombre de brevets, impact des publications) appliquées aux Sciences naturelles montre que la France occupe une position de second rang, sauf peut être dans le domaine de l'origine de l'Homme et de la paléontologie. L'écart est très significatif par rapport aux thématiques plus récentes, telle que l'Immunologie, la Biologie moléculaire. Cette situation traduit d'ailleurs le nombre très limité de journaux ou de périodiques des

³⁵ Il convient de distinguer les naturalistes impliqués dans la recherche et l'expertise dans les domaines de la biodiversité, la géodiversité, l'histoire de l'homme et de son environnement, de l'ensemble des enseignants de l'Education nationale des Sciences de la Vie et de la Terre. Le premier groupe est du ressort principal du MNHN, tandis que le second dépend des concours de recrutement des professeurs agrégés, certifiés, des professeurs des écoles dont la préparation est assurée par les Ecoles Normales, les Universités et plus récemment par les IUFM.

sciences de la nature, édités en France avec un impact de rang international. En outre la recherche fondamentale et appliquée menée en France dans le domaine des Sciences naturelles est effectuée, en plus des Universités, au sein de nombreux organismes de recherche : CNRS, INRA, IRD, IFREMER, CIRAD, y compris l'INSERM et les Instituts Pasteur pour les aspects de la biologie des vecteurs de maladies transmissibles. Cette diversité, souvent sans véritable politique de concertation, entraîne une représentation de deuxième niveau de notre pays au sein de la Communauté européenne, face aux structures anglo-saxonnes ou de l'Europe du Nord. Ce constat, difficile pour notre pays, oblige à un sursaut volontariste pour lequel le MNHN peut et doit jouer un rôle actif et majeur pour les sciences de la nature et de l'homme. Sous réserve de restaurer les moyens matériels et d'assurer le pourvoi des nombreux postes d'enseignants chercheurs gelés depuis 1999 (une soixante soit le tiers de son effectif) le MNHN peut, par sa compétence et son expérience historique et par l'importance exceptionnelle de ses collections, jouer le rôle de leader national dans les domaines de la biodiversité et du développement durable.

– Depuis 2002, le Muséum national d'Histoire naturelle connaît une restructuration fondamentale qui a permis la création de 8 départements scientifiques regroupant une trentaine d'unités de recherche (UR) au lieu et place des 26 laboratoires antérieurs.

De plus, en matière d'enseignement, l'Ecole Doctorale (ED) du Muséum national d'histoire naturelle créée en 1995 pour offrir un enseignement de 3^e cycle structuré, a été réorganisée en 2000 et cette réorganisation a été l'occasion de proposer un nouvel intitulé : « Sciences de la Nature et de l'Homme » et a amorcé un dialogue entre disciplines jusqu'alors trop séparées, permettant l'établissement d'une véritable politique de formation au Muséum.

En matière de recherche, le Département Ecologie et Gestion de la Biodiversité a vocation à contribuer à l'étude de la biodiversité et de sa préservation dans une perspective de développement durable.

Il reste beaucoup à faire et cela passe par une poursuite durable des efforts de recrutement de naturalistes (sur des créneaux systématique, phylogénie, écologie, éthologie, génétique des populations, biologie de la conservation), sous la forme d'enseignants chercheurs mais aussi d'ingénieurs et de techniciens (pour l'importante activité liée à l'entretien et au renouvellement des collections comme au suivi et à la conservation du patrimoine naturel et à la gestion des banques de données correspondantes, dans l'esprit d'un observatoire de la biodiversité).

*

* *

18. Audition du Groupe de recherches sociologiques sur la nature (GRENAT) (25 juin 2003)

● Le Groupe de recherches Sociologiques sur la nature (réseau Grenat) réunit 5 chercheurs³⁶, sociologues, appartenant à des institutions diverses (Université, CNRS, INRA) et travaille sur la mise en œuvre de la directive Habitats en France, depuis 1997. Une première recherche financée par le ministère en charge de l'environnement lors de phase d'identification des sites, a donné lieu à la production d'un rapport en juillet 1999, intitulé : « La mise en directive de la Nature. De la directive Habitats aux prémices du réseau Natura 2000 ». Nous avons montré que cette directive relevait à la fois des modalités de la production de connaissances scientifiques dans le domaine de l'écologie (contenus scientifiques et techniques de la procédure) et des formes d'intégration de ces connaissances dans l'action publique (dispositifs globaux, procédures de négociation et cadres d'action collective). Enfin, nous avons analysés les conflits d'intérêts et de légitimités suscités par la conservation de la nature dans l'espace rural.

Le réseau Grenat poursuit ses recherches sur la mise en œuvre de la directive Habitats, en s'intéressant plus particulièrement à la phase d'élaboration des documents d'objectifs et de construction des dispositifs de gestion pour l'application concrète de la directive. Il bénéficie d'un financement conjoint du ministère de l'écologie et du développement durable et de l'Institut français de la biodiversité (IFB). Un rapport d'étape est prévu pour fin septembre 2003.

● L'adoption de la directive Habitats par l'Union Européenne correspond à un souci d'harmoniser les politiques de la nature à l'échelle européenne. Mais au-delà de cette volonté de rationaliser et d'harmoniser les politiques de la nature, la directive se veut innovante en ce sens qu'elle renouvelle les approches en matière de conservation de la nature. Son ambition est de concilier objectifs scientifiques – à travers la réalisation d'inventaires d'espèces et d'habitats communautaires – et préoccupations sociales, en intégrant les contraintes économiques et sociales. Cette directive représente donc un enjeu de connaissances et d'action puisqu'il s'agit de traduire les données scientifiques en objectifs territoriaux.

Sa mise en œuvre n'en constitue pas moins un enjeu important du point de vue de la gestion de l'espace et des territoires car elle remet en cause la conception classique de la politique de la nature à la fois dans ses objectifs et dans ses modalités d'application. Elle ne se limite plus à la préservation d'espèces ou d'espaces qualifiés de remarquables mais elle concerne désormais les différents niveaux du vivant et s'applique à l'ensemble du territoire, espaces cultivés inclus. Par ailleurs, sa conservation ne repose plus sur une logique de protection, mais sur une démarche de gestion qui intègre une pluralité d'acteurs, porteurs de savoirs, de connaissances diversifiés. La directive Habitats constitue

³⁶ P. Alphandéry, J.P. Billaud, Ch. Deverre, A. Fortier, N. Perrot, F. Pinton.

de ce point de vue un enjeu important en terme de recomposition sociale et territoriale.

