

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, Ladislas Poniatowski, 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.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
ALLOCUTION D'OUVERTURE	4
Lecture, par M. Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche, président du Conseil général de la Manche, du message d'accueil de M. Christian Poncelet, Président du Sénat	4
INTRODUCTION DU COLLOQUE	6
M. Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche, président du Conseil général de la Manche	6
Première table ronde : Mieux comprendre le cadre et les enjeux de Natura 2000	12
1. <i>M. Bertrand-Pierre Galey, directeur général du Muséum national d'histoire naturelle</i>	12
2. <i>M. Pascal Ferey, secrétaire général adjoint, en charge de Natura 2000, à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)</i>	12
3. <i>M. Michel Métais, directeur de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO)</i>	14
4. <i>M. Dominique Hoestlandt, président de l'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM)</i>	15
5. <i>M. Jean-Marc Février, professeur de droit public à l'université d'Auvergne</i>	16
6. <i>M. François Bland, directeur de projet Natura 2000 à la direction de la Nature et des Paysages (DNP), ministère de l'Écologie et du Développement durable</i>	18
<i>Débat avec la salle</i>	19
Deuxième table ronde : Des projets en quête d'exemplarité	23
Zone Atlantique – Marais Atlantique	23
1. <i>M. Michel Loquet, président de la Chambre départementale d'agriculture de Loire-Atlantique</i>	23
2. <i>M. Jacques Oudin, sénateur de Vendée</i>	24
3. <i>M. Pierre Roussel, secrétaire général de l'Inspection générale de l'environnement (IGE)</i>	25
Zone méditerranéenne	26
1. <i>M. Patrice Vulpian, président du comité du foin de Crau</i>	26
2. <i>M. Gérard Jouve, président de l'Agence publique du massif des Alpilles, maire des Baux-de-Provence</i>	27
Estuaire de la Seine	28
1. <i>M. Jean-Pierre Lecomte, président du Port autonome du Havre</i>	28
2. <i>M. Hubert Saint, président du parc naturel régional des boucles de la Seine normande</i>	29
3. <i>M. Gilles Ondet, directeur de l'association de chasse du domaine public maritime de la baie de Seine et des pays de Caux</i>	30
Région de la Franche-Comté	31
1. <i>M. Jean Patoz, président de la communauté de communes du plateau de Frasne et du Val-du-Drugeon</i>	31
2. <i>M. Benoît Deleu, directeur de l'infrastructure et de l'environnement à Voies navigables de France (VNF)</i>	32
3. <i>M. David Sève, directeur de la Fondation Nature et Découvertes</i>	32
INTRODUCTION DE L'APRÈS-MIDI	34
M. Gérard Larcher, sénateur des Yvelines, président de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat	34

Troisième table ronde : Pour un bon usage des directives dans le cadre du réseau Natura 2000	36
1. <i>M. Guy Fradin, directeur de la Nature et des Paysages (DNP), ministère de l'Écologie et du Développement durable</i>	36
2. <i>M. Alain Moulinier, directeur général de la Forêt et des Affaires rurales, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales</i>	36
3. <i>M. Edouard-Alain Bidault, secrétaire général de la Fédération nationale des chasseurs, en charge de Natura 2000</i>	37
4. <i>M. Rémi Bailhache, membre du bureau de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture</i>	38
5. <i>Mme Fabienne Beaudu, chargée de mission développement durable aux Autoroutes du Sud de la France (ASF)</i>	39
6. <i>M. Nicholas Hanley, Chef de l'Unité Nature et Biodiversité à la DG Environnement de la Commission européenne</i>	40
7. <i>M. Yann Gaillard, sénateur de l'Aube et président de la Fédération nationale des communes forestières</i>	41
8. <i>M. Claude Massoure, maire de Luz-Saint-Sauveur, vice-président de l'Association des communes touristiques de France</i>	42
<i>Débat avec la salle</i>	42
Quatrième table ronde : Quelle stratégie pour développer un consensus ?	47
1. <i>Mme Marie Anne Isler Béguin, députée européenne, membre de la Commission de l'environnement du Parlement européen</i>	47
2. <i>M. Maurice Bruzek, président de la Fédération française de randonnée pédestre</i>	47
3. <i>M. Frédéric Léonard, président de l'agence de communication Hickory, spécialisée dans le développement durable</i>	48
4. <i>Mme Agnès Fortier, chargée de recherche à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)</i>	49
5. <i>M. Jean-Louis Joseph, président de la Fédération des parcs naturels régionaux de France</i>	50
<i>Débat avec la salle</i>	51
CONCLUSION DU COLLOQUE	54
M. Gérard Larcher, sénateur des Yvelines, président de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat	54
ALLOCUTION DE CLÔTURE	55
Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'Écologie et du Développement durable	55

ALLOCUTION D'OUVERTURE

**Lecture, par M. Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche,
président du Conseil général de la Manche, du message d'accueil de
M. Christian Poncelet, Président du Sénat**

Voir le Sénat faire –si vous me permettez l'expression– la « promotion » de ce qu'il est convenu d'appeler Natura 2000 pourrait, pour certains esprits chagrins, apparaître comme un paradoxe.

En réalité, il n'en est rien.

La démarche du Sénat est, au contraire, destinée à réengager avec sérénité et méthode, une réflexion d'ensemble sur ce dispositif novateur, dont l'ambition, vous le savez, est de contribuer, à l'échelle européenne, à la préservation de la diversité biologique, en créant à cet effet un réseau écologique européen identifiant des zones protégées.

Je le dis sans ambages : le Sénat et son président approuvent cet objectif.

Pour autant, je ne pratiquerai pas la langue de bois en dissimulant les incontestables « maladresses » commises par différentes autorités européennes et nationales dans le « lancement » de cet objectif.

Ces « maladresses » ont fait naître, puis entretenu, un climat de méfiance et de suspicion en milieu rural, très largement alimenté, il faut le reconnaître, par la méconnaissance des directives européennes en question.

Il n'est pas faux non plus de dire qu'à l'époque un certain nombre de malentendus étaient confortés et entretenus par un écologisme gouvernemental bien trop idéologique pour être efficace.

Ainsi, notre pays a-t-il, au cours de cette période, vu se creuser une sorte de fossé d'incompréhension entre les milieux ruraux et les militants de l'écologie.

Alors, c'est tout à l'honneur du Sénat que de prendre aujourd'hui l'initiative de vouloir sortir des procès d'intention et d'agir, comme il le fait toujours, en analysant sereinement les faits, en présence de l'ensemble des acteurs concernés.

Vous aurez certainement tout au long de la journée, l'occasion d'accomplir un travail de fond tant sur les objectifs que sur les instruments et les perspectives d'une mise en œuvre pacifiée de Natura 2000.

À cet égard, je tiens en particulier à saluer votre choix d'examiner des exemples géographiques concrets, provenant d'expériences conduites dans différentes régions de notre pays.

Je souhaite donc qu'une volonté de dialogue permette à Natura 2000 de connaître le succès en France.

À l'évidence, c'est la volonté de concertation avec l'ensemble des acteurs locaux et la contractualisation des modes de gestion des espaces à protéger qui permettront, j'en suis convaincu, une prise en compte complète des objectifs de protection de l'environnement dans la valorisation de l'espace rural.

Vos travaux ne se contenteront pas d'y contribuer, ils en seront, j'en ai la conviction, la « rampe de lancement ».

INTRODUCTION DU COLLOQUE

**M. Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche,
président du Conseil général de la Manche**

L'organisation de ce colloque, consacré à la mise en œuvre de Natura 2000 sur notre territoire, a pour ambition de faire la synthèse, avec vous, des nombreuses auditions que j'ai menées au Sénat depuis le mois de mars dernier, ainsi que des déplacements que j'ai effectués en province et à Bruxelles, dans le cadre d'une mission qui m'a été confiée sur ce sujet par la Commission des Affaires économiques du Sénat.

Je tiens d'ailleurs à remercier très chaleureusement toutes les personnes entendues à ces différentes occasions, et que pour la plupart d'entre elles j'ai le plaisir de retrouver aujourd'hui. Chacune et chacun d'entre eux m'ont fait partager leur volonté de s'impliquer dans la mise en œuvre de cet objectif communautaire ambitieux, ou ont mis l'accent sur les freins, les difficultés, les obstacles qu'ils rencontraient, ou encore m'ont fait toucher du doigt le handicap majeur qu'a connu ce processus depuis son origine, que l'on pourrait résumer dans une formule un peu simpliste, mais vraie sur le fond : « c'est Bruxelles qui veut, c'est Bruxelles qui décide, c'est Bruxelles qui impose et nous on ne nous demande pas notre avis ».

En avril 1997, j'avais pu établir un constat dans un premier rapport que la Commission des Affaires économiques m'avait confié sur Natura 2000 et que j'avais sous-titré : « De la difficulté de mettre en œuvre une directive européenne ».

Plusieurs éléments réunis ensemble auraient pu faire tourner au psychodrame la mise en œuvre de ce projet communautaire. « *Un texte mal connu et mal interprété, une règle du jeu quasi inexistante, un défaut majeur de communication et de concertation, des acteurs locaux se sentant pris au piège ou en butte à un « intégrisme » écologiste poursuivant des enjeux de pouvoirs forts* » : c'est ainsi que je qualifiais, il y a six ans, le déroulement de la mise en œuvre de Natura 2000.

La situation est aujourd'hui très différente, comme j'ai pu le constater à travers les auditions et mes déplacements, même si des incertitudes et des inquiétudes légitimes demeurent, incertitudes et inquiétudes qu'il est indispensable de lever pour restaurer un climat de confiance.

En quoi est-ce différent aujourd'hui ?

D'une part, la transposition de la directive Habitats a été réalisée par l'ordonnance du 11 avril 2001 et celle-ci a été ratifiée par le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

D'autre part, les décrets du 8 novembre et du 20 décembre 2001 arrêtent les modalités d'application de la directive, s'agissant de la transmission des propositions de sites à la Commission européenne et des mesures de gestion dans le réseau ainsi constitué. Plusieurs circulaires sont venues également compléter ce corpus réglementaire.

Sur le plan des désignations, et malgré un certain retard qui a valu à la France d'être condamnée à deux reprises par la Cour de justice des Communautés européennes, notre pays a réalisé des avancées significatives. Ont été ainsi proposés près de 4 millions d'hectares au titre de la directive Habitats, ce qui représente 7,4 % du territoire national et 1.174 sites. Au titre de la directive Oiseaux, 930.000 hectares ont été désignés, soit 1,7 % du territoire et 119 zones de protection spéciale (ZPS).

Pour tenir nos engagements européens, et nous aurons l'occasion d'y revenir au cours de la journée, il nous reste principalement à compléter le réseau des ZPS. **Je voudrais, ici, affirmer avec un peu de solennité que ceci ne pourra se faire qu'en renforçant la concertation au niveau local**, qu'il s'agisse de la définition des périmètres, ou de la définition et de l'éventuelle prise en compte de la perturbation ou du dérangement.

Il faut enfin souligner que, contrairement à beaucoup d'autres États-membres, la France s'est, parallèlement à cette première phase de désignations, engagée résolument dans la deuxième étape de mise en œuvre de la directive à travers la rédaction de documents d'objectifs (DOCOB).

Dans près de 600 sites, la concertation sur le dispositif de gestion est engagée et elle est achevée dans 170 d'entre eux. Trois cents DOCOB devraient être ainsi rédigés fin 2003.

Tout ceci témoigne de l'intérêt que les acteurs locaux et les pouvoirs publics portent à la mise en œuvre de ce réseau écologique européen, identifiant des zones protégées pour contribuer à préserver la diversité biologique de nos territoires. Il s'agit d'un enjeu majeur tant au niveau mondial qu'europpéen.

Mais ne doit-on pas, en outre, se poser la question : « Avons-nous les uns et les autres pris le temps de définir ce qu'était Natura 2000 ? ». Il s'agit avant tout d'un objectif destiné à préserver la biodiversité, c'est-à-dire, en termes simples, qu'il s'agit de ne pas laisser disparaître les espèces végétales ou animales existant encore aujourd'hui. Pour atteindre cet objectif, il faut à la fois protéger les espèces, cela a été l'objectif de la directive Oiseaux de 1979 et, parallèlement, protéger leurs habitats.

Pourquoi faut-il sauver la biodiversité ? Tout simplement parce qu'il s'agit d'un enjeu essentiel pour la survie de l'espèce humaine. Tout affaiblissement de la diversité biologique menace tout autant notre sécurité alimentaire que notre énergie, que nos ressources naturelles, que la photosynthèse, ou la production d'oxygène. Cet appauvrissement aurait des conséquences sur la santé humaine et sur l'ensemble de nos activités économiques ou culturelles. Aucun des facteurs constituant notre vie quotidienne ne serait épargné.

Je pourrais multiplier encore les exemples mais je préfère simplifier en disant que maintenir la biodiversité, c'est tout simplement garantir la survie des générations futures.

Une fois l'objectif défini, il reste à déterminer les moyens d'y parvenir. Ces moyens demandent une méthodologie ; appliquer une méthodologie nécessite des acteurs, et c'est cet ensemble là que l'on appelle Natura 2000.

La première partie de notre colloque va d'ailleurs nous permettre de reprendre et de préciser ces enjeux fondamentaux.

Ensuite, à travers une présentation de plusieurs sites, animée par les acteurs et les gestionnaires eux-mêmes de ces sites – que je remercie d'être parmi nous – nous allons essayer de définir les règles qui vont permettre d'assurer le succès de cette entreprise, en remplaçant Natura 2000 au cœur d'un aménagement partagé et concerté de nos territoires.

Pour guider notre réflexion, je souhaite à présent évoquer les propositions qui pourraient être les miennes, concernant la définition de ces règles, et je souhaite que nous en débattions.

En ce qui concerne la désignation des sites, et plus particulièrement les propositions de sites d'intérêt communautaire, il est impératif que **la concertation se poursuive en toute transparence et avec une meilleure information des gestionnaires et des ayants droit** des territoires concernés.

Après que ces sites auront été validés par la Commission européenne, il conviendra ainsi de réfléchir sur la nécessité de préciser leur périmètre en s'appuyant notamment sur des limites physiques clairement identifiées. Une meilleure information devrait se traduire également par un affichage en mairie, voire une transmission aux chambres consulaires.

À propos des ZPS, identifiées au titre de la directive Oiseaux, la démarche doit reprendre pour compléter les désignations françaises, traduire la richesse et la diversité des espèces présentes sur le territoire national, et préserver leurs habitats. Elle doit s'inscrire impérativement dans une démarche concertée confiant aux comités de pilotage concernés le soin de définir ce qui relève de la perturbation ou du dérangement.

S'agissant des DOCOB, notre réflexion doit porter tant sur la méthodologie de leur élaboration que sur leur contenu et leur portée. La procédure d'élaboration de ce document est pour l'instant placée sous la seule responsabilité de l'administration déconcentrée, qui a mis en place une étroite concertation avec les acteurs de terrain et les élus locaux, à travers un comité de pilotage propre à chaque site. Ce comité est en effet présidé par le préfet, et celui-ci choisit également un opérateur technique chargé de l'élaboration du DOCOB. Enfin, c'est le préfet qui est chargé de l'approuver et tous les six ans il devra en réaliser l'évaluation.

La composition très large du comité de pilotage associe des représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements, des représentants des exploitants agricoles, des forestiers, des propriétaires, mais aussi des organismes consulaires, des concessionnaires d'ouvrages publics ou encore des représentants des activités de tourisme et de protection de la nature. Ce comité est associé à l'élaboration du document d'objectifs, des contrats Natura 2000 et à l'évaluation de la mise en œuvre du DOCOB.

D'après les expériences, on s'aperçoit que lorsqu'un DOCOB est réussi, c'est toujours au bénéfice d'une très forte implication des collectivités territoriales qui font de Natura 2000 un outil d'aménagement et de mise en valeur de leur territoire.

C'est la raison pour laquelle je propose que **la présidence du comité de pilotage soit confiée aux collectivités territoriales, à charge pour elles de définir le bon niveau de compétence** qui peut varier selon la taille du site, sa diversité et son organisation territoriale. Le choix de l'opérateur reviendrait alors au comité de pilotage qui suit l'élaboration du document d'objectifs.

En revanche, son approbation doit rester de la compétence du préfet, de même que son évaluation tous les six ans compte tenu des obligations de l'État français vis-à-vis de l'Europe.

D'un point de vue méthodologique, je propose tout simplement de m'inspirer de la procédure d'élaboration de la charte des parcs naturels régionaux. Cette charte est conçue par la région avec l'accord de l'ensemble des collectivités territoriales concernées et en concertation avec les partenaires intéressés, puis approuvée par décret, ce qui vaut classement pour 10 ans.

Cette méthodologie me semble essentielle pour permettre aux élus locaux de s'approprier la démarche Natura 2000.

S'agissant du comité départemental de suivi, instance d'information et de communication sur ce réseau écologique européen au niveau départemental, je proposerai qu'il soit coprésidé par le préfet et le président du conseil général et que son rôle soit renforcé afin qu'il assure une réelle cohérence territoriale de l'ensemble des documents d'objectifs et puisse jouer un éventuel rôle d'arbitrage en cas de désaccord local.

Le DOCOB définit les moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif et les mesures à prendre pour gérer l'espace dans l'esprit de l'objectif. **Il doit être un document consensuel** et dire ce qu'il est, ne rien cacher de ce qu'il comporte. Il n'a pas de portée juridique directe, il n'est pas opposable aux tiers. Une fois encore, la similitude avec la charte constitutive d'un parc naturel régional doit être recherchée.

Enfin, mon troisième axe de réflexion a porté sur les financements à trouver pour mettre en œuvre Natura 2000.