- Le travail de réalisation des inventaires a suscité en France de vives controverses de la part de certains gestionnaires de l'espace rural, mais elle a également engendré de nombreux débats au sein de la communauté scientifique.

La procédure, telle qu'elle avait été conçue par le ministère en charge de l'environnement prévoyait de confier la réalisation des inventaires exclusivement aux scientifiques de façon à garantir la qualité du travail de délimitation des sites. Une telle procédure, visant à instaurer une clôture entre scientifiques et non scientifiques, a provoqué un fort mouvement de contestation de la part de certains gestionnaires de l'espace rural réunis au sein du Groupe des Neuf qui dénoncent leur mise à l'écart des inventaires, et le manque de fiabilité des sources et des compétences mobilisées pour procéder à la désignation des sites. Ces conflits d'intérêts et de légitimité ont suscité une modification en profondeur de la procédure, dans le sens d'une concertation accrue avec l'ensemble des partenaires concernées. Les acteurs ruraux ont, dès lors, acquis un droit de regard sur l'ensemble de la procédure, et ont été conviés à participer à la redéfinition des périmètres. Les effets de cette évolution ont été notables puisque à l'issue des négociations locales et nationales, la superficie des sites proposés à l'Union européenne est passée du chiffre initial de 13 % du territoire en 1996, à 7 % fin 2002.

Mais les difficultés de mise en œuvre de cette politique fondée sur la production d'inventaires naturalistes, résultent également de nombreux débats, y compris au sein de la communauté scientifique, sur les modalités de production des connaissances. Débats qui ne sont pas étrangers au processus même d'élaboration de cette directive et à son souci de vouloir harmoniser les politiques de conservation de la nature sur l'ensemble du territoire européen. Les obstacles qu'ont dû affronter les experts sont nombreux : difficultés de mise en cohérence des catégories phyto-sociologiques de la directive avec les inventaires antérieurs, en particulier les ZNIEFF, manque de moyens financiers et humains pour compléter et actualiser ces inventaires, faiblesse des compétences phyto-sociologiques et taxinomiques, confusions dans les notions et les échelles des habitats, des zones de répartition d'espèces et des « sites », contestation du choix de tel ou tel habitat ou espèce considéré comme prioritaire.

- A propos des modalités d'élaboration des DOCOB, et en particulier des opérateurs désignés, les résultats d'enquête ont mis en évidence la diversité des organismes et institutions qui se sont portés volontaires pour intervenir. Une première analyse à l'échelle nationale montre que les gestionnaires d'espaces protégés stricto sensu (Réserves, Parcs nationaux), bien que toujours présents, n'occupent pas la place principale dans le dispositif Natura 2000. En effet, quatre opérateurs se partagent plus de 50 % des chantiers. Il s'agit de l'Office national des forêts, des Parcs naturels régionaux, des Conservatoires régionaux des sites naturels et des collectivités locales au sens large (Conseils généraux, syndicat mixte, communauté de communes). On trouve ensuite des établissements publics (Chambre d'agriculture, Conseils régionaux de la propriété forestière, ...), des

bureaux d'étude, des associations de protection de la nature, des fédérations de chasse ou de pêche, des syndicats agricoles, des réserves naturelles, des parcs nationaux et même des associations d'opérateurs. Cette mobilisation n'est évidemment pas fortuite et traduit l'importance que revêt pour eux une présence sur le terrain, synonyme d'un droit de regard sur les dispositions qui peuvent être adoptées. Le statut d'opérateur local s'avère d'autant plus porteur d'enjeux que celui-ci est mandaté pour désigner les chargés de mission qui, là encore, peuvent être amenés à jouer un rôle essentiel, susceptible d'influencer le travail de réalisation des documents d'objectifs.

L'hétérogénéité des opérateurs pose la question des relations qu'ils établissent entre eux. Quels types de connaissances sont accessibles ou mobilisés ? Selon l'autorité à laquelle la coordination sera attribuée (Préfet de département, DIREN ou autre organisme), les orientations, les dispositions, les choix retenus peuvent aussi sensiblement varier et influencer en conséquence sur les documents d'objectifs.

En ce qui concerne la méthodologie retenue, la réalisation du guide méthodologique et la mise en chantier des cahiers d'habitats ont été effectuées dans le but de proposer des outils de méthode et des orientations de gestion assez précises pour chaque type de milieu. Il s'agit d'éviter une trop grande dispersion des objectifs et des mesures de gestion, de permettre la validation et le contrôle des pratiques préconisées face à tel habitat ou telle espèce. D'après les premiers résultats d'enquête, ces ressources ont été largement mobilisées. Il n'en demeure pas moins que les opérateurs et chargés de mission puisent à de nombreuses autres sources les connaissances pour mettre en relation pratiques et objectifs de conservation. Les expériences et les savoirs locaux, portés le plus souvent par les techniciens agricoles, forestiers, cynégétiques ou piscicoles ou par des gestionnaires de réserves ou de sites associatifs³⁷, sont largement sollicités. Lors des réunions des groupes de travail ou des visites de terrain, les débats, les controverses, les échanges d'expérience ébranlent des certitudes, mais aussi ouvrent des alternatives, incitent à l'expérimentation. Il est trop tôt pour évaluer la diversité des recommandations de gestion qui seront contenues dans les DOCOB, mais il est certain que l'élaboration de ces derniers constitue un champ d'expérimentation à une échelle inédite dans la réflexion sur l'association de la protection des habitats avec des pratiques productives ou de loisir.