D'une part, il faut **trouver des financements pour poursuivre la réalisation des DOCOB, financer les études, les équipes d'animation et les opérateurs**. Il s'agit d'un enjeu fort à court et moyen terme pour ne pas casser la dynamique enclenchée. J'ai bien entendu les appels en ce sens lors de mes déplacements en province ou lors de mes auditions. L'État doit honorer sa parole pour rester crédible.

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**, à la différence semble-t-il de bon nombre d'États-membres qui ont plutôt choisi une approche de type réglementaire pour la gestion des sites Natura 2000.

Que l'on soit sur un territoire « banal » ou sur un espace Natura 2000, les différentes réglementations relatives à la protection de l'environnement s'appliquent de la même manière : les sites d'intérêt communautaire ne sont ni des espaces de non-droit ni des espaces sanctuarisés, et on y appliquera également la réglementation sur les déchets

ou sur l'eau. Ainsi, si leurs périmètres recouvrent des espaces protégés au titre de mesures nationales de protection, type réserves naturelles, parcs nationaux, sites classés, loi littoral ou encore arrêtés de biotopes... avec ou sans Natura 2000, même s'il s'agit là d'une redondance, les règles continuent de s'appliquer. La mise en œuvre des objectifs fixés par la directive Habitats ne doit pas conduire à plus de réglementation et doit passer par une contractualisation avec les gestionnaires des espaces concernés.

La question du financement des mesures de gestion est donc fondamentale pour répondre à nos obligations.

Il faut d'abord considérer qu'une bonne partie des objectifs de conservation des sites a pu et pourra continuer d'être atteinte par le maintien des activités qui s'y pratiquent et qui ne nécessitent donc pas de financements spécifiques.

S'agissant des activités agricoles, largement concernées par les sites Natura 2000, on remarque que l'application d'un socle de bonnes pratiques a permis de remplir une grande partie des objectifs. Pour ma part, il s'agit d'une invitation au bon sens et au pragmatisme.

Au delà, et le représentant du ministère de l'Agriculture sera nécessairement sollicité sur ce point, il faudra pouvoir mobiliser des mesures spécifiques pour rémunérer les agriculteurs qui s'engagent dans des pratiques culturales respectueuses de l'environnement en allant au-delà de la réglementation, ce qui correspond exactement à la définition d'un contrat Natura 2000.

Lors de notre déplacement à Nantes, la semaine dernière, mes interlocuteurs ont particulièrement insisté sur l'impact très positif des opérations locales agri-environnementales, les OLAE, ciblées sur les zones humides. Au passage, j'invite les responsables à lever les incertitudes qui demeurent après 2002-2003 quant à leur pérennisation. La définition et la mise en place des contrats d'agriculture durable doivent également permettre d'apporter une réponse spécifique aux territoires comportant un enjeu particulier. Nous avons besoin de l'avis et des propositions de la profession agricole à ce sujet, et je sais d'ores et déjà que nous pouvons compter sur elle. Je ne peux pas m'empêcher de rappeler ici que parmi toutes les professions majeures que nous connaissons en France, les agriculteurs sont ceux qui ont sans doute connu les plus grandes mutations dans un laps de temps très court. Ils ont toujours su répondre aux grands défis de notre pays. **Ils ont une légitimité à gérer les espaces que personne ne peut leur contester.**

Par ailleurs, **je préconise la mobilisation d'une palette d'outils financiers, voire fiscaux** qui permettraient de soutenir les efforts engagés et consentis par les collectivités territoriales et les acteurs de terrain pour gérer un site Natura 2000.

Nous devons à cet égard faire preuve d'imagination : ainsi, pourquoi ne pas introduire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée pour les communautés de communes qui gèrent des sites d'intérêt communautaire au titre de leur compétence « environnement » ? Pourquoi ne pas aller plus loin dans la fiscalité appliquée aux espaces naturels afin qu'elle ne pénalise plus les espaces non productifs mais riches en biodiversité. Pourquoi ne pas imaginer une exonération totale ou partielle du foncier non bâti, ou des droits de succession en contrepartie d'un engagement de gestion pris dans le cadre d'un contrat Natura 2000 ?

Bien entendu, il ne faut pas oublier les financements communautaires, puisque la directive prévoit que l'Europe cofinance certains coûts liés à la gestion des sites du réseau. Force est de constater, cependant, qu'aucun cadre précis n'a été établi pour gérer la programmation de ce financement, et nous n'avons en outre aucune visibilité à court et moyen terme sur les montants envisagés.

M. Nicholas Hanley, représentant de la direction générale Environnement à la Commission, sera bien évidemment sollicité pour faire le point sur ce dossier délicat. Il pourrait notamment rendre compte de l'avancée de la communication que la Commission entend faire devant le Parlement et le Conseil européens sur son évaluation des coûts de mise en œuvre de la directive, et sur le cofinancement communautaire qu'elle est prête à mettre en place.

En définitive, notre débat d'aujourd'hui et les propositions que je serai amené à faire dans mon rapport doivent nous inviter à réfléchir à ce qui doit être fait pour protéger et mettre en valeur notre patrimoine naturel, à l'instar de ce qui se fait pour notre patrimoine architectural.

Il nous faut redonner du sens à Natura 2000 en permettant aux collectivités territoriales et aux acteurs locaux de se réapproprier cette démarche.

Dans toute œuvre humaine, la réussite passe par l'implication des acteurs... C'est vrai pour la définition de l'objectif : un projet n'est bon que s'il est partagé par tous ; c'est vrai dans la mise en œuvre des moyens pour atteindre cet objectif : c'est à nous, hommes de terrain, qu'il appartient de porter et de vivre notre terroir...

En nous impliquant dans la sauvegarde ou le maintien de leurs paysages, dans la mise en valeur des richesses naturelles de leurs territoires, nous rendrons aux habitants la fierté « d'être d'ici ».

Première table ronde :

Mieux comprendre le cadre et les enjeux de Natura 2000

M. Bertrand-Pierre Galey, directeur général du Muséum national d'histoire naturelle

Le Muséum national d'histoire naturelle joue dans le cadre de Natura 2000 le rôle auquel le destine sa mission générale, à savoir une mission de recherche, de conservation, d'expertise, d'enseignement et de diffusion de la culture scientifique. Il est ce que j'appelle un centre de ressources sur la nature et sur les relations de l'homme avec celle-ci. À ce titre, le ministère de l'Écologie et du Développement durable nous met à contribution de diverses manières :

Nous intervenons, en effet, dans les processus de protection de la faune et de la flore, et dans les processus d'inventaires de la nature vivante sur le territoire national. Nous conseillons le ministère sur les aspects scientifiques quantitatifs concernant les habitats, la présence des espèces et l'évaluation scientifique des politiques de protection envisagées.

Nous sommes également consultés par les DIREN dans un premier temps, par le ministère lui-même lors des étapes suivantes, et au moment de l'intervention du Conseil national du patrimoine naturel.

Nous nous appuyons sur les travaux de nos scientifiques et travaillons en collaboration très étroite avec les collectivités territoriales et les associations ou administrations présentes sur le terrain. Nous centralisons et ordonnons les données que nous utilisons ensuite pour des travaux prospectifs ou pour fournir au gouvernement les éléments nécessaires à ses prises de décisions. Nous avons, enfin, dans certaines de nos missions, des relations très fécondes avec les collectivités territoriales qui nous demandent d'être, en quelque sorte, leur prestataire de service.

M. Pascal Ferey, secrétaire général adjoint, en charge de Natura 2000, à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Depuis 1991, je travaille sur un territoire sensible. Les agriculteurs le désertent car il est difficile à exploiter et la gestion des niveaux d'eau est source de conflits permanents. Entre l'agriculture, la chasse, la pêche et le tourisme les tensions sont quotidiennes.

À l'initiative d'un certain nombre d'élus, des cellules de réflexion, dans lesquelles les agriculteurs se sont impliqués, ont été mises en place.

De ce fait, lorsque la directive Habitats est entrée en scène, avec, notamment, l'établissement des DOCOB, nous n'avons pas été surpris. Les tensions étaient apaisées depuis longtemps, la confiance s'était à nouveau installée entre les acteurs et ce document a ainsi pu être établi sans difficultés.

M. Jean-Laurent Bernard, rédacteur en chef de France Bleu Provence

Votre expérience est-elle représentative de celle d'une majorité d'agriculteurs ?

M. Pascal Ferey, secrétaire général adjoint, en charge de Natura 2000, à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Le message que je suis habilité à porter au nom de la FNSEA est majoritaire. Le monde agricole a des devoirs, et depuis fort longtemps, il cultive un patrimoine aujourd'hui très riche. Mais ce monde agricole a aussi des droits, qu'il tient à préserver. Il est engagé sur la conservation des sites, sans le savoir, et ce depuis toujours. Aujourd'hui, on lui dit qu'il faut le faire...

C'est en ce sens qu'un long chemin reste à parcourir pour rétablir un climat de confiance entre les différents partenaires. Dans un certain nombre de territoires, les discussions à venir vont être difficiles.

Tous les acteurs devront respecter leurs engagements. L'État, tout d'abord, dans le cadre de la loi contractuelle sur les contrats territoriaux d'exploitation (CTE). Il est prévu qu'une majoration de 20 % soit versée aux personnes engagées. Or, cela n'a pas été fait. Si l'État agit ainsi, pourquoi les autres acteurs impliqués devraient-ils se sentir tenus par leurs engagements ? Ainsi, ceux qui avaient fait preuve de bonne volonté sont devenus méfiants vis-à-vis de ces mesures.

Certaines DIREN ont fait un remarquable travail pédagogique, mais pas toutes. Le dialogue devra donc être renoué, voire engagé, dans certains départements. De même, si sur certains territoires les agriculteurs ont fourni d'importants efforts, ailleurs, il arrive qu'aucune initiative n'ait été prise.

Je crois qu'il faudra faire table rase du passé. D'une part pour progresser sur les engagements déjà pris, d'autre part, pour se conformer aux nouvelles obligations à venir. Et il est à prévoir que d'importantes difficultés seront soulevées sur les territoires où rien n'a été entrepris.

La FNSEA privilégie depuis longtemps la voie du contrat par rapport à celle du règlement. Passer en force par la voie réglementaire serait le signe d'une mort annoncée ! De nombreux acteurs, dont les agriculteurs, se retireront, et nul n'ignore ce que devient une zone humide sans bovins et sans paysans...

Pour éviter cela, les DOCOB ne devront pas tomber dans des excès de pointillisme, mais ils devront tirer les grands traits des actions à mener.

Par ailleurs, l'information devra être totalement transparente, il faudra répondre précisément aux questions que se poseront les propriétaires. À l'échelle départementale, des comités de pilotage présidés par des élus devront être mis en place. Ces derniers devront alors assumer leurs responsabilités.

Le plus difficile reste à venir : le suivi, l'évaluation et les enseignements à en retirer.

Il faudra garder à l'esprit que tout ce qui sera au-delà de la réglementation devra être compensé, indemnisé, rémunéré. Par ailleurs, les activités de chasse, de pêche et de tourisme doivent aussi être prises en compte. Enfin, l'État français doit tenir ses engagements... Il est en effet inadmissible que dans une république, les premiers manquements aux engagements proviennent de l'État lui-même.

Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche, président du Conseil général de la Manche

Les réflexions de M. Pascal Ferey me semblent fondamentales pour nos échanges. Elles relèvent du bon sens, et traduisent une obligation morale d'agir qu'il faut saluer. Les agriculteurs sont les acteurs et gestionnaires les plus présents pour la gestion de nos espaces ruraux et donc les premiers concernés par Natura 2000.

M. Michel Métais, directeur de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO)

En préambule, je trouve intéressant de rappeler qu'en 1992, chasseurs et protecteurs de la nature demandaient conjointement au ministre de l'Environnement de l'époque l'adoption de la directive Habitats en discussion à Bruxelles. Les associations de protection de la nature souhaiteraient une plus grande mobilisation des collectivités territoriales pour cet outil majeur de protection du patrimoine naturel.

Juridiquement, la mise en œuvre de Natura 2000 correspond à la déclinaison de directives et non de règlements européens. À ce niveau, les engagements de l'État français portent essentiellement sur la désignation suffisante de sites et la retranscription en droit interne des directives Oiseaux et Habitats. Sur cet aspect, le travail fait en France est juridiquement solide.

La retranscription nationale des directives Habitats et Oiseaux étant de la responsabilité des pays membres, au nom du principe de subsidiarité, 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 fait avec l'élaboration des DOCOB, 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 (article 6 de la 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.

La France, à la différence d'autres pays d'Europe, a voulu une démarche contractuelle plutôt que réglementaire et une mise en œuvre au plus près du terrain et des acteurs locaux.

Il s'agit d'élaborer le DOCOB, sorte de charte de territoire élaboré en concertation avec tous les partenaires locaux. Ce document fait l'objet d'une validation par le préfet, après avis du comité de pilotage du site. Il donne la possibilité aux ayants droit qui supportent concrètement la gestion conservatoire de passer une convention avec l'État sur le même mode que les agriculteurs qui passent des contrats OLAE, sur la base du volontariat.

Les conditions au succès du dispositif adopté reposent sur la participation effective des acteurs locaux et la disponibilité des fonds publics pour honorer les contrats. D'où ces deux interrogations : qui pilote Natura 2000 sur le terrain à l'issue de l'adoption des DOCOB et des moyens financiers suffisants sont-ils disponibles pour la politique contractuelle sur les sites désignés ?

M. Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche, président du Conseil général de la Manche

Je me réjouis de la juxtaposition des propos de MM. Pascal Ferey et Michel Métais. En effet, il me semble qu'aujourd'hui nous devons tout d'abord faire émerger les convergences plutôt que les divergences. Or les convergences sont très fortes sur les objectifs, sur la manière de les atteindre et sur le fait que l'échelon local est incontournable.

J'ajouterai une remarque corollaire. Lorsque l'on dit que l'État doit réaffirmer son engagement, n'oublions pas que l'État... c'est nous ! Il est clair que ce sont bien les élus qui doivent s'approprier la démarche de restauration du processus de Natura 2000. Nous éviterons ainsi l'écueil des initiatives trop personnelles et que l'on tolère, mais chez son voisin.

M. Dominique Hoestlandt, président de l'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM)

L'utilisation de l'espace par notre activité ne peut se comparer avec celle de l'agriculture ou de la sylviculture car les carrières n'occupent que 0,2 % du territoire national. Pourtant, nous rencontrons des difficultés grandissantes à obtenir les autorisations nécessaires à l'extraction de matériaux tels que granulats, roches, gypse, qui sont, rappelons-le, nécessaires à l'aménagement de notre pays.

Nos trois mille carrières ont ces dernières années -réglementations aidant- acquis une bonne expérience environnementale, et nous avons pu voir émerger, au sein de nos professions, de vraies compétences sur ces sujets. Par exemple, depuis plus de 10 ans, la filière Granulat, sur une base volontaire, s'est donné une charte qui a financé une série d'études concernant les carrières bien entendu, mais présentant aussi un intérêt général sur le plan de la maîtrise environnementale.

Il est donc clair que nous comprenons et partageons les objectifs de Natura 2000.

Dans la pratique, des difficultés existent toutefois, vis-à-vis desquelles nous désirons formuler cinq propositions.

- Améliorer encore la concertation sur la définition des zones et des DOCOB, et ce, même si au niveau départemental, les choses se passent bien avec les préfets. Il serait plus efficace que nous fassions partie du comité de pilotage national. Nous pourrions ainsi réfléchir à la mise au point de contrats de gestion spécifiques aux carrières situées dans les zones Natura 2000.

- Au moment de la rédaction des DOCOB, nous souhaitons avoir accès aux documents scientifiques qui ont fondé les propositions de classement, de manière à mesurer exactement les problèmes à régler. Cette demande de transparence ne vise qu'à une meilleure compréhension du processus par les différents acteurs.

- Les documents relatifs à Natura 2000 ne tiennent pas compte de la notion de richesse du sous-sol. Il est vrai que celle-ci n'est pas un facteur de dérangement ni de perturbation, tant que l'on ne s'en sert pas ! Au moment où les zones sont classées, il serait utile d'intégrer cette notion de richesse.

- Par ailleurs, la protection des espèces concerne le très long terme ; or une activité extractive n'est que temporaire, environ 20 ou 30 ans, ce qui est court rapporté aux enjeux de protection de la biodiversité. Il serait souhaitable d'assouplir certains DOCOB ou certains textes réglementaires, pour leur faire accepter plus facilement cette occupation temporaire, sous réserve de remettre en valeur les sites exploités ce qui, d'ailleurs, est obligatoire en France.

- Enfin, lorsqu'une carrière a un impact sur le biotope ou sur des espèces locales, il devrait être possible de définir des compensations, même lorsqu'on ne peut exciper de l'intérêt général du projet. Ce régime de compensations, qui est intéressant, devrait voir son application élargie à d'autres types de projets.

M. Jean-Marc Février, professeur de droit public à l'université d'Auvergne

Je ne reviendrai pas sur les avanies qu'a connues l'application de la directive Habitats, même si celles-ci expliquent les difficultés de mise en œuvre que nous connaissons aujourd'hui. Pressé de toutes parts, il semble que l'État en ait fait à la fois trop et trop peu.

« Trop » dans la mesure où dans le cadre de la réglementation et de la législation ont été mis en place des éléments qui n'étaient pas forcément utiles ou pertinents. Il en est ainsi de la pétition de principe selon laquelle les activités piscicoles ou cynégétiques ne sont pas intrinsèquement perturbatrices et qui n'a juridiquement parlant aucun intérêt au plan contentieux. Il s'agit donc d'un message politique adressé sous forme juridique !

Les acteurs parlent fréquemment du manque d'information concernant Natura 2000. En revanche, le législateur et le pouvoir réglementaire ont organisé une procédure

de demande d'avis des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, procédure qui n'a aucun intérêt puisque le préfet étant en situation de quasi-compétence liée, il doit automatiquement surmonter les avis négatifs.