● La décision prise par le ministère en charge de l'environnement de recourir à la concertation pour la délimitation des périmètres a mis fin à un certain nombre de controverses. A l'exception des chasseurs, et plus

³⁷ La réalisation des cahiers d'habitats a d'ailleurs souvent suivi le même chemin : c'est sur la base de l'expérience d'un plan de gestion d'une réserve ou d'un ensemble forestier, de la mise en œuvre d'une mesure agri-environnementale, que sont proposés des objectifs et moyens de conservation ou de restauration. Ceci conduit à ce que les cahiers d'habitats puissent proposer dans deux régions différentes des modalités de gestion contrastées pour le même habitat. Voir là une faiblesse des dits cahiers n'est pas obligatoirement juste : il est probable qu'un même habitat ne réagit pas de la même manière à un troupeau bovin en Ariège et à des brebis laitières dans l'Aveyron.

particulièrement des chasseurs aux gibiers d'eau, les autres représentants du Groupe des Neuf ne manifestent plus d'hostilité profonde envers la directive. Néanmoins, la complexité de cette politique notamment son articulation avec d'autres politiques d'aménagement du territoire, son caractère pragmatique et expérimental suscite à intervalles réguliers des difficultés qui – parce qu'elles nuisent à l'avancement de la procédure – ont pour effet de déconcerter les acteurs impliqués.

En outre, la faiblesse des crédits publics dont les effets directs sont multiples – absence de moyens accordés pour le lancement de nouveaux documents d'objectifs, retard dans l'établissement des contrats faute de connaître la source et les montants des financements alloués – porte de toute évidence atteinte à la légitimité de cette politique et aux efforts déployés sur les territoire par les services de l'Etat et les chargés de mission désignés sur les sites pour gagner la confiance des futurs contractants.

Enfin, il est certain que les élus qui ont, à diverses reprises, émis quelques réserves à propos de la directive n'ont pas été associés au travail de désignation des sites, mais seulement consultés, et que les modalités de réalisation de ces consultations (absence de délais suffisants pour produire une contre-expertise) ne leur ont pas permis de faire entendre leur point de vue. Cependant, les premiers résultats d'enquête montrent que, si les élus ont été peu impliqués lors de la phase de désignation des sites, ils sont nettement plus investis dans le travail d'élaboration des DOCOB ; un tiers des effectifs des comités de pilotage est, en effet, composé d'élus au sens large.

*

* *

19. Audition de la fédération des Parcs naturels régionaux de France (25 juin 2003)

● Les 40 Parcs Naturels Régionaux représentent 11 % du territoire français. Ce sont tous des territoires d'exception patrimoniale naturelle, paysagère et culturelle qui ont justifié leur classement en PNR et sont l'objet de leur développement, par essence, durable. Un Parc repose sur une Charte, contrat négocié et partagé entre les partenaires d'un territoire. Son fonctionnement s'appuie sur les décisions d'un syndicat mixte et le travail d'une équipe de professionnels qualifiés. L'ensemble des projets portés par les Parcs est mené en concertation et en partenariat avec les acteurs du territoire (habitants compris) faisant référence à la gouvernance et à la démocratie participative.

Le parallèle avec la procédure Natura 2000 est éloquent et légitime pleinement l'engagement des Parcs dans la constitution de ce réseau écologique européen. La sensibilisation, la concertation et la recherche de consensus ont donc présidé à la réalisation des documents d'objectifs dont les Parcs étaient opérateurs. Aucune autre méthode n'est ensuite possible pour l'animation des DOCOB, ce qui suppose une excellente connaissance préalable du territoire et de ses acteurs, ainsi qu'une coordination des différentes politiques de développement et aménagement de l'espace. Elle assure donc la légitimité des Parcs dont c'est le cœur de métier.

Les Parcs naturels régionaux sont ainsi engagés depuis l'origine dans la mise en œuvre du réseau Natura 2000. Ce rôle d'expérimentation leur vaut parfois des soucis d'adaptation aux textes et circulaires d'application publiés par la suite (mise en conformité des DOCOB, définition de cahiers des charges adaptés pour la mise en œuvre des contrats Natura 2000, et prochainement, s'agissant de l'évaluation imposée par la directive Habitats.

Ce rôle a provoqué et provoque toujours quelques difficultés dans la concertation puisque certaines réponses de l'Etat ne satisfont pas pleinement certaines catégories d'acteurs comme le Groupe des Neuf, notamment la non reconnaissance officielle des comités départementaux.

- Pour la désignation des zones, la procédure de consultation est maintenant encadrée réglementairement de façon satisfaisante. Cependant la mise en œuvre de Natura 2000 pâtit de son passé et du manque d'information, voire de la désinformation dont elle a fait l'objet.

La réalisation du document d'objectifs et le niveau de détail demandé oblige l'opérateur à informer les propriétaires notamment lors des inventaires. Les propriétaires et les usagers sont représentés au sein du comité de pilotage et de nombreuses réunions d'information sont en général organisées par les opérateurs. Mais peut-être faudrait-il en imposer un minimum. Renforcer la communication est également indispensable, mais le problème est celui des moyens humains et financiers.

En revanche, il paraît irréaliste, d'après le ministère de l'écologie et du développement durable, d'envisager une publicité foncière et une référence au cadastre comme le revendique le Groupe des Neuf compte tenu de l'ampleur de la tâche sur de grands sites. Pourtant, cette référence au parcellaire est demandée pour les contrats et leur contrôle par le CNASEA. Il y a là une incohérence de l'Etat.

- S'agissant du cas particulier de la désignation des ZPS (zones de protection spéciales), au titre de la directive Oiseaux, les principales difficultés rencontrées portent sur la notion de perturbation concernant les oiseaux et la chasse ce qui bloque, en général, les processus de concertation dans un débat passionné et passionnel. Tous les Parcs concernés par les ZPS situés en général, fort logiquement, en zones humides sont confrontés à ces difficultés et craignent une nouvelle remise en cause globale de Natura 2000 et donc de tout le travail

réalisé et abouti jusqu'à présent. Souvent le processus a avancé dans ces zones car la question ZPS était soigneusement évitée si bien que les DOCOB de ces sites n'abordent pas la question des oiseaux ! Les Parcs opérateurs concernés sont très inquiets sur ce sujet.

- A propos des réflexions sur les notions de perturbation et de dérangement, les cahiers d'habitats et d'espèces ont apporté une réponse pour clarifier ces notions. Beaucoup de pays membres de l'Union nous les envient et en souhaitent une traduction lorsqu'ils disposent des mêmes habitats et espèces.

En général, hormis les oiseaux, la concertation a permis de dépassionner ce débat et d'expliquer que la présence actuelle des milieux et espèces de la directive Habitats résultait des activités développées depuis toujours sur les territoires concernés et que ces activités ne devraient pas être remises en cause par la mise en œuvre de Natura 2000. Bien plus, ce processus constitue une opportunité pour ce territoire d'être reconnu et aidé financièrement. C'est là que le bât blesse et que les inquiétudes s'expriment, laissant de nouveau la porte ouverte, en cas de déception, à un rejet en masse !

D'autre part, les limites restent floues à propos du développement de ces activités et de l'évaluation de leurs impacts. L'examen se fait au cas par cas et il n'y a pas de réponses globales. Bien entendu, professions agricoles et forestières restent vigilantes sur le sujet.

- Les parcs naturels régionaux sont donc, en toute légitimité, très impliqués dans l'élaboration des documents d'objectifs. Sur les 593 documents d'objectifs en cours, 85 DOCOB (14 %) sont ou ont été réalisés directement par des Parcs. Sur 62 DOCOB approuvés, les collectivités territoriales ont majoritairement été choisies (41 %) par les comités de pilotage pour être la structure animatrice de ces sites Natura 2000. Parmi ces collectivités territoriales, les Parcs représentent 60 % des structures animatrices soit 24 % du total.

Les difficultés rencontrées concernent l'organisation et les moyens d'animation et de communication sur de grands sites avec une multiplicité de propriétaires, ce qui complique la concertation. D'autre part, le rôle d'expérimentation et l'avance des Parcs en matière de Natura 2000 leur imposent parfois des « jonglages » pour être en conformité avec les textes qui sont publiés alors même que, par certains aspects, le contenu de ces textes est souvent fortement inspiré de l'expérience des Parcs.

- Le niveau des engagements financiers pour le réseau Natura 2000 conditionne tant les emplois qu'il peut remettre en cause dans les structures animatrices dont les Parcs, que le manque d'incitation des cocontractants potentiels. Pourtant, l'obligation de résultats de la France étant inscrite dans les directives européennes, qui sera responsable de la non atteinte des objectifs de la directive si les moyens financiers ne sont pas à la hauteur ? Certes ce sont les Etats membres qui sont responsables devant la Communauté européenne, mais ce sont les structures animatrices qui, sans moyens, perdront toute crédibilité vis-à-vis des acteurs de terrain.

– L’Etat a demandé aux Parcs et aux autres réseaux de gestion des milieux naturels de s’impliquer fortement dans la mise en œuvre de Natura 2000. Ces réseaux professionnels de gestion des milieux naturels ont créé des emplois pour la rédaction des DOCOB car la charge de travail à engager le nécessitait et les financements étaient assurés. Mais, aujourd’hui, les crédits sont bloqués et l’absence de financements pour l’animation des DOCOB approuvés remettent en cause, non seulement la mise en œuvre de Natura 2000 mais également la pérennité des emplois créés, en déstabilisant les équipes en place.

Pourtant tout l’enjeu du réseau écologique européen est présent et futur puisque après avoir établi des documents de cadrage (DOCOB) de ce qu’il faudrait faire pour maintenir, voire restaurer, les habitats naturels en bon état de conservation, il faut favoriser la contractualisation des acteurs de terrain, sur leurs bonnes pratiques et les surcoûts d’exploitation engendrés.

Ceci suppose d’obtenir les moyens humains pour assurer l’animation et l’ingénierie de projet localement, ainsi que des mesures financières suffisamment incitatives pour les cocontractants potentiels.

– Les engagements dans un contrat Natura 2000 portent sur le maintien de pratiques favorables et les engagements « à ne pas faire », non rémunérés, ainsi que sur les services rendus à travers des prestations supplémentaires rémunérées. Comment se fait la reconnaissance des propriétaires et des gestionnaires qui ont permis la préservation et l’entretien des habitats naturels relevant de la directive européenne ? Dans ce cas, les contraintes supplémentaires proposées assimilées à des services rendus sont elles suffisamment rémunérées ?

Les Parcs sont très inquiets et craignent d’être dans l’incapacité, faute de moyens humains et d’incitations suffisantes, d’atteindre les objectifs de la directive Habitats. Aujourd’hui, seul le financement des mesures allant au-delà des bonnes pratiques est assuré dans un contrat d’agriculture durable (CAD) mais les réponses de l’Etat ne sont pas claires sur la majoration de 20 % en site Natura 2000 ?

La contractualisation à la parcelle des agriculteurs passe par des CAD mais il existe des habitats Natura 2000 de taille infra-parcellaire, qui correspondent difficilement aux règles de contrôles du CNASEA. Surtout, ces contrats tardent à se mettre en place et les agriculteurs privilégient tous la prime herbagère agri environnementale (PHAE) qui n’a aucune contrainte environnementale comparable à Natura 2000 et qui n’est pas cumulable avec un CAD sur une même parcelle. L’enjeu aujourd’hui pour les Parcs s’apparente à une course contre la montre lorsqu’ils ont un partenariat suffisant avec la profession agricole pour communiquer et expliquer aux agriculteurs que, s’ils attendent pour leurs parcelles situées en Natura 2000, et contractualisent un CAD majoré, ils toucheront plus et que la gestion sera plus conforme aux objectifs définis dans le DOCOB !

Enfin, les CAD ne doivent retenir que quelques mesures prioritaires, mais ce dispositif est inadapté à la gestion des sites Natura 2000 qui nécessitent

une approche fine et zonée des enjeux et actions prioritaires. Il faudrait, pour ceux-ci, prévoir une exception au principe des CAD et qu'un zonage avec les enjeux et actions prioritaires, conforme au DOCOB, puisse être réalisé.

En définitive, la question du consensus autour de Natura 2000 est aujourd'hui quasi dépassée car l'ensemble des acteurs du territoire débat autour de la table et se met d'accord sur les DOCOB. Mais, Natura 2000 comme label de qualité du patrimoine naturel commun européen doit devenir une opportunité pour ce territoire en étant reconnu pour sa gestion passée et actuelle et aidé financièrement en conséquence pour sa gestion future.