Le souci de rassurer a laissé une place disproportionnée au procédé de gestion contractuelle. Si ce choix est louable, les aspects de la réglementation ne sont cependant pas suffisamment développés, ce qui risque de poser problème...

L'État en a par ailleurs fait « trop peu » en ne transposant pas suffisamment la directive Habitats sur certains points. Il existe ainsi une béance entre le moment où un site est déclaré d'intérêt communautaire, et le moment où il est effectivement classé par le ministre « zone spéciale de conservation ». La directive implique l'existence d'un régime de protection au même titre que si le site était déjà classé en ZSC. Certes, des jurisprudences assurent une protection, mais la Cour de justice des Communautés européennes a par exemple condamné le Luxembourg dans un arrêt du 13 février 2002.

Une autre insuffisance concerne les études exigées pour les projets d'aménagement affectant une zone Natura 2000, lorsque ce projet se situe hors périmètre, et qui se limitent aux seules études d'impact nécessaires selon le droit de l'environnement classique. Or, il se peut qu'un tel projet induise une influence directe sur le milieu et l'arsenal législatif et réglementaire ne propose rien en ce sens.

Enfin, la Cour de justice des Communautés européennes a précisé que la gestion contractuelle était non seulement possible mais même souhaitable, mais qu'il était absolument nécessaire pour chaque État-membre de prévoir un dispositif réglementaire pouvant assurer une couverture à 100 % des zones Natura 2000. Rien ne précise aujourd'hui les conditions d'élaboration de cette réglementation « de substitution ».

Compte tenu sans doute de la rapidité du renouvellement du dispositif, pour satisfaire aux exigences communautaires, la mise en cohérence avec ce qui existe déjà par ailleurs sur le plan juridique a manqué. Ainsi en 2001, selon le ministère, le DOCOB n'était en aucun cas un acte réglementaire. Or le décret du 20 décembre 2001 affirme que « *pour ouvrir droit à rémunération, les contrats Natura 2000 doivent être nécessairement conformes au cahier des charges fixé par le DOCOB* ». Il y a donc caractère obligatoire d'au moins une partie du cahier des charges, ce qui est la définition d'un acte réglementaire ! Comment va-t-on alors le combiner avec d'autres formes d'expression juridique comme les réglementations d'occupation des sols ? Doit-on aller vers l'indépendance ou vers la coordination des réglementations ?

On peut, en définitive, regretter que, du fait de certaines hésitations, on n'ait pas su « vendre » Natura 2000 en accompagnant le dispositif de moyens de valorisation, comme des systèmes de labels par exemple. Enfin, la mise en œuvre de ce réseau n'a pas été l'occasion de remettre à plat notre code de l'environnement, devenu aujourd'hui plus imposant que notre code civil !

M. Pascal Ferey, secrétaire général adjoint, en charge de Natura 2000, à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Nous devrions effectivement réfléchir à la mise en place d'une charte qualitative de produits agricoles issus de zones Natura 2000. Il s'agirait ainsi de valoriser un cahier

des charges concerté. Mais nous avons déjà tellement de marques et de labels, parmi lesquels le consommateur est finalement perdu. La valorisation doit aller de pair avec la lisibilité, sous peine de n'aboutir qu'à un cahier des charges beaucoup plus draconien.

Je dirai donc : « Oui mais... ».

M. François Bland, directeur de projet Natura 2000 à la direction de la Nature et des Paysages (DNP), ministère de l'Écologie et du Développement durable

Je me félicite aussi de la convergence de bien des propos tenus ici, convergence qui ne peut que renforcer le sens donné à Natura 2000.

Malgré les questions de moyens encore en suspens, ce processus semble aujourd'hui être dans une situation plus favorable. Ainsi la voie contractuelle, approche nouvelle, moderne et complémentaire, suscite l'adhésion des acteurs et des comportements nouveaux et nous disposons aujourd'hui des outils nécessaires en termes de textes, de cadrage et de structures pour passer concrètement à la gestion. Par ailleurs, sur le terrain, les démarches entreprises se déroulent plutôt bien, parce que la concertation et la co-construction s'installent progressivement. On travaille au niveau local, sur du concret, dans le cadre des DOCOB et les premiers travaux se mettent en place.

Le réseau Natura 2000 français, s'il n'est pas encore complet, atteint désormais des dimensions qui permettent de passer à la gestion. Les difficultés réelles, déjà largement évoquées, doivent aussi nous aider à progresser et à voir l'avenir. Certaines sont liées à l'état des relations de notre société avec la nature, d'autres au fait que ce réseau écologique européen repose sur une approche nouvelle qui bouscule les choses et les acteurs -*tous* les acteurs ! Pour l'avenir nous devons consolider les consensus et la crédibilité qui sont en train de naître, ceci même dans un contexte budgétaire difficile qui pourrait faire douter des réelles intentions et de la détermination de l'État.

Quoi qu'il en soit, ce sont des enjeux très forts qui nous portent et nos engagements européens et internationaux doivent nous aider à maintenir le cap sur un projet à long terme durablement engagé. Par ailleurs, notre société exprime des aspirations fortes dont il faut tenir compte. Il en est ainsi de la volonté de participer, du besoin d'être informé, de l'expression de valeurs générales sur le bien-être et la santé, ou encore de l'ensemble des questions environnementales.

La démarche Natura 2000 s'inscrit résolument dans une approche globale et intégratrice qui dépasse la seule protection de la nature pour appréhender aussi les intérêts économiques, les activités du territoire et les enjeux sociaux. Mais elle suit aussi une approche locale. Les actions proposées doivent être partagées et appropriées au sein d'un projet de territoire. La gouvernance qui se met progressivement en place pour la gestion des sites est significative de cette voie.

Nous devons, je crois, cibler nos actions sur des sites où elles auront une valeur d'exemple maximale, aussi bien en termes de désignation que de concertation, ou encore de gestion ou de communication. La construction de notre réseau doit s'appuyer maintenant sur de telles réalisations concrètes exemplaires en fonction des moyens dont

nous disposons. C'est ainsi que nous bâtirons la confiance, élément-clé de la réussite et de la mutualisation de moyens, mais aussi que nous amplifierons l'implication des élus locaux, qui ont la légitimité de l'animation des territoires.

Débat avec la salle

M. Jean-Philippe Derosier, assistant parlementaire

Pour travailler sur la transposition de la directive Natura 2000 en France et en Allemagne, je reviendrai sur les propos tenus par M. Michel Métais, à savoir que l'approche française était beaucoup plus décentralisée que centralisée. Ma vision « universitaire » m'a montré que le rôle de l'État était particulièrement prépondérant, même si les travaux du sénateur Jean-François Le Grand tentent de replacer les collectivités territoriales au centre du débat.

La décentralisation est en marche, certes, mais on ne pourra pas nous faire croire ici que la France est un État véritablement décentralisé, comme cela peut être le cas en Allemagne par exemple.

M. Michel Métais, directeur de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO)

L'État a la responsabilité de donner un support réglementaire par la transposition de la directive Habitats, mais dans le contenu, c'est le DOCOB qui sera essentiel, et celui-ci est élaboré par des acteurs locaux.

M. Jean-Philippe Derosier, assistant parlementaire

M. Jean-Marc Février parlait de la « compétence quasi liée du préfet »... En quoi cette compétence est-elle liée ?

M. Jean-Marc Février, professeur de droit public à l'université d'Auvergne

Le préfet avise les collectivités que le Muséum a constaté la présence d'espèces ou d'habitats recensés par les annexes I et II de la directive. Ensuite on demande son avis à la collectivité concernée. Au stade de l'inventaire celle-ci peut exprimer son désaccord. Le préfet prendra acte de ce désaccord, mais il ne pourra pas ne pas recenser le site ou l'espèce en question. La jurisprudence communautaire est parfaitement explicite sur ce point : l'inventaire réalisé par les autorités de l'État doit être absolument exhaustif et fondé exclusivement sur des critères scientifiques, ce qui exclut toute pondération en fonction de critères socio-économiques par exemple.

Tel est l'état du droit actuellement. La procédure de demande d'avis n'est donc guère utile. Une information simple aurait suffi. On aurait pu par contre renforcer l'information des propriétaires qui, au stade de l'inventaire, est pratiquement inexistante.

M. Hervé Benoit, chargé de mission à l'Association nationale des élus de montagne (ANEM)

Il me semble déceler un contresens dans vos propos. Il ne s'agit pas « d'inventaire », mais de procédure d'identification et de désignation. Il s'agit à partir de l'existant connu de dire qu'à tel ou tel endroit on peut délimiter un périmètre Natura 2000. La démarche est différente et justifie que les collectivités locales aient leur mot à dire sur ce type de projets.

M. Jean-Marc Février, professeur de droit public à l'université d'Auvergne

La phase 1 consiste à réaliser un inventaire sur le territoire qui permet simplement de constater la présence de telles espèces et de tels habitats correspondant aux annexes I et II de la directive.

Cet inventaire est transmis à la Commission, qui réalise ensuite le classement en « sites d'intérêt communautaire ». Ce n'est qu'à partir de ce classement que l'on peut ensuite classer les zones spéciales de conservation en zones Natura 2000.

M. François Bland, directeur de projet Natura 2000 à la direction de la Nature et des Paysages (DNP), ministère de l'Écologie et du Développement durable

Le processus de désignation se fonde sur des critères scientifiques. Les données valorisées font appel aux éléments de connaissance du milieu, dont des inventaires. Ces inventaires ne sont pas transmis à la Commission. Ce processus ne vise pas l'exhaustivité, mais évalue la représentativité et la qualité écologique. A l'échelle du site, le préfet recueille l'avis des collectivités sur un périmètre de consultation et cette phase peut amener à recalculer les limites d'un site. Le préfet envoie ensuite son dossier au ministère, puis l'Etat, après examen interministériel, transmet une proposition de site à la Commission.

L'analyse des propositions nationales de sites est effectuée d'une manière transparente par des séminaires scientifiques organisés par la Commission avec les États-membres, en présence de leurs experts scientifiques.

M. Patrice Camillieri, pilote opérationnel du projet ISO 14001 au Réseau de transport d'électricité (RTE)

Nous parlons d'un réseau, Natura 2000, de sites ainsi classés, de cohérence, de concertation et de compensations. En cas de conflit d'intérêts, on pourra dans le cadre du réseau envisager des compensations, mais cela s'avérera certainement difficile au niveau

des concertations par site. Quels dispositifs sont donc envisagés pour garantir la cohésion ?

M. Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche, président du Conseil général de la Manche

Le fait de disposer à l'échelle de micro-territoires de commissions départementales permettrait d'assurer cette cohérence, comme je le signalais dans mon propos introductif. Ce n'est pas la notion de proximité qui devra régir ces commissions, mais la notion de cohérence vis-à-vis du site considéré. Ainsi le Parc des Vosges concerne trois départements, trois préfets et trois DIREN. Il faut prendre en compte des entités naturelles identifiées sur lesquelles l'ensemble des acteurs puisse s'exprimer. C'est cette concertation-là qui aboutira à la cohérence.

M. Pascal Ferey, secrétaire général adjoint, en charge de Natura 2000, à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Cette cohérence départementale est une demande forte depuis de longues années. Les commissions départementales ont existé, mais la circulaire les concernant a disparu. Nous revenons enfin à cette idée qui permet d'avoir connaissance de ce qui se passe dans les DOCOB, et éventuellement, donc, une cohérence.

Mme Catherine Truchet, trésorière de l'Association Les petites îles de France

Concernant la question des inventaires préalables, notre association a vécu ce que décrivait M. Jean-Marc Février. Les inventaires réalisés dans les petites îles dont nous connaissons les adhérents l'ont été sans que nous soyons prévenus, en violant même les règles de la propriété privée... En termes de concertation, on peut trouver mieux ! Cela privait de plus les autorités concernées d'éléments intéressants que nous aurions pu apporter.

Intéressés par Natura 2000, nous aimerions que les choses se déroulent dans le cadre de contrats qui présentent un intérêt pour tous.

M. François Bland, directeur de projet Natura 2000 à la direction de la Nature et des Paysages (DNP), ministère de l'Écologie et du Développement durable

Vos remarques rejoignent la question de la transparence, déjà évoquée. Des efforts sont certainement à faire encore en ce sens.

Les contrats que vous souhaitez voir mis en place vont dans le sens de l'idée de label et d'une adhésion à la mise en place du réseau.

M. Pascal Ferey, secrétaire général adjoint, en charge de Natura 2000, à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Ne nous berçons pas d'illusions : la France n'a pas d'argent et l'Europe non plus ! Quant aux contrats qui pourraient être proposés, notamment au niveau agricole, j'attire l'attention des élus et des représentants de l'administration : n'opposez pas les territoires aux paysans !

Des contrats territoriaux d'exploitation ont été mis en place. Ils ont été suspendus pour des raisons politiques que je respecte. Aujourd'hui on nous propose des contrats d'agriculture durable (CAD), mais ne refaisons pas les mêmes erreurs ! La FNSEA s'opposera au fait que, de facto, les CAD soient réservés aux zones Natura 2000 car ce contrat doit être ouvert à l'ensemble de l'agriculture.

Des mesures légères de conservation et de protection, avec un peu d'argent, suffisent souvent amplement. A l'époque, je m'étais insurgé lorsque, pour l'entretien d'une zone humide, on proposait 1.800 francs à l'hectare, alors que 300 francs auraient suffi ! Il faut savoir être responsable et rendre des comptes à la société.

M. Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche, président du Conseil général de la Manche

Des pratiques de bon sens ont favorisé le maintien d'habitats et d'espèces. Dès lors que de bonnes pratiques induisent des situations satisfaisantes, il n'est effectivement pas nécessaire d'y ajouter des dispositifs particuliers. Cette réflexion est totalement partagée, du fait de la raison... et du manque d'argent.

Deuxième table ronde :

Des projets en quête d'exemplarité

Zone Atlantique – Marais Atlantique

M. Michel Loquet, président de la Chambre départementale d'agriculture de Loire-Atlantique

Protéger la biodiversité tout en maintenant une activité humaine est un enjeu qui concerne notre avenir à tous, enjeu partagé par les agriculteurs que nous sommes. Il est important par ailleurs de bien tenir compte des acteurs locaux, de leurs rôles, et d'aborder clairement la question des moyens.

En Loire-Atlantique, département riche en zones humides, 15 % du territoire sont concernés par Natura 2000. Depuis presque toujours, ces territoires ont été entretenus et gérés principalement par des paysans : leur bon état écologique est l'héritage d'une activité économique d'élevage traditionnel et extensif. Les difficultés sont apparues lorsque des scientifiques se sont intéressés de plus près à ces milieux. Ceux-ci ont souvent voulu imposer leur point de vue, en oubliant parfois que des hommes y vivaient et qu'ils avaient eux aussi une bonne connaissance du terrain.

L'intérêt de maintenir sur ces territoires cette biodiversité, mais aussi une activité humaine est aujourd'hui partagé, ce qui a d'ailleurs facilité la tâche lorsque nous avons mis en place certaines opérations agri-environnementales.

Concernant les moyens, rappelons que nous avons vu des éleveurs quitter ces espaces protégés pour des raisons économiques. Les opérations agri-environnementales sont intervenues alors pour soutenir ou conforter ces entreprises agricoles, leur permettant de continuer à exploiter les prairies humides de façon extensive tout en préservant la biodiversité. La question du renouvellement des opérations locales agri-environnementales (OLAE) se pose aujourd'hui. Qu'il s'agisse du CAD ou de tout autre dispositif de soutien, peu importe : l'essentiel est de maintenir l'activité agricole existante sur ces territoires pour en préserver tout l'intérêt écologique

En ce sens il faut bien comprendre que l'intérêt de cette protection n'est pas uniquement agricole. Il ne s'agit donc pas de mobiliser uniquement des fonds issus de l'agriculture.

M. Jacques Oudin, sénateur de Vendée

Je vous parlerai ici du bassin versant de la baie de Bourgneuf, zone remarquable située entre le sud de la Loire-Atlantique et le nord de la Vendée. Ce site, regroupant littoral, marais et bocage, permet le développement de divers usages parmi lesquels l'agriculture, l'aquaculture et le tourisme.

Il y a quatorze ans, les élus locaux ont créé l'Association pour le développement du bassin versant de la Baie de Bourgneuf, tant il est vrai qu'il était nécessaire de s'engager ensemble pour bâtir notre avenir. Ce sont donc les élus qui se sont tout d'abord réunis, mais seuls ils ne pouvaient rien faire. Nous avons donc mobilisé tous les acteurs de la zone. L'intérêt de la démarche était de compléter, corrélérer et superposer nos actions.

La première action mise en place concernait l'élaboration d'un schéma de mise en valeur de la mer, en application de la loi Littoral de janvier 1986. Ce fut un échec total. Nous avons pourtant abouti à l'élaboration d'un document fort intéressant visant un développement intégré de la zone. Pourquoi un tel échec ? Sans doute parce que les approches étaient divergentes, non pas entre les acteurs de terrain, mais entre les administrations : DIREN, DRE, DDE, Affaires maritimes, etc.

En 1992, nous avons tenté d'élaborer un Contrat de baie. Là aussi nous avons connu un échec, l'Agence de l'Eau ne finançant pas de tels programmes. Pour autant, nous n'avons pas abandonné le projet. Nous avons élaboré le premier Livre blanc du Marais Breton, et grâce à l'implication de tous, nous avons obtenu des mesures agri-environnementales, les Opérations groupées pour l'aménagement foncier (OGAF), qui ont permis de sauver le marais. L'Europe s'est intéressée à nous et grâce aux fonds débloqués, nous avons pu créer l'Observatoire local de l'eau de la baie de Bourgneuf. La Vendée elle-même dispose aujourd'hui d'un tel observatoire départemental.