*

* *

20. Audition de France Nature Environnement (25 juin 2003)

Au préalable, France Nature Environnement tient à rappeler son attachement à Natura 2000, en soulignant que ses associations fédérées sont mobilisées à plus de 90 % par Natura 2000 (du suivi général à l'implication comme acteur), qu'elles considèrent à 80 % que la transmission de sites est insuffisante, et qu'elles participent à plus de 70 % à la mise en œuvre de Natura 2000 (comité départemental de suivi ou comité de pilotage DOCOB).

Natura 2000 s'inscrit dans le cadre du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, avec la constitution du réseau écologique national, composé notamment des parcs nationaux, d'un réseau de réserves naturelles aux statuts adaptés et du réseau des sites Natura 2000.

Natura 2000 constitue un outil pour l'aménagement du territoire, en terme de valorisation et d'entretien d'espaces naturels, de revitalisation d'espaces ruraux, de développement durable, de dégagement de nouveaux flux économiques locaux.

FNE participe à la mise en œuvre de la directive Habitats, notamment comme interlocuteur officiel (rencontre et contacts avec la Commission européenne, participation comme représentant des ONG aux séminaires biogéographiques, participation au groupe de travail restreint mis en place récemment par le MEDD pour les propositions françaises). Elle agit également comme animateur du débat public sur Natura 2000, à travers son réseau associatif, en le dynamisant et le renseignant, en lançant des enquêtes pour connaître le vécu local de cette démarche, pour évaluer, centraliser et porter les besoins et les problématiques, contribuant ainsi à la constitution du réseau Natura 2000.

FNE constate, pour le regretter, le déficit de communication et de méthode pour la mise en œuvre de la directive Habitats, qui pénalise dès l'origine et actuellement ce dossier, ce qui l'a conduit à produire en décembre 2002 un mémorandum sur Natura 2000, diffusé à l'ensemble des acteurs européens et français concernés.

- S'agissant des textes législatifs et réglementaires adoptés pour la mise en œuvre du réseau Natura 2000, ceux-ci constituent une première réponse, mais ils demandent à être complétés et précisés, pour tenir compte des premiers enseignements du terrain.

- Ainsi, il faudrait rapidement actualiser et simplifier en concertation la circulaire du 21 novembre 2001, tant sur l'évaluation de la transmission des habitats et espèces, que sur la liste des sites éligibles. Il conviendrait également de publier la liste départementale, arrêtée en concertation par les préfets pour chaque site ou ensemble de sites Natura 2000, des programmes ou projets devant faire l'objet d'une évaluation d'incidences, tel que prévu à l'article L. 414-4 d) du code de l'environnement, afin de répondre aux enjeux locaux, suivant notamment des catégories et des seuils adaptés.

- Il convient également d'apporter une réponse juridique au devenir, au quotidien, des sites Natura 2000, afin de prendre en compte les actions, volontaires ou non dégradant leur état de conservation, qu'elles soient le fait de leurs propriétaires et gestionnaires ou d'acteurs imprévus, et lorsqu'elles se produisent hors programmes ou projets d'aménagements. Il faut aussi apporter une réponse urgente, au devenir des sites transmis, en attente de désignation officielle, lorsqu'ils sont concernés par des activités humaines ou projets d'aménagements portant atteinte à leur bon état de conservation, état de conservation que la France s'est engagée, au niveau communautaire, à maintenir.

- En ce qui concerne la désignation des sites, FNE considère que son niveau devrait être plus ambitieux pour tendre à 10/15 % du territoire. En effet, la Commission européenne ne fixe pas de pourcentage, mais elle indique que la transmission devrait être proportionnelle à la richesse d'un Etat en matière de biodiversité, richesse qui en France est largement établie. De plus, la moyenne actuelle de transmission des Etats membres s'élève à 15 %, pourcentage qui est quand même significatif et indicatif en terme d'objectif à atteindre.

Le pourcentage peut aussi s'examiner par zone biogéographique, compte tenu de la proportion de zones biogéographiques qu'abrite chaque Etat membre et en fonction du rôle que devraient jouer les Etats à forte proportion pour compenser les manques ou les lacunes d'autres. En outre, la notion de réseau induit un certain niveau de pourcentage, afin qu'il soit significatif et fonctionnel, surtout quand l'objectif du dispositif est de conserver la biodiversité et de stopper sa régression.

- Sur la méthode, FNE regrette qu'au niveau des consultations interministérielles ou supra ministérielles, la désignation apparaît plus politique, que scientifique et qu'au niveau local, la nécessaire information des élus locaux

soit dans les faits, par manque de moyens, de temps ou de volonté, parfois inadaptée, avec des risques de blocages.

– Le manque d'inventaires de référence fait toujours défaut comme base commune et partagée de discussion, et engendre pour tous les acteurs des blocages et des déceptions, alors que des solutions existeraient en partant du niveau régional et des ZNIEFF. La méthode de travail commune a trop tardé à se mettre en place, avec la mise en place d'un groupe de travail restreint en juillet 2002 seulement, alors que la première transmission des sites est quasiment achevée.

A cet égard, FNE demande qu'à l'issue de la première période d'application de 6 ans de Natura 2000, et en profitant de ce délai, la transmission de sites soit complétée, afin d'être plus ambitieuse et elle suggère d'étudier une alternative à la transmission de sites, dans une vision plus large et dynamique. Il s'agirait, en s'appuyant sur le site Natura 2000 proprement dit, abritant en tant que zone dite centrale les habitats et espèces d'intérêt européen, de compléter cette désignation par une zone dite tampon, où des mesures conservatoires adaptées seraient promues.

● S'agissant du cas particulier de la désignation des zones de protection spéciale (ZPS), les difficultés dépendront du niveau d'ambition de la France. Actuellement, seulement 119 ZPS sont désignées en France soit environ 1,7 % du territoire. Ce résultat est extrêmement modeste, eu égard au potentiel français en oiseaux avec leurs habitats concernés par la directive de 1979, et à ce que d'autres états membres ont déjà désigné en ZPS. Pour FNE, la transmission des ZPS doit s'appuyer sur l'inventaire ZICO actualisé.

Actuellement, des initiatives sont prises par l'Etat pour dynamiser la conservation des zones humides. Dans ce cadre et afin d'amplifier ces initiatives, FNE suggère vivement de s'appuyer sur Natura 2000, car environ 50 % des ZICO sont des zones humides et leur transmission permettrait de conjuguer les deux objectifs.

Un des sujets de discussion sur les ZPS a trait à la perturbation, directe et indirecte, des espèces y vivant, notamment celle liée à l'activité cynégétique. Pour FNE, les ZPS, étant entendu que la chasse doit se pratiquer en respectant l'état de conservation et la biologie des espèces, devraient constituer des zones où une gestion cynégétique novatrice et exemplaire pourrait être développée (méthodes, prélèvements, zone en réserve...). Pour d'autres activités, un travail commun d'évaluation serait aussi à développer au niveau local, suivant les problématiques propres à chaque zone.

Il reste aussi à mettre en place une méthode de travail de transmission de ZPS, à l'instar de ce qui a été tardivement fait pour les futurs ZSC, sauf que là, pour FNE, le travail commence seulement et tout est encore à construire en commun.

● FNE, d'une manière générale, considère que le DOCOB est un bon outil, tant social, en tant qu'espace de rencontres et d'échanges des acteurs institutionnels et locaux sur un projet commun, que technique, pour la production commune de mesures de gestion pour la conservation du site. FNE souligne aussi la nécessité d'une validation technique supérieure (avis du conseil scientifique régional de protection de la nature), afin que tous les DOCOB soient cohérents et que chacun réponde bien aux enjeux locaux de conservation.

Cependant, il faut déplorer l'absence initiale d'un catalogue de mesures de gestion et de texte de référence et la définition fluctuante des outils de gestion prévus et des moyens. Elle regrette également l'inadéquation entre des mesures de gestion prévues par des DOCOB et celles retenues officiellement (ex des habitats forestiers) ainsi que la difficulté d'aboutir à une définition satisfaisante du « maintien du bon état de conservation », tel qu'inscrit dans la directive Habitats, afin d'afficher un objectif clair et partagé et de déterminer les mesures y répondant.

● En ce qui concerne les notions de perturbation et de dérangement, deux références techniques existent, avec les deux rapports sur la notion de perturbation (« perturbations/ZPS » et perturbations par l'activité cynégétique/ZSC), qui ont été validés par le Comité national de suivi Natura 2000, respectivement le 28/11/2000 et le 04/12/97, et envoyés aux préfets, afin d'aider à la production des DOCOB, tout en y intégrant les contextes locaux.

FNE considère que le respect des recommandations de ces deux rapports se pose, la validation technique supérieure des DOCOB par le CSRPN pouvant être une réponse, mais qu'il est préférable que d'emblée les recommandations soient pleinement prises en compte, afin d'éviter des allers-retours et des blocages. Elle souhaite que la rédaction tant attendue des cahiers oiseaux puisse enfin être rapidement engagée, afin d'apporter une réponse technique plus précise, espèce par espèce. La réflexion devrait être aussi menée finement localement dans la concertation, afin d'évaluer les enjeux liés à la perturbation et aux dérangements, et d'apporter si besoin des compléments adaptés, en terme de mesures et de moyens d'application.

● Enfin, la question du niveau satisfaisant des financements annoncés pour les contrats de gestion se pose, compte tenu du contexte de régulation budgétaire actuelle.

- Plus généralement, on peut légitimement s'inquiéter lorsqu'on constate que le Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN), budgété à hauteur de 20 millions d'euros début 2003, aurait depuis subi une réduction de 40 %, ce qui laisse schématiquement 12 millions d'euros pour la production de 1.200 DOCOB (si l'on raisonne en fonction du démarrage de Natura 2000, sur la production d'un DOCOB par site transmis), soit 10.000 €/DOCOB, hors coût de gestion et d'animation pour l'appliquer sur sa première durée de 6 ans. Par ailleurs, on note un décalage entre l'estimation du coût de Natura 2000 par la Commission européenne de 4 à 6 milliards d'€/an, soit 10 à 15 € par européen, alors que la France prévoit, à la mi 2003, 0,30 € par français.

- Beaucoup d'interrogations demeurent et sont loin d'être résolues sur la définition des mesures de gestion et leur cadre de financement. Il en est ainsi de celles concernant les habitats forestiers, avec la prise en compte ou non du « sacrifice d'exploitation », ou encore la définition et la nécessité de financer les dites « bonnes pratiques agricoles ». On peut s'interroger également sur la variabilité constatée sur le terrain des coûts des travaux, en fonction de la qualité des intervenants (particuliers, agriculteurs, entreprises, associations d'insertion...).

Enfin, il faut noter que le dispositif du contrat d'agriculture durable (CAD) n'est pas exactement conçu pour répondre aux objectifs poursuivis par Natura 2000. Ses modalités de mise en œuvre peuvent entraîner des difficultés, notamment ses références départementales ou encore les règles de cumul avec des mesures agri-environnementales. Il faudrait pouvoir « adapter » les mesures issues des synthèses régionales élaborées pour les contrats territoriaux d'exploitation, au contexte particulier de Natura 2000, mais la lourdeur des procédures est très pénalisante.

Dans l'absolu, il faudrait pouvoir définir des cahiers des charges adaptés aux spécificités de chaque site (présence/absence d'un habitat ou d'une espèce, pente, densité de boisement, matériel), avec un montant compensatoire préalablement fixé.

*

* *

21. Audition d'EDF (2 juillet 2003)

● Le réseau Natura 2000 est composé des sites relevant des directives communautaires Oiseaux et Habitats. Il s'agit de promouvoir une gestion adaptée des habitats naturels et des habitats de la faune et de la flore sauvage, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales de chaque Etat membre.

Le réseau Natura 2000, pour permettre la mise en place d'une gestion durable des espaces naturels, repose prioritairement sur une politique contractuelle élaborée avec tous les partenaires locaux.