Dès la loi sur l'eau de 1992, nous avons demandé un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Les lenteurs administratives ont fait que nous avons attendu des années pour que soit délimité le secteur et que soit créée la Commission locale de l'eau (CLE). Celle-ci comprend aujourd'hui 76 membres, et lundi 30 juin 2003 elle doit valider l'ensemble des orientations du schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Baie de Bourgneuf. Il aura fallu 4 ans de travail, mais cette fois, nous sommes nous-mêmes, les élus et nos partenaires, maîtres d'œuvre.

Depuis 1997, notre territoire est intégré au réseau Natura 2000 et le DOCOB a été adopté en mars 2002, après que notre Association ait émis critiques, réserves et observations. *In fine*, le préfet de la Vendée nous a désignés, en février 2003, comme animateur de la gestion du site « Marais Breton, Baie de Bourgneuf, Ile de Noirmoutier, Forêt de Monts ».

L'Association pour le développement du bassin versant de la Baie de Bourgneuf regroupe la totalité des élus et des communes, ainsi que tous les autres acteurs. Ceci, et la convergence de toutes les opérations que je viens de citer, amènera sans nul doute le succès.

M. Pierre Roussel, secrétaire général de l'Inspection générale de l'environnement (IGE)

Une inspection générale dispose par définition d'une liberté d'écriture et de parole, mais ne fait pas partie des services opérationnels du ministère. Notre voix n'est donc pas une voix « autorisée ». Par ailleurs, je ne suis pas un spécialiste de Natura 2000, et je suis plus à l'aise dans les agences de l'eau que dans le domaine des oiseaux. J'ai cependant travaillé sur le Marais poitevin et j'exerce encore quelques missions qui touchent ce réseau, notamment au travers d'une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour que le dispositif soit en place dans des délais raisonnables, ou encore sur l'évaluation du Plan de développement rural national.

Comment ces expériences forgent-elles mon regard sur Natura 2000 ?

Concernant le Marais poitevin, le problème était fondamentalement psychologique. Cette directive communautaire était perçue comme un moyen empêchant les propriétaires de faire ce qu'ils voulaient chez eux et un important effort de pédagogie doit donc être fourni pour montrer que ce processus n'implique pas la fin de la valorisation des terrains ! Pour ce faire, le passage par le contrat plutôt que par le règlement est essentiel. Cela nous a amenés à produire rapidement une plaquette très simple expliquant ce qu'était et ce que n'était pas Natura 2000.

Natura 2000 est une composante politique pour un territoire. La démarche doit être intégrée et ne peut être séparée du reste... « reste » qui est bien complexe ! Isoler ce processus communautaire de tout cela risque de faire percevoir la protection de l'environnement uniquement comme une sanctuarisation, ce qui ne peut que susciter de l'opposition.

Notons que Natura 2000 est une action pour la nature « ordinaire », qui couvre environ 85 % du territoire national. Ce sont des espaces travaillés par l'homme, mais qui sont néanmoins naturels et il faut donc s'intégrer dans la gestion de cette nature ordinaire, gestion qui reste encore pour une bonne part à construire.

Il s'agit également d'une action au long cours, qui demandera ténacité et moyens, financiers mais aussi humains, notamment pour maintenir l'intérêt des acteurs concernés.

Enfin, nous ne pouvons oublier qu'il s'agit d'une obligation européenne. Nous devons tenir nos engagements, sous peine de courir le risque que cela nous coûte fort cher...

M. Jacques Oudin, sénateur de Vendée

J'ajouterai que nous disposons d'un outil formidable pour nos politiques d'environnement : le schéma d'aménagement et de gestion des eaux, qui est un remarquable outil de concertation et de globalisation de la réflexion, ainsi qu'un lieu d'élaboration de stratégies à long terme à l'échelle d'un territoire pertinent.

Je suggère ainsi que se créent, sur le modèle des commissions locales de l'eau (CLE), des commissions locales de l'eau et de l'environnement (CLEE), regroupant tous les acteurs.

Zone méditerranéenne

M. Patrice Vulpian, président du comité du foin de Crau

Le comité du foin de Crau est un organisme technique de défense de producteurs, gérant l'appellation d'origine « foin de Crau ». Nous sommes situés dans une zone où les enjeux fonciers sont importants, entre Arles, Marseille, Salon-de-Provence et Fos-sur-Mer.

Nous avons fondé notre démarche sur l'article de la directive Habitats qui préconise la prise en compte des exigences économiques et culturelles, et des particularités locales, de manière à bâtir quelque chose d'harmonieux, enraciné dans le concret.

Voici la motion que les producteurs de foin de Crau ont prise le 17 septembre 1998 :

« Les producteurs de foin de Crau veulent poser leur candidature pour faire partie du réseau Natura 2000, ceci sur des bases contractuelles, individuelles et volontaires. Ils veulent ainsi être des acteurs incontournables de la Crau et participent activement à la rédaction d'un DOCOB préalable à l'inscription définitive. Ils s'appuient dans cette démarche sur la gestion de la quasi-totalité de la Crau verte.

Ils veulent mettre au centre du dispositif l'équilibre économique de leur production qui seul garantit la gestion harmonieuse des espaces. Ils sont certains que l'avenir de leur production et la qualité de vie qui va de pair sont solidaires des soucis du respect de l'environnement soulevés par d'autres, mais ils seront vigilants à ce que soient respectés leurs avis et intérêts ».

Nous sommes allés plus loin que prévu, puisque nous sommes devenus des opérateurs locaux.

Les agriculteurs et éleveurs qui gèrent ce territoire ont bénéficié de mesures agri-environnementales importantes échelonnées au fil des années.

La Crau sèche est un désert de cailloux, un des derniers regs d'Europe et à ce titre la Communauté européenne a fait beaucoup d'efforts pour essayer de la protéger.

La Crau des prairies, quant à elle, est un bocage que l'on est surpris de trouver en cet endroit, mais qui grâce à un arrosage important peut fournir un foin de qualité chaque année.

Le périmètre Natura 2000 couvre pratiquement tout le périmètre de l'AOC « Foin de Crau », soit un total de 31.000 hectares. À l'intérieur de ce périmètre se trouve la zone de protection spéciale (ZPS) que constitue la Crau sèche. C'est le couple éleveurs/producteurs de foin qui assure la valorisation et l'entretien des prairies et de la steppe de Crau. Sur le territoire vivent quelque 105 espèces d'oiseaux, (dont certaines sont relativement rares), de libellules, de chauves-souris ou encore de reptiles.

A cet endroit, l'eau, n'est pas « naturelle » et elle y a été amenée au XVIe siècle pour alimenter des moulins. Aujourd'hui, elle arrose les prairies. La nappe de Crau, indépendante, est alimentée à 70 % par l'arrosage gravitaire des prés. Elle permet également à 200.000 personnes de disposer d'eau potable, et aux activités agricoles et industrielles de prospérer sur la Crau.

Le contrat territorial d'exploitation (CTE) validé sur la Crau en 2002 prenait en compte le document d'objectifs Natura 2000. Aujourd'hui, les montants annoncés par les contrats d'agriculture durable (CAD) ne permettront apparemment pas d'honorer ces engagements. Les agriculteurs et les éleveurs de la Crau ont pris des risques en s'impliquant dans ce réseau écologique européen. Ils bénéficient donc d'un outil supplémentaire pour faire le poids face aux multiples convoitises foncières qui menacent leur territoire. Obtiendront-ils les mesures financières d'accompagnement promises qui leur permettront de continuer leur métier ? Là est la question.

M. Gérard Jouve, président de l'Agence publique du massif des Alpilles, maire des Baux-de-Provence

Nous avons aujourd'hui dans les Alpilles deux objectifs : Natura 2000 et l'établissement d'un parc naturel régional. La principale menace envers les Alpilles réside dans la sur-fréquentation touristique alliée à la non-maîtrise du foncier. Nous avons donc opté pour Natura 2000, dans la mesure où nous y voyons un moyen de mieux maîtriser notre territoire. Pour avoir présidé le Parc de Camargue, j'ai connu la manière dont des opérateurs non concertés ont tenté de nous imposer Natura 2000, « à la hussarde ». J'avais ainsi à l'époque tourné le dos au dispositif. Mais les choses ont changé, notamment parce que l'on s'est rendu compte que le bon sens et la connaissance du terrain que manifestent les élus locaux, notamment en zones rurales, sont plus pertinents et efficaces que le travail des opérateurs.

Notre Agence du massif des Alpilles s'est ainsi constituée très naturellement, très spontanément, entre élus responsables et opérateurs de Natura 2000. L'État nous a aidés notamment en nous déléguant un chargé de mission, poste subventionné par le ministère de l'Écologie. Nous avons misé sur la conviction des élus, des associations, des agriculteurs et de tous les « utilisateurs » du massif.

Le massif des Alpilles était en perdition, du fait d'un changement subit d'agriculture. Il s'agit pour nous aujourd'hui de reconquérir notre territoire pour donner finalement raison à Natura 2000. Ce sont d'ailleurs les « nouveaux » agriculteurs qui sont à l'origine de la recherche de qualité, notamment à travers les AOC. Nous avons parallèlement découvert que la remise en place du bétail dans les Alpilles s'avère être un excellent moyen d'entretien et de sécurité pour une partie du Massif. Cette réintroduction a permis de réhabiliter certains espaces que nous ne connaissions plus.

Dans la démarche Natura 2000 nous avons demandé deux engagements essentiels. D'une part que le principe de chasse ne soit pas remis en cause, dans la mesure où nous avons affaire à des chasseurs traditionnels qui sont de merveilleux connaisseurs des Alpilles et des espèces qui y vivent. D'autre part, et c'est une volonté que nous souhaitons affirmer clairement, que les agriculteurs soient associés au processus Natura

2000. En effet, ils se sont déjà imposé des contraintes, notamment à travers les AOC, qui respectent la totalité des directives Habitats et Oiseaux.

Ces deux groupes, qui redoutaient le plus l'application de Natura 2000, vont sans doute être ceux qui vont le plus nous aider à constituer et à gérer ce réseau écologique européen. Après quelque cinquante réunions avec les acteurs de la chasse et ceux de l'agriculture, nous avons aujourd'hui des partenaires, ergoteurs, certes, mais aussi particulièrement créatifs sur le DOCOB.

Les seuls qui vont pouvoir porter la directive telle qu'elle est voulue dans la loi, sont ceux qui vivent et résident dans le Massif. Les populations extérieures, que nous accueillons volontiers, témoignent d'une méconnaissance totale du territoire. C'est pour cela que nous avons engagé une démarche de parc naturel régional. Il s'agit de mieux organiser la vie économique et environnementale du Massif, ceci dans le souci d'une ouverture raisonnée et d'un développement durable.

Estuaire de la Seine

M. Jean-Pierre Lecomte, président du Port autonome du Havre

Je ne suis pas spécialiste de Natura 2000, mais je suis ici pour témoigner de notre projet, dont l'avenir nous dira s'il est « exemplaire », et de la méthodologie que nous avons retenue. Au début des années 1990, nous avons identifié comme enjeu socio-économique majeur le redéploiement de l'activité portuaire, qui représente un tiers de l'économie de la ville du Havre. Ce point fort aujourd'hui, était alors un point faible en termes de qualité de fonctionnement. Nous avons donc été amenés à mettre en œuvre un certain nombre de mesures volontaristes, dont la première était la réorganisation du fonctionnement du port, tout comme l'ont fait la plupart des grands ports français, européens et même mondiaux. Nous avons réalisé ainsi ce que d'aucuns appellent « la réforme dockers ».

Le deuxième élément important fut l'investissement. La principale source de valeur ajoutée pour un port tel que celui du Havre est le transport de marchandises en conteneurs et nous avons donc développé ce secteur en ayant comme objectif d'atteindre une dimension véritablement européenne. Ce projet consiste à mettre en place une extension, dont les travaux sont aujourd'hui largement engagés, dans l'estuaire de la Seine. Chaque poste à quai représente un navire de 350 mètres de long, le site devant être le plus homogène possible, c'est-à-dire en correspondance avec le chemin de fer, la route, le fleuve...

Nos terminaux géraient jusqu'en 2000 environ 1,5 million de conteneurs. À l'horizon 2006, nous pensons atteindre les 3,5 millions.

Il s'est avéré que ce projet « Port 2000 » devait être acceptable en termes environnementaux. Ainsi d'autres parties, qui sont depuis devenues nos partenaires, nous ont interpellés pour nous signaler que nous touchions à l'estuaire, zone éminemment fragile, d'ailleurs déjà en partie détruite par les infrastructures portuaires et industrielles implantées sur la vallée de la Seine.

Un deuxième enjeu est donc apparu, à savoir la conservation, voire la réhabilitation, de l'estuaire sur le plan de la faune, de la flore, de l'halieutique, de la chasse.

En 1997 se sont engagées des concertations informelles avec les différents acteurs concernés. Les dispositions de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement nous sont apparues très contraignantes, en imposant des débats publics et des enquêtes. Nous avons donc inauguré le débat public avec ce projet entre novembre 1997 et mars 1998. En tant que maître d'ouvrage, le Port autonome a tenu ainsi environ 40 réunions de débat public structurées avec ses partenaires, ceci sur les deux rives de l'estuaire.

Une Maison de l'Estuaire a été créée, dont le président est un ancien universitaire. Dans cette structure sont présentes toutes les parties impliquées : environnementales, économiques et politiques. Le débat public nous a permis de définir un projet bonifié à partir des sept hypothèses qui étaient présentées. Notons que la notion de compensation est rapidement intervenue dans les discussions. Les axes forts des travaux de nos techniciens se sont finalement orientés vers les vasières, l'avifaune et l'halieutique. À chacun de ces axes a été allouée une somme négociée de 45 millions d'euros.

Le projet socio-économique de départ a donc été le déclencheur de quelque chose de beaucoup plus vaste, qui dépasse le domaine portuaire en décidant de la réhabilitation de l'estuaire de la Seine. Cette démarche a débouché aussi sur la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance, puisque autour de ce projet gravitent des compétences et des bonnes volontés qui s'impliquent progressivement et de manière très naturelle. Elle n'est pas encore très aboutie, mais nous apprenons en marchant.

M. Hubert Saint, président du parc naturel régional des boucles de la Seine normande

Notre expérience concerne un site expérimental Natura 2000 sur le Marais Vernier et la vallée de la Risle dans l'estuaire de la Seine. Depuis 4 ans, ce site est régi par un document d'objectifs qui fonctionne, même si les choses n'ont pas toujours été faciles !

De nombreuses terres très humides étaient abandonnées par les agriculteurs, car trop difficiles à exploiter. La plupart étaient reprises par les chasseurs, et d'ailleurs la Fédération départementale de chasse de l'Eure nous a accompagnés dans notre démarche.

Nous avons aussi été amenés à faire face à une sorte de phénomène « d'overdose », car les mairies ont reçu successivement les dossiers concernant la création d'une grande réserve naturelle sur l'estuaire, une extension de ZPS, la mise en œuvre d'une directive territoriale d'aménagement (DTA), le lancement d'un dossier de classement au titre des sites et paysages... Cette accumulation n'a pas facilité les choses !

Cependant, après concertation, nous sommes arrivés à mettre en place un DOCOB, grâce à la forte implication d'un maire, né sur le site, propriétaire, chasseur, ayant passé toute sa vie professionnelle sur le site, et reconnu par tous. L'aide de la DIREN, financière et technique, a également été très positive puisqu'elle a compris dès le

départ qu'il était important que les élus locaux se placent en première ligne, et non l'administration, qui a plus de difficultés à communiquer avec les acteurs de terrain. Le travail de réflexion s'est déroulé dans le cadre de commissions dans lesquelles étaient impliqués tous les gestionnaires du territoire.

Nous constatons aujourd'hui que, si de nombreux aspects sont positifs, nous avons tout de même échoué, en partie au titre de l'agriculture, avec laquelle nous n'avons pas réussi à contractualiser. Il semble que le CAD ne soit pas un outil adapté et qu'un outil spécifique Natura 2000 serait sans doute nécessaire vis-à-vis du monde agricole.

M. Gilles Ondet, directeur de l'association de chasse du domaine public maritime de la baie de Seine et des pays de Caux

C'est aujourd'hui la première fois que je rencontre M. Jean-Pierre Lecomte, ce qui prouve qu'en matière de débat public les choses peuvent certainement être améliorées !

Je retiendrai ici l'optimisme des uns et des autres concernant la mise en application de Natura 2000. L'estuaire de la Seine couvre 40.000 hectares, mais 40.000 hectares de zones atypiques... Cette zone humide est particulièrement importante du point de vue biologique et écologique.

Les États européens ont par ailleurs signé des conventions internationales de protection de l'environnement, or ces territoires relevant du domaine public maritime ont été affectés au développement économique et donc aux ports, de manière très autonome.

Je crois que si la concertation n'a pas vraiment fonctionné c'est que l'État et les administrations ont considéré pouvoir disposer de ces zones, comme objet de leur prérogative. Le processus Natura 2000, avec la concertation et la réalisation d'un DOCOB, n'a donc pas existé chez nous.

En 1995, nous nous sommes associés aux écologistes pour faire poids dans nos manifestations contre l'urbanisation et l'implantation de la zone industrielle. Un recours a été engagé auprès de la Communauté européenne, à la suite duquel la France a été condamnée pour manquement à la désignation des ZPS et à la protection de ces zones. Nous avons alors réfléchi avec la DIREN pour trouver un statut juridique fort qui permettrait de répondre aux obligations françaises. C'est ainsi que nous avons imaginé utiliser dans le droit français le périmètre juridique important et intéressant intitulé « réserve naturelle ». Celle-ci a été mise en place en 1997. Nous pensions que, dans ce cadre, nous pourrions remplir les conditions imposées par Natura 2000, et débattre d'un plan de gestion qui serait pris en compte comme un DOCOB. Mais c'est la confusion des genres et les choses ne se sont pas passées ainsi. La réserve naturelle existe, mais les négociations concernant Port 2000 n'ont pas été réalisées dans ce cadre. Elles se sont déroulées à un autre niveau, sans que les acteurs directement concernés aient été informés. Quoi qu'il en soit des mesures ont été arrêtées, et ces mesures s'appliquent et s'imposent aujourd'hui à la réserve naturelle.