Le calendrier communautaire prévoyait en 1995 l'inventaire national des sites importants, puis en 1996 la sélection des sites d'intérêt communautaire, pour aboutir en 2004 au classement en sites Natura 2000.

En France, la mise en œuvre du processus a suivi plusieurs étapes, avec en 2001, la transposition des directives communautaires dans le code de l'environnement, en 2002, la procédure de désignation des sites et la publication

de la liste des espèces, mais elle s'est également traduite, en 2003, par la condamnation de la France par la Cour de justice des Communautés européennes.

Chaque site désigné pour faire partie du réseau sera doté d'un document d'objectifs, qui vise à décrire l'existant et à définir les moyens les plus adaptés pour le préserver ou l'orienter. Ce document cadre, établi en concertation avec les acteurs locaux intéressés, doit fixer les orientations de gestion et les moyens financiers d'accompagnement. Il sera le document de référence au plan régional comme au plan européen pour une gestion équilibrée des territoires mais aussi pour l'obtention des cofinancements nationaux et communautaires.

- Les enjeux pour EDF sont liés aux mesures réglementaires associées aux contrats d'objectifs des sites Natura 2000, que ce soit pour les installations existantes ou pour l'implantation de nouveaux ouvrages. Toutes les installations d'EDF, qu'elles relèvent de la production, du transport ou de la distribution, sont potentiellement concernées.

- Les exploitations hydrauliques peuvent être affectées par des réglementations concernant les marnages et les variations de débit des cours d'eaux (protection des habitats, zones de reproduction), telles que le relèvement des débits réservés, la limitation des éclusées, les contraintes d'exploitation (crues, chasses, vidanges) ou encore la limitation sur des évolutions d'ouvrages.

- Les exploitations thermiques peuvent être affectées par des limitations des variations de température des eaux de rejets utilisées pour le refroidissement (réglementations relatives à la protection de la faune et la flore aquatique).

- S'agissant des lignes électriques, la réglementation associée aux contrats d'objectifs des sites Natura 2000 peut se traduire par des préconisations plus strictes en matière d'élitage, d'entretien des lignes et de protection des oiseaux. Les contraintes concernant l'implantation de nouveaux ouvrages pourraient être également plus fortes.

Les aménagements, et travaux sur les sites existants, s'ils sont de nature à affecter un site Natura 2000, feront l'objet d'une évaluation de leurs incidences vis-à-vis des objectifs de conservation du site. Si cette incidence porte atteinte à l'état de conservation du site, l'autorité administrative ne peut plus donner d'approbation ou d'autorisation. L'impact économique d'une telle décision doit pouvoir être apprécié.

A noter en particulier que les projets hydrauliques situés en dehors du périmètre d'un site Natura 2000 doivent aussi passer par la procédure de l'évaluation des incidences lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter le site lui-même.

- EDF se mobilise pour suivre la mise en place de ce réseau écologique, à travers des actions de sensibilisation, sur la directive et ses enjeux pour EDF, conduites au sein de l'ensemble des unités régionales. En outre, au niveau du Réseau de transport d'électricité (RTF), un comité de pilotage, réunissant un

correspondant Natura 2000 par région, a été mis en place. Ces correspondants sont en contact avec les administrations concernées par ce dossier (préfet, DIREN, DDAF). Enfin, au niveau de la Branche Energie, le recensement des sites de production concernés par les zones Natura 2000 a été mené, ainsi qu'une analyse des conséquences possibles sur leur fonctionnement, avec l'appui d'un outil cartographique dédié.

● De façon générale, EDF déplore, au niveau départemental, l'insuffisante mobilisation des acteurs industriels par les pouvoirs publics. Des contacts ont été pris, souvent sur l'initiative d'EDF, avec les DIREN et les DDAF, mais cette démarche n'a pas été systématique.

En ce qui concerne la désignation des zones, aucune incompatibilité forte entre l'application des critères Natura 2000 et les critères de fonctionnement des sites EDF n'est apparue à ce jour. Toutefois, EDF reste attentive à ce que la couverture Natura 2000 du territoire métropolitain reste maîtrisée.

Comme tous les opérateurs industriels, potentiellement impactés par des orientations de gestion nouvelles de zones Natura 2000, EDF est très attentive au financement des plans de gestion. C'est un des points cruciaux aujourd'hui de l'élaboration des documents d'objectifs.

*

* *

22. Audition de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) (2 juillet 2003)

● La mise en place du réseau Natura 2000 représente un véritable enjeu de développement durable et d'aménagement du territoire. Les espaces qui abritent une grande biodiversité et qui méritent d'être protégés sont presque toujours concernés par des activités économiques ou des activités de tourisme ou loisirs.

Une gestion adaptée des habitats naturels et des habitats de la faune et de la flore sauvages est certes une nécessité. Toutefois, cette gestion des sites doit pouvoir prendre en compte les particularités économiques, sociales et culturelles locales ou régionales afin de ne pas geler le développement économique des territoires. Si la conservation des habitats et des espèces naturelles est aujourd'hui permise sur certains territoires, c'est bien parce que les activités et les pratiques économiques ont permis de les sauvegarder jusqu'ici.

L'enjeu est d'autant plus important pour les entreprises que tous les projets et programmes susceptibles d'affecter de façon notable un ou plusieurs

sites sont concernés. L'impact pour l'activité économique ne s'arrête donc pas au périmètre du site Natura 2000.

● Compte tenu de ces considérants, on ne peut que déplorer l'insuffisance de la concertation avec les acteurs économiques.

– Le ministère chargé de l'environnement a créé en 1997 un comité national de suivi Natura 2000. Les membres de ce comité se sont pleinement investis dans la préparation d'un projet de loi Natura 2000 et son décret d'application. Sont ressorties de ce débat de multiples propositions ou suggestions qui n'ont été reprises dans aucun des textes publiés en 2001, que ce soit l'ordonnance du 3 janvier ou les décrets du 8 novembre et 20 décembre. De plus, les membres du Comité national de suivi ont pu constater que la procédure des ordonnances privait le pays d'un débat parlementaire sur ce sujet de société.

En outre, le Comité national de suivi n'a pas encore d'existence officielle reconnue par les textes.