Si un chasseur ou un utilisateur veut ensemercer 10 m² sur la zone, il est obligé d'utiliser des plantes indigènes, ce qui prouve que la protection de l'environnement est extrêmement pointue !

Lorsque le Port autonome envisage un « méandrement » de l'estuaire de la Seine, il se plie à l'obligation de mener une étude d'incidence qui mentionne que le site est d'un intérêt ornithologique majeur qui connaîtra des perturbations, lourdes de conséquences lors des travaux, alors que ces travaux constituent une mesure compensatoire. Pourtant les travaux se feront et le site ornithologique « majeur » sera détruit, avec l'agrément de la commission européenne !

Tout cela devient difficile à comprendre...

Si en 1995 nous avions su que Natura 2000 allait présenter tant de difficultés, nous nous y serions sans doute opposés de manière beaucoup plus ferme. Nous le regrettons, dans la mesure où nous estimons que ce réseau écologique européen pourrait être bien mieux utilisé, dans l'intérêt de tous, y compris celui des utilisateurs.

Région de la Franche-Comté

M. Jean Patoz, président de la communauté de communes du plateau de Frasne et du Val-du-Drugeon

Notre communauté de communes, qui regroupe 10 communes et 5.000 habitants, est la structure opératrice du réseau Natura 2000 et nos zones humides couvrent environ 2.000 hectares, soit un tiers des zones humides du Doubs. Le bassin du Drugeon a une histoire un peu tourmentée. Au sortir de la guerre, et jusque dans les années 1970, un plan a été mené pour « redresser » le Drugeon, affluent du Doubs, afin de récupérer 2.000 hectares à proposer aux agriculteurs de la région, mais 200 hectares seulement ont pu être récupérés. À la fin des années 1980, l'alerte a été donnée, par des associations locales notamment, par Doubs-Nature-Environnement, ou encore l'Université de Franche-Comté. Cela a été le point de départ d'un travail très important de reméandrement de la vallée du Drugeon, grâce en particulier à l'octroi d'un programme européen LIFE de restauration du bassin du Drugeon de 1993 à 1997. La rivière a ainsi été allongée de 7 kilomètres, des hectares de marais et de tourbières ont été défrichés. Les élus se sont mobilisés pour créer une station intercommunale de traitement des eaux usées sur 9 communes, qui seront bientôt 11, tandis que les agriculteurs ont saisi l'opportunité des contrats agri-environnementaux.

Si notre démarche peut être exemplaire, c'est sans doute grâce à son volet « information sensibilisation ». Une « Lettre du Drugeon » paraît trois ou quatre fois par an, et surtout, sous la responsabilité d'une chargée de mission, depuis 1995, une cellule d'animation de proximité a été créée. Cette dernière a mené un important travail relationnel, notamment avec les financeurs et les pouvoirs publics, au travers de dossiers construits qui nous conduisent aujourd'hui à Natura 2000.

Notre communauté de communes gère aujourd'hui 1.300 hectares, ceci en étroite collaboration avec les agriculteurs et les propriétaires. Les élus se sont aussi fortement

impliqués et toutes les communes ont ainsi délibéré dans le cadre de la directive Oiseaux puis dans celui de la directive Habitats.

Notre site Natura 2000 couvre aujourd'hui 6.400 hectares, dont 3.400 de zones agricoles, 2.200 de zones humides non agricoles et 800 de forêts. Le bassin du Drugeon présente également une richesse biologique exceptionnelle avec 50 espèces végétales protégées en faisant le premier site français sur le plan floristique, 150 espèces d'oiseaux présentes, ainsi qu'une trentaine d'habitats naturels différents. L'ensemble de ce travail s'est conclu en février 2003 par la désignation en site international de zones humides au titre de la convention de RAMSAR.

M. Benoît Deleu, directeur de l'infrastructure et de l'environnement à Voies navigables de France (VNF)

VNF gère 6.700 kilomètres de canaux et rivières aménagés pour la navigation, mais qui servent aussi à l'alimentation en eau potable, agricole ou industrielle ou encore à l'alimentation hydroélectrique.

Concernant Natura 2000, je vous ferai part, parmi d'autres, de notre expérience relative aux étangs de la Puisaye, 500 hectares situés dans le Loiret, construits sous Henri IV pour l'alimentation en eau du canal de Briare. Gérés par l'homme, ils ont des conditions de marnage très sévères, ce qui permet le développement d'une plante rare protégée à l'échelle européenne appelée la ditorelle.

Comme nous avons déjà une pratique de collaboration poussée avec la Direction régionale de l'environnement, nous avons accepté leur proposition d'y intégrer ces étangs surtout connus comme zones de nidification pour les oiseaux et la DIREN a par ailleurs donné son accord pour que nous réalisions le DOCOB et le plan de gestion. Nous avons immédiatement associé les gestionnaires du site et les agents chargés de son entretien, ainsi que les associations de pêcheurs.

Cette expérience démontre que Natura 2000 connaîtra le succès pour peu que l'on donne du sens à ce que l'on veut faire. Il faut pour cela oser la concertation et les contacts directs avec l'ensemble des partenaires.

M. David Sève, directeur de la Fondation Nature et Découvertes

Mon intervention sera plus globale que celles des orateurs précédents.

Vous connaissez sans doute notre fondation et ses magasins. Nous sommes, en outre, des financeurs privés d'associations loi 1901 de protection de la nature en France. Nous avons ainsi financé 472 projets en 9 ans d'existence, ceci à hauteur de 2,7 millions d'euros.

Nous nous sommes tournés vers les associations notamment parce qu'elles ont une vraie connaissance du terrain. Nous privilégions ainsi la concertation surtout lorsque nous avons affaire à des partenaires techniques et financiers. Nos financements sont complémentaires de ceux que peuvent obtenir les acteurs locaux en provenance des pouvoirs publics ou des collectivités territoriales.

Nos interventions, au-delà du financement pur et simple, visent aussi à éduquer et sensibiliser les acteurs concernés et nous avons ainsi lancé un appel à projets sur les insectes en danger, un des premiers maillons de la chaîne alimentaire ; nous travaillons sur la protection des dauphins au large du désert des Agriates, sur la protection de trois espèces de papillons inféodées au milieu des prairies humides.

Notre idée est, entre autres, d'adapter la gestion des sites aux espèces qui s'y trouvent, d'où l'importance de la concertation, de manière à élaborer des mesures de protection réellement crédibles pour tous.

Nous estimons enfin que le domaine du mécénat est à explorer. On compte aujourd'hui sur les doigts d'une main les entreprises qui s'y consacrent dans le domaine de l'environnement. Je pense que si des mesures intéressantes étaient prises, elles seraient plus nombreuses.

INTRODUCTION DE L'APRÈS-MIDI

**M. Gérard Larcher,
sénateur des Yvelines,
président de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat**

En ouvrant vos travaux de cet après-midi, je voudrais avant toute chose saluer votre présence nombreuse à ce colloque organisé à l'initiative de la Commission des Affaires économiques et du Plan, aux destinées de laquelle j'ai l'honneur de présider, et plus particulièrement de Jean-François Le Grand, un de ses membres éminents.

Les élus sont tous, dans la diversité de leurs responsabilités, confrontés à la mise en œuvre de cette directive européenne. À plusieurs reprises, notre Commission a eu l'occasion de se pencher sur les difficultés, les inquiétudes légitimes, les craintes ou les fantasmes qu'elle génère. Ainsi, en 1997, notre collègue Jean-François Le Grand s'était vu confier un rapport sur ce sujet et avait prolongé sa réflexion par une proposition de loi adoptée en juin 1998 par le Sénat mais auquel le Gouvernement de l'époque s'était farouchement opposé.

Devant les difficultés d'application que connaît encore Natura 2000, devant l'urgence qu'il y a pour la France, s'agissant de la désignation des ZPS, à réagir avant que ne se déclenche le jeu fatal des astreintes, devant la nécessité de restaurer un vrai climat de confiance afin de transformer le timide démarrage de Natura 2000 en essai victorieux, la Commission des Affaires économiques a, une fois encore, décidé de relever le défi.

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.

Ce matin, au cours d'une première table ronde, vous avez d'abord contribué à redéfinir le cadre et les enjeux de Natura 2000 : l'objectif de préservation de la biodiversité, la méthodologie de la directive qui fixe un objectif, laissant aux États-membres le choix des moyens, les voies et moyens adoptés par la France.

Ensuite, vous avez illustré votre propos en mettant en valeur les actions déjà menées, la mise en valeur ne voulant pas dire que vous avez choisi seulement des actions réussies, mais bien au contraire que vous avez ciblé des actions qui recelaient en elles l'ensemble de la problématique.

Je voudrais remercier tout particulièrement tous ceux qui ont accepté de dire les choses comme elles sont ou comme ils les ont ressenties, plutôt que de chercher à les décrire comme ils auraient voulu qu'elles soient. Il m'a été rapporté, que l'on soit pour ou que l'on soit contre, que vous avez d'abord et avant tout été vrais. C'est à ce prix seulement que l'on peut faire évoluer des situations et que le Parlement est mieux à même de faire des observations ou de formuler des propositions hors des dogmatismes.

Cet après-midi, nous nous plaçons dans une démarche prospective pour dégager ensemble les lignes de force qui peuvent assurer le succès du réseau Natura 2000 demain.

Comme l'a souligné Jean-François Le Grand dans son introduction, **il faut replacer Natura 2000 au cœur d'un aménagement partagé et concerté de nos territoires**. Ceci doit se traduire à toutes les étapes du processus et vous nous ferez des suggestions. Il faut parallèlement que l'implication des élus locaux soit mieux reconnue. Pour cela, il y a sans doute un processus de pédagogie accentué à mettre en œuvre. Je crois également indispensable de renforcer et de réorienter la communication institutionnelle sur Natura 2000, et nous avons un spécialiste en communication pour nous éclairer.

Mais, comment dégager un consensus minimal de tous les acteurs concernés ? Beaucoup de suggestions très intéressantes seront formulées cet après-midi. Pour ma part, **il y a un principe qu'il m'apparaît indispensable de respecter, à savoir ne pas faire preuve d'intégrisme écologique**. Il ne convient pas de faire de l'entrée dans Natura 2000 une entrée en religion. Pour assurer la biodiversité de nos territoires, nul besoin de revêtir une chasuble verte et de s'incliner devant l'autel d'une nature mythique et intouchée. Il suffit d'avoir la volonté de préserver des écosystèmes fragiles et de préserver leur existence en inventant les nécessaires conciliations avec les autres exigences du monde moderne. **Pour Natura 2000, ce n'est pas d'intégrisme, c'est de pragmatisme dont nous avons besoin**.

Ceci posé, ne nous leurrions pas : nous n'esquiverons pas la délicate question des financements à trouver pour mettre en place et animer le réseau et contractualiser sur les mesures de gestion. Les contraintes budgétaires au niveau national, auxquelles s'ajoutent, au niveau communautaire, celles liées à l'élargissement, nous imposent d'être raisonnables, mais non pas de baisser les bras. En confiant aujourd'hui ce second rapport à Jean-François Le Grand, notre Commission réaffirme son intérêt pour la protection de la biodiversité, en inscrivant « l'outil » Natura 2000 dans une démarche de valorisation de nos territoires ruraux.

Il s'agit de redonner du sens politique à cet objectif ambitieux en permettant aux collectivités territoriales et aux acteurs locaux de se l'approprier. Natura 2000 ne sera un succès que s'il est porteur d'une identité collective.

Troisième table ronde :

Pour un bon usage des directives dans le cadre du réseau Natura 2000

M. Guy Fradin, directeur de la Nature et des Paysages (DNP), ministère de l'Écologie et du Développement durable

Le Conseil des ministres vient d'adopter un projet de loi constitutionnelle intégrant les principes de protection de l'environnement dans la Constitution. Au mois de juin, un Conseil interministériel a adopté une stratégie nationale de développement durable. La loi de décentralisation est en préparation...

Dans ce nouveau contexte politique, Natura 2000, réseau fondé sur les directives de 1979 et de 1992, reste tout à fait d'actualité, la directive Habitats faisant référence au développement durable, et à ses trois principaux piliers : écologique, économique et social, auxquels il faut ajouter les aspects culturels locaux. La co-présence de ces piliers sous-entend des croisements et des interférences de politiques. C'est à cette intersection que se situe Natura 2000, qui implique l'intégration des objectifs de ces deux directives dans les politiques de gestion du territoire. La notion de projet de territoire est inséparable de celle des acteurs, et l'on sait que les principales difficultés de mise en œuvre de ce réseau écologique européen viennent notamment du manque d'implication des partenaires locaux. La synergie des politiques territoriales nécessitent que l'on travaille autour de projets, projets qui ne peuvent être portés que par des acteurs locaux.

M. Alain Moulinier, directeur général de la Forêt et des Affaires rurales, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales

Nous avons pris des engagements internationaux qui sont aujourd'hui incontournables.

Natura 2000 a fait naître des tensions dans le monde rural, mais celui-ci, et notamment sa part agricole, a aujourd'hui largement pris conscience de ces engagements. La question environnementale est ainsi de moins en moins considérée comme une contrainte, mais de plus en plus comme une priorité, voire une opportunité. Les engagements pris concernent les aspects environnementaux, mais également le développement durable, c'est-à-dire les activités économiques des territoires et leurs conséquences sociales : Natura 2000 est tout sauf une « réserve » !

Si les tensions originelles se sont atténuées, il reste encore beaucoup de travail à fournir sur la communication et sur l'appropriation de Natura 2000 par les acteurs locaux. Parallèlement, des actions concrètes positives se sont montées et se développent, car elles commencent à faire école. On peut considérer que les sites proposés pour le réseau se

répartissent en trois tiers : un tiers agricole, un tiers forestier et un tiers d'espaces « naturels » de différentes formes.

La présence d'espèces et d'habitats naturels remarquables sur une large proportion d'espaces ruraux où s'exercent des activités socio-économiques, témoignent ainsi que, loin d'être contradictoires, activités humaines et protection de l'environnement vont souvent de pair.

C'est d'ailleurs en grande partie grâce aux activités agricoles et forestières que 8 % du territoire national ont pu être proposés au titre de Natura 2000. Agriculteurs et sylviculteurs sont ainsi les gestionnaires quotidiens d'environ deux tiers de ces espaces. L'autre tiers du réseau écologique est constitué de landes, de friches, de zones humides, de rivières, d'estuaires ou d'espaces littoraux, où il s'agit d'ailleurs, la plupart du temps, de réintroduire une activité économique pour lutter contre la fermeture des milieux.

Pour que ce réseau réussisse, plusieurs conditions doivent être remplies. Il convient tout d'abord que les opérations se déroulent sans conflit. En ce sens l'opérateur chargé de l'animation et de la concertation lors de l'élaboration et la mise en œuvre contractuelle du document d'objectifs joue un rôle fondamental pour que les acteurs se rencontrent et que les choses se passent bien. Ces opérateurs sont variés et il s'agit de collectivités territoriales, d'associations, d'établissements publics ...

Il faut aussi des mesures simples, à l'image de la prime herbagère agri-environnementale (PHAE). Cette mesure, d'application facile, vise à promouvoir la gestion extensive des prairies permanentes et constitue ainsi une première réponse partielle aux besoins de Natura 2000. Les CAD, recentrés sur les enjeux prioritaires du territoire, offriront aux agriculteurs la possibilité de contractualiser les engagements complémentaires nécessaires pour la mise en œuvre des documents d'objectifs.

Il faudra également des moyens budgétaires. Les besoins se révéleront de manière plus précise au fur et à mesure de l'avancement de la mise en œuvre contractuelle du dispositif Natura 2000. Les enveloppes CAD attribuées aux régions intégreront bien les besoins de financement spécifiques à Natura 2000. Enfin, les symbioses nécessaires doivent apparaître, notamment avec les collectivités territoriales.

M. Edouard-Alain Bidault, secrétaire général de la Fédération nationale des chasseurs, en charge de Natura 2000

La directive de 1992 nous a rendus heureux puisque la France, *via* l'Europe, allait nous aider à faire ce que nous faisons depuis des années... Mais nous n'avons été heureux que pendant deux ans !

En effet, en 1994, un avis motivé de la Commission européenne estimait que « *les activités de chasse affectent nécessairement les conditions de vie des oiseaux, même s'il est garanti que ceux-ci ne sont pas tués* ». Un arrêt de la Cour de justice l'a confirmé et nous en avons été assez déçus ! Nous avons cru en cette directive, mais nous devons participer à sa construction, sans pouvoir jouir de ses bénéfices. Cela n'engage pas à voir positivement l'avenir !

Nous avons parlé de communication, mais sur le terrain, les gens veulent simplement savoir ce qu'ils pourront faire et ce qu'ils ne pourront pas faire. Or aujourd'hui on est incapable de leur répondre. En effet, habituellement les politiques font des lois, et la Justice les applique. Ici, le cas de figure est différent : c'est la Cour de justice des Communautés européennes qui fera finalement la règle, mais si le juge confond une cane colvert et une bécasse des bois, les choses ne seront pas simples... Il serait intéressant que l'État donne accès à toute la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes concernant les directives Oiseaux et Habitats. Il appartient à l'Europe de faire confiance aux gens de terrain, notamment à ceux qui font de l'écologie depuis fort longtemps... sans le savoir.

M. Rémi Bailhache, membre du bureau de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture

Parlons encore de communication, pour soulever le problème du dialogue et des mots, puisque c'est le sens des mots qui porte le sens de la démarche.

Pour un agriculteur, un « marais inondé » est sous un mètre d'eau, mais pour un écologiste, c'est un marais où l'eau arrive à fleur de sol... Comment voulez-vous que l'on se comprenne ?

Il faut faire en sorte que tout le monde s'entende sur le sens des mots pour comprendre ensuite le sens de la démarche, à laquelle tous pourront alors adhérer.

On ne sait plus se parler, s'expliquer, s'écouter, s'entendre. Il ne s'agit pas seulement de grands principes, mais sur le terrain, l'essentiel est de comprendre ce que veut l'autre. Les exemples exposés ce matin nous ont montré que les choses fonctionnent si les acteurs se comprennent et comprennent alors, par exemple, que la démarche agricole à travers des signes de qualité a un impact essentiel et indispensable pour mettre en œuvre une politique Natura 2000. On ne doit pas considérer seulement le strict volet environnemental.

Ainsi la première question n'est pas d'avoir telle ou telle connaissance à propos d'une espèce ou d'un habitat, mais de savoir si demain il y aura encore des hommes et des femmes sur ces territoires, qui pourront vivre de leur métier.

En matière environnementale, il doit exister sur le terrain des gens capables de trouver les points de convergence indispensables pour travailler ensemble. Les demandes et préoccupations essentielles de chacun doivent ainsi être identifiées. C'est comme cela que l'on pourra définir, grâce à l'outil que constitue Natura 2000, une véritable politique globale de développement local. Dans certains départements désertifiés, les agriculteurs ont *de* la place, mais ont-ils *leur* place ? Ils attendent que l'on prenne en compte leurs préoccupations. Les propos de ce matin m'ont rassuré en ce sens puisque les agriculteurs deviennent les acteurs incontournables pour faire vivre et entretenir un territoire.

Au-delà du remaniement actuel de Natura 2000, il faudrait que soit inscrit quelque part que la gouvernance locale est un élément indispensable, voire obligatoire. Je souhaiterais que soit aussi inscrit que la gouvernance nationale doit être prise en compte. Il faut en effet que l'on puisse régulièrement se rencontrer et se concerter dans les

instances adéquates. C'est seulement ainsi que nous atteindrons la cohérence nécessaire à la démarche Natura 2000.

Mme Fabienne Beaudu, chargée de mission développement durable aux Autoroutes du Sud de la France (ASF)

Natura 2000 et le monde des autoroutes : voilà deux sphères qui semblent bien éloignées ! Nous sommes pourtant depuis fort longtemps sensibles au respect des espèces protégées et des zones traversées, que celles-ci soient Natura 2000 ou pas, d'ailleurs. L'enjeu consiste pour nous à trouver les meilleurs tracés dans une bande de 300 m qui traverse des milieux très contraints et nous devons donc parfaitement connaître ces contraintes.

De par la réglementation mais aussi de manière traditionnelle, nous travaillons en collaboration avec les services de l'État et les organismes de protection de la nature pour trouver les meilleurs compromis possibles entre un aménagement d'utilité publique et la préservation des milieux traversés. La mise en œuvre de ce réseau écologique entre dans cette dynamique de nécessaire concertation.

La difficulté essentielle que nous rencontrons réside dans l'hétérogénéité des lectures et interprétations des textes, d'une région à l'autre, d'une collectivité à l'autre, voire d'une personne à l'autre ! Le décret du 20 décembre 2001 a fixé le rôle de chacun, mais des imprécisions demeurent sur le terrain.

Une autre source de difficultés est le manque de cohérence entre les procédures telles l'utilité publique, la loi sur l'eau, Natura 2000. Dans le cas d'une procédure de désignation d'un site d'intérêt communautaire postérieure à une déclaration d'utilité publique déjà actée, on nous demande parfois de revenir sur le principe de tracés acquis. Ainsi, si une zone Natura 2000 « traverse une autoroute » elle peut oublier les bonnes raisons ayant mené à celle-ci et remettre en cause des choix techniques pertinents. Nous devons alors re-justifier de l'utilité publique. Pour pallier cette difficulté, il est absolument essentiel de faire de la médiation sur le terrain, par des gens de terrain et avec les gens de terrain.

Malgré ce contexte de cohabitation parfois difficile, la démarche Natura 2000 nous paraît fort intéressante. Il faut savoir que nos techniques d'exploitation et d'entretien de nos « dépendances vertes » évitent totalement la banalisation écologique des milieux traversés. Nos techniques extensives et raisonnées permettent la recréation d'écosystèmes qui abritent une vie passionnante, comme le montre une brochure publiée par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) sur nos abords autoroutiers.

Par ailleurs, les sociétés comme ASF consentent des efforts conséquents en matière de mesures compensatoires. Mais si les acquisitions que nous faisons ne trouvent pas de gestionnaires, et que nous ne pouvons rétrocéder les terrains acquis pour être protégés, s'il n'y a pas de partenariats pour cela, tous nos efforts seront vains. En ce sens, la démarche Natura 2000 qui favorise les partenariats et l'anticipation du devenir des milieux à protéger ne peut qu'être positive.

Enfin, si malgré une image tenace de méchants bétonneurs nous parvenons à montrer notre motivation pour protéger des espaces, il est possible que cela ait aussi un impact sur les habitants de ces espaces... et que les choses ainsi avancent dans le bon sens.

M. Nicholas Hanley, Chef de l'Unité Nature et Biodiversité à la DG Environnement de la Commission européenne

La directive Habitats est-elle une « usine à gaz » ou un instrument qui présente une valeur ajoutée communautaire ?

La Nature en Europe a ceci de particulier qu'elle est issue de la rencontre entre la nature elle-même et les activités de l'homme. Or la réalité des 40 ou 50 dernières années nous montre que nous avons beaucoup perdu en biodiversité. Nos ministères du développement ont été beaucoup plus puissants que nos ministères de l'environnement et dans les milieux agricoles et forestiers, la recherche de rentabilité et de productivité nous a fait perdre beaucoup de la biodiversité qui était le produit des pratiques traditionnelles. Ces pratiques ont été perdues non seulement par l'intensification mais aussi par l'abandon des terrains marginaux comme par exemple les prés alpins à fauche.

Nous ne pouvons plus simplement laisser faire, c'est la raison pour laquelle a été signée en 1992 la directive Habitats. Cette initiative communautaire a poussé tous les États membres à faire mieux et plus, mais une question demeure : comment faire ? Comment appliquer la directive ?

La directive distingue deux phases. La phase de désignation des sites est menée en accord entre la Commission et les États membres, sous l'égide de scientifiques. Il s'agit de constituer un réseau à la hauteur des ambitions de la directive et de trouver une cohérence entre les États. La phase de gestion des sites doit ensuite s'engager, fondée sur le dialogue au niveau local et impliquant tous les acteurs.

Une crainte est fréquemment exprimée : si un bon travail est réalisé sur le terrain, la Communauté ne risque-t-elle pas de le casser et peut-on assurer que la Communauté n'interfère pas à cause de certaines plaintes ?

Pour cela, il est nécessaire de comprendre comment la Commission traite les plaintes. Lorsque nous recevons une plainte, nous demandons tout d'abord à l'État membre concerné de réagir et 80 % des plaintes sont classées à ce niveau, les explications des États membres paraissant valables et suffisantes. Les 20 % restants se divisent en deux catégories. Pour certaines plaintes, les États-membres ne donnent pas de réponse. Nous cherchons alors l'information qui nous permette de classer la plainte sur motivation raisonnable.

Enfin certaines plaintes portent sur un problème réel et là la Commission se doit de prendre des mesures, comme c'est le cas du Marais poitevin, où la France n'a pas respecté ses engagements.

Si les documents d'objectifs sont bien réalisés et bien gérés, il n'y a aucune raison pour que la Commission ait à intervenir, ce qui n'est d'ailleurs pas son rôle. Nous

devrons par contre nous assurer que les autres politiques communautaires viennent en appui de Natura 2000, et non pas en opposition.

M. Yann Gaillard, sénateur de l'Aube et président de la Fédération nationale des communes forestières

Nos maires sont responsables de l'aménagement du territoire, et en ce qui concerne notre fédération, responsables de la propriété communale forestière. Ils sont donc au centre des débats, inclus en premier lieu dans les procédures de consultation. L'ennui est qu'ils ont souvent eu l'impression d'être seuls, oubliés par leurs partenaires habituels de la vie rurale.

Nous nous souvenons des manques de concertation depuis 1992 qui ont encouragé la révolte des acteurs de la ruralité, mouvement qui a donné lieu à un recours aboutissant à l'annulation d'une circulaire.

Il semble que nous allons pouvoir bientôt sortir de ce type de difficultés, si l'on s'en tient à la circulaire de juillet 2002, qui enjoint aux préfets de promouvoir les comités départementaux.

Les communes forestières souhaitent disposer d'un DOCOB unique, élaboré avec l'Office national des forêts et inclus dans les documents de gestion pour les aménagements. Nous nous interrogeons par ailleurs sur ce que sera l'indemnisation. Nous savons ce que nous sommes obligés de faire, nous aimerions donc connaître les compensations que nous pourrions obtenir. Dans le Plan de développement rural national, il existe une sous-mesure 1-2-7 sur la protection des espèces liées à la forêt. Cela sera-t-il financé -on peut toujours rêver-, et si oui, comment ?

Il est vrai que sur ces points, comme pour les labels que l'on nous avait fait miroiter à une certaine époque, nous avons perdu quelques illusions, comme les agriculteurs ont perdu les leurs...

Au mois de février 2003, nous avons proposé à Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, une expérimentation des documents d'objectifs sur une dizaine de sites incluant de la forêt communale, ceci dans un objectif pédagogique vis-à-vis des élus. Nous plaçant évidemment dans l'esprit de durabilité et de multi-fonctionnalité, nous avons également proposé de constituer nous-mêmes une réserve biologique forestière de 90.000 hectares. Ces éléments prouvent, s'il en était besoin, que malgré nos mouvements de mauvaise humeur, nous ne sommes pas en désaccord sur le fond des objectifs Natura 2000.

Les erreurs de manœuvre administrative sont maintenant oubliées, nous souhaitons simplement travailler dans un esprit constructif, ce à quoi le travail du sénateur Jean-François Le Grand contribue d'ailleurs fortement.

M. Claude Massoure, maire de Luz-Saint-Sauveur, vice-président de l'Association des communes touristiques de France

Notre canton couvre 38.000 hectares à 20 kilomètres au sud de Lourdes et à 20 kilomètres de la frontière espagnole. Devant la mairie de Luz passent un million de touristes l'hiver, et un million de touristes l'été...

Nous sommes au cœur du Parc national des Pyrénées, qui occupe 13.000 hectares sur nos 38.000 ; Gavarnie-Gèdre est classé « patrimoine mondial de l'humanité » ; le Pic du Midi et la cascade de Gavarnie sont mondialement connus ; nous avons une zone de protection du patrimoine architectural (ZPPAUP) de 10.000 hectares et les propositions Natura 2000 portent sur 10.000 hectares. Dix mille plus 13.000, soit 23 000 hectares au total... cela nous semble beaucoup !

Nous vivons du tourisme, avec 3 stations de ski et 3 stations thermales ; nos moutons de la Vallée de Barège viennent d'obtenir une AOC ; nous avons aussi un ours qui a mangé 38 brebis en deux mois dans notre vallée. Natura 2000 est sans doute une belle idée, mais elle a été bien mal déclinée en ce qui nous concerne. Les crédits appelés « périphériques » que percevaient les parcs naturels ont fondu peu à peu, ils ont disparu dans toutes sortes de dotations évanescentes. C'est ce genre d'éléments qui justifie la relative méfiance des élus et des populations vis-à-vis de la directive Habitats.

Aujourd'hui, on assiste à une évolution plus positive puisque le comité de pilotage semble se mettre en place -j'aimerais d'ailleurs que l'on me précise si ce comité peut être présidé par un élu- et notre opérateur est le Parc national.

Nous avons cependant quelques craintes. Que signifie, par exemple, le mot « perturbation » et quels sont les critères de classement en ZPS ? Comment les élus peuvent-ils discuter « scientifiquement » avec des gens du Muséum, par exemple, qui ont des connaissances que nous n'avons pas ?

Ainsi, pour demain nous nous posons encore quelques questions. L'Europe grandit, mais qu'en sera-t-il des crédits dont on nous parle ? Bon nombre de craintes qui se manifestent sont issues essentiellement de la méconnaissance de ce dossier, notamment des aspects financiers.

Notre parc est adossé à un autre parc sur le versant espagnol. Nous avons des accords de pacage depuis le XIIIe siècle. Au moment où se construit l'Europe du XXIe siècle, il serait souhaitable que ce ne soit pas seulement la zone française qui soit concernée par Natura 2000. Il serait dommage que l'Europe se rétrécisse ainsi...

Débat avec la salle

M. Renaud de Laubespain, Syndicat des propriétaires forestiers sylviculteurs de Seine-et-Marne

Concertation et procédure contractuelle sont les maîtres-mots de la mise en œuvre de Natura 2000, comme cela a été souligné aujourd'hui.

La zone centrale du Parc national des Cévennes, qui couvre 85.000 hectares, a été classée ZPS en 1987, mais nous ne l'avons appris que quelques années plus tard, sans qu'aucune concertation ait été mise en œuvre ! Si l'on veut jouer pleinement le jeu de Natura 2000, il est essentiel que de tels procédés soient abandonnés...

M. Michel Godron, professeur des universités

Je participe à trois comités de pilotage départementaux, dans le Cher, le Loir-et-Cher et le Loiret. Il s'agit de travailler sur la Sologne, espace proposé comme site Natura 2000, qui couvre 350.000 hectares, superficie qui est susceptible d'engendrer des complications.

La difficulté est de trouver des propriétaires volontaires pour signer un contrat Natura 2000. Nous proposons en ce sens un type de contrat particulier qui tient en trois points :

- « je m'engage à maintenir la gestion passée » ;
- « j'accepte que des scientifiques viennent procéder à des observations régulières et précises sur l'évolution des habitats intéressants » ;
- « puisque je maintiens la gestion passée, je ne demande pas de compensation financière ».

Cette dernière proposition surprend en général l'administration, mais je souhaiterais qu'elle soit signalée par M le sénateur Jean-François Le Grand dans ses conclusions.

M. Jacques Rousseau-Dufour, président de la Fédération des conservatoires d'espaces naturels

Nous pratiquons la concertation et le contractuel depuis déjà 25 ans. Avant de mettre en place la concertation il faut d'abord en établir les conditions et le contexte. Il s'agit de créer une ambiance d'écoute et de dialogue à partir du niveau le plus proche du terrain. C'est ainsi que l'on obtient les meilleurs résultats.

Au niveau essentiel qu'est l'échelon départemental, il est clair que des groupes de pression s'expriment, mais lorsque l'on se rend sur le terrain, les difficultés s'estompent.

La méthode de concertation a certainement manqué jusqu'à présent dans la démarche, mais on a aussi confondu concertation et négociation, qu'il est pourtant indispensable de distinguer.

M. Guy Fradin, directeur de la Nature et des Paysages (DNP), ministère de l'Écologie et du Développement durable

La proposition exprimée par M. Michel Godron me réjouit ! Concernant les financements, il faut bien comprendre que si les pratiques « ancestrales » sont pertinentes pour l'environnement, et que l'on peut donc les faire perdurer, il n'en est pas de même concernant leur adéquation avec le monde économique tel qu'il a évolué ces vingt dernières années. C'est cette incompatibilité qui implique la nécessité de compensations, même si cela est moins vrai dans le secteur forestier, dont les évolutions contextuelles sont plus lentes.

M. Alain Moulinier, directeur général de la Forêt et des Affaires rurales, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales

Je soulignerai que la concertation vaut aussi en termes de méthode de travail pour l'administration. Je me réjouis en ce sens que le ministère de l'agriculture et celui de l'écologie travaillent en étroite collaboration, et qu'un véritable réseau de gestionnaires Natura 2000 se constitue.

À propos des financements et de l'évolution des bonnes pratiques en agriculture ou en sylviculture, nous devons intégrer les exigences nouvelles de la réforme de la politique agricole commune. Les enjeux environnementaux y sont de plus en plus posés. L'écoconditionnalité va devenir un critère d'attribution des aides européennes.

M. Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche, président du Conseil général de la Manche

N'oublions pas que l'homme fait partie de la biodiversité, c'est de lui qu'il faut partir et vers lui qu'il faut mener nos actions. Il s'agit de faire de l'« écologie humaniste ».

En ce sens, il faut aussi éviter de polariser les actions sur une activité. C'est l'ensemble des usages qui est concerné et qui doit continuer d'exister pour converger vers l'objectif de Natura 2000.

Pour répondre à M. Claude Massoure, j'indique qu'une des propositions de mon rapport sera que les élus puissent se réapproprier la présidence des comités de pilotage, de manière à ce qu'ils reprennent la main sur ce qui, légitimement leur revient.

M. Jean-Jacques Laurent, Centre régional de la propriété forestière de Normandie

Engagés sur plusieurs DOCOB, avant même de penser aux financements, nous sommes préoccupés de la situation de nos chargés d'études en 2004 pour qu'ils puissent achever l'élaboration de ces documents.

Par ailleurs, la transversalité des réglementations qu'évoquait ce matin M. Jean-Marc Février est très attendue par les sylviculteurs en termes de simplification.

M. Gabriel Lopez, vice-président du Conseil régional de Bretagne

En tant que maire d'une commune concernée par Natura 2000, je me réjouis de l'appel fait aux élus locaux pour qu'ils s'impliquent dans la mise en œuvre de ce réseau.

La contractualisation est la voie choisie par la France, mais il me semble, comme cela a déjà été rappelé, que la grande vérité était toujours donnée *in fine* par la Cour de justice des Communautés européennes. On peut donc se demander si la Cour n'intervient pas pour signaler à la France que cette voie n'est pas la bonne, et qu'il vaudrait mieux emprunter la voie de la réglementation, comme la grande majorité des pays européens.