– Le manque de concertation se retrouve au niveau local lors de la procédure de désignation des sites Natura 2000, qui n'associe pas de manière systématique l'ensemble des acteurs locaux. Ce manque de concertation est également tangible avec la suppression, en 2001, du caractère obligatoire des comités départementaux de suivi Natura 2000. Véritable instance de dialogue entre tous les acteurs, leur création et leur fonctionnement sont désormais soumis au bon vouloir des préfets alors que jusqu'alors ces comités avaient une existence officielle prévue par les textes.

– Les entreprises et leurs représentants souhaitent être partie prenante à la désignation des périmètres des sites. Le décret du 8 novembre 2001 relatif à la désignation des sites Natura 2000 prévoit une consultation limitée aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire desquels est localisée en tout ou partie la zone envisagée. Cette consultation est certes nécessaire mais insuffisante car Natura 2000 aura également un impact très fort sur les projets situés à proximité du site.

La circulaire du 26 juillet 2002 de la ministre chargée de l'environnement va dans le sens d'une plus grande concertation car elle incite les préfets à dialoguer avec les représentants des activités économiques. Toutefois, cette circulaire ne saurait donner une reconnaissance officielle et une portée juridique réelle à cette consultation.

Il serait donc opportun de modifier le décret du 8 novembre 2001 afin d'élargir le champ de la concertation à tous les acteurs économiques lors de la désignation d'un site.

– Il conviendrait également de renforcer la publicité foncière lors de cette désignation. Les entreprises sont très souvent dans l'incertitude à propos de la définition d'un périmètre Natura 2000. Aujourd'hui, la délimitation des sites repose sur une cartographie au 1/25.000^e, sans se référer à la parcelle cadastrale.

A cette imprécision géographique, vient s'ajouter l'absence de toute publicité ou information pour les entreprises concernées.

Par conséquent, c'est lors du dépôt d'un dossier pour la réalisation d'un projet ou programme que les entreprises vont avoir connaissance de leur présence sur ou à proximité d'une zone protégée. Cette situation peut être très grave pour une entreprise qui s'est engagée dans un projet de modernisation ou développement et qui le voit bloqué. Sa survie économique peut être remise en cause.

L'ACFCI considère qu'il y a une urgence à clarifier le zonage Natura 2000, qui doit se référer au fond cadastral. Elle demande que soient mis en place des dispositifs d'information des propriétaires ou exploitants directement concernés et des entreprises situées à proximité d'un site. Elle suggère que les Chambres de commerce et d'industrie constituent le relais de l'information sur les sites Natura 2000 pour les entreprises.

● S'agissant de l'élaboration des documents d'objectifs, le décret du 20 décembre 2001 prévoit que le comité de pilotage Natura 2000 est associé à cette étape du processus. Ce comité peut être complété notamment par des représentants des concessionnaires d'ouvrages publics, des gestionnaires d'infrastructures, des organismes consulaires. Les CCI sont donc associées à l'élaboration des documents d'objectifs. Toutefois, une clarification s'impose quant à la portée du document d'objectifs sur les activités situées à proximité d'un site Natura 2000.

– Les infrastructures existantes ou en projet méritent une attention particulière notamment lorsque des sites ont une superficie très importante (exemple de la Sologne) ou lorsqu'ils sont susceptibles de fractionner des bassins d'emploi ou d'activités cohérents.

Le décret du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites est très contraignant pour les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements situés en dehors du périmètre d'un site Natura 2000. Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de façon notable un ou plusieurs de ces sites, ces projets doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences éventuelles au regard des objectifs de conservation de la directive Habitats. Les entreprises sont susceptibles d'être concernées non seulement pour le développement ou la modernisation de leur activité principale, mais aussi pour toutes leurs activités connexes : transports, entrées-sorties d'entreprises, approvisionnements, prélèvements d'eau, etc.

– Un certain nombre d'activités économiques cohabitent et ont cohabité avec des espèces protégées. La création de certaines infrastructures gérées par les CCI a également contribué à créer dans leur voisinage immédiat des habitats naturels et des zones de reproduction des oiseaux exceptionnels. Dans beaucoup de situations, les entreprises contribuent et ont contribué à la conservation d'espaces naturels. Il est donc important que les entreprises (commerciales, industrielles, de services ou de tourisme) déjà implantées sur des sites Natura 2000 ou à proximité immédiate puissent être assurées de leur pérennité et

continuer à se développer. En effet, le maintien de l'activité ne peut être assuré sans une possibilité de modernisation ou de développement.

L'ACFCI demande d'associer les représentants des entreprises à la clarification de la notion d'« affectation notable », en fonction de critères tels que la distance par rapport au site Natura 2000, la topographie, l'hydrographie, le fonctionnement des écosystèmes, la nature et l'importance du projet, les caractéristiques du projet, du site et des objectifs de conservation.

● Natura 2000 peut devenir un véritable outil de valorisation des territoires ruraux. Le rapprochement entre les outils Natura 2000 et contrats d'agriculture durable (ex CTE) en est la meilleure illustration.

Cependant, cette approche contractuelle ne doit pas se cantonner au monde agricole. C'est pourquoi l'ACFCI préconise la création d'un « contrat d'entreprise durable ». Force est de constater qu'aujourd'hui aucune contrepartie financière n'est prévue pour les entreprises dans le cadre des contrats Natura 2000.

Pourtant l'impact de Natura 2000 n'est pas à négliger lors de l'installation ou lors du développement d'une entreprise. Des moyens financiers pourraient être associés aux investissements, aux coûts supplémentaires, aux mesures correctives ou compensatoires liées à Natura 2000. Ces financements s'inscrivent pleinement dans les actions de gestion allant dans le sens de la conservation ou la protection des espèces et rentrent dans les objectifs affichés par la Stratégie nationale de développement durable présentée par le Gouvernement.

ANNEXE IV -
DÉPLACEMENTS

- Déplacement dans l'estuaire de la Seine (22 avril 2003)
- Déplacement dans la plaine de la Crau et le site des Alpilles (14 mai 2003)
- Déplacement à Nantes (Marais Poitevin et Marais Breton)
- Réunions de travail à Bruxelles (20 mai 2003)