M. Nicholas Hanley, chef de l'unité Nature à la DG Environnement de la Commission européenne

Dans les faits, chaque État-membre met en œuvre un mélange de différentes approches. Je rappelle par ailleurs que la CJCE est saisie uniquement sur demande de la Commission ou d'une cour nationale. Si le travail est bien fait dans le pays, si celui-ci sait argumenter pour montrer que les plaintes sont non fondées, il ne peut y avoir de recours de la Commission vers la Cour.

Lors de conférences en France, j'ai entendu des propriétaires menacer de couper leurs arbres avant que n'intervienne Natura 2000. M. Guy Fradin, comment réagissez-vous à cela et que pouvez-vous faire face à de telles menaces ?

M. Guy Fradin, directeur de la Nature et des Paysages (DNP), ministère de l'Écologie et du Développement durable

Je partage votre analyse sur ce débat entre le réglementaire et le contractuel. Précisons que si une zone est désignée pour intégrer le réseau Natura 2000 et que nous avons choisi la voie contractuelle, cela ne signifie pas que les règlements sur la protection de l'environnement ne doivent pas être appliqués !

Revenons par ailleurs aux financements et au devenir des chargés d'études pour confirmer que les DOCOB engagés seront poursuivis et les agents qui y travaillent seront donc maintenus.

M. Pierre-Olivier Drège, directeur général de l'Office national des forêts

Il a été suggéré de faire converger les plans d'aménagement des milieux forestiers et les DOCOB. C'est effectivement une piste très riche à exploiter, au risque sinon de donner lieu à des contradictions et à des polémiques. Cet enjeu me semble devoir émerger de cette journée.

Je signale que l'ONF a développé sa propre expertise de Natura 2000, mettant en œuvre son expérience de la gestion du secteur forestier. Les résultats de cette expertise sont à disposition, puisque celle-ci offre un outil permettant de s'engager plus facilement dans l'élaboration des DOCOB.

Quatrième table ronde :

Quelle stratégie pour développer un consensus ?

Mme Marie Anne Isler Béguin, députée européenne, membre de la Commission de l'environnement du Parlement européen

La directive Habitats constitue une étape importante pour la protection de l'environnement et plus particulièrement la préservation de la biodiversité. L'enjeu est important, mais je crois qu'en 1992 personne ne s'est vraiment rendu compte de l'impact qu'elle pouvait avoir sur l'aménagement du territoire. C'est sans doute cette ignorance, alliée au manque de concertation qui a entraîné les défaillances dans l'application de Natura 2000. Les scientifiques ont procédé à leur travail d'inventaire, mais aucun outil de mise en œuvre n'était en place !

Natura 2000 est un outil d'aménagement et de développement et une zone désignée n'est pas une zone que l'on va isoler ! Après 10 ans de balbutiements, je crois qu'aujourd'hui le dispositif est bien compris et il faut souligner d'ailleurs que dans les secteurs où le travail s'effectue de manière concertée, les gestionnaires sont satisfaits.

Mon inquiétude concerne plutôt la contractualisation. En effet, si l'on met en place de tels contrats, ce qui semble être la bonne voie, il faut bien penser aux moyens dont nous disposons pour les honorer, sous peine de créer des déceptions et des frustrations énormes. Nous en sommes aujourd'hui à ce point : Natura 2000 est un outil extraordinaire et révolutionnaire, mais ni l'Union européenne ni les États-membres ne mettent les moyens financiers suffisants pour assurer une véritable politique de l'environnement.

Il serait dommage qu'un tel outil, capable d'impulser de telles dynamiques en matière d'aménagement, reste ainsi inutilisé. Nous devons donc informer encore et encore les acteurs, et demander au ministère de donner à Natura 2000 les moyens d'exister.

M. Maurice Bruzek, président de la Fédération française de randonnée pédestre

C'est en tant que représentant du plus grand stade naturel de France, sur lequel nous pourrions apposer un panneau où nous lirions : « A chaque heure du jour Natura 2000, nous sommes pour ! », que j'interviens. Par ma voix, ceci peut également être considéré comme le message du Comité national olympique et sportif français.

Nous ne savons peut-être pas assez, en tant que « spécialistes », que le mouvement associatif a fait sien Natura 2000. Ainsi la Fédération française de randonnée pédestre aménage le territoire, avec plus de 200.000 kilomètres de sentiers de grande

randonnée et de promenade, un travail accompli en harmonie avec les collectivités territoriales. Elle participe au développement économique, à travers le tourisme. Une telle fédération peut donc constituer un acteur majeur du travail réalisé et à venir.

Sait-on par ailleurs que le Comité national olympique a créé il y a six ans le Conseil national des sports de nature ? Celui-ci regroupe 40 fédérations qui travaillent sur Natura 2000 et le développement durable. Ce Conseil attend aujourd'hui que se mettent en place les commissions départementales des espaces, des sites et des itinéraires. Ces CDESI joueraient le rôle d'un parlement départemental où seraient représentés tous les acteurs d'un territoire. Nombre de conflits d'usage pourraient être résolus au sein de telles commissions départementales, ce niveau étant celui qui permet aujourd'hui le plus facilement de se rencontrer. Ces CDESI seraient aussi un moyen de mutualiser les compétences. Puisque l'on demande au milieu associatif de se professionnaliser, de telles assemblées lui permettraient de recueillir les connaissances et les savoir-faire nécessaires de chaque acteur.

Le Comité national olympique et sportif a passé un accord Natura 2000, voici trois ans, avec le Syndicat intercommunal des Gorges de l'Ardèche et de leur région naturelle (SIGARN), et avec le CREPS Rhône-Alpes. Le Comité a financé à hauteur de 35.000 euros des études et des travaux sur les pratiques sportives en milieu naturel. L'objectif est, entre autres, de diffuser les résultats de ces travaux à toutes les fédérations sportives. Ces exemples nous prouvent que les fédérations sportives, et plus largement les associations, veulent participer, afin d'être acteurs paritaires du tissu territorial.

M. Frédéric Léonard, président de l'agence de communication Hickory, spécialisée dans le développement durable

Certains projets Natura 2000 entrent en phase de gestion, ce qui va poser des problèmes de financements, je n'y reviendrai pas, mais aussi des problèmes de communication, notamment parce que les zones désignées ne sont pas des enclos au sein des territoires : elles seront donc traversées par des gens à qui il faudra expliquer ce qui s'y passe.

La communication devra ainsi s'organiser autour d'un vocabulaire qui soit compréhensible par tous et qui évite les écueils de sens. Il faudra expliquer, se concerter et entretenir ce processus. À l'échelon local, des exemples nous ont montré que cela était possible sans trop de difficulté.

Au niveau départemental ou régional, par contre, des retours de communication devront être organisés en direction du plus grand nombre. En effet, il s'agira de valoriser les résultats de six années d'efforts fournis par les bénévoles ou les agents, et il faut surtout éviter le phénomène d'usure.

Au-delà, au niveau national, il conviendra de mettre en œuvre une communication afin de soutenir les porteurs de la démarche : élus, préfets, responsables d'associations.

Si l'on veut que la démarche connaisse le succès en France, si l'on veut que tout ce qui a été entrepris ait un sens, il faut avoir le souci d'utiliser un vocabulaire simple,

compréhensible par le plus grand nombre, qui a justement envie de retrouver la nature et de comprendre un minimum les choses.

Notons que cette communication n'est pas obligatoirement très onéreuse, mais qu'elle demande surtout du bon sens et une bonne connaissance des territoires.

Mme Agnès Fortier, chargée de recherche à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)

J'interviens ici, au nom du réseau Grenat qui est un groupe de recherches sur la nature, réunissant plusieurs chercheurs, sociologues, appartenant à des institutions diverses (Université, CNRS, INRA). Nous travaillons sur la mise en œuvre de la directive Habitats en France depuis 1997.

A l'occasion d'une première réflexion engagée au cours de la phase d'inventaires, nous avons montré que les difficultés de mise en œuvre de cette directive renvoient à des conflits d'intérêts et de légitimité entre deux mondes qui s'affrontent : celui des acteurs de la protection de la nature -administratifs, scientifiques et naturalistes- et les principaux gestionnaires de l'espace rural réunis au sein du Groupe des Neuf. Même si ces deux entités sont loin d'être homogènes, l'étendue des controverses est à la hauteur des enjeux qu'elle comporte. En effet, la directive Habitats remet en cause la conception classique de la politique de la nature à la fois dans ses objectifs et dans ses modalités d'application. Il ne s'agit plus de préserver les espèces ou les espaces qualifiés de remarquables, mais de prendre en compte les différents niveaux d'organisation du vivant et ce, sur l'ensemble du territoire, y compris les espaces cultivés. Par ailleurs, la conservation de la biodiversité ne repose plus sur une logique de protection, mais sur une démarche de gestion qui intègre une pluralité d'acteurs. La directive Habitats constitue de ce point de vue un enjeu important en terme de recomposition sociale et territoriale.

Les travaux que nous menons actuellement se concentrent sur la réalisation des DOCOB. L'une de nos pistes de réflexion concerne précisément les processus de concertation à l'œuvre dans ce cadre. Pour favoriser l'appropriation de la démarche par les acteurs locaux, le ministère de l'Écologie et du Développement durable a choisi de recourir à un dispositif qui vise à impliquer l'ensemble des acteurs concernés. D'où la mise en place de multiples lieux de débats, de discussion sous forme de comité de pilotage, groupe de travail, secrétariat technique etc. En tant que sociologues, nous analysons ce qui s'opère au sein de ces collectifs, en adoptant comme postulat que la concertation n'a rien de mécanique. Il ne suffit pas de décréter la mise en place d'espaces de débats, de négociation, pour qu'un véritable travail d'échange, de confrontation, de co-production de connaissances voie le jour.

Nos premières analyses nous amènent à faire le constat suivant : la démarche de concertation engagée concourt à un rapprochement des structures et des acteurs mobilisés. Elle permet à un certain nombre d'entre eux qui n'avaient jamais été amenés à travailler ensemble de se rencontrer, d'échanger, de confronter leurs savoirs et leurs expériences. La prise en compte des intérêts et des contraintes de chacun conduisent ainsi à des phénomènes d'apprentissage mutuels. Mais cela ne signifie pas pour autant que les controverses aient disparu, car des conflits de pouvoir et des rapports de force subsistent.

L'intérêt précisément de ces collectifs est de permettre l'expression de ces divergences, la mise à plat des tensions susceptibles de déboucher ensuite vers la recherche d'accords et de compromis.

La question qui se pose aujourd'hui est celle de l'impact et des conséquences de ces accords. Va t-on assister à l'émergence de nouvelles formes de lien social entre acteurs et institutions ? Les rôles et les compétences de chacun vont-ils être redéfinis ? Tout ceci doit, et devra être envisagé au cas par cas compte tenu de la diversité des situations locales.

Pour conclure, je voudrais insister sur le caractère pragmatique et expérimental de cette démarche avec toutes les difficultés et les incertitudes qu'elle comporte. Incertitudes sur le plan scientifique, la science n'étant pas en mesure de fournir des réponses à l'ensemble des questions posées. Contraintes sociopolitiques ensuite, qui freinent la mise en place d'une démarche de type partenariale. Et enfin, contraintes financières qui n'incitent pas les acteurs locaux à s'engager dans la démarche. Dès lors, il n'est pas surprenant que la mise en œuvre de cette directive soit lente, parfois confuse, et délicate à entreprendre.

M. Jean-Louis Joseph, président de la Fédération des parcs naturels régionaux de France

Les parcs naturels font depuis longtemps du développement durable et du Natura 2000.

Notre métier est d'élaborer et de mettre en œuvre une charte de manière concertée, et d'associer ainsi la démocratie participative à la démocratie électorale. Des exemples en ce sens ont été évoqués ce matin, exemples dans lesquels la concertation indispensable n'a pu se mettre en place qu'en s'impliquant vraiment sur le terrain, avec les pêcheurs ou les bergers, les agriculteurs ou les chasseurs !

Je partage ainsi l'idée que les comités de pilotage devraient être menés par des collectivités territoriales et que les préfets gardent leur fonction de contrôle, d'expertise et d'évaluation.

J'insiste également sur l'investissement en moyens humains et en outils de sensibilisation indispensables pour une concertation réussie ce qui nécessite que le soutien financier soit pérenne.

Ce colloque marque un tournant important : du temps de l'incompréhension, nous passons à celui de la concertation, avant de nous engager dans la gestion, véritable enjeu de la réussite de Natura 2000. Enfin, il faut rappeler que ce réseau écologique est un bon label du patrimoine commun européen, et il ne faut surtout pas oublier qu'ainsi nous construisons l'Europe.

Débat avec la salle

Mme de la Sauzay, présidente du Syndicat de la propriété privée rurale

La propriété privée est-elle toujours privée dans un réseau Natura 2000 et qu'en est-il de la perturbation du portefeuille du propriétaire... ?

M. Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche, président du Conseil général de la Manche

Si vous habitez dans un village qui présente des spécificités architecturales et esthétiques, est-ce que l'on remet en cause votre droit de propriété si l'on vous demande de repeindre votre porte en vert ou en bleu ? Non ! Nous sommes ici dans le même cas de figure : la propriété n'est pas remise en cause.

Ne diabolisons pas le dispositif, surtout avec la rumeur, cette arme terrible qui détruit tout...

Intervention de la salle

La cartographie des sites n'utilise pas le cadastre. Pourtant, on pourrait être plus précis dans la désignation et cela serait utile pour les propriétaires comme pour la gestion des sites. Par ailleurs, cela permettrait de trouver les propriétaires, que l'on pourrait ainsi prévenir directement, ce qui éviterait bien des réticences.

M. le sénateur Jean-François Le Grand peut-il s'engager ici à ce que les propriétaires soient ainsi systématiquement prévenus officiellement de la désignation des zones Natura 2000 qui les concernent ?

M. Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche, président du Conseil général de la Manche

La réponse est « oui » ! Cela rejoint la notion de concertation, largement abordée depuis ce matin. En ce sens, il faut comprendre que le degré de ce qui est communiqué doit tout de même dépendre du niveau d'élaboration du document. Lorsqu'il y a potentialité de désignation d'une zone, il serait bon qu'en amont, les propriétaires interviennent pour manifester éventuellement leurs craintes, ou en tout cas pour signifier leurs interrogations.

M. Guy Monjou, Fédération des chasseurs de Charente

Les chasseurs sont ceux qui payent le plus pour utiliser la nature. Il me semblerait logique que tous les utilisateurs de cette nature, quels qu'ils soient, payent aussi s'ils veulent la conserver en bon état...

M. Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche, président du Conseil général de la Manche

On ne peut mener une politique de riche sans en avoir les moyens...

Nous devons distinguer le souhaitable du possible. Visons d'abord le possible, sans abandonner l'idée de continuer à aller vers le souhaitable.

Mme Geneviève Magnon, chargée de mission Natura 2000, Communauté de communes du plateau de Frasne Val-de-Drugeon

Un certain nombre de sites en France n'en sont plus aux DOCOB, mais à la phase de contractualisation, ce qui représente un travail très important...

Pour ces contrats il est nécessaire de trouver des propriétaires volontaires, que nous devons aller chercher sur le terrain. L'animation se poursuit donc... et doit continuer à être financée.

M. Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche, président du Conseil général de la Manche

Lorsque l'on s'engage pour cinq ans, la question que l'on se pose immédiatement sur le terrain est : « Et après ? »... Nous devons effectivement répondre à cela, et nous en avons une certaine expérience *via* les parcs naturels, qui n'ont pas été créés pour cinq ans !

L'engagement dans un territoire est financier, certes, mais plus encore sociétal, et c'est la force de ce dernier qui fait socle. Mon rapport proposera quelques suggestions dans le sens de la pérennisation des engagements.

M. Arnaud Colson, directeur environnement, Groupe Lafarge

Ne serait-il pas possible de disposer aujourd'hui d'une grille de lecture de la mise en œuvre de la directive européenne, pays par pays ? Quels problèmes se posent ? Comment la France se positionne-t-elle ?

M. Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche, président du Conseil général de la Manche

Une telle grille de lecture sera intégrée au rapport que je prépare, mais souvenons-nous que les actions sont très disparates...

Je sais que l'Espagne désigne beaucoup (25 % de son territoire...), se disant que cela apportera plus de moyens financiers. Le résultat est que nos voisins hispaniques sont loin de la phase de gestion...

Un ministre espagnol me disait dernièrement qu'ils allaient s'engager sur la voie réglementaire, puisque de toute façon il n'y aura pas d'argent pour procéder autrement. Je ne sais quelle sera la réaction « culturelle » face à cette manière de procéder.

Malgré les retards que nous avons pris, je me félicite de la voie empruntée par notre pays : engager concomitamment la désignation, les DOCOB et la gestion nous évitera certainement des réveils douloureux.

Mme Marie Anne Isler Béguin, députée européenne, membre de la Commission de l'environnement du Parlement européen

Voie réglementaire ou voie contractuelle : il a déjà été remarqué qu'il s'agissait là d'un faux débat. N'oublions pas que la démarche est expérimentale et souple : ce sont les plans de gestion qui *in fine* vont mener les choses, et ceux-ci doivent être adaptés aux territoires, aux espèces et aux espaces. Même les gestionnaires en action depuis parfois 10 ou 15 ans sont amenés à faire évoluer leurs plans en fonction des connaissances nouvelles ou de tout autre changement.

En ce sens nous constatons une forte demande pour la création d'un bureau-relais européen auquel tout acteur puisse se référer. Il recevrait les retours des différentes expérimentations menées dans les Etats-membres. Pour combler cette lacune, la Commission est actuellement en train de créer un bureau indépendant et ouvert qui contribuera largement à ce que chacun s'y retrouve au sein de tous ces micro-laboratoires d'expériences de développement durable sur le territoire européen.

M. Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche, président du Conseil général de la Manche

Sans vouloir prolonger ce débat, puisque effectivement il s'agit toujours de mettre en œuvre un assemblage de contrats et de réglementations, je noterai tout de même que la voie contractuelle est celle qui permet d'engager la concertation, dont nous avons montré qu'elle était strictement indispensable.

Nos débats vont s'arrêter ici, et nous allons laisser la place aux conclusions du Président Gérard Larcher et de Mme la ministre Roselyne Bachelot.

Je vous remercie tous d'avoir participé pour faire en sorte que le rapport dont j'ai la charge soit le plus constructif et efficace possible.

CONCLUSION DU COLLOQUE

**M. Gérard Larcher,
sénateur des Yvelines,
président de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat**

Madame la Ministre, vous m'avez récemment fait part de votre préoccupation de faire de Natura 2000 un lieu de rencontre ou de retrouvailles : ce fut le cas ici-même aujourd'hui.

Ce rendez-vous important, sans écarter les difficultés, fait de la concertation et du consensus de proximité un outil majeur pour entrer dans une phase effective de mise en oeuvre de Natura 2000.

Je rappellerai quelques évidences.

L'espace naturel en France appartient toujours à quelqu'un. Les premiers utilisateurs de ces espaces sont soit les propriétaires, soit les exploitants, qui ont été durant quelques années considérés comme les « manants des savants »... Là réside je crois l'une des causes de l'échec de l'application de Natura 2000 sur le terrain. **Nous devons donc reconstruire cette rencontre essentielle entre le citoyen et le scientifique.**

Nos débats cet après-midi traitaient du bon usage des directives. Cela me rappelait un débat récent sur la chasse qui soulignait que tout allait bien lorsque les services du ministère de l'Agriculture et ceux du ministère de l'Environnement travaillaient en réseau.

S'agissant des mesures de gestion à préconiser sur les sites désignés, la reconnaissance et la poursuite des activités en cours assorties de l'acceptation d'une veille d'observation suffiraient dans bien des cas à atteindre les objectifs de la directive. Les manants, dont je suis, doivent accepter cette veille.

Si nous nous sommes montrés optimistes quant à l'outil lui-même, le pessimisme est apparu quant aux moyens à définir pour honorer les contrats. Des choix ciblés seront à faire, à la lumière de nos expériences, comme celles des parcs régionaux par exemple.

Nous avons évoqué le deuxième pilier de la PAC. Celle-ci ne pourrait-elle financer un certain nombre de contrats qui intègrent Natura 2000 ? Je pense en l'occurrence aux aménagements forestiers, aux schémas cynégétiques ou piscicoles. À un moment où l'argent public est rare, il nous en faut imaginer une meilleure utilisation.

La nécessité de redonner du sens à Natura 2000 a également été soulignée, notamment par le choix d'un vocabulaire accessible, qui réconcilie les citoyens avec le dispositif, tant il est vrai qu'une politique ne peut se mettre en place que si elle est acceptée par tous.

C'est avec pragmatisme et loin des intégrismes que nous pourrons réussir Natura 2000.

ALLOCUTION DE CLÔTURE

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin,
ministre de l'Écologie et du Développement durable**

Le moment est venu de conclure ce colloque au titre mobilisateur : « Réseau Natura 2000, pour une mise en valeur concertée du territoire ».

D'abord, Monsieur le président Gérard Larcher, je tiens à saluer l'initiative de la Commission des affaires économiques et du Plan du Sénat d'avoir lancé une réflexion et un débat sur Natura 2000. Le fait que votre commission se soit impliquée n'est pas neutre. Il témoigne de votre souci de porter Natura 2000 non pas comme une contrainte, mais bien comme une opportunité de valorisation des territoires concernés.

Pour ce faire, vous avez confié il y a quelques mois une mission d'information au sénateur Jean-François Le Grand. Je m'en réjouis car vous avez fait là avant tout le choix de l'expérience :

- expérience du terrain car, dans son département de la Manche, le président Jean-François Le Grand a engagé un travail exemplaire de démocratie participative pour faire progresser la protection de l'environnement dans la voie du développement durable ;
- expérience du parlementaire, car le sénateur Jean-François Le Grand a déjà commis un rapport parlementaire en 1997 sur les difficultés de Natura 2000, et interpellé le précédent gouvernement pour relancer l'indispensable concertation.

Ce colloque aura été l'occasion d'un débat ouvert, à un moment charnière où le réseau de sites se concrétise et où il nous faut passer à la gestion. Vos échanges ont été riches et je souhaite que des temps de mobilisation aussi fructueux se reproduisent à l'avenir.

En effet, il faut, comme l'a souligné le sénateur Jean-François Le Grand, redonner du sens à Natura 2000 et ouvrir à son appropriation locale.

J'ai eu l'occasion de le dire à de nombreuses reprises, l'ambition du gouvernement est de faire de la labellisation « Natura 2000 » un outil privilégié de mise en valeur et de développement durable de territoires ruraux remarquables par leur biodiversité.

Il s'agit ni de nier les difficultés de mise en œuvre, ni d'imputer à ce processus des difficultés qui relèvent d'autres procédures juridiques, ou de mutations autrement profondes.

Au lendemain de l'adoption en Conseil des ministres de la charte de l'environnement, qui consacrera, dans le préambule de notre Constitution -c'est-à-dire au

plus haut niveau de notre droit- la prise en compte de l'environnement, cette volonté prend toute sa signification. Sur mes instantes demandes, le gouvernement français a par ailleurs veillé, et veillera encore, à ce que la future Constitution européenne reprenne les principes de notre charte. Elle est encore trop modeste sur ce thème.

Natura 2000 constitue une chance, un juste retour, pour le monde rural qui veille au quotidien sur l'essentiel de nos ressources naturelles (l'eau, le sol, la faune, la flore...) et qui est à l'origine des pratiques qui ont permis le façonnage et la conservation de ce patrimoine.

Dès mon arrivée au ministère, il y a un an, ma priorité a été de relancer la concertation et le travail qui a été effectué ces derniers mois sur le terrain est notoire.

Ce réseau écologique ne peut se construire que localement, autour d'un projet de territoire, conformément aux principes de la gouvernance locale auxquels, comme beaucoup d'entre vous, je suis très attachée. Il nous faut faire confiance aux habitants, propriétaires et gestionnaires locaux -agriculteurs, forestiers, chasseurs, pêcheurs- et leur restituer une part des bénéfices que la société dans son ensemble tire de leur action au quotidien.

Avec la multiplication et l'avancée des concertations locales, les oppositions formelles aux procédures font peu à peu place au dialogue et à l'adhésion. Cependant, je note que la compréhension du projet Natura 2000, et donc son acceptation, demeurent encore fragiles, particulièrement pour les zones de protection spéciale et pour les oiseaux.

Le réseau est encore perçu avec méfiance, et parfois vécu sur le terrain comme une « interdiction » ou, pis, comme une « confiscation », alors que ce sont les populations rurales qui ont façonné, sauvegardé et patiemment entretenu ces milieux aujourd'hui reconnus exceptionnels pour leur biodiversité.

Natura 2000 est d'abord un objectif : **celui de contribuer à l'enjeu national et international de lutte contre la réduction de la biodiversité sur notre planète.** C'est une responsabilité de chacun à l'égard d'un héritage vulnérable dont nous sommes collectivement dépositaires. À cet égard, la France produira d'ici 2004 sa stratégie nationale pour la diversité biologique, conformément à ses engagements multilatéraux.

Mais la préservation de la biodiversité dépasse la seule protection de la nature et doit être entendue et valorisée comme un atout pour nos territoires et pour la société, pour nos campagnes et leurs habitants.

Des espaces riches de biodiversité apportent des services considérables à l'homme, non toujours perceptibles par le citoyen. Citons par exemple le rôle hydrologique régulateur des milieux aquatiques et des zones humides, leur formidable capacité à dépolluer, la productivité primaire exceptionnelle des estuaires et leur rôle essentiel dans le cycle de vie de nombreuses espèces de poissons faisant l'objet d'une activité de pêche, le rôle de stockage de carbone des forêts, sans oublier le remarquable cadre de vie que les espaces naturels constituent bien souvent. Ils permettent aussi de générer des activités économiques, particulièrement dans les domaines pharmaceutiques ou touristiques, et de contribuer ainsi à la lutte contre le déclin de certains territoires.

Or, en Europe, comme ailleurs dans le monde, ces habitats et ces espèces continuent de se dégrader et les analyses à notre disposition montrent bien l'urgence qu'il

y a à agir dans ce domaine, pour les générations actuelles et les générations futures. Cet axe est d'ailleurs clairement identifié dans la stratégie nationale du développement durable adoptée le 3 juin dernier en comité interministériel.

Il s'agit, dans « l'esprit de Rio », cher au Président de la République, de chercher à concilier simultanément cette préservation avec l'utilisation rationnelle du territoire et des ressources naturelles.

Une fois l'objectif défini, comment progresser pour construire et gérer notre réseau Natura 2000 ? Je vous propose une méthode et une priorité.

● Natura 2000 passe par la définition d'une méthode et par la mobilisation des acteurs. Cette démarche doit être intégratrice : intérêts écologiques, économiques, sociaux et culturels y sont en effet très intimement mêlés.

Il est donc primordial que les élus locaux soient à la pointe de l'implication, du dialogue et de la concertation autour de Natura 2000 sur le terrain. Les collectivités locales ont un rôle capital à jouer dès la phase d'élaboration des DOCOB, dans le choix de l'opérateur, dans l'animation, dans la définition des orientations de gestion, le choix des outils à mobiliser, qu'ils soient locaux ou nationaux.

Sur ce point, nous ne partons pas de rien ! Je veux rappeler et saluer le travail à l'œuvre depuis longtemps au niveau des collectivités en faveur de la nature : que ce soit les conseils régionaux, dont certains ont créé des agences régionales pour l'environnement, ou les conseils généraux, à travers l'utilisation de leur TDENS (taxe départementale sur les espaces naturels sensibles), ou les parcs naturels régionaux, ou encore les collectivités gérant des territoires du conservatoire du littoral, des opérations grands sites, etc.

L'État doit, quant à lui, rester garant des objectifs du réseau Natura 2000, c'est-à-dire comptable de ses engagements européens, gardien des libertés fondamentales, éditeur de normes et de références. Il importe qu'il conserve en quelque sorte le « logiciel central » du dispositif, notamment afin de veiller à la cohérence du réseau au niveau local et garder la capacité d'évaluation.

Les échelons de la concertation doivent être multiples :

– **l'échelon local**, *via* les comités de pilotage des sites, où toutes les questions doivent être ouvertement abordées, sans tabou. Vous avez, Jean-François Le Grand, suggéré que les comités de pilotage puissent être présidés par des élus. Cette proposition rejoint mes préoccupations et elle pourrait être rapidement mise en œuvre.

En revanche, la validation du DOCOB devrait rester, à mon sens, et je vous rejoins également sur ce point, une prérogative de l'État pour garantir l'objectif général. On est bien là dans une démarche contractuelle : débat local porté par les élus, labellisation par l'État. On peut s'inspirer de l'expérience de la politique des parcs naturels régionaux, où les collectivités disposent de l'initiative et sont responsables de la gestion, mais où l'État donne le label.

– **l'échelon départemental** : le bénéfice d'un dialogue au niveau départemental apparaît aujourd'hui à tous incontestable s'il est conduit de façon systématique et régulière. Il permet l'information de tous les acteurs sur l'avancement et le

fonctionnement du réseau au plan local, mais aussi sur ce qui est conduit au niveau national et communautaire.

Le rôle du préfet est ici essentiel, car il s'agit de veiller à la cohérence avec les autres politiques publiques : agricole, forestière, touristique, d'aménagement de l'espace, d'urbanisme et de discuter de l'évaluation des DOCOB. Dans cette instance d'information, d'échanges et de mise en cohérence, je crois très souhaitable la présence active, aux côtés du préfet, des élus départementaux et régionaux.

– **l'échelon régional** : j'ai demandé aux préfets de se rapprocher des présidents des Conseils régionaux afin d'organiser et de développer ensemble l'information, le partenariat, l'évaluation de la politique et des moyens engagés. J'ai souhaité aussi qu'ils s'appuient sur les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel qui doivent apporter la caution scientifique.

– enfin, **un échelon plus large**, par exemple le massif ou le rivage, pourrait permettre de donner toute sa cohérence, dans des zones aux conditions écologiques homogènes, et avec l'appui par exemple des conservatoires botaniques nationaux, à la construction du réseau national des sites.

● La gestion des sites passe prioritairement par la contractualisation. La démarche d'élaboration des DOCOB est actuellement engagée sur plus de 600 sites, achevée sur environ 170 d'entre eux. Ces sites portent déjà ou porteront des contrats Natura 2000 dans un objectif « gagnant-gagnant ».

Le sénateur Jean François Le Grand a insisté sur la notion de « bonnes pratiques de gestion » qui n'appellent pas de rémunération particulière au titre de Natura 2000 et je soutiens son analyse car cela est en effet essentiel.

À ce titre, la mise en œuvre de Natura 2000 est l'occasion d'examiner la cohérence de l'action publique au regard des enjeux multiples et d'identifier les mécanismes les plus efficaces et les moins coûteux qui seraient susceptibles d'encourager un comportement de bon gestionnaire de la part des propriétaires, des exploitants et des usagers.

Les contrats d'agriculture durable, mis en place par mon collègue Hervé Gaymard, vont dans le sens de mes préoccupations, notamment par le renforcement du caractère territorial du dispositif et par le ciblage plus affirmé sur les enjeux environnementaux.

Pour ma part, dans un contexte budgétaire extrêmement difficile, je défends l'affectation de moyens nécessaires à l'animation des DOCOB et au lancement des contrats Natura 2000.

Concernant la contribution européenne, j'ai tenu à ce que la France prenne une initiative, lors du Conseil des ministres de l'environnement du 13 juin dernier à Luxembourg, pour notamment accélérer la mise en place de financements européens. En particulier, la France a proposé de cibler davantage la mobilisation du fonds LIFE sur le réseau Natura 2000, et de mieux structurer la réflexion commune sur la question cruciale du financement.

Comme vous le voyez, mon objectif n'est autre que de rendre Natura 2000 enfin concret.

À l'instar de ce qu'a fait la région wallonne en Belgique, je souhaite également que la voie de l'allégement fiscal soit explorée et je remercie le sénateur Jean-François Le Grand des suggestions qu'il a faites ce matin dans ce domaine ; j'ai récemment obtenu l'agrément de mon collègue Francis Mer pour étudier la question.

Comme vous le savez, le processus d'identification des sites devant constituer le réseau Natura 2000 a été long et difficile. Le retard pris par la France dans la constitution de son réseau lui a valu d'être condamnée deux fois par la Cour de Justice des Communautés européennes, sur chacune des directives, Habitats et Oiseaux.

Aujourd'hui, on constate des avancées significatives, qu'il faut néanmoins consolider. La France a proposé à l'Europe 1.202 sites (environ 4 millions d'hectares), au titre de la directive Habitats, et 119 zones de protection spéciale (ZPS) ont été désignées au titre de la directive Oiseaux, qui représentent plus de 930.000 hectares. Aboutir à un réseau complet est impératif pour éviter de nouvelles condamnations de la Cour de justice des Communautés européennes, caractérisées cette fois-ci par de lourdes astreintes. Inutile de rappeler que ces astreintes seraient à la charge de l'Etat, donc des contribuables.

Les efforts les plus importants à consentir concernent les ZPS, tant les méfiances sont encore vives sur certains sites. Pour avancer, il nous faut changer de méthode en introduisant, comme le souligne le sénateur Jean-François Le Grand, davantage de démocratie participative dans un processus défini en toute transparence. En premier lieu, il s'agit de disposer d'une évaluation du réseau actuel des 119 ZPS et des propositions que m'ont transmises les préfets. J'ai demandé cette évaluation scientifique au Museum et je la communiquerai aux membres du Comité national de suivi dès qu'elle m'aura été remise. En second lieu, je veillerai à ce que la sélection et la désignation des ZPS se fassent dans la transparence, sur la base de critères scientifiques. À cette fin, je vais proposer au Comité national de suivi un processus de travail mobilisant l'expertise de scientifiques nationaux et associant les acteurs concernés de ce Comité. Il est indispensable de construire des méthodes de travail ouvertes et transparentes, pour cadrer les efforts qui restent à accomplir pour construire notre réseau de ZPS.

Je sais que de nombreux acteurs restent préoccupés par la notion de « perturbation ». À ceux qui trouvent que trop d'incertitudes subsistent, je rappelle que les grands principes ont déjà été définis au niveau national par le comité national de suivi et que les conditions d'appréciation de la perturbation se discutent et se définissent au niveau du site, dans le cadre du comité de pilotage, à travers la démarche du DOCOB. Le préfet aura naturellement à veiller au respect du cadre national et assurera un rôle d'arbitrage, le cas échéant, pour garantir la prise en compte des intérêts en présence.

Monsieur le sénateur Jean-François Le Grand, je serai très attentive à vos propositions rapides sur ce dossier des ZPS pour en finir avec le contentieux européen et passer à la gestion des sites avec les acteurs.

Natura 2000 ne se fera pas contre mais avec nos concitoyens. **Il est temps de faire reconnaître ce réseau comme une marque de qualité de nos espaces en termes de richesse naturelle, et un exemple de nouvelle gouvernance pour des territoires**

remarquables. Pour réussir, il nous faut engager une dynamique de confiance avec les acteurs locaux, entreprendre un travail de conviction vers une véritable démocratie participative autour de projets de territoire.

Cette dynamique est en marche sur le terrain : je l'ai constatée dans mon département, en Maine-et-Loire, mais aussi lors de mes déplacements, notamment en Auvergne, en Vendée, et tout récemment en Savoie. Partout dans le monde, le patrimoine naturel véhicule des valeurs universelles de responsabilité à l'égard de la biodiversité et d'appartenance à des territoires culturels. Je compte sur vous pour que les dynamiques en marche contribuent dans notre pays à la consolidation de ces valeurs universelles.